



## SEMINAIRE n°3

# LES SOLIDARITES, LE LOGEMENT ABORDABLE ET LE LOGEMENT PARTAGE : ENTRE DISPOSITIFS JURIDIQUES ET MODELES ECONOMIQUES



## Programme

### 9h30 - 10h20 : Introduction

**Emmanuel RAOUL**, Secrétaire permanent PUCA

*« En quoi la question du logement abordable et celle du logement partagé  
constituent des enjeux pour le Ministère ? »*

**Martine BARRE-PEPIN**, Maître de Conférences à l'Université de Bourgogne

*« Quelles solidarités pour le logement ? » <sup>(1)</sup>*

**Christelle COUTANT-LAPALUS**, Maître de Conférences à l'Université de Bourgogne

*« Cotitularité et solidarité : règles légales et outils conventionnels » <sup>(1)</sup>*

---

### 10h20 - 13h00 : Session 1 « Le logement abordable »

**Jean-Philippe BROUANT**, Maître de Conférences de droit public à l'Université Paris I  
Panthéon Sorbonne, Ecole de droit de la Sorbonne, Codirecteur du SERDEAUT

*« La production de logements privés abordables »*

**Frédéric GASCHET**, Maître de Conférences, Université de Montesquieu – Bordeaux IV,  
Laboratoire GRETHA-CNRS

*« Les choix de localisation sont-ils contraints ou choisis ?  
Une approche par l'économie urbaine »*

### Echanges avec la salle : Quels modèles économiques du logement abordable ?

#### Modérateurs

**Catherine BAUMONT**, Professeur à l'Université de Bourgogne, Responsable scientifique du  
programme PUCA-MSH « Approches économiques des dynamiques urbaines »

**Christine RIFFLART** : Economiste OFCE

**Pierre MADEC** : Economiste OFCE

---

---

## 14h00 – 17h00 : Session 2 « Le logement abordable et le logement partagé »

**Caroline BUGNON**, Maître de Conférences à l'Université de Bourgogne

« *Le rôle des partenariats dans la production de logements abordables* » <sup>(1)</sup>

**Nicole ROUX**, Maître de conférences à l'Université de Tours,

« *Logement abordable, logement durable face aux enjeux du développement durable* » \*

**Corinne MANSON**, Maître de Conférences à l'Université François-Rabelais, Tours

« *Une approche juridique de l'habitat participatif* »

### Echanges avec la salle : Quels modèles économiques du logement partagé ?

#### Modérateurs

**Francis AUBERT**, Professeur, Directeur de la Maison des Sciences de l'Homme de Dijon

**Olivier DUPRE** : Chargé d'études au CETE Nord-Picardie, « *La cohabitation des jeunes* »

**Pierre MADEC** : Economiste OFCE

---

### *Compte rendu*

Le compte rendu ci-après reprend les différentes interventions (à l'exception de (\*)).

Le compte rendu a été rédigé par Camille Grivault, ingénieur d'étude contractuel au LEG avec la collaboration de Marion Girard, doctorante au LEG pour l'intervention de Frédéric Gaschet.

(1) Ces différentes communications ont fait l'objet d'approfondissements, après le séminaire, dans les publications suivantes :

Martine BARRE-PEPIN « Quelles solidarités pour le logement ? » *Revue Droit et ville (rubrique Doctrine)*, IEJUC de Toulouse, N° 75/2013, juillet.

Christelle COUTANT-LAPALUS « Cotitularité et solidarité : règles légales et outils conventionnels du logement locatif partagé », *Loyers et Copropriété*, 2013, à paraître.

Caroline BUGNON « Le rôle des partenariats dans la production de logements abordables », *Revue Française de Droit Administratif*, 2013, à paraître

---

## *Introduction du séminaire*



### ***Intervention 1 : « En quoi la question du logement abordable et celle du logement partagé constituent des enjeux pour le Ministère ? »***

**Par Emmanuel Raoul :**

*Secrétaire permanent du PUCA, Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie et Ministère de l'Egalité des Territoires*

En France, les lois sur le logement sont très nombreuses et témoignent de la volonté des pouvoirs publics de proposer des solutions aux problèmes du logement. Pourtant, force est de constater, qu'aujourd'hui ces dispositifs font l'objet d'un ressenti collectif négatif.

La notion de logement abordable a été évoquée de manière détaillée par le Comité d'orientation du PUCA. A l'origine de cette réflexion se trouve l'idée selon laquelle la crise du logement n'est pas seulement quantitative (insuffisance de l'offre, inadéquation entre les caractéristiques des logements et la demande), mais également qualitative (coût trop élevé des logements). D'ailleurs, depuis très longtemps, les efforts des politiques du logement portent sur la maîtrise des prix.

Des recherches controversées menées par l'OCDE sur les liens possibles entre évolutions des prix du logement et compétitivité à l'exportation d'un pays montrent que dans les pays où les prix sont élevés et augmentent, les performances du commerce extérieur sont souvent mauvaises et se dégradent. Le mécanisme avancé pour expliquer cette relation consiste à dire que le reste à consommer pour les ménages, après avoir payé leur logement, est plus faible dans un pays comme la France que dans d'autres pays où les logements sont moins chers, occasionnant ainsi une résistance plus forte à la modération salariale.

La notion de logement abordable pose des questions ou suggère de nombreuses pistes d'actions qui sont explorées au PUCA :

- ✓ **Pourrait-on baisser le coût de la construction et comment ?**
- ✓ **Comment pourrait-on agir sur les coûts du foncier ?**
- ✓ **N'est-il pas possible de penser de nouvelles formes d'habiter ? Par exemple dans des villes comme New-York, de plus en plus de logements sont partagés par plusieurs familles.**
- ✓ **N'est-il pas possible de segmenter le marché du logement ?**

Ces questions relatives au logement abordable et aux nouvelles formes d'habiter apparaissent donc fondamentales car la maîtrise des prix du logement ne se limite pas à des actions sur le logement social.

## *Intervention 2 : « Quelles solidarités pour le logement ? »*

**Par Martine BARRE-PEPIN :**

*Maître de Conférences à l'Université de Bourgogne*

Partout et tous secteurs - privé et social - confondus, les conséquences de la crise du logement se font plus gravement sentir dernièrement avec la crise économique et financière. Considérée comme un facteur d'exclusion depuis les années 1990, l'absence de logement est traitée par la loi du 5 mars 2007 instituant, pour des catégories de personnes classées prioritaires, le DALO, droit au logement ou à un hébergement, opposable par ces personnes à l'Etat qui en est le garant dans chaque département. **La solidarité nationale** s'incarne dans ce nouveau droit. Pour autant, ne sont pas du tout réglées les situations de précarité et de mal-logement ni surtout la double question du coût du logement et de la solvabilité des ménages.

En droit, **solidarité et solvabilité** forme un tandem. D'emblée, il faut considérer la solidarité comme une qualité de l'obligation civile, une caractéristique de la dette et une sûreté personnelle. Dans les rapports privés, la solidarité, qu'elle découle de la loi ou de la volonté contractuelle, confère aux créanciers, bailleurs et prestataires, le pouvoir d'exiger de deux ou plusieurs débiteurs le paiement de la dette solidaire. Autrement dit, une garantie de créance et une quasi-assurance contre l'insolvabilité.

Du point de vue collectif, le logement est un service public au cœur des politiques budgétaires et fiscales, d'aménagement du territoire et de la construction, du foncier et du développement durable, mais aussi des politiques sociales et familiales. Compte tenu de ses missions d'intérêt général, il est légitime d'attendre de l'Etat un renforcement des mesures de soutien à la production de logements sociaux et à l'accès au logement des personnes défavorisées. Or, non seulement les subventions à la construction de logements sociaux et surtout très sociaux – les aides à la pierre - se sont considérablement réduites mais les aides à la personne sont dérisoires et même inopérantes – un tiers ou plus des ayants-droit ne les perçoivent pas.

En tant qu'instruments de **partage des dettes et de financement ou de répartition des coûts du logement, les solidarités** de droit privé ou publiques **sont nommées – formellement inscrites dans le code civil ou dans les lois traduisant plus de vingt ans d'intervention de l'État en matière d'habitat et de logement.** Christelle Coutant-Lapalus montrera l'importance que revêtent en pratique les règles légales et conventionnelles de la solidarité qui font que des particuliers payent avec ou à la place d'un ou plusieurs co-débiteur(s). Ces **dispositifs fondamentaux du droit des contrats et de la famille sont en jeu**, qu'ils s'appliquent ou non, **dans les situations d'occupation partagée d'un logement.** Quant aux solidarités « publiques » qui mobilisent l'État, coexistent les aides spécifiques du F.S.L., Fonds de Solidarité pour le Logement, servies dans le cadre des Plans départementaux d'Action pour le Logement des personnes défavorisées, l'APL ou le RSA contribuant à rendre solvables des ménages. Enfin, depuis décembre 2000, **une solidarité territoriale exprimée en quota minimum de logements sociaux** s'impose aux municipalités et communautés d'agglomérations urbaines.

**Les solidarités sont autrement innommées ou informelles.** En droit, parmi d'autres dispositifs ayant pour effet de redistribuer ou du moins visant à accroître l'offre de logements disponibles, **la réquisition avec attributaire de logements vacants**, justement au cœur de l'actualité ces dernières semaines, présente, pour les propriétaires personnes morales réfractaires à la location, un caractère dissuasif, voire coercitif, peu conforme à l'idée de solidarité. **En fait**, les solidarités sont pour beaucoup issues de l'action et d'initiatives associatives. Conviées par la loi pour participer aux missions publiques et actions privées en matière de logement, les associations agréées siègent avec voix délibérative dans les organes spécialisés, Agence Nationale pour

l'Habitat, Agence du 1% (pour la participation des employeurs à l'effort de construction), et surtout dans les commissions d'attribution de logements sociaux et les commissions de médiation appliquant le DALO. Leur force de proposition à l'échelle nationale résulte de l'exercice concret de la solidarité sur tout le territoire sous des formes originales, alternatives de promotion immobilière et de gestion locative. Elles ont notamment éprouvé le modèle de la sous-location.

**Le but cette présentation est de cerner le concept de solidarité en droit positif** - le droit qui s'applique aujourd'hui en France et se construit parfois à partir de pratiques sociales innovantes : des solutions concrètes originales, adaptées et appliquées dans des conventions, sont souvent reprises par le législateur, tel le système dit de Pass-foncier consistant à dissocier et différer l'acquisition du terrain financé par une commune pour soutenir l'accession à la propriété.

Christelle Coutan-Lapalus présentera les mécanismes du droit civil distincts de la co-titularité (du bail) et de la solidarité dans les dettes ménagères, c'est le régime légal entre époux, inapplicable entre concubins, et la technique contractuelle – la clause de solidarité - opérant comme une garantie du paiement du loyer et des charges. Ces mécanismes sont déterminants des rapports juridiques, triangulaires en quelque sorte, qui s'instaurent ou non avec les bailleurs et autres créanciers dans diverses **situations de partage**, qu'il s'agisse de cohabitation ou d'hébergement à caractère privé, de prêt d'un local à usage d'habitation ou de sous-location, ou plus fréquemment de co-location, entre des occupants qui sont préalablement liés ou non par des obligations civiles, conjugales ou familiales. On parle par ailleurs de mutualiser les risques locatifs par une CMU logement ou une garantie universelle des loyers.

Dans la suite de son intervention, Martine Barré-Pépin présente les principales **solidarités publiques**, dans la double perspective **du logement abordable et du logement partagé**. Elle pointera les dispositifs existants, avant et afin de dessiner des modèles pertinents, dans le contexte de la crise, de ces nouvelles formes de logement.

- **Le logement abordable**

La question de l'offre de logements à un prix supportable est cruciale aujourd'hui où **le coût du logement** pèse de plus en plus sur le budget des familles, avec un taux d'effort extrême pour les ménages français défavorisés.

Le **logement abordable** est précisément la cible de nombreux et récents dispositifs du droit de la construction et de l'habitation et du droit de l'urbanisme. Jean-Philippe Brouant et Caroline Bugnon exposeront l'ensemble et certaines des mesures en particulier – les partenariats - de mobilisation pour le logement. Adoptées notamment par la loi « Boutin » de mars 2009, ces mesures ont pour objectif de favoriser la promotion, le financement, la construction et la commercialisation de logements privés et sociaux abordables.

Au cours des deux dernières décennies, différents dispositifs législatifs visant notamment **un objectif et des mécanismes de solidarité** ont été créés pour pallier l'insuffisance de logements sociaux et/ou le manque de logements adaptés aux évolutions économiques et sociales – d'un côté, hausse des coûts énergétiques, baisse de revenus, privation de ressources et endettement, de l'autre, multiplication du nombre de ménages (personnes isolées, âgées, familles monoparentales ou recomposées), et aussi pour remédier aux situations trop fréquentes de logement indigne qui en résultent.

- ✓ **Instituée par la loi SRU du 13 décembre 2000, la solidarité urbaine**, tout d'abord, est un **instrument de rééquilibrage territorial** de la production de logements sociaux dont le manque – Martin Hirsch le chiffre à 500 000 en Ile de France - résulte « *exactement de ce qu'on a sacrifié au milieu des années 70 par la réduction de moitié de l'ambition des villes nouvelles, 100 000 pour chacune des cinq créées en région parisienne* » et dont « *le rythme de construction (est ralenti) par les égoïsmes communaux* ». Pour la promotion immobilière et

l'aménagement des villes, la solidarité territoriale s'impose depuis aux communes les plus importantes tenues à un quota de logements sociaux relevé de 20 % à 25 % par la loi Duflot en janvier 2013. **La qualification juridique et le mode de décompte des logements sociaux** constituent d'ailleurs un enjeu politique : ainsi, pour « gonfler » les chiffres, il a été tenté, lors des débats de la loi de mobilisation pour le logement de 2009, d'inclure dans le quota légal les logements vendus par les OHLM à leurs occupants. Pourtant ces logements cédés en accession sociale sécurisée sortent bien du parc social ; ils relèvent alors du régime des copropriétés privées.

- ✓ **Le SLS, Supplément de Loyer de Solidarité**, est un surloyer dû par des locataires en HLM dont les ressources excèdent les plafonds auxquels est subordonné l'accès au parc social. Initialement, il a été conçu comme un instrument de mixité sociale. L'évolution des conditions de son application vers davantage de rigueur – l'abaissement des seuils de dépassement et surtout, l'éventualité de la perte du droit au maintien dans les lieux (ou dans le parc) depuis mars 2009 – montre les changements de priorité dans les objectifs des pouvoirs publics en matière de gestion (et de « peuplement ») du parc HLM. Ce qui est désormais recherché, c'est une mobilité résidentielle qui libère de l'offre.
- ✓ **La solidarité se traduit par diverses aides sociales dédiées ou non au logement** – tel **le RSA** (revenu de solidarité active) institué en 2009. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 juillet 1989 proclame le droit au logement dont l'exercice implique la liberté de choisir son mode d'habitation, en location ou accession à la propriété, dans un texte qui régit les rapports privés locatifs et ne concerne donc pas les personnes qui sont en manque et en recherche d'un logement. Pourtant, depuis la loi « Besson » de mise en œuvre du droit au logement du 31 mai 1990, ce droit se concrétise par des mesures financières et autres d'appui aux personnes défavorisées. **Les Fonds départementaux de Solidarité pour le Logement** servent ainsi diverses aides à l'accès et au maintien dans le logement, qu'il soit en propriété ou locatif, à tous les candidats ou habitants en place, quel que soit leur statut d'occupant. À propos de ces aides au logement différenciées selon les besoins qui ne sont **pas réservées aux habitants du parc social ni aux locataires**, on peut d'une part constater, sinon la méconnaissance, en tout cas, le manque d'information aux ayants-droit de la part de professionnels du secteur privé, agents immobiliers ou du crédit. D'autre part, évoquer l'effet indirect qu'elles auraient sur des loyers portés à la hausse par les bailleurs qui en tiennent compte.
- ✓ La qualité du logement coûte cher à la collectivité et aux particuliers. Le vieillissement du parc locatif souvent dégradé met en cause les conditions d'habitabilité et les droits fondamentaux des occupants. La **rénovation urbaine** est l'une des missions des OHLM. Ceux-ci programment et réalisent des opérations de réhabilitation et de démolition avec relogement dans des immeubles neufs qui renchérissent le logement tout en améliorant les qualités, notamment énergétiques. Aussi est-ce bien dans le parc privé que se posent plus gravement la question du logement indigne et celles, corollaires, du traitement, respectivement par les préfets et les maires, de l'insalubrité et de la dangerosité des immeubles et locaux d'habitation ainsi que de l'application des obligations et critères de décence. Dans la presse datée de ce vendredi 17, on parle d'un volet **du projet de réforme Urbanisme et Logement pour la réhabilitation des copropriétés dégradées** qui représentent 15 % du parc et un million de logements (Rapport Claude Dilain, Le Monde 17 mai 2013).

- **Le logement partagé**

Stricto sensu, il s'agit de logements – maisons et appartements – existants, occupés par plusieurs personnes, familles ou ménages. Avec quel titre d'occupation, quels droits et obligations solidaires ? Dans notre programme, la notion est équivoque puisqu'elle recouvre une tout autre

réalité relative aux types et statuts - individuel, collectif ou autre - de l'habitation et concerne, en particulier, des opérations d'autopromotion **d'habitat participatif destiné à accueillir de nouveaux habitants**. Corinne Manson interviendra sur ces entreprises.

Dans les deux cas de figure, divers facteurs justifient le recours à un mode de partage plus ou moins imposé ou choisi : difficultés et dynamiques économiques, sociétales ou médicales, perte d'autonomie ou solitude, solutions d'entraide et de coopération entre candidats à l'accèsion ou générations, comme dans les exemples d'habitat intergénérationnel. La réalisation collective ou participative de logements devient une alternative pour obtenir plus d'espace à moindres coûts. Vivre à plusieurs dans un logement ne se limite plus aux années de la vie estudiantine en colocation. À tel point qu'une redéfinition de l'unité statistique de ménage établie en France sur un critère de résidence plutôt que sur la mise en commun des dépenses et ressources pourrait en résulter.

À des situations de « sous » ou de « sur-occupation » des logements, correspondent des cas de cohabitation « voulue » ou « subie » du fait des circonstances. S'agissant des pratiques de colocation qui se sont répandues, des mesures récentes, dérogoires à son interdiction de principe, encouragent et encadrent la sous-location pour des jeunes de moins de 30 ans et des personnes âgées ; et de nouveaux dispositifs de « portage locatif » sont envisagés - ainsi le CROUS, locataire d'un OHLM, peut sous-louer à des étudiants. S'il n'en porte pas le nom, il s'agit bien d'un dispositif de solidarité.

Le mécanisme de portage locatif, par lequel un sous-locataire est pris en charge par un CCAS ou une association titulaire du bail, dit « glissant » au cas où il est repris par le sous-locataire, a d'abord été conçu pour les « déshérités » : il a en effet été introduit dans le Code de la construction et de l'habitation par la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998. Il y est repris et étendu par la loi du 25 mars 2009 dans des dispositions sur la sous-location. Celles-ci visent à encourager le partage de logements sous-occupés, habités par des ménages de plus en plus nombreux constitués d'une personne seule, célibataire, divorcée ou âgée ; dès lors, précisant le régime du sous-contrat, ce nouveau corps de règles devient une mesure généralisée de gestion de l'occupation du parc social.

**Logement ou habitat partagé, initiatives de communauté et expériences solidaires** posent entre autres ces questions :

- ✓ **le droit doit-il et comment encadrer ces nouvelles entreprises et pratiques de logement ?**
- ✓ **quels ajustements juridiques vont-ils en résulter ?** Ainsi, dans un contentieux de permis de construire, un arrêt du Conseil d'État du 12 décembre 2012 donne une définition de l'habitation individuelle apparemment contraire au zonage de documents locaux d'urbanisme.
- ✓ **enfin, la reconnaissance d'un statut de cohabitant doit-elle nécessairement s'accompagner de la réduction du montant des aides sociales, type APL ?**

Ces **modes partagés d'occupation du logement et de promotion d'habitations** doivent en tout cas être « **saisis** » **par le droit**. On voit en effet se multiplier les pratiques de nouveaux marchands de sommeil dans les communes pavillonnaires franciliennes. La plupart des appartements ou pièces qu'ils louent ne répondent pas aux conditions d'habitabilité ni aux critères de décence. De nombreuses situations de mal-logement, de sur-occupation, de sous-équipement et d'insalubrité apparaissent. Ces initiatives frauduleuses de découpage plutôt que de partage d'habitations sont illégales et condamnables. Tirant profit de situations d'urgence, ces marchands de sommeil ont acquis des pavillons dans de nombreuses communes de banlieue et les louent « à la découpe » en s'affranchissant des règles d'affectation et des normes de décence. Ce sont bien entendu des cas de **logement indigne** selon la définition de la loi du 25 mars 2009 qui désigne à la fois les situations de péril, d'insalubrité relevant des pouvoirs du maire et du

préfet, et celles de **non-respect des obligations de décence par les bailleurs privés et sociaux** : « *constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé* ».

Pour terminer cette entrée en matière, il reste à s'interroger sur l'effectivité du droit, autrement dit, sur **l'efficacité des mesures adoptées depuis 1989 et 1990**, en près de vingt-cinq ans, pour mettre en œuvre les politiques de l'habitat et sur l'utilité de celles introduites récemment, de décentralisation et de mobilisation, pour résoudre les problèmes du logement (qu'évoqueront Jean-Philippe Brouant et Caroline Bugnon). En termes de solidarité, que dit le droit et que peut encore le droit ?

Avant tout, il pose des **principes intangibles, celui de la dignité humaine**, ou contingents, tels **l'objectif de cohésion sociale et le droit au logement**. Il en forge également les outils d'application – critères de décence, organes de contrôle et d'intervention, recours et procédures de surendettement ou d'expulsion, par exemple. Or ces instruments d'action sont constamment à adapter, à réformer.

Il y a **abondance de dispositifs** supplétifs de volonté, incitatifs ou impératifs et contraignants. Entre ordre public de direction des lois successives d'orientation et de programmation (Borloo, Boutin, Duflot) ou la loi Liberté et Responsabilité Locale de 2004, et ordre public de protection, sauvegardant des intérêts de particuliers (emprunteurs immobiliers, locataires) dont la situation de dépendance à l'égard des professionnels de la vente ou du crédit immobiliers et des bailleurs, les soumet à une loi contractuelle dont les termes leur seraient autrement défavorables voire intolérables.

En système libéral, ces deux dimensions – dirigisme et rééquilibrage des relations contractuelles au bénéfice de la partie faible – sont indissociables dans la **réglementation de contrats privés et publics**.

Ainsi, pour les accédants à la propriété de leur habitation, le droit spécial de la consommation a institué des conditions suspensives qui, en liant la validité des contrats de prêt à celle des contrats d'acquisition et réciproquement, les protègent contre des engagements sinon intenable, contraires à leur intérêt. Les contrats de promotion immobilière, les ventes d'immeubles sur plan, VEFA (ventes en l'état futur d'achèvement) à des particuliers qui avancent des fonds pour en financer la construction sont tous assujettis, sous peine de nullité, à des garanties bancaires d'achèvement qu'il conviendrait certainement, en dépit de leur coût, de transposer à des opérations en autopromotion.

Quant à la loi de 1989 qui régit les baux d'habitation, elle a fait l'objet de constantes réformes ; notamment, avec l'introduction, en 2000, des dispositions relatives au logement décent – un décret fixe les règles de santé et sécurité, éléments d'équipement, de confort et d'hygiène, surfaces minimales - qui s'imposent également aux bailleurs du parc social et du parc privé et s'appliquent à des contrats (locations en meublé, de fonction) pourtant non soumis au régime des baux à usage d'habitation principale et mixte.

Malheureusement, ce régime n'appréhende pas les formes nouvelles d'habitation de fortune et précaires telles que le camping à l'année, la résidence en mobil-home, les nuitées à l'hôtel, l'installation dans des cabanes, les squats et les bidonvilles. Désignées « zone grise du logement » par la Fondation Abbé Pierre, elles correspondent à la qualification d'habitat indigne et sont juridiquement inconcevables en tant que logement autonome et décent ou local approprié à l'habitation, offrant des conditions objectives d'habitabilité. En revanche, la plupart relève de la police générale et spéciale, pour la santé et la sécurité, des préfets et des maires souvent débordés par l'urgence et l'ampleur du problème.



### ***Intervention 3 : « Cotitularité et solidarité : règles légales et outils conventionnels »***

**Par Christelle COUTANT-LAPALUS :**

*Maître de Conférences à l'Université de Bourgogne*

La cotitularité et la solidarité sont, sur le plan juridique, deux piliers essentiels à l'une des formes les plus développées à l'heure actuelle de logement locatif et partagé : la colocation. En effet, ces notions vont contribuer, d'une part, à l'effectivité de la colocation et, d'autre part, à son attractivité.

**La cotitularité est un mécanisme juridique en vertu duquel plusieurs personnes vont pouvoir disposer des mêmes droits sur le logement loué.** Concrètement, ces personnes vont passer du statut d'occupant au statut juridique de locatif. Parallèlement, la solidarité permet aux propriétaires bailleurs de pouvoir exiger de n'importe lequel de ses locataires le paiement de la totalité des dettes locatives (loyers et charges, dégradations et réparations locatives).

La cotitularité va permettre d'assurer aux occupants une protection garantissant notamment le maintien dans les lieux, alors que la solidarité va renforcer l'attractivité de la colocation pour le bailleur, puisqu'elle va lui offrir une garantie supplémentaire, sans le moindre coût, qui réduit considérablement le risque d'insolvabilité et qui va également participer au maintien dans les lieux en réduisant les risques de résiliation du bail pour défaut de paiement.

Dans le droit français il existe **deux sources de cotitularité et de solidarité : la loi et le contrat. L'objet de cette présentation est de montrer que, selon leur nature (légale ou conventionnelle, la cotitularité et la solidarité ne produisent pas les mêmes effets.** Christelle Coutant-Lapalus confrontera ces notions pour montrer quels sont les attraits, les limites voire les dangers occasionnés lorsque cotitularité et solidarité changent de nature, et suggérera d'éventuelles évolutions. Pour cela, elle présentera dans un premier temps la cotitularité et la solidarité légale et, dans un second temps, elle exposera ce qu'il en est des règles de solidarité et de cotitularité conventionnelle.

- **Cotitularité et solidarité légale**

Le droit français ne reconnaît qu'à certains ménages la cotitularité de plein droit sur le bail d'habitation alors que depuis quelques années il a étendu les règles de solidarité légale.

- ✓ **Cotitularité légale :**

Seuls les couples mariés peuvent bénéficier de ce droit automatique sur le logement. Dès 1962, le Code civil a prévu que le droit au bail d'un local qui sert effectivement à l'habitation du couple est réputé appartenir à l'un et l'autre des époux. Concrètement cela signifie qu'à partir du moment où un couple marié occupe un logement et dispose sur ce logement d'un droit au bail, les deux époux sont titulaires de droits sur le logement sans qu'aucune formalité ne soit nécessaire.

Il est évident que cette règle est extrêmement protectrice pour les époux car ils peuvent opposer les mêmes droits au bailleur, mais cette protection se manifeste surtout au moment de l'extinction du contrat. Les deux époux étant titulaires d'un droit au bail, lorsque le bailleur leur délivre un congé, il est obligé de délivrer un congé distinct à chacun des époux. A défaut de quoi, celui qui n'en a pas été destinataire a le droit de rester dans les lieux. A l'inverse, si l'un des époux délivrait un congé sans en avertir son conjoint, ce congé serait valable mais ne serait pas opposable à son époux, celui-ci pouvant décider de rester dans le logement.

Cette règle de cotitularité par son caractère automatique, par la protection qu'elle confère - puisque c'est une règle d'ordre public - protège le logement familial. La critique que l'on pourrait formuler aujourd'hui à l'égard de cette règle, c'est qu'elle est strictement limitée aux couples mariés. Les tribunaux refusent catégoriquement de l'appliquer aux couples liés par un PACS (Pacte civil de solidarité) et aux concubins. Le législateur semble donc, pour l'heure, réticent à l'étendre à d'autres occupants que les époux.

✓ **Solidarité légale :**

En revanche, concernant la solidarité légale, le législateur semble avoir quelque peu fait évoluer sa position et développer son champ d'application. L'objectif de la solidarité légale est de favoriser le crédit des époux. Cela va permettre lorsqu'une dette est contractée par l'un des époux d'autoriser le créancier à agir contre l'autre conjoint pour le paiement de la dette. Dans le Code civil cette solidarité se limite aux dettes ménagères dont les loyers et les charges locatives font partie. C'est une solidarité qui a un large champ d'application puisqu'elle est d'ordre public : elle s'applique à l'ensemble des couples mariés, quel que soit leur régime matrimonial, et se poursuit tant que le mariage subsiste. Elle se maintient donc même quand les époux sont séparés de fait, même lorsque le juge aux affaires familiales les a autorisés à habiter séparément.

Depuis quelques années, cette règle de solidarité légale a été étendue aux partenaires liés par un PACS et ce, dès 1999. Cette solidarité est un peu différente puisqu'elle s'applique « aux besoins de la vie courante » dont relèvent les loyers et les charges. Un bailleur qui a pour seul locataire une personne liée par un PACS est donc en droit de demander la totalité du loyer et des charges à l'autre partenaire, même si celui-ci n'a pas signé le contrat de location.

Dans ces conditions, on comprend qu'un bailleur puisse être plus enclin, lorsqu'il a à louer un bien et qu'il souhaite qu'il y ait plusieurs preneurs, à le louer à un couple marié ou lié par un PACS, car la solidarité quant au paiement des dettes sera automatique ; ce qui signifie également que, s'il n'y a pas de clause dans un contrat, il n'y a aucun risque d'interprétation d'une clause qui serait mal formulée et enfin, cela lui assure également de savoir jusqu'à quand cette solidarité se maintiendra puisqu'elle est clairement définie dans les textes. Cette solidarité légale présente toutefois un inconvénient pour le bailleur car elle pourra s'arrêter avant l'extinction du contrat si le couple se dissout, alors que lorsqu'elle est de nature conventionnelle, elle pourra être maintenue jusqu'à l'extinction du contrat.

En dehors des couples mariés et liés par un PACS, la cotitularité et la solidarité ne peuvent être que conventionnelles.

• **Cotitularité et solidarité conventionnelle**

Que la colocation soit un choix, une nécessité, qu'elle soit le résultat d'un lien affectif (concubins) ou de considérations financières (étudiants), de raisons culturelles ou mêmes qu'elle repose sur une philosophie de vie, elle ne pourra reposer que sur des outils conventionnels qui semblent aujourd'hui un peu risqués et mériteraient peut-être d'évoluer.

✓ **Cotitularité conventionnelle :**

Il est permis en droit français, par n'importe quel bailleur à n'importe quel preneur, de conclure un contrat ou plusieurs personnes auraient la qualité de locataire. C'est la liberté contractuelle. On ne peut jamais forcer un bailleur à louer à plusieurs personnes, si ce n'est à des époux. De même, on ne peut jamais obliger un preneur à partager son logement avec d'autres personnes. En revanche, si les volontés du bailleur et des preneurs se rencontrent sur ce point, le droit français laisse une totale liberté aux cocontractants. Cela peut se produire dès la formation du contrat ou intervenir en cours d'exécution ; dans cette dernière hypothèse, ce sera toutefois un

nouveau contrat de location. Il est donc assez aisé d'instaurer une cotitularité conventionnelle puisqu'il suffit simplement que deux volontés se rencontrent.

Cependant, la cotitularité conventionnelle ne confère pas la même protection que la cotitularité légale. Lorsqu'elle est de nature conventionnelle, il est possible de prévoir dans le contrat que le bailleur peut délivrer un seul congé et que ce congé sera opposable à l'ensemble des locataires. A l'inverse, lorsqu'un des colocataires délivre un congé, selon les termes du bail, il peut être prévu que ce congé entraînera l'extinction du contrat à l'égard de tous. La cotitularité conventionnelle pourra donc présenter une protection différente de celle conférée par la cotitularité légale, puisqu'elle dépendra de la volonté des parties et de ce qu'elles auront décidé de mettre dans la rédaction des clauses du contrat.

En pratique on constate souvent que lorsqu'un bailleur accepte qu'il y ait plusieurs preneurs, il exigera la plupart du temps qu'il y ait une clause de solidarité.

Sur un plan juridique, lorsqu'il y a plusieurs occupants dans un même logement et un seul locataire, le bailleur ne peut exiger le paiement du loyer et des charges qu'au locataire. S'il n'y a qu'une clause de cotitularité, le bailleur est alors en droit de demander le paiement d'une partie du loyer et des charges à chacun des locataires, mais il devra procéder par « viriles », c'est-à-dire qu'il devra diviser sa demande en autant de parts qu'il y a de locataires et en aucun cas, si l'un d'entre eux ne paie pas, il ne pourra demander aux autres de payer à sa place.

#### ✓ **Solidarité conventionnelle :**

Dans ces conditions, on comprend bien tout l'intérêt de la clause de solidarité qui va permettre au bailleur de demander à n'importe lequel de ses locataires le paiement de la totalité des dettes. Le bailleur n'a donc aucun intérêt à ne pas insérer une clause de solidarité et, la plupart du temps, il va conditionner son accord sur le fait qu'il y ait plusieurs preneurs à l'insertion d'une clause de solidarité.

Cette clause de solidarité présente également pour le bailleur l'intérêt de perdurer jusqu'à l'extinction du contrat. Cependant, elle est aujourd'hui la source la plus importante de contentieux. En effet, lorsqu'un étudiant qui vit en colocation doit quitter son logement pour poursuivre ses études dans une autre ville ou lorsque des concubins décident de se séparer, la personne qui quitte le logement perd la qualité de preneur mais reste solidaire jusqu'à l'extinction du contrat. Cela signifie qu'en cas de défaut de paiement de la personne continuant à occuper le logement, le bailleur pourra exiger la totalité du paiement à la personne qui en est sortie. Dans la jurisprudence, le contentieux le plus important concerne les concubins. La clause de solidarité peut donc faire de la colocation - au départ un outil économique attractif - un outil extrêmement dangereux. Certes, juridiquement, celui qui a payé le bailleur sera en droit d'exercer un recours contre celui qui est resté dans les lieux. Si l'on est dans l'hypothèse de la mauvaise foi, ce recours a des chances d'aboutir, mais si la personne qui reste dans les lieux est vraiment insolvable, le bailleur n'a pas pu obtenir de lui le remboursement de la dette et on ne voit pas comment la personne qui se voit dans l'obligation de rembourser les dettes obtiendra plus facilement le paiement.

Les outils conventionnels ont donc le mérite de pouvoir être adaptés en fonction des situations et des besoins et sont extrêmement intéressants au regard de cette malléabilité que ne présentent pas les outils légaux. Pour autant, ils sont également source d'incertitudes et surtout ces mécanismes sont méconnus des colocataires qui, pour la plupart, n'ont pas pris conscience que s'ils quittaient le logement, ils pourraient être tenu de continuer à payer les loyers et les charges. Cette règle de solidarité jusqu'à extinction du bail (3 à 6 ans) peut occasionner des situations économiquement dramatiques.

Pour conclure, **les outils juridiques existent, il n'est peut-être pas nécessaire d'en créer de nouveaux.** En revanche, que ce soit pour **les outils légaux ou conventionnels**, il serait peut-être souhaitable qu'ils **fassent l'objet de quelques évolutions.**



## Discussions-échanges

**Jean-Philippe Brouant (Université Paris I Panthéon Sorbonne)** : Sur la question de la cotitularité, j'ai été particulièrement sensible au fait d'apprendre qu'un PACS n'entraînait pas automatiquement le fait d'être cotitulaire d'un bail, ce qui soulève beaucoup de questions notamment sur des dispositifs tels que le DALO. En effet, le Conseil d'Etat a récemment considéré que l'exigence de régularité du titre de séjour devait s'imposer à l'ensemble des personnes composant le ménage, en se fondant justement sur le fait que finalement le DALO était accordé aux ménages et non pas aux personnes. Cela soulève de nombreuses questions et des difficultés sur le plan civil qu'il faudrait analyser.

**Christelle Coutant-Lapalus** : *La question est de savoir si le PACS relève du droit de la famille ou s'il ne s'agit que d'un contrat entre deux personnes. Même si l'on a tendance à le rapprocher du droit de la famille, cela reste une vraie question qui va peut-être s'orienter différemment avec le mariage pour tous. Pour l'heure, le PACS est un outil permettant à la France de ne pas être condamnée au titre de la discrimination envers les couples homosexuels puisqu'elle leur offre une forme de conjugalité très proche, sur un plan patrimonial, du mariage. Maintenant que l'on se dirige vers le mariage pour tous, il n'y a peut-être plus de raisons de rapprocher autant le PACS du mariage. On pourrait donc peut-être assister à une tendance à l'éloignement ou à une distinction plus forte entre le PACS et le mariage, et éventuellement à des changements dans la manière d'appréhender la notion de ménage et ses exigences.*

**Catherine Baumont (Université de Bourgogne)** : Sur cette dernière remarque, toutes les questions qui seront évoquées sur le logement partagé poseront celle de la définition du ménage. Le ménage est une unité statistique établie par l'INSEE sur un critère de résidence. Il s'agit de l'ensemble des personnes habitant un logement, quel que soit leur lien de parenté. Une définition qui n'est finalement pas adaptée au partage de logements par des personnes. Dans d'autres pays, c'est plutôt la mise en commun de ressources qui permet de définir un ménage.

**Emmanuel Raoul (Secrétaire permanent PUCA)** : Sur la question de savoir si le PACS relève du droit des familles ou du droit des personnes, il faut rappeler que le PACS est un outil utilisé avant tout par les couples hétérosexuels ce qui teinte très fortement la perception que l'on peut en avoir pour savoir s'il relève du droit des familles ou des personnes. Il est en effet possible de l'observer de manière générale comme une sorte d'antichambre du mariage pour une part considérable de la population.

Je souhaiterais également revenir sur un élément fort de votre discours : la définition par le droit de ce que vous avez appelé la dignité humaine et qui est un sujet essentiel pour les politiques du logement. Comment définir cette dignité humaine ? Pour les personnes qui ont en charge l'élaboration des politiques publiques, cela ne va pas de soi. Nous sommes tous capables de lister un certain nombre d'instruments des politiques du logement, par contre nous sommes incapables d'en décrire le cadre conceptuel actuel. Il y a eu une première période, après la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale, où la politique du logement consistait à reconstruire au prix le plus bas. Cette approche dirigiste était claire et ne posait pas de problème de compréhension. Dans un deuxième temps, la politique du logement est passée d'une approche centrée sur la notion de logement à une approche reposant sur la notion d'habitat. Aujourd'hui, le DALO est une évolution fondamentale, puisqu'il nous fait basculer dans une politique du logement qui met au centre l'individu.

**Martine Barré-Pépin :** *Pour nous juristes, le logement est un lieu d'exercice de droits fondamentaux. Il n'y a pas que la dignité derrière cette notion mais également la vie privée, la santé... ce qui engendre des implications et des obligations de l'extérieur. Un bailleur ne peut par exemple pas prendre la photographie d'un logement mal tenu pour résilier le bail, parce que c'est la personne qui est protégée. Sur le logement, on peut quand même identifier des critères objectifs pour approcher la dignité humaine, même si elle est difficile à définir clairement. Elle a valeur de principe et se décline par exemple dans des critères objectifs de décence (par exemple l'interdiction de louer un bien de moins de 9 m<sup>2</sup>).*

**Emmanuel Raoul :** Je comprends la nécessité qu'il y a à être précis dans les approches juridiques, notamment sur cette question des 9 m<sup>2</sup>. En même temps, il est de notre responsabilité de dire que cette règle des 9 m<sup>2</sup> pose question. En quoi, il y aurait une vérité « immanente » qui ferait de cette règle un élément de définition de la dignité d'un logement et même d'un logement. Les notions de logements dignes, indignes et la notion même de logement doivent être réinterrogées.

**Anastasia Touati (Chargée de projet PUCA) :** Vous avez abordé les questions de découpage et de division dans les tissus pavillonnaires. Votre manière de la présenter était très intéressante en disant que finalement, cela aboutissait à des situations de logements indignes ou insalubres. Je voudrais juste insister sur le fait que cela n'est pas si évident que cela. Dans certains cas cela peut effectivement mener à des situations de logements qui, du point de vue du droit, sont indignes, dans d'autres, à des situations de logement tout à fait décentes. Par contre, elles sont effectivement illégales. Tout cela pour souligner qu'illégalité ne signifiait pas forcément indignité pour les personnes. Il faut distinguer certaines pratiques informelles qui peuvent mener à des situations dangereuses, mais également trouver les pratiques non déclarées qui peuvent mener à des situations intéressantes à mobiliser de par les formes d'habitat auxquelles elles donnent lieu et parce qu'elles sont décentes, même du point de vue du droit.

**Martine Barré-Pépin :** *Vous avez parfaitement raison, j'entends bien le fait que nous soyons à la recherche de solutions et c'est bien comme cela que l'on appréhende les questions. Il est juste de dire que l'on peut très bien découper des pavillons si l'on équipe correctement les logements. Il y a le respect des règles d'occupation, d'une part, et le respect des règles de décence, d'autre part. Des actions peuvent être entreprises sans être dans la légalité, les squats par exemple. Mais il faut aussi être conscient que cela a des conséquences juridiques. S'il y a des espaces disponibles en banlieue, il faut trouver des solutions pour en faire bénéficier ceux qui seraient demandeurs. Mais il faut aussi en définir le cadre juridique, comme le titre d'occupation, car les conséquences peuvent être dramatiques, notamment en cas de séparation. Le contrat est un instrument de prévision, on peut être en dehors d'un contrat réglementé mais pas en matière de location où les contrats sont conçus pour protéger et sont soumis à un ordre public. Il est vrai que c'était un biais pour les pouvoirs publics d'introduire ces règles de décence pour permettre que des logements indignes ne soient pas nécessairement vidés : cela permettait de continuer agir mais cela fait également appel au bailleur qui doit payer, et c'est surtout sur ce point qu'il y a des problèmes.*

**Jean-Philippe Brouant :** Ces évolutions et ces modes de transformation de l'habitat sans aucun contrôle à travers les documents d'urbanisme ou les règles locales, qui font en sorte qu'une affectation soit prévue et des réseaux adaptés aux logements créés, intéressent aussi les pouvoirs publics. Il faut faire attention au glissement vers cette notion de logement minimum ou de logement universel. Il faut aussi bien avoir à l'esprit qu'il n'y pas automaticité du lien entre divisibilité et insalubrité mais il faut également conserver du recul sur le sens du contrôle public de l'affectation du logement et du territoire.



## *Session 1 : Le logement abordable*



### *Intervention 1 : « La production de logements privés abordables »*

**Par Jean-Philippe BROUANT**

*Maître de Conférences de droit public à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne, Ecole de droit de la Sorbonne, Codirecteur du SERDEAUT*

Les juristes sont attachés au sens des mots et à leur inscription – ou non – dans les textes normatifs. Sur ce point, quelques réflexions peuvent être proposées.

D'une part, le logement abordable n'existe pas en droit français : l'article L 300-1 du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH) mentionne l'existence d'un droit à un logement décent et indépendant garanti par l'État à toute personne qui n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. D'autre part, la notion de logements privés abordables ne figure pas plus dans les textes juridiques. Difficile dès lors pour un juriste de traiter d'un sujet qui ne dispose d'aucune concrétisation dans les textes. Toutefois, ces derniers vont pouvoir développer un certain nombre d'analyses sur ces questions.

Sur la notion de logements abordables, on voit bien le sens de cette expression issue de l'anglicisme *affordable housing*. La notion d'abordable peut être ici comprise comme signifiant accessible, en parlant d'un prix, d'un prix raisonnable. Surgissent immédiatement un certain nombre de questions sur ce qu'il faut entendre par « prix raisonnable ». Soit l'on se situe du côté du demandeur de logement, ce qui fait référence à une notion de taux d'effort et, pour certaines populations très défavorisées, les logements les plus sociaux à savoir les PLAI (Prêts Locatifs Aisés d'Intégration) ne sont pas toujours accessibles ou abordables. Soit l'on se situe du côté des producteurs et financeurs des logements, et le caractère raisonnable du prix est une notion difficile à apprécier.

Cette notion de logement abordable, si elle a les faveurs de la communauté scientifique, n'a pas reçue de consécration par **le législateur qui lui préfère la notion de logement social**. Encore faut-il préciser également que cette dernière notion est susceptible de recevoir différentes définitions en fonction des multiples législations qui l'utilisent. On peut néanmoins s'accorder sur le fait que l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) fait reposer la notion de logement locatif social sur une définition qui dépasse ce que les juristes appellent le critère organique. Un logement locatif social n'est pas seulement, ou pas forcément, un logement géré par un organisme HLM. La loi fait figurer sous cette bannière les logements conventionnés à l'aide personnalisée au logement (APL), quel que soit le statut du propriétaire de ces logements. Ces logements conventionnés peuvent donc être des logements privés sociaux. Tout comme les logements sociaux des organismes HLM, ils sont soumis à un loyer encadré et leur accès est réservé à des personnes dont les ressources ne dépassent pas un plafond déterminé par les textes. Deux différences importantes existent néanmoins : d'une part, les logements locatifs des organismes HLM sont soumis à des règles d'attribution précises, d'autre part, ces logements sont soumis à un conventionnement illimité contrairement au logement privé conventionné.

On peut d'ailleurs souligner que les textes juridiques ne sont pas des plus clairs car ils ont tendance à séparer le parc locatif social du parc privé. Par exemple l'article L. 301 – 2 du code de la construction précise que la politique du logement comprend notamment des aides publiques à l'investissement pour les travaux d'amélioration des logements existants dans le parc locatif social et dans le parc privé ou encore « des aides publiques à l'investissement pour les logements locatifs

privés soumis en contrepartie à des conditions de loyer encadré et destinés à des personnes sous condition de ressources ». Cette dernière notion recouvre encore une autre réalité que les logements privés sociaux puisqu'il s'agit des dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement locatif.

On peut également faire référence à une autre notion qui figure dans le code de la construction et de l'habitation (article R. 391 – 1 et S) à savoir celle de logements intermédiaires. Le projet de loi habilitant le gouvernement à légiférer pour accélérer les projets de construction, adopté récemment en Conseil des ministres, prévoit d'ailleurs de favoriser le développement des logements « caractérisés par un niveau de loyer intermédiaire entre celui du parc social et ceux du reste du parc privé ». Ce texte prévoit de définir un régime du logement intermédiaire afin de permettre aux collectivités territoriales d'en prévoir la production dans les documents de planification et de programmation, de mettre en place une forme de bail emphytéotique destiné à la production de ces logements et enfin, de prévoir la faculté pour les organismes de logement social de créer des filiales ayant pour activité exclusive la construction et la gestion de logements intermédiaires. Selon le rapport Massin-Laporte de février 2013 en référence à l'article 55 de la loi SRU, un certain pourcentage des obligations pourrait être rempli par des logements intermédiaires décomptés selon l'équivalence de deux logements intermédiaires pour un logement social.

On le voit le champ de définition du logement privé abordable est difficile à circonscrire. On peut même considérer que toute intervention qui vise à favoriser la production de logements agit en faveur du logement abordable en permettant par les lois de l'offre et de la demande de réduire la pression. Même si les organismes HLM sont parfois réticents vis-à-vis des promoteurs privés, ils ont de plus en plus conscience de la nécessité d'un partenariat avec ces derniers et de l'importance du parc privé dans les marchés locaux de l'habitat. En effet, la mobilité résidentielle est une notion importante et il faut pouvoir la favoriser au sein du parc social grâce en partie au parc privé.

Dans la suite de son intervention, Jean-Philippe Brouant cherche à répondre aux questions suivantes : **comment le parc privé peut-il contribuer à la solidarité et comment peut-il être mobilisé pour loger les plus défavorisés ? Comment faire en sorte qu'il soit plus facilement accessible sur un plan financier ?** Selon lui, les solutions peuvent passer par plusieurs canaux qui concernent à la fois le parc existant et la production de logements neufs.

- **Agir sur le parc existant notamment lorsque celui-ci est sous mobilisé**

Il s'agit tout d'abord de **combattre la vacance** avec des outils comme la taxe sur les logements vacants (TLV) dont le champ d'application a été élargi et le montant renforcé. Les communes dans lesquelles la TLV ne s'applique pas ont la possibilité de voter une taxe appelée taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). Depuis 2012, les communautés de communes peuvent également instaurer la THLV sur le territoire de leurs communes dès lors qu'elles n'ont pas elles-mêmes instauré cette taxe. Il y a également le système de la réquisition qui, même s'il a été amélioré par la loi du 18 janvier 2013, reste assez lourd à mettre en œuvre.

Il peut s'agir également, pour les collectivités territoriales essentiellement, de **combattre certaines formes de location**. Sur certains territoires extrêmement tendus, le développement de la location meublée, notamment à des fins touristiques, exerce une pression forte sur l'offre locative et pose question. On pourrait également s'intéresser à la question de la sous-occupation. On dénombre en France 7% de logements vacants en 2010 (2,3 millions de logements), les résidences secondaires représentent 9% du parc (3,1 millions). Une note du Conseil d'analyse économique de février dernier indiquait que la croissance du parc de logement a été entièrement absorbée depuis 1968 par l'augmentation du nombre de résidences secondaires et de logements vacants : 14,3% du parc en 2009 contre 5,6% en 1968.

Faut-il réactiver le « service municipal du logement » prévu à l'article L. 621-1 du CCH qui permet à la commune de dresser un fichier des locaux d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés pour interpeler le détenteur du logement et éventuellement réquisitionner le logement en question. Ce dispositif est intéressant car la loi de 1998 ne vise que les logements vacants, tandis que celle de 1945 visait aussi les logements insuffisamment occupés dont les résidences secondaires font partie.

- **Agir sur la production de logements à loyers maîtrisés**

Jean-Philippe Brouant passe en revue les différents dispositifs existants en la matière.

- ✓ **dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement locatif** : l'Etat encourage l'investissement locatif en contrepartie d'exemptions fiscales qui représentent un coût important pour les finances publiques (1 167 millions d'euros en métropole en 2012 d'après le projet de loi de finances pour 2013). Certes, le nouveau dispositif Duflot est plus exigeant en termes de contrepartie sociale, notamment sur les loyers pratiqués et sur les plafonds de ressources des occupants, mais on peut quand même s'interroger sur les régulations locales de ces dispositifs, car les autorités locales n'ont aucune prise sur ce marché. Il existe bien un zonage mais qui mériterait d'être affiné. Par ailleurs, on commence à voir émerger un contentieux sur le plan fiscal, c'est-à-dire des propriétaires investisseurs en contentieux avec l'administration qui leur reproche de ne pas avoir respecté les conditions de loyer qui doivent être pratiquées. Est-ce qu'on ne pourrait pas imaginer des dispositifs locaux d'accompagnement de ces dispositifs nationaux, par exemple des agences immobilières qui soient chargées de surveiller les pratiques ou au moins de produire des statistiques sur le dispositif ?
- ✓ **dispositifs destinés à encourager l'accession à la propriété** : la location accession introduite en 1984 n'a pas rencontré le succès escompté ; pour quelles raisons ? Par ailleurs, les collectivités territoriales mettent également en place des dispositifs locaux d'encouragement sous la forme d'un complément d'aide au prêt à taux zéro mis en place par l'Etat.
- ✓ **les clauses anti-spéculatives** constituent également un mécanisme qui permet de produire des logements privés à des prix abordables. Elles consistent en la cession d'un bien du patrimoine public à un prix préférentiel, sous réserve que le promoteur s'engage à répercuter ce rabais sur les loyers ou au profit des accédants. Elles soulèvent des questions juridiques notamment sur la durée des effets produits par ces clauses.
- ✓ **le mécanisme des chartes de promoteurs** : il s'agit d'un accord volontaire passé entre communes, intercommunalités et promoteurs privés et sociaux par lequel ces derniers s'engagent notamment sur les niveaux de prix de sortie en accession. Par exemple, la charte mise en place à Saint-Ouen évoque l'accession et précise qu'il sera « demandé aux investisseurs de s'aligner autant que possible sur les montants des loyers encadrés ». Ce dispositif est assez critiquable car il sous-entend que pour avoir son permis il faut répondre aux conditions posées.
- ✓ **Les dispositifs d'appui au conventionnement ANAH** : beaucoup de collectivités territoriales interviennent en relais des dispositifs de conventionnement : « Loca++ » à Grenoble, « Louez solidaire » à Paris, « Louez sans souci » à Toulouse. Est-ce que ces dispositifs sont vraiment efficaces et contrôlés ? Christian Nicol de la ville de Paris estimait que le coût de ces dispositifs par famille était d'environ 10 000 euros par an et par logement alors qu'un logement social coûte environ 50 000 euro à la construction.

Ne faudrait-il pas imaginer un peu plus de souplesse dans la possibilité confiée aux collectivités territoriales d'accorder des exemptions fiscales. On pourrait par exemple imaginer qu'elles puissent accorder des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties aux

propriétaires s'engageant à louer leur bien à un loyer encadré (les HLM en bénéficient mais sous réserve de s'engager en termes de gestion urbaine de proximité).

Enfin, la question essentielle est celle du pouvoir d'encadrement des loyers. Le Rapport Massin-Laporte, par exemple, imagine que si le propriétaire s'engage sur une évolution de loyer maîtrisée, en contrepartie le locataire accepterait des droits amoindris comme par exemple une certaine précarité dans le bail.

- **Agir sur les coûts de construction**

Une analyse de la Caisse des dépôts de novembre 2012 confirme la hausse significative des coûts de production des logements sociaux, à hauteur de 53 % sur la période 2005-2011. L'inflation normative est le plus souvent dénoncée comme contribuant au surenchérissement des coûts de construction. L'empilement de normes et de réglementations, qui apparaît lié à la généralisation du principe de précaution et aux craintes juridiques, est souvent cité comme un facteur pesant sur les prix de revient de la construction neuve, en particulier dans le secteur social qui est en général précurseur et exemplaire dans leur mise en œuvre. Dans le domaine de la construction neuve, l'accessibilité généralisée suite à la loi de février 2005 et les réglementations à caractère environnemental sont perçues comme les plus génératrices de coûts supplémentaires.

Il faut cependant souligner que les normes ne sont pas toutes d'origine publique et qu'elles ne sont pas toujours obligatoires. Il existe ainsi des normes techniques de certification qualité. Par ailleurs, on incrimine souvent le rôle de l'Union européenne dans cette inflation normative, mais il faudrait également s'intéresser à l'impact de la décentralisation sur la multiplication des strates normatives. Deux exemples peuvent en être donnés :

- ✓ les règles de financement dans le domaine du logement social qui, du fait du système de la délégation des aides à la pierre et de la décentralisation, autorisent les collectivités territoriales à définir leur propre régime d'aides. On peut assister à des dispositifs qui s'empilent et ne sont pas toujours coordonnés sur les finalités poursuivies ;
- ✓ en plus du renforcement de la réglementation en matière thermique, le Grenelle 2 permet aux documents d'urbanisme locaux d'imposer aux constructeurs, dans certains secteurs, des « performances énergétiques et environnementales » renforcées par rapport à la réglementation nationale.

Bien sûr ces réglementations sont optionnelles et les collectivités territoriales ne sont pas obligées de produire des normes dans ces domaines. Il n'en reste pas moins que le pouvoir a horreur du vide normatif et que les pratiques de sur-réglementation locale sont évidentes.

**Des réponses au problème d'empilement des normes peuvent être apportées au niveau national.** Par exemple, à propos de la mise aux normes des ascenseurs prévue par la loi de 2003 à travers un plan de mise en sécurité suite à différents accidents, Yves Jégouzo rappelait que « l'ascenseur est tout de même un des moyens de transports les plus sûrs » et la ministre a annoncé un moratoire sur la question dans le souci de mettre en œuvre le choc de simplification.

**Des expérimentations doivent également être développées au niveau local pour répondre à ce problème.** Peut-on par exemple imaginer, à titre expérimental, des zones dans lesquelles on pourrait échapper à certaines normes ou en respecter l'objectif ou l'obligation de résultat tout en bénéficiant d'une liberté de moyens ? C'était l'esprit de la proposition de loi du Sénateur Doligé en 2011 dont l'article 20 prévoyait l'instauration, dans les PLU, de secteurs de projets au sein desquels le préfet pouvait accorder des dérogations aux différentes normes figurant dans le CCH. Cette disposition a fait l'objet de vives critiques de la part de la commission en charge de son examen : d'une part, ces dérogations ont été jugées insuffisamment encadrées, d'autre part, elles ont été jugées en opposition avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

En effet, ces dérogations posent un problème vis-à-vis de la compétence effective du législateur et du principe d'égalité devant la loi.

Faut-il pour autant refermer le dossier ? Depuis la révision constitutionnelle de 2003, le législateur a la capacité de développer des expérimentations et la question de l'application des normes de construction pourrait constituer un champ très utile. Il me semble par ailleurs que la question de l'adaptation territoriale ou des dérogations aux normes doivent faire l'objet d'un débat au niveau local dans une parfaite transparence. Au fond, il revient au porteur du projet d'expliquer et de convaincre de la qualité de son projet et de sa contribution à la satisfaction de l'intérêt général. On pourrait également imaginer qu'une approbation majoritaire de ce projet par voie référendaire autoriserait à bénéficier d'un allègement de formalités procédurales. C'est peut-être le pari et l'audace de la transparence.



## ***Intervention 2 : « Les choix de localisation sont-ils contraints ou choisis ? Une approche par l'économie urbaine »***

**Par Frédéric GASCHET**

*Maître de Conférences à l'Université Université de Montesquieu – Bordeaux IV, Laboratoire GRETHA-CNRS*

L'objectif de cette intervention est de **mettre en lumière les liens entre les processus de ségrégation** - la coexistence des différents groupes sociaux, des différentes catégories de revenus dans l'espace urbain - **et la formation des prix du logement**. Pour ce faire, Frédéric Gaschet propose une présentation en trois temps : pour expliquer le rôle du niveau de ressources et plus généralement des caractéristiques socio-économiques des ménages dans le choix de leur localisation résidentielle et dans la formation des prix du logement., il commence par présenter les mécanismes de stratification résidentielle qui renvoient aux approches de microéconomie urbaine, très standardisées, insistant sur le rôle de l'accessibilité au centre dans la formation des prix et dans la détermination des choix de localisation des ménages ; dans un second temps, il montre que cette approche traditionnelle échoue à rendre compte des logiques actuelles de localisation des ménages et de formation des prix et présente un autre type de mécanisme à l'œuvre que sont les effets de voisinage, les logiques d'entre-soi ; enfin, il propose une tentative de quantification comparée de ces deux mécanismes dans la formation des prix à partir d'un travail de recherche mené sur l'agglomération bordelaise.

- **Les mécanismes de stratification résidentielle**

Ce mécanisme renvoie à l'idée que **les localisations des différents groupes sociaux, des différentes catégories de revenus dans l'espace urbain sont réglées par une logique d'accessibilité au centre**. Le modèle monocentrique suppose que les opportunités d'emplois sont concentrées dans la partie centrale des espaces urbains et donc que les ménages vont déterminer leur capacité d'enchère, c'est-à-dire leur disposition à payer pour occuper une localisation particulière dans l'espace urbain, en fonction de la distance qui les sépare du centre, supposé unique, de l'espace urbain. Le résultat élémentaire de cette approche consiste à dire qu'il y aura un arbitrage entre la rente foncière dont peuvent s'acquitter les ménages et la distance qui va les séparer du centre. Autrement dit, plus on s'éloigne du centre et plus la disposition des ménages à payer pour occuper cette localisation sera faible, du fait des coûts supplémentaires de transport qu'occasionne l'éloignement au centre.

L'introduction dans ce modèle de la coexistence de différents groupes sociaux et de différentes catégories de revenus permet de dire que si le logement est un bien normal, c'est-à-

dire si les ménages quand leur niveau de revenus augmente ont tendance à vouloir consacrer une partie de ce supplément à leur logement, alors les catégories de population aux revenus les plus élevés auront tendance à se localiser dans les parties les plus excentrées de la ville. En effet, les fonctions d'enchère des ménages aux revenus les plus faibles sont plus pentus que celles des ménages aisés, ce qui signifie que, dans les parties centrales des villes, ce sont les ménages les plus modestes qui auront la proposition d'enchère la plus élevée. Néanmoins, on constate que ces résultats sont assez éloignés de la situation observée dans les villes européennes.

Pour essayer de mieux décrire la réalité des structures de localisation observées, l'économie urbaine considère que les coûts de transport ne sont pas simplement des coûts monétaires de franchissement de la distance mais qu'ils correspondent également au coût du temps perdu dans ces transports. On peut donc supposer que la valeur accordée par les différentes catégories de ménages au coût de transport est indexée sur la valeur économique du temps qu'ils y perdent, c'est-à-dire sur leurs revenus. Ces considérations permettent de dire que **la sensibilité des différentes catégories de revenus à la proximité au centre va dépendre d'un arbitrage entre deux éléments : la valeur du temps et la préférence pour l'espace**. Si la préférence pour l'espace l'emporte, c'est-à-dire si la tendance majoritaire des ménages à hauts revenus est de consacrer une part importante de leurs ressources à une augmentation significative de la quantité et de la qualité des logements qu'ils consomment, alors les localisations excentrées seront privilégiées. Au contraire, si la capacité à s'affranchir de la contrainte de perte de temps l'emporte dans les préférences des ménages à hauts revenus, alors ils auront plutôt tendance à rechercher des localisations centrales. Cette évolution donnée au modèle traditionnelle permet de comprendre l'hétérogénéité des localisations observées dans les espaces urbains des populations à hauts revenus.

Cette approche a connu deux approfondissements pour prendre en compte certaines évolutions des structures urbaines.

Le premier consiste à intégrer dans l'analyse **le caractère polycentrique des villes**. En effet, la plupart des espaces urbains sont aujourd'hui devenus polycentriques, à la fois par création de nouveaux pôles d'emplois liés aux déplacements d'activités des espaces centraux vers les espaces périphériques, mais aussi par intégration de centralités plus petites dans l'espace d'influence des grandes métropoles. Dans tous les cas, ce caractère polycentrique ne remet pas en cause les logiques profondes de stratification résidentielle. Il est en effet possible de généraliser sans trop de difficulté les principes précédemment exposés en considérant que chaque pôle secondaire va générer à son voisinage des pics de valeurs immobilières et de densités comme les centres historiques. La logique d'accessibilité et la logique de stratification résidentielle continueraient à se déployer selon un principe organisateur qui resterait l'accessibilité aux activités, même si aujourd'hui elle doit être entendue comme une accessibilité généralisée et pas simplement résumée par la distance au centre. La seule difficulté est qu'une incertitude reste valable sur la forme exacte des gradients de prix au voisinage des centres car elle dépend des relations qu'entretiennent les différents pôles économiques d'une ville : relations de complémentarité ou de substituabilité. Autrement dit, est-ce que les différentes catégories de ménages vont valoriser l'accessibilité à un seul centre ou à plusieurs ? Les travaux menés ces dernières années conduisent plutôt à retenir une hypothèse de complémentarité.

La deuxième évolution importante concerne **la prise en compte des aménités centrales**. Cette réflexion s'appuie sur un papier de Brueckner, Zenou et Thisse (1999) qui pose la question suivante : pourquoi observe-t-on une forte prédominance des localisations centrales des ménages aisés à Paris alors qu'à Détroit la situation inverse peut être observée ? Ils proposent pour répondre à cette question une hypothèse supplémentaire selon laquelle, le centre principal, notamment de Paris, propose des aménités liées au cadre historique et que l'accessibilité à ces aménités va être valorisée de la même façon que celle au pôle d'emploi, avec une différence toutefois, c'est qu'elle est beaucoup plus sensible à la distance qui les sépare du lieu d'habitation.

Les auteurs montrent également qu'il est très facile d'intégrer ces notions dans la réflexion et qu'elles autorisent la prise en compte de deux déterminants supplémentaires des choix de localisation : la dotation relative des zones centrales en aménités et la valorisation relative de l'accès aux aménités par rapport à la demande de logement ou au coût de transport marginal.

Dans les mécanismes de stratification résidentielle présentés, les prix du logement ne dépendent que de trois facteurs : l'accessibilité aux emplois, l'accessibilité aux aménités et la quantité et la qualité de logements que veulent consommer les ménages. Cependant un autre élément intervient dans la formation des prix du logement : les externalités de voisinage.

- **Les externalités de voisinage**

**Les effets de voisinage consistent à considérer l'existence d'un ensemble d'interactions entre les comportements individuels des ménages et les caractéristiques** (sociales, économiques ou ethniques) **de leur quartier de résidence**. Les structures de peuplement des quartiers peuvent avoir un double impact sur la formation des prix du logement : cet impact transite tout d'abord par les préférences de voisinage quant à la composition socio-économique des quartiers et également par les externalités de voisinage qui correspondent aux conséquences des caractéristiques de voisinage sur les trajectoires individuelles (ex : composition des établissements scolaires).

Les préférences de voisinages sont de différentes natures :

- ✓ Schelling (1971) montre que si les populations lors de leur choix de localisation ont une légère préférence pour la ressemblance socio-économique tout en ayant une très forte tolérance à la différence, des formes de ségrégation spatiale très forte émergent.
- ✓ Becker et Murphy (2000) suppose que l'ensemble des ménages recherchent la proximité, supposée valorisante, à un même groupe social ;
- ✓ Benabou (1993) suppose que les ménages valorisent les caractéristiques moyennes du voisinage notamment sur le niveau de revenu et d'éducation.

Ces préférences de voisinage ont deux conséquences principales : elles entraînent des dynamiques ségrégatives puissantes en lien avec des logiques « d'entre-soi » ; elles sont capitalisées dans les prix du logement.

Différents indicateurs peuvent être mobilisés pour quantifier ces logiques « d'entre-soi » tels que l'indice de ségrégation de Duncan (1955) ou encore l'indice de proximité de White.

- **Illustration de ces mécanismes sur l'agglomération bordelaise**

Un travail récent mené sur l'agglomération bordelaise permet d'illustrer ces mécanismes. Les objectifs de ce travail consistaient tout d'abord à identifier l'ensemble des pôles d'emplois de l'agglomération, puis sur la base des données de transactions immobilières Perval, à estimer l'impact des différents pôles sur la formation des prix des logements au voisinage de ces centres afin d'en analyser le pouvoir structurant sur les différentiels de prix. Il s'agissait également de mesurer, à l'aide d'un modèle multiniveaux, la contribution relative des différents déterminants de la formation des différentiels de prix identifiés par l'économie urbaine, à savoir les caractéristiques intrinsèques des biens (surface, nombre de pièces, âge...), les attributs exogènes de localisation (accessibilité au centre, aménités...) et les attributs de voisinage.

Les résultats montrent que **les centres périphériques**, bien qu'ils soient de la même taille que le centre historique en termes de nombre d'emplois, **ont un pouvoir structurant sur les prix immobiliers bien plus faible que ce dernier**. Ainsi, il semble que la valorisation de l'accès au centre historique ne repose pas uniquement sur un accès aux emplois mais surtout sur un accès aux aménités localisées spécifiquement dans ce centre. Cette hypothèse semble confirmée par le cas particulier que constitue la commune d'Arcachon. Cette petite ville ne compte que très

peu d'emplois par rapport au centre de Bordeaux, mais possède un fort effet structurant sur les prix immobiliers, confirmant l'impact important de la présence d'aménités très localisées. Ainsi, les aménités semblent creuser les différentiels de prix, plus que l'accessibilité.

Ces travaux démontrent également que **les caractéristiques intrinsèques du logement expliquent 75% du différentiel de prix, les 25% restant pouvant correspondre aux caractéristiques spatiales du logement. Les attributs de localisation exogènes expliqueraient un tiers de la composante spatiale du différentiel et les effets de voisinage les deux tiers restant.**

On remarque que si les effets de voisinage ont un pouvoir explicatif important sur les différentiels de prix entre quartiers, ils sont moins importants à une échelle d'analyse plus fine. Cependant, cela ne veut pas dire qu'à une petite échelle, la mixité sociale peut être mise en place facilement, la logique « d'entre-soi » peu rester dominante au sein même d'un quartier.



## Discussions-échanges

**Catherine Baumont (Université de Bourgogne) :** apporte une précision sur les effets d'externalités de voisinage. La prise en compte de ces effets ne consiste pas à dire que dans les quartiers défavorisés les taux d'échecs scolaires sont plus élevés, ce qui est compréhensible compte tenu de la composition socio-économique de la population, mais que le fait qu'il y ait une proportion importante de personnes défavorisées dans ces quartiers surajoute à la possibilité d'échec scolaire.

**Jean-Philippe Brouant (Université Paris I Panthéon Sorbonne) :** Cette étude a-t-elle été soumise à des agents immobiliers ? Si oui qu'elles ont été leurs réactions ? Ont-ils été surpris par les différents déterminants proposés ou, au contraire, connaissent-ils déjà ces mécanismes qu'ils mettent en avant dans leurs activités ? Si l'accessibilité au centre n'est plus déterminante pour expliquer les prix du logement, peut-on en déduire qu'il est possible de construire des logements abordables n'importe où, puisqu'ils seront bien desservis par les transports ?

**Frédéric Gaschet :** *Concernant l'idée selon laquelle l'accessibilité ayant aujourd'hui peu d'importance, on pourrait construire le logement social n'importe où, la seule réserve est que si l'accessibilité intervient moins dans les différentiels de prix, les logiques d'entre-soi ont pris le relais. Si l'on veut faire des stratégies de construction du logement abordable un moyen d'élargir les possibilités d'insertion urbaine pour certaines populations, il faut les construire dans les espaces où les logiques d'entre-soi sont les plus fortes et ont fermé l'accès à ces espaces aux catégories de population défavorisées.*

**Catherine Bergeal (DGALN) :** On a le sentiment que la spécialisation des centralités est de plus en plus poussée, mais également de plus en plus instable. On constate que dans des villes comme New-York par exemple, tous les 20 ans un quartier peut changer de spécialisation. Or, à la fin de votre présentation vous avez mentionné que ces phénomènes échappaient à votre modèle qui fonctionnait sur des grandes mailles mais pas à grande échelle. La question des échelles est importante, comment pouvez-vous l'intégrer dans vos analyses ?

**Frédéric Gaschet :** *On se trouve effectivement souvent confronté à la question des échelles. Il faut prendre garde de ne pas mélanger des phénomènes qui se déploient à des échelles différentes.*

**Emmanuel Raoul (Secrétaire permanent PUCA) :** La question de la mixité sociale peut être regardée à plusieurs niveaux. On peut la regarder à l'échelle du même bâtiment ou on peut l'appréhender à l'échelle des quartiers. Le point que je voulais aborder concerne la question de la scolarité et de l'impact de la mixité sociale sur l'efficacité du système scolaire. En effet, la

scolarisation et la formation initiale sont des éléments clefs du consensus républicain. De ce point de vue, l'hypothèse selon laquelle la mixité dans les classes permettrait d'assurer la meilleure efficacité du service public n'est pas fondée par les recherches sur le sujet. Il faut faire attention aux crédos et peut-être s'inspirer de politiques européennes consistant par exemple à dire qu'il faut donner à des groupes d'enfants particuliers, des professeurs particuliers.

**Frédéric Gaschet :** *Je partage votre réserve, simplement les dispositifs de pédagogie adaptée sont aussi parfois des dispositifs individuels. On peut donc sans doute coupler un effort pour avoir de la mixité et le fait d'avoir des approches pédagogiques adaptées à chaque enfant.*

**Catherine Baumont :** revient sur la question de l'évolution du peuplement des quartiers en mentionnant un ensemble de recherches théoriques et appliquées menées au Etats-Unis sur la théorie des cycles urbains. Ces recherches montrent qu'est associé à un logement et surtout à l'âge du logement un niveau de service résidentiel (qualité, confort, etc.). Le logement étant un bien normal, les plus récents seront occupés par les ménages aux revenus les plus importants. Les quartiers récents sont donc plutôt aisés mais, au fur et à mesure que le temps passe, la qualité des logements se dégrade et les ménages aisés les quittent pour aller dans des logements neufs ; le quartier se paupérise. Par la suite, les logements se dégradent encore plus, perdent leur valeur et deviennent attractifs à la destruction. On reconstruit des logements neufs et les populations aisées reviennent dans le quartier. Cette théorie mériterait d'être confirmée ou infirmée sur l'exemple français. Malheureusement, on manque aujourd'hui de données sur les logements à une échelle fine pour les années antérieures à 1990. Des travaux réalisés par Anne Clerval sur les processus de gentrification à Paris démontrent plutôt un effet de diffusion des beaux quartiers vers l'ouest et le nord alimenté à la fois par des provinciaux aisés qui viennent s'installer dans la capitale et par des déplacements internes. Ces travaux sont importants pour répondre à la question suivante : est-ce que la mixité sociale est valorisée ou au contraire est-ce la spécialisation socio-économique qui l'emporte ? Si l'hypothèse du cycle urbain était vérifiée, cela signifierait que la mixité sociale ne serait qu'une situation transitoire de quartiers en train de devenir mixtes parce qu'une partie de la population aisée les quittent et sont remplacées par des populations aux revenus plus modestes. Ainsi, ce que l'on prendrait pour de la mixité sociale ne serait qu'une étape vers une spécialisation socio-économique du quartier. Cette hypothèse a fait l'objet de travaux sur Paris et la petite couronne qui démontrent que la mixité n'a pas d'effet sur les valeurs du logement mais, qu'au contraire, c'est la spécialisation socio-professionnelle qui structure les valeurs immobilières.

**Emmanuel Raoul :** Au sujet de la mixité, les élus exposent souvent le paradoxe suivant : la mixité est dans tous les discours et dans toutes les politiques publiques mais la population l'accepte très mal. Par ailleurs, ils préfèrent parler d'entre-soi plutôt que de mixité sociale car l'entre-soi renvoie à la dimension culturelle qui est souvent plus importante que la catégorie socio-professionnelle. Pour revenir sur la présentation de Jean-Philippe Brouant qui a abordé les dispositifs d'encouragement à l'accession à la propriété, il me semble que cette question peut-être liée au logement abordable et à l'évolution des prix du logement. Par exemple, le mode de propriété du logement, selon que l'individu soit propriétaire ou occupant et que les bailleurs soient éclatés ou institutionnels a-t-il un impact sur l'évolution et le niveau des prix du logement ? Plus généralement, cela soulève des pistes de recherches intéressantes notamment sur le fait de savoir si les politiques qui encouragent l'accession à la propriété n'ont pas des effets négatifs par rapport à d'autres objectifs des politiques publiques ?



## *Conclusion de la session : « Quels modèles économiques du logement abordables ? »*

### *« Les mécanismes de maîtrise des coûts du logement »*

**Par Pierre Madec**

*Economiste à l'OFCE*

Pour ouvrir les débats, Pierre Madec propose quelques chiffres de cadrage sur le logement en France et présente les principales mesures proposées actuellement par les pouvoirs publics pour maîtriser les prix.

- **Etats des lieux sur la situation du logement en France**

La France compte 33 millions de logements constitués à 83 % par des résidences principales. Sur la dernière décennie, les prix de l'immobilier ont connu une progression relativement importante qui n'est pas remise en cause par la baisse enregistrée au deuxième trimestre 2012 et au premier trimestre 2013. Cette baisse n'a d'ailleurs pas concerné les zones tendues. Cette hausse engendre une augmentation des loyers et donc du taux d'effort des locataires du secteur privé, mais également celui des candidats à l'accession. Le secteur social vit quant à lui une crise de mobilité prononcée avec des taux de vacance, d'emménagement et de rotation très faibles.

Un regard porté sur les taux d'effort médians nets des aides au logement selon les statuts d'occupation et quartile de niveau de vie en 2010 permet de relever les éléments suivants :

- ✓ le taux d'effort important des locataires du parc privé, surtout pour les ménages les plus modestes : 33,6 % pour le premier quartile de niveau de vie, puis il décroît ensuite pour atteindre 18,6 % au quatrième quartile. Il existe donc une forte discrimination sociale en termes de taux d'effort que les aides au logement ne parviennent pas à supprimer.
- ✓ L'impact financier positif du logement social notamment sur les ménages les plus modestes.

- **Les mécanismes de maîtrise des prix du logement**

Il existe deux leviers principaux pour agir sur les coûts du logement : le soutien à la demande et le soutien à l'offre.

- ✓ **Le soutien à la demande :**

- **pour les accédants :** les Prêts à Taux Zéro (PTZ) qui ont coûté 1,3 milliard d'euros en 2013 ; le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt qui malgré sa suppression il y a quelques années coûtera 3 milliards d'euros en 2013 ; les prêts aidés ; les aides au logement pour les propriétaires.
- **Pour les locataires :** les aides au logement comme les APL ont coûté 17,3 milliards en 2013. Beaucoup d'études montrent les effets néfastes d'une augmentation des aides au logement. Ces effets sont de deux types : une partie de l'augmentation des aides est captée par les propriétaires (entre 50 et 80 %), la solvabilisation massive des ménages les plus modestes augmente la demande sur le marché et, comme l'offre n'est pas élastique à court terme, elle provoque une hausse des prix de l'immobilier. L'encadrement des loyers, selon les estimations de l'OFCE pourrait effectivement faire baisser les prix mais aurait un impact négatif sur l'offre. Le dispositif Duflot est

un mécanisme permettant à la fois d'agir sur la demande, à travers la maîtrise des loyers, et sur l'offre à travers les réductions d'impôts pour les investisseurs.

Des marges de manœuvre importantes existent sur les mécanismes de soutien à la demande mais en période de restriction budgétaire leur devenir pose question.

- ✓ **Le soutien à l'offre :** il passe principalement par la densification des zones pavillonnaires et l'ajout de niveau sur le collectif de faible hauteur. L'objectif de construction de 48 000 logements sera sans doute difficile à tenir et coûtera 1 milliard d'euros. Ces mécanismes sont peu nombreux et mériteraient d'être développés car leur efficacité est prouvée. Le soutien de l'offre permet de détendre l'ensemble des marchés (location et accession) et son coût peut être plus faible que celui d'autres dispositifs. Le soutien de l'offre privée pose néanmoins le problème du prix du foncier. Concernant l'offre publique, l'Etat et les collectivités territoriales ont récemment libérés leur foncier disponible.

Comme le logement social intervient sur ces deux dimensions (le soutien à l'offre et le soutien à la demande), on peut se demander s'il ne constitue pas le bon levier pour agir sur le prix du logement et tendre vers le logement abordable ? Il présente en effet un avantage financier considérable en termes de taux d'effort pour le locataire. Par ailleurs, il augmente l'offre de logements et permet donc de détendre les marchés. Il offre également la possibilité d'un meilleur ciblage géographique de l'action publique en concentrant les efforts sur les zones les plus tendues. Il permet aussi de soutenir le secteur du bâtiment, fort pourvoyeur d'emplois. Le coût de revient pour l'Etat est assez faible puisqu'il participe à hauteur de 5 % du coût de construction du logement. En termes de coût budgétaire, l'arbitrage entre construction de logements sociaux et dispositifs de soutien au secteur locatif privé serait plutôt en faveur du premier.



## Discussions-échanges

**Catherine Baumont (Université de Bourgogne) :** Pour introduire cette table ronde présente une définition du logement abordable proposée par Corinne Nativel à partir de l'exemple britannique. Au Royaume-Uni, le logement est considéré comme abordable lorsque, déduction faite du coût du loyer ou du coût du crédit, de toutes les charges annexes et de tous les impôts locaux et nationaux, le revenu des ménages permet de jouir de conditions de vie sécurisantes et saines, de subvenir à la scolarisation des enfants, d'épargner et de prendre part à la vie civile. Corinne Nativel cherche également à mesurer le logement abordable. Dans l'exemple d'une famille avec deux enfants âgés de 4 et 10 ans et deux conjoints, l'un travaillant à temps plein, l'autre à temps partiel, le logement serait abordable si le loyer ne dépassait pas 630 euros par mois. Dans ce cas, la totalité de la ville de Londres serait inabordable. Le logement est le poste qui différencie le plus les ménages selon leurs revenus et leur localisation car il existe une relation entre ces deux variables. Aujourd'hui, on manque cruellement d'évaluation sur les modèles économiques du logement abordable. Sommes-nous par exemple en mesure de dire qui peut construire du logement abordable ? On possède quelques évaluations sur les dispositifs visant à favoriser l'accession à la location et à la propriété privée. Or, on constate que ces mesures sont détournées et contribuent à la hausse des loyers ou des prix des logements à l'accession en étant captées par les propriétaires et les constructeurs. Des mesures plus fortes peuvent également être envisagées comme en témoigne par exemple l'encadrement des loyers. Il serait intéressant d'évaluer ce dispositif pour être en mesure de savoir quels sont les logements qui sont restés à la relocation du fait de cette mesure ? Si les logements concernés sont de qualité ? S'ils sont localisés dans des espaces géographiques pertinents ? Une autre question importante qui mériterait d'être clarifiée concerne la mixité. Qu'est-ce que la mixité ? Ce terme n'a pas fait l'objet d'une définition claire même par ceux qui la promeuvent. S'agit-il simplement d'une répartition homogène des

catégories sociales dans un quartier ou est-ce autre chose ? Plus généralement, le besoin se fait sentir d'avoir des études territoriales plus précises sur la question du logement et sur l'évaluation des dispositifs.

**Emmanuel Raoul (Secrétaire permanent PUCA) :** Dans ce qui succède à la RGPP, une évaluation a été demandée au ministère sur la territorialisation des politiques du logement. Ce travail cherchera par exemple à prendre en compte le fait que les loyers du parc social sont très peu modulés selon les degrés de tension des marchés immobiliers. L'avantage financier du locataire dans le parc social est donc très important à Paris mais il peut être négatif à d'autres endroits. On a beaucoup parlé de l'encadrement des loyers mais un fait majeur mérite également que l'on y prête attention : la baisse de la rentabilité de l'investissement pour un bailleur. Autrement dit, les loyers ont certes augmenté mais les prix du logement ont augmenté plus vite sur la même période. Pour quelles raisons dans les mesures récentes s'intéresse-t-on aux loyers plutôt qu'à la valeur des logements ? Le fait de peser un peu plus sur les investissements locatifs peut en effet avoir un impact réel sur le marché.

**Pierre Madec (OFCE) :** Les pouvoirs publics sont conscients de ce fait puisque d'un côté ils encadrent les loyers et donc baissent le taux de rendement locatif, et de l'autre, le dispositif Duflot permet de relever le taux de rendement locatif. Dans ce dispositif l'avantage fiscal fait plus que compenser la perte de loyer.

**Catherine Baumont :** Ne s'agit-il pas simplement d'une mesure de soutien à la construction ?

**Christelle Coutant-Lapalus (Université de Bourgogne) :** apporte une petite précision sur l'encadrement des loyers. Malheureusement, les résultats de l'évaluation du dispositif ne concerneront que l'agglomération parisienne qui n'est pas représentative de l'ensemble du territoire français. Par ailleurs, l'efficacité du dispositif Duflot pose question car aucune sanction n'est prévue pour le non-respect de ce décret. Enfin, ce décret présente de grandes difficultés de mise en œuvre notamment pour cibler les logements concernés.

**Pierre Madec :** OLAP s'intéresse aussi à un échantillon de villes de province. Les logements concernés par ce décret sont les logements mis à la relocation et ayant fait l'objet de travaux d'un montant inférieur à un an de loyer. En 2012, cela représentait 58 % des relocations qui étaient responsables de 75 % de la hausse des loyers observée en France. Le ciblage semble donc correct. L'efficacité du dispositif est effectivement sujette à caution car il n'y a pas de sanctions et pas d'informations en direction des bailleurs car les observatoires des loyers sont encore en expérimentation.

**Denis Claude (Université de Bourgogne) :** Si une politique doit être menée en France, il me semble que ce doit être une politique dont les instruments doivent mener vers plus de souplesse, de mobilité sociale et géographique des individus. A ce titre, deux remarques :

- Comment améliorer l'information donnée par l'administration aux citoyens sur la réalité de la situation du logement en France ? Il n'est pas normal que l'administration fasse miroiter à des personnes en difficulté la possibilité d'accéder à un logement social alors qu'elle sait que cela n'aboutira pas dans un avenir proche. Ces personnes auraient peut-être eu l'opportunité de trouver une solution à leur problème, par exemple par une relocalisation géographique.

- L'accession à la propriété est vénérée en France, ce qui n'est pas le cas en Allemagne par exemple. Elle présente pourtant un défaut majeur : la création de rigidités en termes d'emplois. En effet, les individus propriétaires de leur logement peuvent être moins enclins à la mobilité géographique en cas de perte d'emploi.

**Martine Barré-Pépin (Université de Bourgogne) :** Sur l'accession à la propriété, la France est un peu victime de son idéologie du tout « pavillonnaire ». Le problème lorsque quelqu'un accède

à la propriété et qu'il souhaite se déplacer, c'est d'abord qu'il est endetté et surtout qu'il n'y a pas de marché de la revente. Les aides sont largement concentrées sur la construction neuve. Ces mesures de soutien à la construction ont des effets considérables sur nos modes de vie.

**Emmanuel Raoul :** Notre système fiscal accentue encore ce qui a été mis en avant. En effet, la taxation en France porte beaucoup plus sur les transactions que sur la détention. Aux Etats-Unis, les taxes sur les transactions immobilières sont très faibles, en revanche les taxes sur la détention sont très élevées.

## Session 2 : Le logement partagé



### Intervention 1 : « La production de logements privés abordables »

Par Caroline BUGNON

*Maître de Conférences à l'Université de Bourgogne*

Les solutions avancées par les acteurs du logement et destinées à favoriser la production de logements abordables sont variées : réduire le poids de la charge foncière dans les projets, utiliser des techniques innovantes pour réduire le coût de la construction, stopper l'inflation normative qui participe à la complexité des opérations et par conséquent à la cherté du logement, mieux répondre à la diversité des besoins sociaux tout en prenant en considération la mixité sociale, le renouvellement urbain et la maîtrise de l'urbanisation, etc. Produire du logement abordable suppose d'agir sur tous les facteurs de coût : foncier, construction et fonctionnement. Or bon nombre des solutions préconisées pourraient passer par une mobilisation conjointe de l'ensemble des acteurs du logement, grâce à l'émergence d'une culture partenariale- notamment entre les secteurs public et privé. Une telle perspective ressort notamment des conclusions du Réseau des acteurs de l'habitat : **Le partenariat public-privé est perçu comme un levier utile pour optimiser l'économie des projets, favoriser le montage d'opérations mixtes et proposer une offre diversifiée de logements.**

Quelques explications tout d'abord sur le choix des termes employés. Le « partenariat » doit être entendu comme la mutualisation de moyens et de compétences afin de réaliser de la manière la plus efficace possible une œuvre commune, grâce à un partage des ressources, des risques et des bénéfices. Bien sûr, cette dimension de partenariat est à géométrie variable : les collectivités territoriales (notamment les communes et leurs groupements : établissements publics de coopération intercommunale), les organismes publics comme les établissements publics fonciers, les organismes d'HLM, les propriétaires fonciers ou immobiliers, les aménageurs, les architectes, les urbanistes ou promoteurs-constructeurs pourraient y trouver un intérêt.

La question est la suivante : **pour quelle raison la recherche de partenariats est-elle aujourd'hui fortement identifiée dans son caractère aussi positif qu'inéluctable ?** Le partenariat public-privé a pu s'imposer progressivement dans la panoplie des dispositifs de l'action publique, en même temps qu'évoluait la gouvernance de la politique du logement et que s'installait la crise du logement. Si la compétence logement est entre les mains de l'Etat en tant que garant de la solidarité nationale et de l'équité entre les territoires, sa mise en œuvre s'est accompagnée depuis une trentaine d'années de la montée en responsabilité des collectivités territoriales au premier rang desquelles figurent les intercommunalités, hissées au rang de chefs de file des politiques de l'habitat, à travers le plan local de l'habitat ou la délégation des aides à la pierre.

Ce passage de relais a nécessairement modifié la donne dans la production de logements abordables. D'une part, le mouvement de territorialisation des politiques du logement s'est accompagné d'un désengagement progressif de l'Etat. D'autre part, ayant pris le relais de l'Etat, les collectivités territoriales ont été confrontées à de nouveaux enjeux, à la hauteur de leurs nouvelles responsabilités, telles que la nécessité de produire plus de logements et assurer une meilleure adéquation entre les caractéristiques de la construction et celles de la demande. Corrélativement, les bailleurs sociaux ont été invités à supporter une part croissante de l'effort de production de logements sociaux.

Les collectivités territoriales, en première ligne face aux attentes des habitants, ainsi que les organismes d'HLM doivent répondre aux interrogations suivantes : **comment faire du logement abordable sans porter atteinte à « l'habitabilité » du logement ? Le logement social peut-il sortir à un coût moins élevé ?** Dans un contexte de crise économique et sociale, la recherche de partenariats entre public et privé apparaît comme une solution crédible pour réconcilier les attentes sociales et la maîtrise des finances publiques. La puissance publique ne peut plus assumer seule l'ensemble des coûts. Elle doit capter des fonds privés et monter des opérations mixtes dans lesquelles le portage des charges financières et opérationnelles sera partagé avec les acteurs privés.

Face à la nécessité de faire évoluer le cadre de production de nouveaux logements sociaux, des initiatives locales ont déjà vu le jour. L'expérience de Nice-Métropole montre que les échanges sont possibles et fructueux. Une charte tendant à organiser un partenariat en amont de la définition de chaque programme a été signée en 2012 entre la collectivité Nice Métropole, les organismes publics comme les établissements publics fonciers, les bailleurs sociaux et les promoteurs privés. Chacun s'engage à produire du logement neuf de qualité, en quantité suffisante, à un coût maîtrisé. Certes, une charte est souvent qualifiée de « droit mou » d'un point de vue juridique, mais elle évoque malgré tout l'idée d'une concertation entre personnes publiques et privées pour la réalisation d'une activité commune. En outre, d'autres formules partenariales sont mobilisables et, dotées d'une force contraignante, se traduisent par la création d'une structure juridique nouvelle ou la conclusion d'une convention.

**Il existe des outils juridiques variés, encadrant les partenariats public-privé et destinés à peser sur le coût du logement.** Le rôle du juriste consiste à rassurer les opérateurs sur la faisabilité de tels partenariats pour la production de logements abordables. **Pour autant, la mise en place de partenariats innovants pose d'inévitables questions d'ordre juridique tout autant que d'ordre culturel.** C'est également le rôle du juriste que de pointer du doigt les difficultés rencontrées par les partenaires dans la mise en œuvre de leur projet, pour tenter de les dépasser.

- **Panorama de structures partenariales adaptées à la production de logements abordables**

Il est possible de distinguer les **partenariats institutionnels** qui supposent la création d'une entité juridique disposant d'une personnalité morale propre, des **partenariats conventionnels** qui se traduisent par la conclusion d'un contrat entre les parties. On comprend que le partenariat peut prendre des formes variées. C'est pourquoi seules les structures qui nous semblent les plus adaptées à la production de logements abordables seront identifiées.

On peut s'intéresser dans un premier temps aux partenariats public-privé institutionnels. Parmi ces formules, celle de la **société d'économie mixte locale (SEML)** est la plus répandue en ce qu'elle est un outil polyvalent. La SEML est définie à l'article L. 1521-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) comme étant une structure au sein de laquelle une collectivité territoriale prend l'initiative de s'associer avec une ou plusieurs personnes privées pour la réalisation d'opérations d'aménagement, de construction, pour l'exploitation d'un service public industriel et commercial ou pour toute activité d'intérêt général. L'originalité de l'entité mixte réside dans le fait qu'elle est une société anonyme disposant d'un capital composé majoritairement de financements publics.

Si ce partenariat constitue un modèle ancien de relations entre personnes publiques et privées, l'essor de cet outil dans le secteur du logement social a été récemment impulsé par le législateur. Réformée par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, la société d'économie mixte locale d'aménagement, de construction et de gestion des logements sociaux bénéficie de dispositions spécifiques. Elle renvoie à la création

d'une structure juridique au sein de laquelle actionnaires privés (artisans, architectes, entreprises privées, organismes financiers, etc.) et publics (collectivité territoriale, organismes d'HLM ) mettent en commun leurs compétences et leurs moyens afin de poursuivre plusieurs activités telles que des opérations de construction et de gestion de logements sociaux pour le compte de ses actionnaires ou de tiers. La création d'une SEML présente plusieurs avantages dans le secteur du logement social. Grâce à un actionnariat financier, la collectivité territoriale bénéficie d'un apport de fonds qui lui permet de ne pas être la seule actionnaire solvable en cas de redressement ou de liquidation judiciaire. En outre, l'activité de construction et de gestion des logements sociaux ouvre droit à des exonérations fiscales ainsi qu'à des subventions accordées pour la construction ou la réhabilitation de logements.

La **société d'HLM** est également une forme aboutie de partenariat public-privé en ce qu'elle se compose d'actionnaires publics et privés réunis au sein d'une même structure. Parmi les déclinaisons possibles de sociétés anonymes à vocation sociale, on note l'existence des entreprises sociales pour l'habitat, des sociétés anonymes coopératives de production d'HLM ou des sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'HLM (SCIC-HLM).

Instituée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine, la société anonyme coopérative d'intérêt collectif d'HLM est une structure originale, régie à la fois par le statut de la coopération et la législation HLM. La société peut avoir pour vocation de construire, aménager, acquérir ou gérer des immeubles à usage d'habitation, en vue de leur vente ou en vue de leur location-accession. Le projet d'intérêt général a l'avantage d'être satisfait à un coût moins élevé car au sein de la société coopérative, les associés (collectivité territoriale ou bailleur social) ont la possibilité de réfléchir à la réduction des coûts de revient ou des coûts d'achat de certains produits. Pour leur part, les partenaires privés sont rassurés par la participation de la collectivité, gage de sécurité et de visibilité.

Enfin, l'article L. 421-1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) est emblématique de la volonté du législateur d'encourager la coopération entre bailleurs sociaux et opérateurs privés. Selon les termes de cette disposition, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, l'office public de l'habitat peut acquérir des parts dans le capital de sociétés pouvant réaliser des opérations d'aménagement ou conclure une convention de projet urbain partenarial, sous réserve de l'accord de la collectivité de rattachement et du représentant de l'Etat dans le département. Le législateur ouvre ici un champ particulièrement large au partenariat public-privé.

Bien sûr, les partenariats publics-privés institutionnels ne peuvent à eux seuls couvrir l'ensemble des besoins en logements sociaux. C'est pourquoi d'autres formules partenariales sont plébiscitées par les acteurs territoriaux du logement, cette fois-ci fondées sur des liens conventionnels.

La **vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)** occupe une place particulière parmi les leviers disponibles. Suivant les articles 1601-3 du Code civil et L. 261-1 du CCH, la VEFA est un contrat de vente d'immeubles sur plan qui permet aux collectivités publiques ou aux bailleurs sociaux d'acquérir des logements au sein d'opérations immobilières privées. Les paiements s'effectuent au fur et à mesure des travaux jusqu'à l'achèvement du bien immobilier. La VEFA est un outil intéressant à plusieurs titres. Elle est utile dans les territoires où il est difficile de trouver du foncier pour construire des logements sociaux. En effet, cet outil permet à la collectivité territoriale ou au bailleur social de se décharger de la recherche de terrains susceptibles d'accueillir des logements. Le recours à la VEFA permet également de favoriser la mixité sociale dans un programme immobilier ordinaire. Enfin, lorsqu'un bailleur social a recours à la VEFA, il valide le cahier des charges de l'opération, ce qui lui permet d'intervenir très en amont dans la définition des produits immobiliers. Pour sa part, le promoteur privé s'assure un apport immédiat de trésorerie d'une partie des biens en vente.

Le **marché de conception-réalisation** d'un programme de logements abordables est également un outil pertinent. Ce marché de travaux permet au maître d'ouvrage de confier simultanément la conception (études) et la réalisation (exécution des travaux) d'un ouvrage à un groupement d'opérateurs économiques. En confiant à un groupement unique la conception et la réalisation de l'ouvrage, le maître d'ouvrage limite le nombre d'interlocuteurs donc le nombre de procédures et réduit les délais au profit de l'efficacité globale de la commande publique. Les budgets sont maîtrisés via la contractualisation issue de l'accord cadre de l'appel à projets.

Des acteurs locaux se sont saisis de cet outil. A Angers, une convention de conception-réalisation a permis le lancement d'opérations de logements sociaux innovants dont le prix de construction est inférieur de 12% à la moyenne habituelle et dont les modèles seront reproduits à court terme et à moindre coût. Pour garantir les coûts de construction moins élevés et des loyers de sortie inférieurs à ceux constatés habituellement, chaque partenaire s'engage à son niveau. La ville d'Angers met à disposition le foncier (bail emphytéotique ou cession euro symbolique) et assouplit ses exigences en matière d'urbanisme. Les bailleurs quant à eux s'engagent à baisser leur recette locative de 6% et Angers Loire Métropole autorise de déroger au PLH en portant à 50% la part de PLA-I dans les opérations.

Enfin, le **contrat de partenariat public-privé** retiendra notre attention. Contrairement aux outils traditionnels de la commande publique, ce contrat global permet à une collectivité territoriale ou un établissement public local de confier au secteur privé, sous conditions, le financement, la conception, la gestion, l'exploitation d'ouvrages ou de services publics. Le contrat de partenariat est intéressant en ce qu'il permet, non pas d'acheter comptant comme dans le cadre d'un marché public de travaux classique, mais de verser un loyer étalé sur plusieurs années au partenaire privé qui prend en charge le financement de l'opération. Ainsi, l'opération est indolore pour la personne publique qui n'est pas contrainte de libérer de la trésorerie en amont de l'opération. Notons cependant que les textes en vigueur ne reconnaissent pas expressément aux collectivités territoriales la faculté de recourir au contrat de partenariat public-privé pour la construction et la gestion de logements sociaux. En effet, l'article 7 de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés ouvre seulement la possibilité pour l'Etat ou ses établissements publics de recourir aux contrats de partenariat en vue de la réalisation de logements sociaux.

Bien que non exhaustive, cette liste de structures partenariales conventionnelles et institutionnelles montre que **le problème n'est pas une absence d'outils mais peut-être davantage une sous-utilisation des montages juridiques**. Le partenariat public-privé est encore relativement modeste et ne donne pas lieu à de véritables stratégies partagées entre les secteurs public et privé. La question est la suivante : **comment expliquer les réticences des différents partenaires ?**

- **Les obstacles à l'émergence d'une culture partenariale efficace face à la crise**

Les acteurs du logement dénoncent la **multitude de textes applicables** et rappellent la **nécessité d'alléger les normes**, ressenties comme une contrainte, pouvant aboutir à l'asphyxie du secteur du logement. Ces critiques n'épargnent pas les règles juridiques relatives aux partenariats public-privé. Les règles nationales et européennes qui encadrent le recours à la VEFA sont emblématiques de l'insécurité juridique susceptible d'affecter la passation d'un tel contrat.

En application du droit français, la VEFA est un contrat de vente de droit privé non soumis à des règles particulières de publicité et de mise en concurrence. Cela est très avantageux pour la personne publique, notamment en termes de délais et de coût. L'absence de contraintes procédurales en fait un outil particulièrement attrayant pour les collectivités publiques, à tel point que la pratique a pu révéler que des personnes publiques qualifiaient leur contrat de VEFA dans

le seul but d'éviter la qualification de marché public et ainsi d'échapper aux règles plus rigoureuses de publicité et de mise en concurrence prévues par le Code des marchés publics.

Afin de mettre un terme à cette dérive, le juge administratif a fixé le régime juridique de la VEFA en précisant que la vente est illicite « lorsque l'objet de l'opération consiste en la construction même d'un immeuble pour le compte de la collectivité publique, lorsque l'immeuble est entièrement destiné à devenir sa propriété et lorsqu'il a été conçu en fonction des besoins propres de la personne publique ». Si ces conditions sont remplies, le contrat est un marché public de travaux soumis aux règles de publicité et de mise en concurrence adéquates car la personne publique s'avère être en réalité le maître d'ouvrage. Dans l'hypothèse où l'ouvrage n'a pas été conçu en fonction des besoins propres de la collectivité publique et n'est pas destiné à devenir entièrement sa propriété, le contrat est une vente en l'état futur d'achèvement réalisée sans publicité ni mise en concurrence. Simples en apparence, ces règles jurisprudentielles ne sont pas toujours faciles à interpréter pour les partenaires investis dans les problématiques du logement. La question est la suivante : le fait pour une personne publique de valider le cahier des charges d'une opération réalisée en VEFA et d'intervenir très en amont dans la définition du produit immobilier ne traduit-il pas la manifestation de ses propres besoins en logement ? Une mauvaise interprétation des conditions jurisprudentielles serait lourde de conséquences pour les contractants car si la qualification du contrat est erronée, ce dernier est irrégulier et peut ainsi être annulé.

Le droit de l'Union européenne ne facilite pas la compréhension des règles applicables à la VEFA. En effet, la définition du marché public de travaux est plus large en droit communautaire qu'en droit interne. En vertu de l'article 3 du Code des marchés publics, un contrat est un marché public si les travaux sont réalisés pour le compte de la personne publique qui, de ce fait, est qualifiée de maître d'ouvrage. Si la qualité de maître d'ouvrage ne peut être attribuée à la collectivité publique, alors le contrat n'est pas soumis aux règles du Code des marchés publics. Si l'on se penche désormais sur le droit européen, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil datée du 31 mars 2004, un marché public de travaux est un contrat à titre onéreux conclu par écrit entre un opérateur économique et un pouvoir adjudicateur et ayant pour objet soit l'exécution, soit conjointement la conception et l'exécution de travaux, soit la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux besoins précisés par le pouvoir adjudicateur. Il s'ensuit qu'indépendamment de la qualité de maître d'ouvrage attribuée ou non à la personne publique, un contrat est qualifié de marché public de travaux au sens du droit communautaire dès lors que l'ouvrage est réalisé en fonction des besoins de la personne publique. Sur ce fondement, les contrats de financement privé d'un ouvrage public tels que la VEFA peuvent être assujettis aux règles de concurrence et de publicité applicables aux marchés publics.

Dans un arrêt Helmut Müller GmbH rendu le 25 mars 2010, le juge communautaire a eu l'occasion de préciser ce qu'il convient d'entendre par « besoins précisés par le pouvoir adjudicateur ». A titre d'illustrations, « pour qu'il puisse être admis qu'un pouvoir adjudicateur a précisé ses besoins au sens de ladite disposition, il faut que ce dernier ait pris des mesures afin de définir les caractéristiques de l'ouvrage ou (...) d'exercer une influence déterminante sur la conception de celui-ci. Le simple fait qu'une autorité publique, dans l'exercice de ses compétences en matière de régulation urbanistique, examine certains plans de construction qui lui sont soumis ou prenne une décision en application de compétences dans cette matière ne répond pas à l'exigence relative aux « besoins précisés par le pouvoir adjudicateur » ». Dans ce dernier cas, le lien n'est pas considéré comme suffisamment direct pour conclure à l'existence d'un besoin manifesté par la collectivité publique.

Tel qu'il vient d'être exposé, l'état du droit est source de difficultés pour l'organisme d'HLM qui souhaite acquérir des logements sociaux au sein d'une opération immobilière plus vaste. Le bailleur social s'interroge au même titre que les autres pouvoirs adjudicateurs : comment s'assurer

que le contrat de vente en l'état futur d'achèvement ne bascule pas dans la qualification de marché public de travaux au sens du droit européen ? La jurisprudence communautaire anéantit en partie l'intérêt pour un opérateur social de recourir à la VEFA. Expert habitué à exercer la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation de logements sociaux, l'organisme d'HLM est tenté de prendre une part active dans l'élaboration du cahier des charges de l'opération immobilière. Or la commande de l'opérateur social auprès du promoteur immobilier risque fort d'être interprétée par les instances européennes comme la manifestation des « besoins précisés par le pouvoir adjudicateur », c'est-à-dire comme la manifestation d'un intérêt économique direct.

C'est sans doute pour éviter une censure du juge communautaire que le législateur français a choisi d'encadrer le recours à la VEFA par un organisme d'HLM. L'article 4 de la loi du 17 février 2009 autorise le bailleur social à acquérir des logements inclus dans un programme de construction, à la condition que celui-ci ait été établi par un tiers et que les demandes de permis de construire aient été préalablement déposées. En conditionnant la légalité de la VEFA au dépôt initial du permis, le législateur tente de convaincre les institutions européennes de l'absence d'immixtion de l'organisme d'HLM dans la conception de l'opération. La réalisation de l'immeuble en l'état futur d'achèvement est décidée avant que le pouvoir adjudicateur ne s'y intéresse. Elle ne répond pas, à l'origine, à une commande de la personne publique et le contrat n'a pas lui-même pour objet principal la réalisation de travaux, mais une vente d'immeuble. La question se pose de savoir si les institutions européennes valideront l'état du droit français.

Enfin, lorsqu'une personne publique est partie à un contrat, la culture du risque n'est pas toujours aisée à intégrer au sein du projet. On peut s'attendre à des contentieux qui suscitent une certaine inquiétude. La question est la suivante : **qui, des opérateurs publics et privés, doit supporter les risques liés à la conception de l'ouvrage, notamment en termes de dépassement de coûts et de délais ?** Afin de s'assurer de la réussite du partenariat, les opérateurs doivent situer le niveau de risque acceptable aux deux secteurs. Par exemple, le risque de construction pourra être mieux assumé par l'opérateur privé que par l'État, le premier ayant une meilleure connaissance technique de son projet. En revanche, le risque de durcissement de la législation, qui peut avoir des conséquences financières sur la construction, revient à la personne publique. Pourtant, dans la majorité des contrats de partenariat (notamment le marché conception réalisation), la façon dont sont répartis ces risques n'est pas expressément précisée, laissant le soin aux partenaires d'opérer la répartition des risques selon les caractéristiques de chaque projet. En outre, la répartition des risques techniques et financiers est loin d'être évidente lorsque le contrat nécessite d'être renégocié pour s'adapter aux événements non anticipés par les parties contractantes. Une contractualisation incomplète peut générer des coûts supplémentaires.

Enfin, il convient de rappeler que **l'émergence d'une culture partenariale ne doit pas se traduire par un abandon par la puissance publique de ses propres prérogatives**. Un partenariat réussi suppose que la collectivité territoriale anime le jeu et joue le rôle du chef d'orchestre ou de coordinateur afin de s'assurer de la faisabilité du projet. Idéalement, il s'agirait de **passer d'une culture de la norme imposée unilatéralement par la puissance publique à une culture de projet et de négociation entre les acteurs investis dans les problématiques du logement**.



**Emmanuel Raoul (Secrétaire permanent PUCA) :** Parmi ses programmes de recherche et d'expérimentation, le PUCA a une longue tradition de réflexion sur des dispositifs d'optimisation du coût, de la qualité, de la fiabilité, et des délais des programmes de construction de logements sociaux. Pour ce faire, la conception-réalisation a été un des outils juridiques privilégié. Dans ce type de contrat, le maître d'ouvrage doit être capable de faire face à un ensemble de compétences intégrées, contrainte à laquelle peu d'opérateurs étaient capable de répondre il y a quelques

années. Deux choses sont essentielles dans ces contrats : une conception poussée en amont de la réalisation qui permet d'anticiper les difficultés que pourrait rencontrer le projet ; il semble également que ces contrats permettent une baisse des coûts mais cette question reste ouverte. Un des éléments qui fait débat concerne le rapport de dépendance entre le concepteur du projet et le constructeur.

La VEFA est un outil qui a été fortement utilisé mais dont l'efficacité est aujourd'hui remise en question car elle fait dépendre la construction de logements sociaux de la bonne santé des promoteurs privés. A partir du moment où le promoteur ne trouve plus les clients nécessaires à la commercialisation des logements, le programme n'est pas réalisé.

Le partenariat public privé a été mis en place en France dans un cadre très particulier. Il s'agit de situation pour lesquelles la complexité de l'ouvrage conduit à avoir une approche spécifique de la construction. Pour un objet aussi standardisé que le logement social, peut-on utiliser ces dispositifs ?

**Caroline Bugnon :** *Les partenariats public privé peuvent effectivement intervenir dans trois hypothèses : l'urgence, la complexité ou lorsque l'on peut faire la preuve d'un bilan coûts/avantages intéressant. Une circulaire de 2012 prévoit expressément les champs dans lesquels ils peuvent intervenir et le logement social n'y figure pas. En revanche, une loi de février 2009 mentionne que l'Etat pourrait utiliser ce type de contrat pour la réalisation de logements sociaux.*

**Catherine Baumont (Université de Bourgogne) :** Si l'une des hypothèses c'est l'urgence de la situation, cela devrait pouvoir s'appliquer au logement social.

**Emmanuel Raoul :** La difficulté dans ce genre de situation, c'est qu'il faut être capable de prouver que le recours à un partenariat public privé permet d'améliorer les délais par rapport à d'autres outils. Or, la conception-réalisation permet de gagner en vitesse. Malheureusement, sauf erreur, elle était possible pour le logement social jusqu'en décembre 2013. Un rapport qui dresse le bilan de cette mesure conclut qu'il serait intéressant de la reconduire. Or, aucune loi aujourd'hui n'a prolongé ce dispositif, ce qui bloque les nouveaux programmes.

**Intervenant :** Sur l'exemple d'Angers, il s'agit bien de conception-réalisation mais avec en plus deux éléments qui accélèrent la procédure : un accord-cadre - trois équipes ont été retenues avec des marchés à bons de commande - et l'industrialisation. L'industrialisation a sans doute fortement contribué à réduire les coûts et les délais.



## ***Intervention 2 : « Une approche juridique de l'habitat participatif »***

**Par Corinne MANSON**

*Maître de Conférences en droit public à l'Université François Rabelais de Tours*

**La notion d'habitat participatif est devenue la formule générique pour regrouper l'habitat groupé, l'habitat solidaire, l'autopromotion, l'autogestion, l'habitat coopératif...** depuis que le forum des EcoQuartiers de Strasbourg et les Premières Rencontres de l'Habitat participatif en novembre 2010 l'ont utilisée pour débattre des solutions alternatives à la promotion privée et au logement social. Devant la très grande difficulté à se loger que rencontre un nombre croissant de personnes, puisque entre 1980 et 2011, les salaires ont augmenté de 17%, les loyers dans le secteur privé de 47% et les prix de 117%, se développent de nombreux projets comptant en moyenne une quinzaine de personnes se regroupant pour mettre en commun leurs moyens pour se loger à un coût moindre et, le plus souvent, dans des conditions différentes. **Le**

**point commun de ces nouvelles formes d'habitat est le partage tant au niveau de la construction que de la gestion de l'immeuble.** Sont prévus des équipements collectifs (chauffage, voiture...), des espaces communs (jardin, buanderie, voire chambre d'amis...) et souvent de nouveaux liens entre voisins (entretien des espaces communs, voire dîner mensuel...) appuyés sur une charte établissant des règles de vie en commun permettant de se rendre des services mutuels pouvant permettre d'éviter d'avoir recours à des sociétés de services payants. **L'habitat participatif apparaît ainsi comme une forme de logement abordable** permettant non seulement des économies au moment de la construction (équipements communs permettant d'économiser des m<sup>2</sup>, pré-commercialisation, voire une part d'auto-construction) mais également pour la gestion (utilisation de matériaux moins énergivores voire gestion permettant d'éviter le recours à un syndicat de copropriété privé, services entre voisins...).

Après s'être montrées réservées, voire hostiles, à ce mode alternatif d'habiter, notamment au motif qu'il irait à l'encontre du principe de mixité sociale encouragé depuis la loi SRU et repris par les lois Grenelle, les collectivités locales encouragent aujourd'hui ces projets. Une trentaine d'entre elles, dont les plus importantes (Paris, Lille, Rennes, Strasbourg, Grenoble, Montpellier...) ont signé une Charte de l'habitat participatif rédigée le 24 novembre 2011 à Grenoble. L'habitat participatif est présenté comme « une alternative dans la conception et/ou la gestion aux pratiques ordinaires de la promotion privée et du logement social ». Cette définition met l'accent sur la spécificité de ce mode d'habiter qui pourrait en faire une troisième voie pour le logement - comme le montre la reconnaissance dont il fait l'objet actuellement par les collectivités territoriales et l'Etat - mais non sur le partage qui en est pourtant l'élément fort. **La reconnaissance publique attendue semble aujourd'hui acquise mais reste insuffisante.**

- **Une reconnaissance publique attendue**

Les associations d'habitants soutenant ce nouveau mode d'habiter (Habicoop et EcoHabitat Groupé) ont beaucoup œuvré pour que les collectivités publiques soutiennent ces projets. La reconnaissance attendue s'est manifestée d'abord au niveau local par une implication croissante des collectivités territoriales, puis au niveau national par l'introduction dans le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) qui vise à favoriser, aux termes mêmes de l'exposé des motifs, le développement de nouvelles formes d'accès au logement par l'habitat participatif : en créant un nouveau cadre juridique permettant à des personnes de se réunir autour d'un projet de construction ou d'acquisition de leur logement.

- ✓ **L'implication croissante des collectivités territoriales**

Les collectivités locales soutiennent le développement de nouveaux modes d'habiter de plusieurs façons, surtout depuis l'adoption de la Charte de l'habitat participatif de 2011.

- **Mise en place d'un réseau actif d'échanges d'expériences :** la Charte de l'habitat participatif signée à Strasbourg vise à instituer un réseau permettant aux collectivités de partager leurs expériences et de proposer des solutions concrètes pour accompagner les projets d'habitat participatif. Le réseau permet des coopérations institutionnelles notamment avec le réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire.

- **Insertion de l'habitat participatif dans les politiques publiques locales :** les collectivités locales intègrent de plus en plus l'habitat participatif dans leurs documents de planification, qu'il s'agisse des programmes locaux de l'habitat (PLH) (comme à Grenoble, Paris, Toulouse, Strasbourg, Lyon...), des PLU ou des SCOT, mais aussi des documents uniquement incitatifs comme les agendas 21 (Grand Lyon, communauté d'agglomération de Vannes, Romans, Montreuil...).

- **Mise en place de partenariats locaux :** les collectivités territoriales mettent en place des partenariats avec des SEM (Toulouse, Mulhouse, Lille, La Réunion...) et avec

des bailleurs sociaux qui peuvent même être les porteurs des projets d'habitat participatif, parfois sur l'initiative même des habitants (Ilot Stephenson à Lille). Ces projets conduisent à infléchir les pratiques habituelles des bailleurs sociaux en associant davantage les habitants aux prises de décision et devraient également conduire à modifier la procédure d'attribution des logements. L'implication plus grande des habitants, éventuellement par la signature d'une charte, pourrait permettre des économies dans la gestion des immeubles qui pourraient se traduire par une diminution des charges locatives et un renforcement des liens sociaux.

- **Appels à projets** : depuis le lancement en 2009 d'un premier appel à projets par la Commune de Strasbourg, de nombreuses collectivités (Lille, Paris...) proposent à des groupes d'habitants de présenter un projet sur un ou des terrains leur appartenant. Le cahier des charges impose des contraintes qui peuvent être relatives aux constructions et/ou aux membres des groupes qui répondent à l'appel à projets. Les projets sont étudiés par la commune qui va retenir un groupe et souvent proposer une aide, soit sous forme financière (remise sur le prix du foncier par rapport au prix du marché), soit sous forme d'accompagnement pour la mise en place du projet (AMO, garantie des emprunts...).

- **Soutien d'actions ponctuelles (projets isolés ou portés par des associations)** : les collectivités peuvent accorder leur soutien technique, financier ou juridique à des groupes d'habitants qui souhaitent porter un projet d'habitat participatif, notamment quand s'ajoute une dimension intergénérationnelle (Poitiers).

#### ✓ **Intégration prochaine de l'habitat dans l'ordonnancement juridique**

Depuis la suppression des coopératives d'habitants en 1971, les associations, Habicoop et Eco-Habitat groupé, ont milité pour la réintroduction dans l'ordonnancement juridique d'un statut permettant de respecter les principes coopératifs posés par la loi du 10 septembre 1947.

##### - **Absence de statut pour les coopératives d'habitants depuis 1971**

La loi du 10 septembre 1947 dispose que les coopératives sont des sociétés, civiles ou commerciales, dont les statuts dérogent au droit commun pour respecter les principes coopératifs que sont une participation égalitaire, et non fonction des droits de chaque associé, une gestion démocratique, la double qualité d'associé et de coopérateur et la non lucrativité. Les règles, posées par des textes particuliers, sont spécifiques à chaque secteur (agriculture, assurance...).

Dans le domaine de l'habitat, la loi du 16 juillet 1971, dite loi « Chalandon » a supprimé les coopératives d'habitants suite à un amendement parlementaire, alors que l'objectif principal du texte était de protéger les futurs habitants de promoteurs indélicats qui, sous couvert, du statut de coopérative avaient mis en place des systèmes de garanties dans le cadre d'un réseau rendant responsable des opérations immobilières l'ensemble des coopérateurs. Lors du débat parlementaire, l'adoption d'une nouvelle loi permettant de sécuriser les montages avait été annoncée mais aucune nouvelle loi n'a été votée jusqu'en 2013.

En l'absence de statut spécifique, les groupes d'habitants ont utilisé les outils juridiques de droit commun comme les sociétés civiles immobilières d'attribution (SCI-A), dans lesquelles les associés ont un droit personnel de jouissance attaché aux droits sociaux (art. L.212-1 et s. CCH), les sociétés coopératives de construction (SCC), souvent constituées sous forme de sociétés civiles coopératives de construction (SCCC), dans lesquelles les associés deviennent propriétaires de lots par la VEFA, la location-accession ou l'attribution de lots (art. L. 213-1 et s. CCH) ou ont mis en place dans les copropriétés un syndicat coopératif. De plus, les coopératives HLM ont continué à proposer des logements en accession à la propriété. Confortant les coopératives d'HLM, la loi Engagement National pour le Logement (ENL) du 13 juillet 2006 a créé deux catégories de sociétés : les sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété

(SCIAPP ; art. L. 443-6-2 CCH) et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt pour l'accès à la propriété (SACICAP) avec une participation obligatoire d'un organisme HLM et d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI (art. L. 422-4 CCH).

### **- Proposition pour réintroduire les coopératives d'habitants dans l'ordonnement juridique**

Mais l'essor du nombre de projets et les difficultés rencontrées par les groupes d'habitants, notamment pour l'obtention des prêts immobiliers, a conduit les parlementaires à proposer la réintroduction du statut de coopératives d'habitants. Deux propositions notamment ont été présentées en 2009 et 2011. Devant l'Assemblée nationale, trois députés, Noël Mamère, Yves Cochet et François de Rugy, ont déposé le 21 octobre 2009 une proposition de loi « pour un tiers secteur de l'habitat participatif, diversifié et écologique ». Le titre 2 prévoyait des dispositions relatives à la création des coopératives d'habitants en instaurant un cadre légal et fiscal dans lequel la société coopérative est propriétaire de l'immeuble et les coopérateurs locataires de leur logement et propriétaires de parts de la coopérative ; la valeur des parts sociales étant encadrée et déconnectée de la valeur du bien. Devant le Sénat, Jean-Pierre Bel, Thierry Repentin et cinquante-deux sénateurs ont déposé, le 23 juin 2011, une proposition de loi visant à faire du logement une priorité nationale. Le titre 5 visait à doter les initiatives solidaires et coopératives spécifiquement orientées sur le logement d'un cadre légal. L'article 28 proposait de doter les sociétés coopératives de logement d'un véritable statut, inspiré de celui des sociétés coopératives d'intérêt collectif créées en 2001 afin que les sociétaires détiennent ensemble la propriété des sols et des murs et se répartissent les droits d'usage des logements à parts égales en appliquant le principe de non spéculation. La proposition de loi visait à permettre à des organismes de logement social de participer à leur création et leur fonctionnement. L'article 31 proposait la création d'un label « logements coopératifs et solidaires » pour valoriser les initiatives collectives qui répondent à des normes de qualité environnementale et présentent des exigences sociales élevées, quelle que soit la forme juridique choisie.

Mais ces propositions n'ont pas abouti et un rapport sénatorial du 25 juillet 2012 de Marie-Noëlle Lienemann - « Les coopératives économiques : un atout du redressement économique, un pilier de l'économie sociale et solidaire » - propose de doter les coopératives d'habitants d'un statut qui précise la qualité d'associé, les conditions de cession de parts, la possibilité de moduler les loyers demandés aux coopérateurs selon l'ancienneté et le montant de l'apport initial, le régime fiscal applicable et l'articulation entre le droit coopératif et le droit du logement, notamment pour les conditions d'attribution des logements sociaux produits au sein de la coopérative.

Suite à ce rapport, le gouvernement issu des élections de mai 2012 s'est engagé dans la voie de l'introduction d'un statut juridique des coopératives d'habitants dans le cadre du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, n° 1179, déposé le 26 juin 2013 et discuté au Parlement à compter du 10 septembre 2013. Le Chapitre VI du Titre 1<sup>er</sup> propose de « créer de nouvelles formes d'accès au logement par l'habitat participatif », reconnu comme « constituant une troisième voie pour le logement ». Le projet vise à constituer un nouveau cadre juridique destiné à permettre à des personnes de se réunir autour du projet de construction ou d'acquisition de l'immeuble qui abritera leur logement ainsi que des espaces partagés. Ces personnes auront la qualité d'associé et devront acquérir au préalable des parts sociales de ces sociétés. Elles participeront activement à la conception et aux décisions relatives à la construction ou à l'acquisition de l'immeuble, puis le cas échéant, à sa gestion. Le projet propose de créer deux nouvelles formes de sociétés, les coopératives d'habitants et les sociétés d'autopromotion, qui seront insérées dans le code de la construction et de l'habitation qui comprendra un nouveau titre intitulé « Les sociétés d'habitat participatif ».

- **Une reconnaissance publique insuffisante**

L'adoption d'un statut pour les sociétés d'habitat participatif peut apparaître insuffisante tant par rapport à la nécessaire souplesse des projets que par rapport à la solidarité présente dans les actuels projets d'habitat participatif.

- ✓ **La nécessaire reconnaissance de la diversité des projets**

Le projet de loi « ALUR » définit les sociétés d'habitat participatif comme des sociétés qui permettent à des personnes de s'associer afin de construire l'immeuble qui abritera leur logement et des espaces destinés à un usage commun en participant activement à la conception et aux décisions relatives à la construction ou à l'acquisition de l'immeuble, puis le cas échéant, à la gestion des immeubles. Il indique également que « les sociétés d'habitat participatif pourront notamment prendre la forme d'une coopérative d'habitants ou d'une société d'autopromotion ». La rédaction du projet de loi indique donc bien que les habitants pourront toujours avoir recours aux outils de droit commun qui sont parfois plus souples ou plus adaptés. Cependant, rien n'est prévu pour une adaptation à des groupes d'habitants spécifiques ou à des projets qui peuvent être particuliers.

- **L'adaptation aux spécificités de groupes d'habitants**

Les projets actuels peuvent regrouper des personnes qui ne souhaitent pas ou ne peuvent pas « construire l'immeuble qui abritera leurs logements et des espaces communs ». Il s'agit notamment des personnes âgées, des personnes handicapées ou de personnes très défavorisées.

De plus en plus de personnes âgées souhaitent vivre « autrement ». Ne disposant pas de logement en adéquation avec leurs besoins et pouvant souffrir de solitude tout en souhaitant rester « chez elles » ou du moins dans leur quartier, comme l'indique notamment les rapports de Muriel Boulmier (« *Bien Vieillir à domicile* », 2 juin 2010) et Luc Broussy (« *L'adaptation de la société au vieillissement de sa population* », 11 mars 2013), l'habitat participatif peut constituer une solution alternative à l'hébergement en maison de retraite alors même qu'une forte augmentation du nombre des plus âgés est attendue. Il y aura en 2050 deux fois plus de personnes âgées d'au moins 75 ans qu'aujourd'hui (11,6 millions au lieu de 5,4), et trois fois plus de personnes de plus de 85 ans (4,8 millions au lieu de 1,5). L'enjeu de cette nouvelle façon d'habiter est également économique puisque se développe la pauvreté chez les personnes âgées, un retraité sur 9 aurait des revenus inférieurs au seuil de pauvreté, alors même que les « résidences services » développées par les promoteurs privés proposent des prix excédant pour beaucoup de personnes âgées leurs capacités financières.

Le statut des futures coopératives d'habitants prévoit que les habitants deviennent propriétaires de leur logement mais il n'est pas sûr que les solutions envisagées soient transposables aux personnes âgées puisque la plupart des montages prévoient des prêts de longue durée inadaptés pour les personnes âgées et qui ne souhaitent pas forcément acheter leur logement. Rien n'est envisagé dans le projet de loi alors que des solutions alternatives seraient possibles. Une première solution pourrait être que le propriétaire de l'immeuble soit un bailleur social, une collectivité territoriale ou une association et que les habitants soient des locataires bénéficiant de droits plus larges que dans une copropriété classique pour être associés plus largement à la gestion de leur habitat et, éventuellement, être consultés sur les nouveaux arrivants, à qui il pourrait être possible de demander d'adhérer à une charte. De telles solutions imposeraient des évolutions du système normatif en vigueur, qui ne semblent pas envisagées aujourd'hui (régime de la copropriété, attribution des logements du parc social...). Des solutions plus novatrices pourraient être approfondies en s'appuyant par exemple sur un démembrement du droit de propriété. Par exemple, des bailleurs sociaux pourraient financer l'usufruit locatif des logements alors que des investisseurs institutionnels ou privés pourraient en acquérir la nue-

propriété. Les personnes rejoignant la coopérative d'habitants pourraient aussi ne pas s'acquitter de loyer mais obtenir un financement en recourant à un prêt viager hypothécaire (le remboursement se fait à la succession) ou encore au viager HLM (au bénéfice de l'organisme de logement social bailleur de la coopérative). Cette dernière solution présenterait l'avantage de permettre aux bailleurs sociaux d'acquérir de nouveaux immeubles tout en permettant selon le montage choisi de mettre en place une véritable solidarité intergénérationnelle par une redistribution du patrimoine immobilier. Au-delà du montage juridique proprement dit, pourrait être envisagée une plus grande cohérence des politiques publiques et permettre de lier politique du logement et politique de la vieillesse alors même qu'il est indispensable de prendre en compte l'ensemble de la trajectoire de vie des citoyens et leur expérience progressive d'avancée en âge.

Les personnes handicapées et les personnes très défavorisées ne sont pas, pour la plupart, en capacité « de s'associer afin de construire l'immeuble » qui pourrait leur permettre de vivre dans un habitat participatif. Il serait donc nécessaire d'envisager des montages comme il en existe par exemple au Canada, notamment dans le cadre du *Programme logement abordable du Québec*, qui s'appuie sur un partenariat entre l'Etat, les municipalités et les associations et a pour objectif de proposer des logements à des personnes seules, des personnes âgées ou en difficulté ayant des besoins particuliers.

#### - L'adaptation aux projets

L'actuel projet de loi envisage la construction d'habitat participatif comme une des solutions permettant de « favoriser l'accès de tous à un logement digne et abordable » pour reprendre le titre I<sup>er</sup> du projet de loi dans lequel est inséré le chapitre relatif aux sociétés d'habitat participatif alors même que de nombreux projets d'habitat participatif sont des projets de vie plus globaux comprenant des locaux pour l'exercice d'une activité professionnelle. Ces projets liant habitat et activités permettent de répondre à l'objectif de mixité fonctionnelle inscrit dans notre ordonnancement juridique depuis la loi SRU ; ils sont aussi un moyen pouvant permettre d'éviter des déplacements. Cependant, ce type de projets peut rendre nécessaire des montages particuliers et pourrait, pour se développer, avoir besoin de règles spécifiques.

Les projets qui se développent actuellement se situent pour partie en zone urbaine mais aussi en zone rurale. Il semble, du moins, dans la rédaction actuelle que soient avant tout visés des projets portant sur des immeubles collectifs, alors même que ce type d'habitat est moins abordable que des logements individuels et rend beaucoup plus difficile une part d'auto-construction qui est souhaitée par beaucoup de groupes d'habitants. Il pourrait être envisagé de prendre en compte en tant qu'apport personnel les travaux effectués par les futurs habitants. Il pourrait être également envisagé de prévoir des « congés pour travaux » et surtout des garanties permettant une construction plus sécurisée.

#### ✓ La prise en compte de la notion de solidarité

Les projets actuels des groupes d'habitants montrent leur volonté d'être les acteurs de leur nouveau lieu de vie. Le projet de loi souligne que l'habitat participatif doit permettre aux habitants de « participer activement à la conception et aux décisions relatives à la construction ou à l'acquisition de l'immeuble, puis le cas échéant, à la gestion des immeubles » mais ne dit rien de la place des professionnels de l'habitat ni de la solidarité développée au sein des groupes d'habitants.

#### - La place des professionnels de l'habitat

De plus en plus de promoteurs privés proposent des programmes présentés comme de « l'habitat participatif » alors même que la place des futurs habitants dans la conception de leurs logements est plus que restreinte. Mais surtout se développe une nouvelle catégorie d'intervenants « les nouveaux professionnels de l'habitat participatif » qui se sont regroupés au

sein d'un réseau (le RAHP) et dotés d'une charte mettant l'accent sur l'accompagnement des groupes. Cependant, ces nouveaux professionnels qui sont rémunérés en moyenne 5 à 7 % du budget total de l'opération n'assument aucun risque juridique. Il s'agit d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) et non de maîtrise d'ouvrage déléguée et aucune assurance n'est prévue pour protéger les habitants. Il serait indispensable de prévoir un encadrement de ces nouveaux intervenants qui augmentent les frais liés à la construction en faisant intervenir un nouvel intermédiaire.

### - La place de l'aide mutuelle ?

L'objectif de la très grande majorité des groupes d'habitants est de prévoir une aide mutuelle, une sorte de « co-veillance » qui leur permet de vivre dans un environnement dans lequel les liens sociaux sont très forts. Le développement de ces liens pourrait permettre le développement d'une solidarité de proximité qui, comme l'écrit Alain Supiot, pourrait par des « cercles de solidarité » permettre de mettre en place une réelle « constitution sociale ».



**Corinne Manson :** *En réalité, il y a des degrés différents dans l'idée que l'on va partager et que l'on va participer à la conception du logement. Un habitat pourra être partagé avec les outils du droit commun et avec une copropriété classique. On peut donc imaginer qu'un règlement de copropriété insiste plus sur la dimension du partage et implique des obligations qui vont plus loin que dans le droit commun. On peut partir du droit commun et aller vers un régime beaucoup plus dérogatoire comme le coopératif. L'idée a été de regrouper toutes ces formes sous un terme générique d'habitat participatif pour mettre l'accent sur l'idée du partage.*

**Nicole Roux (Université de Bretagne Occidentale) :** La question de la mutualisation des financements est extrêmement compliquée notamment au sujet de la mixité sociale. A ce titre, je citerai le cas de sept ménages aux caractéristiques socio-économiques différentes qui, en mutualisant leur moyen, ont dû refuser à leurs droits sociaux, notamment sur le Prêt à Taux Zéro. On reproche souvent à l'habitat participatif de contribuer à l'entre-soi mais dans le cas du participatif inter-générationnel, lorsque des personnes cherchent à mutualiser leurs efforts, les jeunes couples peuvent rencontrer des difficultés pour jouir de leurs droits.

**Intervenant :** Je ne vois pas comment, dans ces projets, on peut faire autrement qu'en désignant un maître d'ouvrage qui va passer des contrats d'entreprise. Qui est le maître d'ouvrage ? Soit c'est la société, soit c'est un leader. Il faut être dans un droit commun ou adapté pour apporter des garanties d'achèvement. Les risques sont donc importants pour les personnes qui se lancent dans ce genre de projet.

**Corinne Manson :** *Beaucoup de groupes d'habitants passent par ces coopératives d'habitants. Pourtant, ce choix contribue à appauvrir la diversité des montages que l'on pourrait imaginer. C'est ce qui s'est passé entre 1947 et 1971 où le statut de la coopérative d'habitants a été détourné par des promoteurs immobiliers parfois peu scrupuleux. C'est une possibilité que l'on pourrait ajouter dans l'ordonnancement juridique mais il ne faudrait pas que cela appauvrisse la diversité à laquelle on assiste aujourd'hui.*

**Emmanuel Raoul (Secrétaire permanent PUCA) :** Sur la question de savoir si l'on était bien en présence de chantiers participatifs, le PUCA a étudié l'exemple allemand des « baugruppen » à travers une opération en se demandant qu'elle était l'économie réalisée. Sur cet exemple, elle était de l'ordre de 20 % correspondant essentiellement à l'économie des coûts de promotion. A quoi correspond l'écart avec les chiffres avancés qui étaient plutôt de l'ordre de 40 ou 50% ? Est-ce qu'il correspond à de l'autoproduction, auquel cas il n'est possible d'en faire partout notamment dans les espaces urbanisés ?

**Nicole Roux :** ces chiffres intègrent effectivement de l'autoconstruction.

**Corinne Manson** : *L'économie peut également provenir du fait que l'on partage des espaces et des équipements.*

**Denis Claude (Université de Bourgogne)** : Le point essentiel est de comprendre pourquoi, à cette époque, on a observé un développement important des coopératives. Ce développement était lié à un problème de qualité sur les marchés agroalimentaires, notamment du lait. Les coopératives se sont développées pour contrer les mauvaises pratiques du secteur privé. Si l'on replace cela dans le contexte actuel du logement, on constate que sur les marchés actuels de l'habitat, il existe des problèmes importants de qualité et, en particulier, de rapport qualité prix, par exemple sur les maisons de retraite. Dans cette perspective, il ne serait pas étonnant de voir émerger de nouveaux mouvements coopératifs pour créer de l'habitat de qualité.



**Conclusion de la session** : « *Quels modèles économiques du logement partagé ?* »

« *La cohabitation des jeunes chez leurs parents* »

**Par Olivier DUPRE**

*Chargé d'études au CETE Nord-Picardie*

Cette présentation présente des travaux menés sur la cohabitation des jeunes chez leurs parents dont l'objectif consistait à essayer de mesurer l'ampleur de ce phénomène mais également celle d'autres formes de cohabitation. Ce travail prolonge deux études exploratoires locales réalisées pour le compte de la DDTM du Nord et de la DREAL de Picardie cherchant à répondre aux préoccupations suivantes :

- ✓ La sous-estimation des besoins en logements dans les méthodes traditionnelles où l'on se contente de prolonger des tendances passées (dessalement des ménages, taux de vacance ou encore croissance démographique);
- ✓ La captivité de certains jeunes se trouvant dans l'impossibilité d'accéder à un logement autonome et qui correspond à une demande cachée sur le marché.

L'intérêt de ces travaux réside principalement dans l'utilisation d'une variable peu mobilisée dans les études précédentes : les rattachés fiscaux.

- **Méthode**

La méthode repose sur l'exploitation de la base de données Filocom (Fichier du Logement Communal). Cette base de données est issue du croisement de quatre fichiers fiscaux : taxe d'habitation, impôt sur le revenu des personnes physiques, taxe sur le foncier des propriétés bâties et le fichier des propriétaires. Cette source permet de croiser des informations sur le logement (surface habitable, année de construction, type de propriétaires, etc.) et ses occupants (âge, niveau de revenus, etc.).

Trois notions sont importantes à définir quand on travaille sur les sources fiscales :

- ✓ **Foyer fiscal** : ensemble des personnes inscrites sur une même déclaration de revenus ;
- ✓ **Ménage fiscal** : regroupement des foyers fiscaux répertoriés dans un même logement par le biais de la taxe d'habitation. Il peut y avoir plusieurs foyers fiscaux dans un ménage fiscal, un foyer principal et un ou plusieurs foyers rattachés ;

- ✓ **Un rattaché fiscal** : dans cette étude est un foyer fiscal rattaché à un logement dont il n'est pas l'occupant principal.

Tous les rattachés ne correspondent pas à des situations de cohabitation : il peut y avoir également des concubins et des colocataires. La première étape consiste donc à faire un tri pour isoler, parmi les rattachés fiscaux, les situations de cohabitation des jeunes chez leurs parents. Pour ce faire, la différence d'âge entre le foyer principal et le rattaché fiscal est mobilisée en ne retenant que les ménages fiscaux concernés par une différence d'âge de plus de 18 ans.

La population cible considérée dans cette étude est composée des jeunes rattachés fiscaux qui ont entre 18 et 30 ans, qui ont plus de 18 ans de différence d'âge avec le foyer principal et qui ne peuvent plus déclarer leurs revenus avec leurs parents ou pour qui il est plus intéressant de faire une déclaration séparée. En effet, une limite de cette étude provient du fait que des jeunes peuvent déclarer leurs revenus avec leurs parents même s'ils n'habitent plus chez eux. Cette situation est envisageable pour les jeunes de moins de 21 ans ou pour les étudiants de moins de 25 ans. Il est toutefois possible d'estimer cette population à partir d'autres enquêtes comme celles produites par l'Observatoire de la vie étudiante. Sur cette base, la part des jeunes qui déclarent leurs revenus avec leurs parents tout en vivant dans un logement autonome serait comprise entre 50 et 60 %. Au final, cette méthode permettrait d'identifier entre 46 et 52 % des cohabitants âgés de 18 à 24 ans et l'ensemble des cohabitants de plus de 25 ans.

- **Principaux résultats**

On compte en France 3 millions de rattachés fiscaux qui ont au moins 18 ans de moins que la personne de référence du foyer principal. Il est important de souligner qu'une part importante de ces situations ne correspond pas à de la cohabitation forcée. A l'inverse, environ 300 000 rattachés fiscaux ont au moins 18 ans de plus que la personne de référence du foyer principal.

Pour la région Picardie, les résultats suivants peuvent être avancés :

- ✓ 7,2 % des ménages picards ont au moins un jeune rattaché ;
- ✓ parmi l'ensemble des ménages avec jeunes rattachés, 23,2% comptent deux jeunes rattachés ou plus ;
- ✓ le nombre de ménages avec jeunes rattachés a diminué de plus de 7 % entre 1999 et 2009, dans un contexte de croissance du nombre total de ménages.
- ✓ 40 % des jeunes foyers fiscaux sont rattachés, dont 4 % de couples avec enfants.
- ✓ 40 % des jeunes rattachés en 2007 ne l'étaient plus en 2009. Ce taux est plus élevé pour la période 2001-2003.

La cartographie des résultats montre que les situations de cohabitation sont très présentes dans les couronnes périurbaines, notamment celle d'Amiens, et dans le sud de l'Oise sous influence parisienne. En revanche, les situations de cohabitation sont moins fréquentes dans les villes-centres.

En conclusion, la méthode mise en place permet d'analyser plus finement les déterminants de la cohabitation des jeunes en étudiant l'influence des revenus du ménage et/ou des revenus du jeune, de l'âge du jeune et du lieu de résidence (centres urbains, périurbains, banlieues, communes rurales..). Elle permet également d'étudier les situations où ce sont les parents qui seraient dépendants des revenus du jeune pour conserver leur logement. Il faut toutefois souligner qu'il est difficile de passer de l'identification d'un cohabitant à la mesure d'un potentiel de décohabitation car on ne décohabite pas forcément là où l'on cohabite. Pour mesurer un potentiel de décohabitation, il faudrait sélectionner les rattachés qui sont en situation de cohabitation forcée et estimer la part de ceux-ci qui décohabiteront sur le territoire étudié (migrations résidentielles par classe d'âge par exemple).

Enfin, ces données peuvent être mises en relation avec d'autres variables plus classiques telles que le dynamisme démographique des communes, la tension sur la demande locative, les loyers moyens, ou encore la dynamique de la construction neuve du logement locatif.



**Catherine Baumont (Université de Bourgogne) :** Peut-on à l'aide de cette méthode différencier les situations de cohabitation selon le statut d'occupation du logement (propriétaire et locataire) ?

**Oliver Dupré :** *On a effectivement confronté les conditions de logement (statut d'occupation, qualité du logement ...) des ménages avec jeunes rattachés à celles de l'ensemble des ménages. Le statut d'occupation ne semble pas avoir un rôle déterminant, même si les ménages propriétaires semblent être légèrement surreprésentés dans les situations de cohabitation.*

**Intervenant :** Avez-vous travaillé sur le genre des enfants cohabitants car l'on sait que l'âge de départ du foyer parental des filles et des garçons n'est pas exactement le même ?

**Oliver Dupré :** *Cette base de données doit nous permettre de le faire. C'est une question intéressante qu'il conviendra d'analyser par la suite.*

**Pierre Madec (OFCE) :** Cette étude est intéressante car c'est la première enquête détaillée sur ces questions qui s'appuie sur les données fiscales. Elle permet de mettre en évidence un certain nombre de déterminants à la co-résidence parentale qui peut être choisie ou contrainte (chômage, état du marché du travail, allongement de la durée des études). Il faut également souligner que la confrontation du coût du logement avec le revenu des ménages jeunes montre que ce sont ces ménages qui ont subi l'augmentation du taux d'effort le plus important sur les 30 ou 40 dernières années, alors même que leur taux d'effort était déjà le plus important. Ce taux d'effort net (corrigé des aides au logement) a doublé sur la période. Par ailleurs, la part des moins de 30 ans dans le secteur social était de 30 % en 2000, elle n'est plus que de 10 % en 2009. Une proportion importante de jeunes est donc partie dans la location privée ou est restée au domicile des parents. Les différences géographiques présentées sur l'exemple picard sont également instructives : si l'on co-réside plus dans le sud de l'Oise, c'est peut-être le signe d'une relation avec le marché de l'emploi et l'allongement de la durée des études. Les relations entre la co-résidence et d'autres variables telles que les caractéristiques du logement et les revenus parentaux, dont le rôle reste un peu flou, sont également intéressantes. Les parents aisés aident-ils plus leurs enfants à obtenir un logement autonome ou la taille de leur logement leur permet de continuer à héberger leurs enfants ? Les résultats sur les statuts d'occupation montrent que quand les parents sont propriétaires, en quelque sorte captifs de leur logement, les enfants ont tendance à rester plus souvent que lorsqu'ils sont locataires. Peut-être que le secteur locatif offre la possibilité aux parents de trouver un logement plus petit pour répondre au départ de leurs enfants ? Enfin, la mesure des situations de dépendance des parents vis-à-vis des enfants constitue un résultat significatif de cette étude car elles restent encore peu étudiées.

**Olivier Dupré :** *Concernant les situations de dépendance des parents envers les enfants, le seuil de 30 % a été retenu : dès lors que les parents apportent moins de 30 % des ressources, ils sont jugés dépendants du jeune. Cependant, Filocom donne seulement les revenus fiscaux qui n'intègrent pas les aides sociales et les aides au logement. Compte tenu de ces limites, il a surtout été intéressant de regarder l'évolution du phénomène qui montre une augmentation des situations de dépendance forte.*

**Catherine Baumont :** Est-ce que ces situations de cohabitation constituent un exemple de cotitularité conventionnelle ? Autrement dit, les enfants peuvent-ils être cotitulaires du bail et éventuellement solidaires de leurs parents ?

**Oliver Dupré :** *Filocom ne permet pas de répondre à cette question. Dans les enquêtes logement, le questionnaire est fait de telle manière que si le jeune répond qu'il habite chez ses parents, ce sont les parents qui s'acquittent du loyer.*

**Intervenant :** Quand des jeunes habitent chez leurs parents, ils ne sont généralement pas titulaires du bail. Par ailleurs, il convient de souligner qu'une obligation légale alimentaire des parents envers les enfants existe. En revanche, fait méconnu, on constate de plus en plus de recours de créanciers qui hébergent des personnes âgées et qui demandent aux enfants de s'acquitter des dettes de leurs parents.

**Emmanuel Raoul :** Sur ce point, l'obligation des enfants vis-à-vis de parents âgés concerne également les beaux-parents et les ex beaux-parents en cas de rupture du mariage.

**Catherine Baumont :** De quelle manière peut-on relancer la concurrence entre les différents opérateurs dans le secteur de la construction pour faire baisser les prix ? Parmi les différents dispositifs présentés aujourd'hui, certains pourraient-ils permettre d'introduire de nouvelles formes de concurrence ?

**Caroline Bugnon :** *De premier abord, il pourrait sembler que les partenariats public privé cherchent plutôt à dépasser les questions de concurrence entre les partenaires locaux. Mais la concurrence peut également être bénéfique comme dans les marchés de conception-réalisation où des équipes sont mises en concurrence pour sélectionner le meilleur projet.*

**Denis Claude (Université de Bourgogne) :** On parle souvent de concurrence par comparaison dans ce cas.

**Nicole Roux (Université de Bretagne Occidentale) :** les professionnels émergents dans l'habitat participatif s'inscrivent plus dans une logique d'accompagnement des projets. Il y a une grande diversité d'intervenants : cela peut être des cabinets d'architectes qui souvent possèdent les compétences nécessaires ou parfois des bailleurs sociaux (village vertical à Villeurbanne). Le marché est tellement limité qu'aujourd'hui les promoteurs y prêtent peu attention, sauf peut-être dans les projets de résidence service pour personnes âgées qui posséderaient une dimension d'habitat participatif. Quelques programmes ont été portés par l'association des paralysés de France en lien également avec des bailleurs sociaux.

**Caroline Bugnon :** *Si des bailleurs sociaux peuvent intervenir dans des projets d'habitat participatif, cela nécessiterait de réinterroger la notion de logement social. N'est-on pas en train de redéfinir le logement social ?*

**Emmanuel Raoul :** La notion de logement social est juridiquement bien définie mais pose effectivement beaucoup de questions. Un travail important doit être entrepris sur cette notion afin qu'elle corresponde mieux aux grands objectifs des politiques publiques du logement. Dans les présentations, les chantiers participatifs semblaient porter sur des logements neufs, or la réhabilitation lourde est aujourd'hui le marché le plus important. Le PUCA s'intéresse tout particulièrement à ce marché en y intégrant une problématique énergétique forte. Existe-il des projets participatifs de réhabilitation lourde ? Dans les milieux peu denses ces projets pourraient être une solution intéressante pour réhabiliter à faible coût et, dans les milieux plus denses, leur intérêt mériterait d'être examiné.

**Corinne Manson :** *Les opérations portent effectivement majoritairement sur du logement neuf mais quelques-unes, comme l'ilot Stephenson à Lille, ont porté sur du logement social très dégradé. Une opération a également eu lieu sur un bâtiment collectif en zone ANRU à Poitiers. Des programmes d'autoréhabilitation sont également portés par des associations comme la fondation de France, la fondation de l'Abbé Pierre ou PADES (Programme Autoproduction et Développement Social) dans des copropriétés très dégradées. L'association rachète des logements et les réhabilite. Elle les loue ensuite à l'ancien propriétaire qui a participé à la réhabilitation. On a également de*

*nombreux exemples en Italie, où des programmes de réhabilitation de bâtiments publics dégradés que l'on transforme en coopérative ont été menés.*

**Emmanuel Raoul :** Les situations dans lesquelles un bailleur social ou une association sont les maîtres d'ouvrage restent assez différentes de celles où des individus se groupent pour réaliser un projet, éventuellement avec l'aide de professionnels du secteur. Dans les « baugruppen » allemands, ces projets rassemblent plusieurs particuliers et il est très fréquent que l'un d'entre eux soit un professionnel.



### *Conclusion générale du séminaire*

#### **Par Emmanuel RAOUL**

*Secrétaire permanent du PUCA, Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie et Ministère de l'Egalité des Territoires*

#### **et Catherine BAUMONT**

*Professeur à l'Université de Bourgogne*

Emmanuel Raoul remercie les intervenants pour la qualité des contributions. Les nombreuses questions posées par les participants tout au long de la journée confirment l'importance de la problématique du logement abordable qui se situe au cœur des politiques publiques. Il souligne également que cette journée a permis d'apporter des éléments de réponse ou de poser des questions qui permettront d'alimenter les travaux menés au PUCA, notamment dans le cadre de programmes d'expérimentation destinés à éclairer l'action des pouvoirs publics nationaux et locaux. L'intervention de Frédéric Gaschet a permis de rappeler que les caractéristiques des logements n'étaient pas les seuls déterminants des prix de l'immobilier mais que les externalités de voisinage jouaient un rôle très important. Emmanuel Raoul souligne la nécessité d'appliquer ces méthodes à d'autres agglomérations et de mettre à la disposition des chercheurs les données nécessaires pour réaliser ce travail. A l'heure où l'évaluation des politiques menées devient centrale pour orienter l'action des pouvoirs publics, un travail de fond pour redéfinir le cadre conceptuel du logement doit être entrepris et mobiliser des équipes de recherche pluridisciplinaires car les questions soulevées sont juridiques, économiques, sociologiques, historiques...

Catherine Baumont remercie l'ensemble des intervenants et des participants et précise qu'un second séminaire consacré aux solidarités et au logement se tiendra en 2014. Le 3 octobre prochain est prévu un séminaire intitulé « quelles adéquations des marchés fonciers et immobiliers aux transformations socio-économiques des familles dans les territoires périurbains ? ». Ce séminaire permettra d'approfondir la question de l'adéquation des marchés immobiliers aux besoins spécifiques de populations fragilisées (familles monoparentales, personnes âgées) dans les territoires périurbains. Catherine Baumont mentionne également la parution prochaine, fin 2013, d'un numéro de la revue économique consacré aux nouvelles méthodes d'analyse des ségrégations socio-spatiales qui témoignent de l'intérêt porté par les économistes sur ces questions. Elle souligne enfin la nécessité de collaborations pluridisciplinaires sur ces thématiques qui font appel à des compétences multiples. Des approches croisant les regards de sociologues et d'économistes permettraient par exemple de mieux appréhender et mesurer les externalités de voisinage. Des collaborations entre juristes et économistes offriraient la possibilité de préciser la faisabilité juridique des solutions préconisées par ces derniers.

*Liste des participants*

- ABRAMOWITCH** Laure, *Université de Bourgogne*
- ALIVON** Fanny, *Université de Bourgogne*
- ALLEGRE** Guillaume, *OFCE*
- ARSAC** Denis, *DGALN/DHUP/PH3*
- ATTARD** Jean-Philippe, *LA VUE*
- AUBERT** Francis, *MSH de Dijon*
- BA** Sileyman, *Université de Bourgogne*
- BAUMONT** Catherine, *PUCA-MSH*
- BELKHATIR** Aziz, *Direction du Développement Urbain*
- BERGEAL** Catherine, *DGALN*
- BLIN** Anne Véronique, *Nantes Habitat*
- BONDIGUEL** René, *SEM Territoires et Développement*
- BROUANT** Jean-Philippe, *Université Paris I Panthéon Sorbonne*
- BUGNON** Caroline, *Université de Bourgogne*
- CARDOT** Céline, *DGALN/DHUP*
- CARPENTIER** Luc, *Université de Bourgogne*
- CLAUDE** Denis, *Université de Bourgogne*
- COUTANT-LAPALUS** Christelle, *Université de Bourgogne*
- DUPRE** Olivier, *CETE Nord-Picardie*
- FOURNERET** Jennifer, *Université de Bourgogne*
- FOY** Anne, *Urbaniste*
- GASCHET** Frédéric, *GRETHA-CNRS*
- GEOFFROY** Géraldine, *CERTU*
- GIRARD** Marion, *Université de Bourgogne*
- GIRON** Marianne, *DGALN/DEB/EN1*
- GLICHTZMAN** Renée Claire, *Etablissement public d'aménagement d'Orly-Rungis*
- GOVIGNAUX** Oliver, *Ville de Besançon*
- GUILLEMIN** Jacqueline, *DGALN/SAGP/SDAG/BF*
- GUILLET** Adeline, *CG des Yvelines*
- HUBERT** Jérôme, *Laboratoire EQUIPPE LILLE 1*
- HUYNH** Mai, *DGALN/PUCA*
- LAUZERAL** Margot, *Université Paris I Panthéon Sorbonne*
- LEBAYON** Sabine, *OFCE*
- LEGRAS** Sophie, *INRA Dijon*
- LEMERCIER** Evelyne, *DGALN/PUCA*
- MADEC** Pierre, *OFCE*
- MANSON** Corinne, *Université François-Rabelais Tours*
- MARTINS** Lionel, *CGDD/SEEIDD/MA2*
- MENARD** François, *DGALN/PUCA*
- PIRON** Oliver
- RAOUL** Emmanuel, *Secrétaire permanent du PUCA*
- RIFFLART** Christine, *OFCE*
- ROUX** Nicole, *Université de Bretagne Occidentale*
- SCHOCH** Marie Odile, *DGALN/DHUP/FL2*
- TOUATI** Anastasia, *DGALN/PUCA*
- VERNHES** Martine, *DGALN/PUCA*
- WAUTHY** David, *SPL Euralille*
- WINTGENS** Catherine, *DGALN/DHUP*