

Les formes alternatives d'accès au logement pour les ménages modestes :

Quelques expériences étrangères

Mission d'étude, juillet-octobre 2009

Samuel Jablon

Avec le soutien de :
Fondation de France
Fondation Abbé Pierre
Crédit Mutuel
Cplos (Amalia)
Ville et Habitat

Décembre 2010

Ce rapport est le fruit d'une mission d'étude de terrain sur les formes alternatives et innovantes d'accès à la propriété pour les ménages modestes dans plusieurs expériences étrangères.

La Fondation de France travaille depuis près de 3 ans à un programme d'appui à des opérateurs associatifs français qui agissent dans le cadre du maintien et de l'accès à la propriété des ménages très modestes. Ces expériences ont toutes en commun de chercher à donner un autre sens à la propriété, non pas comme fin mais comme moyen, comme outil pour permettre à des ménages modestes ou fragiles de stabiliser leur situation de logement et au-delà de renforcer leur insertion et leur parcours de vie. s

Deux dimensions clefs pour la réussite des projets se sont dégagées des expériences françaises :

- l'implication et l'accompagnement des personnes dans une dimension souvent collective et basée sur le renforcement de leurs capacités à agir ;
- l'innovation sociale et d'ingénierie de montage de projet pour construire ou réinventer des nouvelles formes d'accès à la propriété.

L'objectif du présent travail est de partir de l'observation et de l'analyse de quatre expériences internationales pour interroger les questions et blocages observés dans le cadre des projets français. Au-delà d'une volonté de reproductibilité de ces projets, qui est souvent loin d'être évidente, il s'agit de comprendre le fonctionnement et les montages de projets, le ressenti des personnes qui y participent, d'apprendre des réussites et échecs de ces expériences, et de pouvoir en valoriser les principaux éléments d'innovation.

Ces fiches ont été écrites sur la base de rencontres réalisées de juillet à octobre 2009 dans quatre pays : le Brésil, l'Uruguay, le Canada et les Etats-Unis où j'ai passé près d'un mois auprès de chaque projet, discuté avec les habitants, les associations et techniciens qui les appuient, pour comprendre et essayer de vivre un peu les dynamiques qu'ils portent.

Ce travail s'est construit en lien avec le bureau d'études Ville et Habitat et le programme de la Fondation de France sur l'accès à la propriété des ménages très modestes. La mission a été soutenue par plusieurs partenaires que je remercie chaleureusement : la Fondation de France, le Crédit Mutuel, le CPLOS, la Fondation Abbé Pierre.

Merci à toutes les personnes qui m'ont soutenu, accueilli, guidé, dans la conduite de ce modeste projet. J'espère qu'il apportera un éclairage utile aux personnes travaillant en France sur les formes alternatives de logement et de propriété. J'espère qu'il sera pour moi le début d'un engagement plus poussé autour de ces thématiques passionnantes et qui, très vite, dépassent la seule question du logement.

Sommaire

L'auto construction dépassée par la gestion collective du projet : le Mutirão de Colinas da Oeste – São Paulo – Brésil.....	3
Une coopérative de logement en autogestion, autoconstruction et propriété collective : Reus al Sur– Montevideo – Uruguay	11
Les coopératives d'habitation québécoises : la généralisation d'un modèle d'autogestion et de propriété collective – Montréal - Canada	20
La propriété commune de la terre : la modèle des fiducies foncières. Champlain Housing trust – Burlington - USA.....	25
Synthèse des principales caractéristiques des projets	31

L'auto construction dépassée par la gestion collective du projet : le Mutirão de Colinas da Oeste – São Paulo – Brésil

Près de 20 millions de personnes vivent dans la capitale économique du Brésil, São Paulo. Si les problèmes de logements des habitants pauvres de la ville, et même de la classe moyenne modeste, y sont aussi aigus que dans le reste du pays, il existe cependant des mouvements sociaux urbains forts et nombreux qui portent des alternatives basées sur des processus collectifs pour un accès sécurisé à des logements abordables.

Le mutirão est une de ces alternatives. Il s'agit un mode d'accession sociale à la propriété basé sur l'auto-construction partielle ou complète de logements et l'autogestion de projets de construction de grande ampleur. C'est un mode de production de logement social relativement courant au Brésil¹, porté par les mouvements sociaux de lutte pour le logement et financé par des programmes de l'Etat central, des Etats fédérés ou des mairies. Chaque projet est ainsi très différent en fonction du programme qui le finance avec des degrés d'auto-construction, d'apport financiers personnels et des formes juridiques très variables.

Colinas da Oeste est un projet autogéré en auto-construction partielle de 200 logements dans la périphérie ouest de São Paulo (quartier de Jaragua). Il est porté par l'UMM (*União dos movimentos pela moradia* – Union des mouvements pour le logement), un mouvement social actif dans le domaine du logement depuis sa création en 1987 au travers des mutirão (construction de 30 000 logements en auto-construction), de l'occupation d'immeubles ou de terrains abandonnés, de la lutte pour l'urbanisation des favelas, de l'action politique pour le droit au logement et le droit à la ville...

I. Le montage et la gouvernance des projets de mutirão

Forme juridique et organisation

Le projet d'auto-construction de Colinas da Oeste est financé par le programme « *Credito solidario* » du gouvernement fédéral brésilien. C'est un programme de financement de logements sociaux (construction, acquisition, réhabilitation) via des subventions et des prêts de la *Caixa federal* (équivalent de la Caisse des dépôts en France). Le programme finance indifféremment des projets d'auto-construction, de co-gestion par des associations ou de construction et de gestion classique par des organismes bailleurs².

L'association porteuse (UMM) doit recevoir, pour souscrire au *Credito Solidario*, un agrément préalable de la *Caixa federal* basé sur une série de critères d'expérience, de stabilité financière, d'années d'existence, etc. La signature du financement public se fait entre la *Caixa*, l'association et des représentants des habitants. Les habitants signent par ailleurs un contrat individuel avec la *Caixa*. Juridiquement il s'agit donc d'un prêt individuel qui est mis en commun et géré par l'association et les auto-constructeurs.

1 Le logement social au Brésil se base surtout sur l'accession sociale à la propriété ou sur la possession d'un droit d'usage avec un niveau de protection supérieur au bail locatif mais sans possibilité, officielle, de vendre le logement. Le logement locatif social est très peu développé.

2 Il est remplacé aujourd'hui par un nouveau programme fédéral de financement du logement social « *Minha casa, minha vida* » (Ma maison, ma vie)

Dans le cadre de Colinas da Oeste, le projet est piloté dans sa phase de construction de manière tripartite entre la *Caixa federal*, l'association et les représentants des auto-constructeurs. Chaque dépense engagée doit être validée par ces trois partenaires. Ils se rencontrent de manière régulière pour évaluer l'avancée du projet par rapport au chronogramme initial, valider les comptes et débloquer les fonds au fur et à mesure.

Sur le terrain, les travaux sont également dirigés de manière tripartite entre l'association, les habitants et le bureau d'appui technique (appui architectural, juridique, financier, socio-éducatif...). Dans ce projet, le gros des travaux est réalisé de manière classique par des entreprises de bâtiment. Les familles sont présentes sur le projet pendant le week-end, un jour pour la construction, par des petits travaux de manutention et de nettoyage, et l'autre pour la gestion du projet et des activités socio-éducatives.

A la fin du chantier, les auto-constructeurs deviennent pleinement propriétaires de leurs logements, sans qu'il n'existe aucune clause anti-spéculative ou en limitant la revente³. Cette modalité est restée assez rare jusqu'à présent dans les programmes de logements sociaux : traditionnellement les bailleurs, la mairie, ou l'Etat fédéré gardent la propriété pleine des logements, les familles ne possédant qu'un droit d'usage (*Direito de posse*). Cette situation intermédiaire est productrice d'une grande incertitude juridique en cas de revente ou de transmission du bien. Beaucoup des grands ensembles construits sous cette modalité (en auto-construction ou non) se trouvent aujourd'hui dans des situations juridiques inextricables, occupés par des familles « propriétaires » sans titres.

Calendrier, financement et coûts globaux

Les auto-constructeurs acquièrent dans un premier temps le terrain (par achat, donation, ou régularisation d'une occupation), il doivent ensuite élaborer le projet de construction et le faire valider par la mairie. Ce n'est qu'à ce moment que le projet est examiné par la Caixa et que l'aide publique est accordée. Les premières dépenses : achat du terrain et financement des études préalables (géomètres, pré-projet architectural, etc.) doivent être financées sur fonds propres par les habitants.

Le terrain de Colinas da Oeste a été repéré par l'UMM et acheté par les familles en 2005. Les travaux ont débuté en juillet 2008 et devraient s'achever en avril 2010. Il s'agit d'une durée de projet normale, et même assez courte, certains mutirão restent bloqués pendant des années à cause de problèmes de financements ou d'alternance politique⁴. La seule manière de débloquer ces situations est alors de passer par un fort lobbying politique et des actions de luttes sociales (occupations, manifestations, campements...).

Le financement de la *Caixa* comprend les appuis techniques, la gestion administrative, la construction, les infrastructures, l'aménagement des espaces publics attenants aux constructions ainsi qu'un lieu de vie collectif (centre communautaire). L'association par contre n'est pas financée malgré son rôle pivot dans l'accompagnement social du projet.

³ Cependant la personne qui revend son bien ne pourra plus ensuite accéder à un logement social.

⁴ La continuité des politiques publiques est très relative au Brésil, à chaque alternance politique au niveau local, fédéré ou fédéral, une partie très importante de l'administration est renouvelée et les politiques de l'administration précédentes, par exemple le financement de l'accession sociale, sont remises en cause.

- Dans le cas présent, l'apport financier initial des habitants est de 1 500 € par famille pour l'achat du terrain et les travaux d'études préalables à l'obtention de l'aide publique. Le terrain de Colinas a coûté 205 000 €.
- 3 700 € par famille sont apportés en subvention par le gouvernement fédéral ;
- 11 200 € sont prêtés à taux zéro par la *Caixa federal* avec un remboursement sur 20 ans (soit 50 € par mois)⁵ ;
- Les auto-constructeurs versent ensuite 4 € par mois jusqu'à la remise des clés du logement (2 € pour l'association, 2 € pour les dépenses courantes du groupe) ;
- Enfin, les auto-constructeurs amènent un « apport-travail » équivalent à 20% de l'aide publique soit 3 000 € par famille. Avec l'apport initial des habitants, l'auto-construction représente donc 15% de la valeur finale du bien.

Typologie des logements

Le logement social au Brésil a toujours été pensé autour d'une typologie unique qui a varié en fonction du temps et du revenu des familles visées par les programmes de construction. Un des apports des *mutirão* (au travers de l'apport-travail et des économies liées à la bonne gestion) a été de construire, pour des budgets inférieurs, des logements plus grands. Dans le cadre du projet Colinas, par exemple, les logements construits sont de 56 m² (T3) alors que leur équivalent pour les programmes classiques de la Caixa est de 44 m². Il a fallu sur ce point aussi des mobilisations des mouvements du logement pour obtenir le droit de construire au-delà des typologies de base de la Caixa.

L'auto-construction peut concerner des logements individuels ou des immeubles. Il s'agit ici de construire cinq immeubles de quatre étages (R+3) comprenant chacun dix logements, soient deux cents logements en tout.

II. Le montage social du projet

Type de familles concernées, origine des familles

Les familles susceptibles d'entrer dans le projet ont un revenu fixé par accord avec la *Caixa federal* dans le cadre du programme *Credito solidario*. Ce revenu, défini au Brésil en nombre de salaires minimum, est ici compris entre un et cinq salaires minimaux (soit entre 150 et 750 € par mois). Les mouvements sociaux ont obtenu récemment que les programmes de logements sociaux aient l'obligation d'accueillir 65% de familles entre 1 et 3 salaires minimaux. A Colinas la majorité des familles gagnent entre 200 et 400 € par mois. Une autre avancée sociale importante est la reconnaissance du statut de travailleur autonome, y compris dans l'économie informelle, pour prendre en compte les revenus familiaux. N'importe quelle preuve de revenu - extrait de compte, déclaration d'un employeur... - peut faire foi.

Les familles du projet vivent à l'heure actuelle pour la plupart en logement locatif privé où elles payent un loyer qui excède souvent 50% de leurs revenus. Elles ne peuvent accéder à la propriété via le système bancaire classique. Il faut donc noter que ce type de projet ne s'adresse pas directement aux habitants des favelas, plus concernés par les luttes pour la régularisation de leurs logements.

⁵ Ces 11 000 € sont le fruit d'une lutte des mouvements sociaux du logement qui ont réussi à faire augmenter le montant du prêt initialement fixé à 7 000 €.

Les familles sont arrivées sur le projet de Colinas via les « groupes de base » de l'Union des mouvements pour le logement. L'UMM de la région ouest rassemble trente cinq groupes de base (de 30 à 100 personnes) souvent organisés par zones géographiques. Ils représentent 4 000 personnes « sans-toits » qui participent aux actions de lutte du mouvement pour obtenir des logements. Les personnes intéressées intègrent les projets d'auto-construction quand ils se présentent, c'est-à-dire en général lorsqu'apparaît la possibilité d'achat d'un terrain. Un groupe initial d'habitants est constitué à partir d'un ou plusieurs groupes de base en fonction de la participation de chacun dans les groupes évaluée par un système de points. Des familles peuvent ensuite rejoindre le projet au fur et à mesure d'éventuels abandons. 500 familles étaient au départ intéressées par le projet de Colinas, plusieurs ont dû renoncer en raison du poids de investissement initial de 1 500 €. Une des caractéristiques de ce projet est l'âge assez bas des auto-constructeurs : 80% ont moins de 30 ans.

Formation des habitants et place des familles dans le processus de décision

Le mutirão est autogéré par les familles avec un fort accompagnement de l'association et du bureau d'appui technique. Concrètement, sur la base de la subvention publique, les habitants, l'association et le bureau d'appui décident du degré d'auto-construction, du projet global (aménagement, architecture), du choix des entreprises de construction et des achats de matériel, de l'organisation du chantier et des activités annexes...

Le cadre général est fixé par l'association et négocié avec les habitants dans un règlement de chantier qui définit l'ensemble des règles de fonctionnement du projet : participation, sanctions en cas d'absence ou de retard, organisation en commissions, roulement des groupes d'habitants, répartition des logements, etc.

L'autogestion et la marge de manœuvre des auto-constructeurs se placent dans ce cadre préalable. Mais les habitants ont tout de même un poids important dans le processus de décision sur certains aspects architecturaux (choix, par exemple, à Colinas de construire des balcons non inclus dans le projet initial), ou sur l'organisation du chantier (choix de passer de deux journées d'auto-construction par semaine à une seule).

Les habitants de Colinas sont organisés en 17 commissions thématiques :

- La Commission d'accompagnement des travaux et la Commission des représentants, qui signe les paiements, sont les deux principales commissions d'auto-constructeurs, celles qui représentent les habitants à la *Caixa federal* ;
- On trouve par ailleurs des commissions diverses pour la gestion du chantier et le travail socio-éducatif : commission des achats, finances, contrôle de gestion, matériel, environnement, santé, sécurité, évaluation, sport et loisir, cuisine, propreté enfance et adolescence (qui s'occupe des enfants pendant les travaux), éthique (responsable de la gestion des problèmes entre les habitants).

La Commission des travaux est l'organe pilote du projet, elle comprend les membres du bureau d'appui technique, les membres de l'association, un représentant de chaque commission habitants, le chef de chantier, les coordinateurs des groupes d'auto-constructeurs.

Les 200 familles sont divisées en trois groupes qui participent de manière alternative aux travaux les samedi et dimanche, aux activités sociales et à la conduite des diverses commissions. Les auto-constructeurs ne travaillent qu'un jour du week-end sur deux mais sont souvent présents sur le chantier tous les week-ends pour l'ensemble des activités. Ils participent en outre régulièrement à une ou deux réunions les soirs de semaine et aux activités militantes de l'association.

Accompagnement social et formation des habitants

La dimension éducative et d'accompagnement social est centrale dans le projet. Elle est assurée par l'association, par le bureau d'appui technique qui comprend des travailleurs sociaux, psychologues et d'autres intervenants ponctuels, et par certaines commissions des habitants. L'accompagnement couvre des thématiques variées : santé, éducation, préparation à la vie en copropriété, résolution des conflits entre habitants, résolution des problèmes qui apparaissent sur le chantier, etc. Cet accompagnement est maintenu pendant les premiers mois de vie commune. Les habitants décident ensuite s'ils souhaitent une gestion syndicale privée classique, une gestion par l'association d'appui ou une auto-gestion de la copropriété.

Il n'existe pas à l'heure actuelle dans le projet de Colinas de système de solidarité financière interne (qui interviendrait en cas de problème pour le paiement des mensualités, par exemple) mais le programme de financement prévoit que si, dans leur ensemble, les habitants remboursent le prêt en temps et en heure une réduction est accordée sous forme de reversement à la communauté pouvant ainsi alimenter une caisse de solidarité.

A la fin du chantier, l'attribution des logements se fait selon un système de points et de fautes. Les personnes ayant le plus de points choisissent en premier le logement qu'elles souhaitent occuper. La participation ou la non participation à l'ensemble des activités ajoute ou retranche des points : participation au chantier (absence justifiée ou non), aux réunions des commissions, aux réunions de coordination, aux activités sociales, aux activités militantes de l'association, paiement à temps de la cotisation, etc. Les fautes mesurent les absences sur le chantier et si trop de fautes sont accumulées, la personne risque l'expulsion. Si les points ne peuvent se rattraper, les fautes peuvent être effacées en se rendant sur le chantier un jour de semaine ou un jour de week-end supplémentaire.

Pour chaque activité la personne peut être représentée par un tiers, de sa famille ou non. Elle peut même payer quelqu'un pour être présent à sa place sur le chantier (dans une limite de 40% des jours de chantiers, le reste doit être réalisé par l'auto-constructeur ou un membre de sa famille).

III. Quelques éléments d'analyse

Le contexte historique : une « non-politique » publique conflictuelle

Pour João Whitaker, chercheur au sein de la Faculté d'architecture et d'urbanisme de l'Université de São Paulo rencontré dans le cadre de cette mission, l'Etat brésilien est un Etat patrimonialiste qui a toujours confondu le public et le privé. Le sentiment du « public » ne s'est pas développé ainsi que l'idée d'un Etat providence interventionniste.

Des lois assez progressistes ont cependant été adoptées ces dernières années dans le domaine des politiques urbaines comme le Statut de la ville (2001) qui a renforcé la reconnaissance de la fonction sociale de la propriété ; mais souvent leur effet reste réduit face au manque de volonté politique. Les politiques du logement sont pour lui des non-politiques qui ont toujours privilégié la non-intervention au profit de l'auto-construction et du laisser faire du marché. Ainsi, les politiques du logement mises en œuvre sont souvent « correctives », à la marge, ou élaborées en réponse aux pressions des mouvements sociaux. Elles ont d'une manière générale toujours été pensées pour la classe moyenne basse (5 salaires minimum) mais pas pour les plus pauvres.

L'apparition des mouvements de lutte du logement dans les années soixante et soixante dix a entraîné la production de grands ensembles de logements locatifs sociaux dans les périphéries. Avec la démocratisation du Brésil dans les années 80, aux réponses classiques viennent s'ajouter le mutirão comme une alternative intéressante et viable face à l'impasse des politiques publiques du logement. Le mutirão est critiqué, dès les premières expériences mises en œuvre, pour la « sur exploitation » du travailleur qu'il entraîne, mais il demeure important dans les années 1980 comme élément de reconstitution du tissu social après la dictature, comme alternative à un modèle médiocre de construction, grâce à des concours d'architecture et à l'implication des habitants, et comme mode de gestion des fonds publics par les mouvements sociaux.

Dans les années 1990 et 2000 le mutirão a perdu de sa particularité : la reconstitution du tissu social n'est plus une priorité, l'amélioration architecturale s'est diffusée et le mutirão apparaît alors comme un mode production de logements très vertueux mais lent et limité pour répondre à un déficit de huit millions de logement.

Il se développe aujourd'hui sur deux fronts :

- une récupération par les pouvoirs publics et les bailleurs traditionnels qui le dénature en se basant sur des projets standardisés et en omettant la dimension d'autogestion et de participation des habitants ;
- une certaine professionnalisation des associations dans la gestion des projets avec un accent mis non plus sur l'auto-construction (recours croissant à des entreprises de construction) mais sur l'autogestion du projet et le contrôle des fonds publics.

Le mutirão est intéressant en ce qu'il permet une diversification des modes de production du logement et une mobilisation sociale forte. Il reste aujourd'hui inscrit dans un cadre de négociation conflictuelle des politiques publiques puisque chaque élément des programmes de financements (montant du prêt, public cible, taille des logements...) peut donner lieu à des blocages et en réponse à des mobilisations des mouvements sociaux du logement.

La dimension politique des rapports complexes entre les mouvements sociaux et le Parti des travailleurs – *PT* – est également un élément important de l'analyse car les mutirão et la co gestion des politiques publiques sont aussi une forme de légitimation et de financement des associations. Ces dynamiques politiques expliquent que les programmes de logements soient élaborés et financés aujourd'hui principalement par le gouvernement fédéral en négociation directe avec les mouvements sociaux, au risque d'une déconnexion avec les autres niveaux de gouvernement et avec les politiques locales du logement (quand elles existent). Ce mode de fonctionnement par programme et négociation individuelle peut empêcher l'émergence d'une politique globale, cohérente et durable.

Dépasser le romantisme de l'auto-construction

L'apport-travail des auto-constructeurs représente à Colinas 15% de la valeur totale du bien. Cette somme non négligeable permet sans doute d'améliorer les constructions (qualité de construction, taille), mais reste malgré tout assez réduite. Il semblerait en fait que dans l'évolution du modèle brésilien, l'auto-construction devienne secondaire par rapport à trois éléments principaux qui sous tendent le mutirão :

1. L'accès à un logement digne et abordable avec une sécurité d'occupation.

2. La mise en place d'un mode auto-géré et transparent de production de logement avec un contrôle et une gestion croisée (administration publique, mouvements citoyens, usagers) des fonds publics. L'affirmation d'une alternative bon marché et de qualité par rapport aux constructions gérées par les bailleurs traditionnels, grâce à une liberté de choix dans les modes de constructions et dans le choix des entreprises (Les mouvements du logement dénoncent de nombreux cas de sur-facturation dans les projets publics traditionnels). L'économie financière ainsi réalisée est aussi importante, voire plus, que celle liée à l'apport-travail.

3. Un instrument de renforcement du lien social, d'éducation populaire, de formation et de conscientisation (« *empowerment* ») autour de multiples points : la co-gestion d'un projet immobilier dans toutes ses dimensions (techniques, administratives, financières, humaines), la sensibilisation et l'engagement politique autour des thématiques du logement, l'accompagnement socio-éducatif généraliste et centré sur la préparation à la vie en copropriété.

La réussite du point 2 demande bien sûr un accompagnement technique poussé et fin et une sensibilisation des techniciens à tous les niveaux (architectes, chefs de chantier, fonctionnaires de la Caixa et des collectivités locales). L'accompagnement social dépend lui aussi de l'expérience et de l'objectif des mouvements sociaux ainsi que de la sensibilisation des intervenants extérieurs (psychologues, sociologues, juristes, assistantes sociales).

On est donc loin ici des questions techniques liées à la seule phase d'auto-construction, les vraies difficultés se jouent beaucoup plus sur la construction de la vision sociale et politique du projet.

La question de la propriété privée

Pour finir on peut s'interroger sur le fait que malgré l'argent public investi et l'énergie dépensée pour faire émerger collectivement des projets, la plupart des projets de mutirão aboutissent à une propriété individuelle des biens, sans système anti-spéculatif.

Il faut pourtant prendre en compte trois éléments :

- l'importance culturelle de la propriété privée formalisée et correctement enregistrée devant notaire, assez rare au Brésil et qui, elle seule, offre une vraie sécurité d'occupation. Le statut locatif privé est si peu protecteur du locataire que ces derniers se considèrent « sans toit ». La fierté d'être propriétaire est, pour certains habitants, tout aussi forte que le fait d'avoir participé à l'élaboration du projet et à la construction du logement.

- le patrimoine immobilier comme élément de sécurisation dans une société qui a longtemps été instable économiquement et dans laquelle les systèmes assurantiels publics sont très faibles face à l'instabilité du travail et aux accidents de la vie.

- l'échec des modes alternatifs et intermédiaires tels que le droit d'usage ou des systèmes de location accession qui n'ont jamais vraiment fonctionné faute d'une bonne gestion sur le long terme et d'un contrôle effectif de l'occupation des logements.

Cependant, pour la plupart des auto-constructeurs, l'engagement est tel dans le projet, la fierté de participer à la gestion et à la construction, qu'ils n'envisagent absolument pas de revendre le bien. Il faudrait toutefois modérer cette idée sur le long terme ou en analysant d'autres projets.

Notons par ailleurs que l'idée de la location sociale est présente dans la réflexion des associations et que des expérimentations dans ce sens ont été menées à São Paulo mais sans auto construction. On voit cependant mal comment un engagement de plusieurs années et une participation à la construction pourrait donner lieu à un simple statut locatif. Il s'agit alors de repenser les statuts intermédiaires ou des modes anti-spéculatifs de récupération partielle des plus-values.

Une coopérative de logement en autogestion, autoconstruction et propriété collective : Reus al Sur– Montevideo – Uruguay

L'histoire des coopératives de logement en Uruguay est fortement liée à l'histoire politique du pays. Suite aux premières expériences de logements auto-construits et coopératifs dans les années 1960 et dans une période « d'ébullition » politique, une loi très innovante d'organisation du système et du financement des coopératives de logement est adoptée en 1968. La loi sera mise en sommeil sous la dictature militaire de 1973 à 1985. Pendant cette période, la dictature échoue cependant à faire passer les coopératives sous un statut de propriété individuelle. Avec le retour de la démocratie, des coopératives sont à nouveau financées dans des contextes plus ou moins favorables en fonction des alternances politiques. Il faut noter qu'en Uruguay, au-delà du logement, le mouvement coopératif est fort dans tous les secteurs de l'économie (industrie, transport, banque, etc.).

Les modalités de financement des coopératives ont varié au fil du temps et des législations successives font se superposer aujourd'hui plusieurs statuts et modes de fonctionnement. Mais le cadre législatif général, issu de la loi de 1968, est resté en grande partie le même. Il institue plusieurs types de coopératives : en auto-construction⁶ ou par un apport financier (« *ayuda mutua* » - aide mutuelle - ou « *ahoro previo* » - apport de capital), en propriété collective (les coopératives d'usagers) ou individuelle (« *usuario* » ou « *propietario* »). Le secteur continue de croître et d'évoluer en Uruguay. Près de 25 000 familles vivent aujourd'hui dans des coopératives d'auto-construction en propriété collective.

Covireus al Sur⁷ est une coopérative d'usagers de 182 logements réalisée en auto-construction collective, membre de la Fucvam (Fédération uruguayenne des coopératives de logement en aide mutuelle). Elle a été fondée en 1997 par les membres de trois syndicats (syndicat de la métallurgie, des professeurs et du gaz), à partir d'un projet de la ville de démolition/reconstruction de logements dans le centre historique de Montevideo. Le chantier de construction a démarré en janvier 2007, une fois le prêt obtenu et l'ensemble des formalités administratives effectuées, il doit s'achever au cours de 2010. Covireus al Sur est un projet particulièrement intéressant en termes de requalification urbaine, de maintien dans le centre ville de ménages modestes et d'inscription dans une continuité historique sur les terrains du Reus, un ancien ensemble immobilier de logements sociaux.

I. Aspects techniques des montages de projet d'habitat coopératif

Forme juridique et organisation

Les coopératives sont historiquement issues de groupes de travailleurs et de syndicats qui forment des Sociétés civiles coopératives pour permettre à leurs membres d'accéder à des logements abordables dans des conditions juridiques sécurisantes. Elles continuent aujourd'hui à émerger de groupes syndicaux mais se forment également de plus en plus sur des bases territoriales, à partir d'habitants d'un quartier ou d'une zone d'occupation informelle. L'organisation des coopératives de logement est donc fortement influencée par les modalités de l'organisation syndicale ou de celles des coopératives de production.

6 On parlera ici indifféremment d'auto-construction ou d'aide mutuelle. Pour les Uruguayens cependant l'auto-construction est un processus individuel où chacun construit sa propre maison tandis que l'aide mutuelle est un processus d'auto construction collective.

⁷ Cooperativa de Vivienda Reus al Sur – Coopérative de logement Reus al Sur

Les coopératives se forment de manière indépendante et choisissent ensuite de s'affilier à la fédération qui leur apporte des soutiens multiples, au niveau logistique, juridique, technique, politique, etc. Elles adoptent des statuts dont la forme est discutée tout au long du processus de préparation du projet.

Dans les premières années de l'existence d'une coopérative, avant l'acquisition du terrain et l'obtention du prêt (période qui dure parfois plus de 10 ans), les membres peuvent apporter une **cotisation** pour constituer une somme de départ qui leur permettra l'achat du terrain, l'avancement de certains frais ou la constitution d'une caisse de solidarité. Cette cotisation fait partie du capital social du coopérateur, qu'il récupère en cas de départ de la coopérative.

Pour faciliter l'acquisition des terrains – souvent le frein principal aux projets – il existe une **liste de terrains publics** (*cartera de suelos*) susceptibles d'être vendus ou cédés par l'Etat ou les mairies. Dans le système de financement qui s'applique à Covireus, la coopérative doit acheter le terrain sur ses fonds propres. La dernière législation en date concernant les coopératives prévoit un prêt pour l'achat du terrain avant le prêt global des travaux. Il est important de rappeler qu'historiquement l'obtention des terrains, publics notamment, a souvent été permise par des mobilisations sociales (manifestations, occupations, etc.).

En vue de l'obtention du prêt, la coopérative a l'obligation d'engager une **équipe technique** qui l'appuiera pour la constitution du projet et sa mise en œuvre en termes techniques, juridiques, financiers et sociaux. Cette équipe (Centre technique spécialisé, ONG, cabinet d'architecture...) doit être inscrite sur une liste tenue par le ministère du logement. Près de 300 équipes d'appui sont reconnues par le ministère, mais en réalité entre quinze et vingt travaillent avec les coopératives d'aide mutuelle. Dans le cadre de Covireus, il s'agit du CCU (Centre de coopérative uruguayen), l'une des plus anciennes équipes techniques d'appui constituée à la même époque que la Fédération. L'équipe intervient dès le début du processus pour une première évaluation de la faisabilité du projet sur le terrain proposé. Elle établit ensuite un projet avec la coopérative qui sera soumis au ministère du logement pour approbation du prêt. Ce n'est qu'à ce moment que l'équipe technique est effectivement payée par la coopérative.

Par ailleurs, il existe au sein de la Fédération des coopératives un **Département d'appui technique** (DAT) qui joue un rôle d'intermédiaire entre des techniciens qui n'ont pas forcément l'habitude de travailler dans des programmes d'aide mutuelle et les habitants qui ne maîtrisent pas l'ensemble des contraintes techniques. Le DAT intervient en cas de conflit ou de tensions entre le bureau d'appui technique et la coopérative.

L'organe exécutif de la coopérative est la **commission de direction**, élue par l'assemblée générale pour deux ans, qui dirige l'ensemble des activités liées au chantier et au développement social et coiffe l'ensemble des autres commissions : commissions travaux et chantier, commission du développement (développement social, formation...), commission de gestion et de surveillance, etc.

Pendant la période du chantier, l'énergie est surtout mise sur l'organisation des travaux, la gestion des prêts publics et l'organisation entre les membres (gestion des conflits, entrées et sorties de la coopérative), le travail de développement social démarre une fois le chantier terminé. La coopérative pourra alors décider de mettre en place des services complémentaires : activités commerciales, centre de soins, activités socio-culturelles...

Le chantier s'organise comme un chantier classique mais il est dirigé par la coopérative qui emploie un architecte et un chef de chantier. Les interventions lourdes et spécialisées sont réalisées par des entreprises extérieures tandis que le travail moins qualifié est fait par les auto constructeurs. La coopérative gère le chantier et y emploie des travailleurs qualifiés avec tout ce que cela implique de gestion des relations de travail et de potentiels conflits salariaux.

Calendrier, financement et coûts globaux

Le prêt accordé par le ministère du logement couvre aujourd'hui l'achat du terrain, le matériel, l'appui technique et la main d'œuvre spécialisée. Il est accordé par le Fond national pour le logement, abondé historiquement par des contributions patronales et salariales, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. L'argent est versé au fur et à mesure de l'avancement du chantier attesté par l'architecte, les paiements se font donc en décalage par rapport aux achats de matériel.

Les conditions de crédit (aujourd'hui au prix du marché, 7%) et les modalités de remboursement ont changé au fil des années et s'appliquent à chaque fois aux nouvelles constructions sans rétroactivité, plusieurs régimes coexistent ainsi au sein des coopératives de la Fucvam. La coopérative est l'emprunteuse et rembourse globalement le prêt via les mensualités versées par chaque famille. Ceci constitue, en cas de conflit avec les pouvoirs publics, un fort moyen de pression, en menant notamment des grèves de loyer. Dans les faits, les coopérateurs ne payent pas la somme réellement due pour le remboursement mais un loyer équivalent à 25% des revenus. La différence entre ce loyer et le coût réel du prêt est financée par une subvention de l'Etat.

L'Etat n'accorde cependant aujourd'hui que peu de prêts et certaines coopératives, même lorsqu'elles ont trouvé un terrain, attendent le prêt pendant des années. En 2009, des prêts ont été accordés pour environ 600 logements sur plus de 2 000 demandes déposées. Quoi qu'il en soit, un temps d'attente entre la constitution de la coopérative et l'obtention du prêt est important pour permettre à la coopérative de travailler son organisation sociale et l'intégration de chacun de ses membres.

Le prêt couvre 85% du budget global de la construction à raison de 15% maximum pour le foncier, 7% pour l'organisme d'appui technique et 63% pour la main d'œuvre spécialisée et le matériel. Les 15% restant sont apportés par l'auto construction en aide mutuelle. Ils correspondent environ à vingt heures de travail par semaine et par famille pendant la durée des travaux. Le chantier doit normalement durer moins de deux ans, ce qui n'est pas le cas à Covireus du fait de sa taille inhabituelle. A Covireus, la durée hebdomadaire du travail d'auto-construction est fixée à 18h, mais dans les faits le temps passé sur le chantier ou en commission est bien plus important. Ainsi, la valeur réelle de l'auto-construction est supérieure à 15% et permet alors d'améliorer le projet par rapport au financement de base de l'Etat, en particulier concernant l'amélioration des matériaux et des finitions.

Une fois le logement habité, le paiement mensuel des coopérateurs comprend deux éléments, dans la limite d'un pourcentage de leurs revenus :

- Le remboursement du prêt qui vient s'ajouter au capital social du membre ;
- Les fonds spéciaux, définis par chaque coopérative mais qui comprennent généralement les coûts de fonctionnement et les charges, la participation à un fonds de développement (activités socio-culturelles ou autres...) et la participation à un fonds solidaire (qui vient en aide aux membres en situation d'impayés). Une cotisation est également payée à la Fédération

des coopératives, elle permet de créer une solidarité entre les anciennes coopératives et les nouvelles.

Ainsi, c'est la coopérative qui est propriétaire des logements et ses membres en sont les usagers. Ils possèdent un droit d'usage qu'ils peuvent transmettre à des membres de leurs familles en cas de départ. On peut considérer que ce droit est aussi une obligation, dans la mesure où ils doivent habiter eux-mêmes le logement. Les coopérateurs possèdent également un « capital social » qui est la somme de trois éléments :

- l'argent investi au départ (pour l'achat du terrain et les premières dépenses) ;
- l'équivalent du temps de travail passé sur le chantier ;
- le cumul progressif du remboursement de l'emprunt.

En cas de départ de la coopérative, les sortants reçoivent leur capital social diminué de 10% si le départ est justifié et de 20% en cas de départ non justifié. Mais pour ne pas mettre à mal les finances de la coopérative, ce paiement peut être étalé sur trois ans. Le nouvel entrant, choisi par la coopérative, paye une somme équivalente à ce capital social.

Typologie des logements

La typologie des logements construits en aide mutuelle est variée : maisons ou immeubles, du T1 au T4 avec aujourd'hui souvent des appartements accessibles aux personnes handicapées. Les familles s'inscrivent à leur entrée dans la coopérative pour l'accession à un type de logement en fonction de leur composition familiale, où est prise en compte l'âge et le sexe des enfants pour définir le nombre de chambres nécessaires. A la fin du chantier, les logements sont attribués par catégorie au tirage au sort. L'idée d'un possible parcours au sein même de la coopérative en fonction de l'évolution de la taille du ménage est présente, mais dans les faits on observe peu d'échanges d'appartements. En cas de sortie d'un des membres de la coopérative, les autres membres sont prioritaires pour accéder au logement libéré s'il correspond mieux à leur composition familiale du moment.

Covireus, avec ses 182 familles, est un projet important par rapport à la moyenne actuelle des coopératives qui regroupent souvent un nombre plus réduit de familles, en moyenne une cinquantaine. Le projet couvre tout un îlot, avec quatre immeubles de cinq étages alors que la plupart des coopératives actuelles sont des maisons individuelles d'un étage. Les typologies de logement et formes architecturales sont très variées ce qui rend la construction complexe.

L'idée portée par la Fucvam est que les logements construits doivent être de la plus grande qualité possible, prenant en considération le fait que les familles modestes qui l'habiteront auront peu de moyens pour l'amélioration et l'entretien des logements. Ainsi les finitions des logements fournis sont très basiques mais le bâti est de bonne qualité.

II. Un projet social et urbain

Le projet urbain

Le projet de Covireus est situé dans le quartier populaire de Palermo au centre de Montevideo. Il est construit en lieu et place d'un ancien ensemble immobilier d'habitat social, Reus al Sur, datant des années 1890. Il s'agissait d'un ensemble à l'architecture de type "parisienne" constitué d'un îlot traversé d'une rue. Cette logique architecturale est conservée avec la construction d'une rue piétonne au milieu de la coopérative.

Construit par l'architecte Emilio Reus à destination d'immigrés espagnols et italiens, le quartier a toujours accueilli des populations "arrivantes" avant d'être finalement habité essentiellement par la population noire de Montevideo jusque dans les années 1970. Sous la dictature, le quartier fortement dégradé a été évacué de force et ses habitants expulsés vers les bidonvilles. Le projet urbain porté aujourd'hui par la mairie et mis en œuvre par la coopérative est de maintenir un lien avec cette histoire en gardant dans cette zone une vocation sociale et d'accueil de familles modestes, en respectant les formes architecturales des logements d'Emilio Reus et en travaillant avec les associations locales de défense de l'identité noire.

Par ailleurs, en construisant un projet sur ce terrain à l'abandon depuis plus de trente ans, la coopérative participe au développement du quartier et à la redensification du centre ville. Il s'agit ainsi de permettre à des populations modestes d'habiter un quartier bien pourvu en équipements et services, auquel elles ne pourraient en aucun cas accéder aux prix du marché. Les membres de la coopérative défendent de manière très consciente le rôle de redynamisation urbaine de leur projet et les avantages économiques de la densification par rapport à l'étalement urbain.

Origines des familles dans la coopérative

Pensée autour d'un modèle syndical traditionnel, la coopérative est destinée à des « travailleurs », ouvriers, employés, artisans, mais la loi ne définit plus aujourd'hui de plafond de revenu pour accéder à la coopérative.

On retrouve souvent, à la base des coopératives, un noyau de personnes déjà impliquées dans des syndicats ou des coopératives professionnelles ou ayant eux-mêmes habité dans des coopératives de logement étant enfant. Les coopératives se forment en effet par la volonté d'un syndicat, par des projets de la fédération des coopératives, autour d'un terrain identifié ou d'un projet d'habitants de quartiers informels.

A Covireus, les membres de trois syndicats (gaz, métallurgie, professeurs) participent au projet ainsi qu'un groupe de femmes chefs de familles et d'anciens habitants du quartier du Reus ou leurs enfants. Une fois le premier groupe de 180 familles constitué, une liste d'attente est établie afin de pouvoir appeler de nouvelles familles en cours de projet en cas de sortie de certains membres. Depuis dix ans qu'existe la coopérative, de nombreuses familles sont entrées et sorties du projet (près de 460 ménages sont passés à un moment ou à un autre par le projet).

En terme de composition familiale, la diversité des typologies de logements permet un mélange, au sein des immeubles, de familles et de personnes seules.

Formation, accompagnement social et place des habitants dans le processus de décision

La coopérative formée par les habitants est complètement autonome, elle décide de ses statuts et de ses règles de fonctionnement, elle choisit le groupe technique d'appui et travaille avec lui à l'élaboration du projet. L'organe de décision de la coopérative est l'assemblée générale qui choisit la commission de direction et les diverses commissions complémentaires liées aux travaux ou à la vie courante de la coopérative. L'appartenance à la Fédération des coopératives constitue par ailleurs une manière de s'inscrire dans un mouvement plus large, de gagner en poids politique lors des négociations avec les pouvoirs publics, de bénéficier de

conseils techniques et juridiques, de formations et de mutualiser certains achats et l'utilisation de matériels lourds de chantier.

L'accompagnement socio-éducatif est organisé par l'équipe technique d'accompagnement. Pour le CCU, qui accompagne Covireus, ce travail se base sur les méthodologies de l'éducation populaire, partant de l'activité quotidienne des personnes. Les actions d'accompagnement sont assez légères pendant les travaux (présence d'une assistante sociale) et se renforcent au cours des derniers mois du projet pour préparer les personnes à la gestion future de la coopérative (formations collectives et individuelles).

La Fédération a un rôle complémentaire pour apporter une sensibilisation « politique » aux coopérateurs et une formation technique plus poussée aux personnes qui souhaitent participer à la direction de la coopérative.

La formation et l'accompagnement se font aussi en « interne » par la participation aux commissions de gestion du projet et par la dynamique collective qui découle des assemblées et des heures de travail d'auto-construction.

Dans la plupart des coopératives, les membres doivent respecter quatre obligations : habiter le logement, payer le loyer, participer aux assemblées générales, voter aux élections internes.

III. Quelques éléments d'analyse

Le contexte historique : politiques du logement et rôle de la Fédération des coopératives.

Les politiques du logement ne sont pas considérées en Uruguay comme une priorité des politiques publiques malgré un déficit estimé de 80 000 logements, sur un parc total d'un million, et des déficits qualitatifs sur la moitié du parc. Les politiques sociales du logement ont souvent été orientées soit vers l'accession à la propriété soit, pour les plus pauvres, vers la construction de « noyaux basiques évolutifs » c'est-à-dire des logements livrés non terminés, de basse qualité, et de 30 m² environ, construits pour une somme similaire à celle qui est accordée aux coopératives mais constituant une forme de logement à la limite de la décence.

Face à l'insuffisance des politiques sociales du logement et au sous-développement du secteur locatif, la coopérative est, en Uruguay, une des seules solutions accessibles, durables et de qualité pour les familles modestes. Aujourd'hui, 25 000 familles vivent en coopérative auto-construite et à propriété collective, soit environ 3% de la population uruguayenne.

Après l'adoption de la loi sur le logement en 1968, les coopératives n'ont pu se développer que pendant quatre ou cinq ans. La dictature a ensuite gelé leur construction, les militaires cherchant à mettre fin aux formes de propriété collective au profit de la propriété individuelle. La dictature a également représenté un moment de forte répression contre le mouvement coopératif et syndical (prisonniers politiques, exils de certains dirigeants...).

Depuis le retour à la démocratie en 1985, le financement des programmes coopératifs dépend des alternances politiques au niveau de l'Etat ou de la mairie de Montevideo. L'existence même des coopératives reste fragile, sous la menace constante de coupes budgétaires ou d'un passage à une propriété privée des logements. Les luttes pour le maintien et l'adaptation de la loi sur le logement de 1968 et les revendications pour plus de prêts et plus de terres sont constantes. 6 000 familles organisées en coopératives étaient, en 2009, dans l'attente d'un

terrain ou d'un prêt. Par ailleurs, près de cent coopératives, soumises à l'un des anciens statuts coopératifs, sont en grève de loyers – les loyers étant payés pour le moment sur un compte bloqué – du fait d'un différent concernant le remboursement du prêt. Le conflit dure depuis près de 15 ans.

Dans ce contexte, la création de la Fucvam a été capitale pour la structuration et le développement du mouvement coopératif du logement. Elle donne un poids politique aux coopératives dans la négociation avec les pouvoirs publics et permet de capitaliser l'expérience accumulée par chaque coopérative afin d'aider à la formation de nouveaux projets. Ainsi, en lien avec l'ensemble du mouvement coopératif et des luttes sociales menées dans le pays, les coopératives de logement s'inscrivent dans un cadre qui va bien au-delà de la question de l'habitat.

Plus que la création d'une offre de logement, une vision politique et urbaine

La Fucvam est une organisation marquée politiquement et la question des coopératives est doublement politique :

- Par la place qu'occupe la Fédération dans le champ politique actuel et son implication auprès de l'ensemble des mouvements sociaux et syndicaux. La Fédération soutient le parti du *Frente amplio* (Front de la gauche unie) actuellement au pouvoir, ce qui n'a pas empêché de nombreux conflits et actions revendicatives face au manque de financements pour le développement de nouvelles coopératives.

- Par l'affirmation du rôle des coopératives qui se perçoivent comme s'inscrivant dans un processus de transformation sociale au travers de différents leviers : une certaine vision de l'urbain, de la mixité sociale et du vivre ensemble, l'auto-organisation, la responsabilisation des personnes et la gestion partagée des fonds publics, la propriété collective comme mode de contrôle et de sortie des logements du marché spéculatif, la sécurité d'occupation et la solidarité entre les membres des coopératives...

Les éléments constitutifs du système coopératif uruguayen

Pour la Fucvam les coopératives d'usagers en aide mutuelle reposent sur plusieurs piliers :

- **L'autogestion** : La coopérative est indépendante et se base sur un fonctionnement par assemblées générales et commissions. L'autogestion renvoie à une idée d'*empowerment*, être en capacité de comprendre les enjeux et de gérer la phase de construction mais aussi, par la suite, la vie quotidienne de la coopérative. On peut également parler de co-gestion dans la relation de la coopérative avec l'ensemble des acteurs qui l'appuient : les autorités locales et les financeurs, la fédération des coopératives et le bureau technique d'appui.

- **L'aide mutuelle** : L'auto-construction représente 15% de la valeur totale de la construction mais elle permet en réalité une économie supérieure en raison de l'absence de coûts salariaux. C'est un pilier important du système coopératif uruguayen en ce qu'il permet, au-delà de l'économie réalisée, de construire et de renforcer le groupe d'habitants. Cependant les limites de l'auto-construction sont celles que l'on retrouve souvent dans ce type d'expérience en Amérique latine : absence de protection sociale des travailleurs sur les chantiers (en cas d'accident c'est la solidarité interne au groupe qui doit jouer), épuisement des personnes et

ruptures familiales que les heures passées sur le chantier, pendant parfois 2 ou 3 ans, peuvent provoquer.

La dimension solidaire au sein d'une coopérative, ou entre les coopératives membres de la Fédération, est présente à plusieurs niveaux. Les membres d'une coopérative peuvent décider de « donner » des heures de travail à un coopérateur dans l'incapacité de les effectuer (maladie, accident...). Des journées de solidarité pour l'ensemble de la coopérative sont également organisées, le chantier est alors ouvert aux proches des coopérateurs et aux membres de la Fédération pour faire avancer au maximum les travaux pendant un jour (lors des phases qui demandent une importante main d'œuvre, en cas de retard important du chantier ou pour fêter l'ouverture proche de la coopérative).

- **La propriété collective** : La coopérative est propriétaire du sol et du bâti, les coopérateurs en sont les usagers via leur capital social. Ils peuvent transmettre leur droit d'usage et leur capital social par héritage à une personne de leur famille (ascendant, descendant, frère, sœur) ou également le revendre à la coopérative sans qu'un profit ou qu'une augmentation du prix du logement ne soient possibles. Le capital social croît avec les remboursements de l'emprunt et permet aux coopérateurs de sortir de la coopérative avec un patrimoine en cas de besoin ou d'envie d'accéder à un autre logement.

Le logement est considéré comme un droit et non pas comme un bien duquel on tirerait un profit. Ainsi, le droit d'usage peut être plus protecteur que le droit de propriété dans la mesure où, par exemple, la coopérative peut mettre en place des fonds de solidarité qui protègent les membres en cas d'impossibilité de payer leurs mensualités (perte d'emploi, maladie, accident...).

Par ailleurs le mouvement coopératif défend l'idée que la propriété privée apporte une réponse en terme de logement mais pas au niveau du développement social et citoyen du quartier. Ainsi, au-delà des logements construits, les coopératives d'une taille importante développent souvent une série de services à destination de leurs membres ou du quartier : commerces, écoles, cliniques, centres sportifs, etc.

Au-delà de ces principes et de cette vision théorique, dans les faits la plupart des personnes entrent dans une coopérative d'auto-construction par besoin d'un logement et du fait de l'absence d'un capital initial important qui leur permettrait d'adhérer à une coopérative de construction classique basée sur une mise de fond préalable ou bien encore d'acheter directement sur le marché privé. Le pari du système est que, de l'expérience partagée de la construction, de la formation et d'un mode d'éducation non formel, va naître un engagement et une implication progressive dans la gestion collective de la coopérative.

30 ans plus tard : les coopératives face au temps long

Le modèle uruguayen permet d'observer des coopératives construites il y a plus de 30 ans et d'analyser leur évolution. Une des questions les plus difficiles et non encore résolue du système est celle du long terme et de la sortie de la coopérative, avec deux interrogations principales : la question économique de la sortie et de l'entrée dans la coopérative d'une part, la question du maintien d'un engagement et d'un esprit coopératif avec le temps et le renouvellement des habitants de l'autre.

1. Chaque membre accumule au fil du temps un capital social croissant qui est revendu à la coopérative en cas de départ. Le nouvel entrant (choisi par la coopérative) devra en payer l'équivalent. Donc plus le temps passe et plus la somme à payer est importante, de même plus

la coopérative est grande, plus sa construction est longue, et plus le capital social est élevé du fait des heures de travail accumulées. Cela pose un double problème :

- le sortant ne reçoit pas son argent en une seule fois (la législation aujourd'hui fixe la limite minimum à 50% en un an et 50% ensuite en 3 ans), il ne peut donc pas compter immédiatement sur cet argent pour acquérir un autre bien ;
- l'entrant doit posséder un certain capital dès le début du processus, et possède donc des revenus supérieurs aux entrants auto-constructeurs à l'origine de la coopérative. Des changements sociologiques s'opèrent donc au fil des années et la coopérative risque de perdre sa fonction sociale. Un projet de prêt spécifique pour les nouveaux entrants est à l'étude mais n'existe pas encore.

2. Chaque coopérative étant complètement indépendante dans son fonctionnement, les évolutions de chacune d'entre elles sont très diverses. Certaines parviennent sur le long terme à maintenir un esprit d'engagement collectif, des activités socio-éducatives et des équipements commerciaux ou de service sur le long terme. Mais souvent se pose la question du vieillissement des directions et du renouvellement générationnel. D'autres ont évolué vers des modèles de copropriété classique dans leur forme architecturale (processus de résidentialisation) et dans leur gestion (fermeture des équipements et services collectifs et « vente » du droit d'usage en direct entre l'acheteur et le vendeur au prix du marché). D'autres enfin sont le fruit d'âpres batailles internes entre diverses équipes aspirant à la direction de la coopérative avec des vues différentes sur son devenir.

L'ensemble de ces réflexions interrogent la reproductibilité de cette expérience dans d'autres pays, voire même la durabilité de l'expérience uruguayenne :

- Comment maintenir la portée politique de la coopérative hors d'un modèle ouvrier et syndical ou dans des pays de faible organisation des travailleurs?
- Comment adapter la sortie de la coopérative à un modèle de plus forte mobilité résidentielle? La question se pose avec moins d'acuité en Uruguay, où la population est très fortement concentrée à Montevideo.
- Comment maintenir un engagement collectif dans le temps face à la lassitude et au repli sur soi de certains habitants et face surtout à l'arrivée de personnes qui ne sont pas passées par le processus d'auto-construction?

Quoi qu'il en soit, de par leur statut les logements de la coopérative restent hors-marché, ou à des prix inférieurs à ceux du marché, et le modèle dans son ensemble reste fortement porteur de transformation sociale. On peut considérer par ailleurs que le développement continu de nouvelles coopératives permet d'une part aux plus modestes de continuer d'accéder à des logements accessibles et de qualité et d'autre part d'agrandir le parc total des coopératives pour répondre à terme aux questions de mobilité résidentielle.

Les coopératives d'habitation québécoises : la généralisation d'un modèle d'autogestion et de propriété collective – Montréal - Canada

Cette fiche ne décrit pas dans le détail le modèle canadien des coopératives d'habitation, mais cherche à en dégager les éléments d'innovation et les questionnements qui peuvent éclairer les expériences françaises.

L'habitat communautaire au Québec

Le logement social au Québec se compose de 2 branches : le logement locatif social (HLM) qui n'est plus développé depuis 1994 et le logement communautaire lui-même composé des coopératives d'habitation et des OSBL (Organismes sans but lucratif). La principale différence entre les OSBL et les coopératives réside dans leur mode de gestion, dans le degré de participation et d'autogestion des habitants, plus poussé dans le modèle coopératif et dans les publics accueillis : généraliste et mixte pour les coopératives, plus spécifique et orienté sur des publics à faibles revenus dans les OSBL.

Les coopératives d'habitation sont nées dans les années 70 dans un contexte de crise et de luttes urbaines autour d'un objectif triple :

- répondre aux besoins en logements de ménages ne pouvant accéder à la propriété sur le marché privé (dimension économique et sociale)
- porter un projet social de vivre ensemble (dimension collective et d'autogestion)
- affirmer la propriété collective comme moyen de sortie des logements du marché spéculatif (dimension urbaine et globale)

Elles ont, dès leur origine, été portées par un mouvement communautaire enraciné dans les quartiers (au travers par exemple des Comités logement⁸) et encadrées par divers programmes gouvernementaux. Les financements publics ont évolué au fil du temps en volume et dans leur public cible, permettant de toucher des ménages plus ou moins modestes avec un degré plus ou moins poussé de mixité sociale au sein des projets.

Si les premiers modèles étaient des coopératives de construction (coopérative dissoute une fois les logements construits), le modèle de la coopérative d'habitation locative à possession continue s'est ensuite imposé. Dans ce schéma, qui perdure aujourd'hui, la coopérative est propriétaire du bien et ses membres en sont locataires⁹ (ils achètent, pour devenir membre, une part sociale symbolique de 100\$ qu'ils récupéreront à l'identique à la sortie du logement).

La coopérative repose sur un projet social de prise en charge et de gestion démocratique par les résidents de leurs conditions de logement, elle assure à ses membres la sécurité d'occupation du logement et un loyer inférieur aux prix du marché. Les coopératives créées aujourd'hui regroupent 50% de membres sous plafonds de ressources, avec une aide au paiement du loyer, et 50% de membres sans conditions de ressources.

⁸ Associations locales qui défendent les droits des locataires, regroupent des demandeurs de logement et œuvrent pour le développement de logements sociaux (mobilisations pour l'obtention de fonds publics, pour influencer les projets urbains etc.).

⁹ Statut purement locatif sans accumulation de capital et sans droit de transmission du bail.

Les coopératives représentaient, fin 2005, 25 600 logements soit 20% des logements sociaux ou communautaires. Parmi les évolutions récentes du modèle, il faut noter la tendance à réaliser des programmes de plus en plus grands afin de diminuer les coûts unitaires. Ces projets, entre 70 et 100 logements permettent de répondre à plusieurs défis : renouvellement des personnes les plus engagées qui ne s'épuisent pas pendant des années à tout faire dans la coopérative et effet d'échelle qui permet de développer des activités au-delà de la simple gestion de l'immeuble. Mais ces nouvelles formes questionnent les méthodologies d'accompagnement dans la phase de construction, qui ont été pensées pour des groupes plus petits, ainsi que les niveaux de participation individuelle qui peuvent être moins poussés.

Innovations et blocages du modèle québécois

Le rôle des GRT dans le développement du modèle coopératif

Un groupe d'habitants ou un Comité logement qui souhaite développer un projet de coopérative et obtenir une subvention, a l'obligation de passer par un Groupe de ressources techniques.

Partant historiquement d'architectes engagés auprès des premières coopératives, les GRT se sont aujourd'hui constitués en entreprises d'économie sociale fortement structurées et occupent une place très importante dans l'accompagnement global et l'émergence des nouveaux projets. Ils interviennent à différents niveaux :

- Très en amont pour le repérage de terrains et un premier avis sur la faisabilité des projets, en étant présent au sein des Comités logements et des tables de quartiers où se retrouvent l'ensemble des acteurs associatifs et des mouvements communautaires locaux.
- En appui à des groupes de personnes qui souhaitent monter ensemble des projets, avec un terrain ou non.
- En appui à la constitution d'un groupe d'habitants pour porter un projet en cours.
- De plus en plus, en appui sur la durée pour aider à la gestion des projets.

L'intervention du GRT est donc technique d'une part (projet architectural, aspects juridiques et financiers), mais elle est aussi sociale : constitution, formation et accompagnement du groupe tout au long du projet.

Les GRT ont acquis une place centrale dans l'ensemble du dispositif et leur propre développement (dans une logique concurrentielle et de croissance des structures) agit sur l'émergence et la réussite de nouveaux projets de coopératives. Cependant, si la structuration de ce type d'acteur est indispensable à l'émergence d'un secteur fort de l'habitat communautaire, elle entraîne inévitablement, avec le passage à une plus grande échelle, une "technicisation" qui peut amener le secteur coopératif à se situer moins dans la transformation sociale et plus dans la conduite technique d'une politique de logement.

Le portage politique du projet coopératif pourrait être le fait de la Fédération des coopératives mais elle se place, elle aussi, sur un champ technique de capitalisation, mutualisation des moyens, aide à la gestion des coopératives et peu sur la revendication et la construction d'une lutte pour le développement de l'habitat communautaire.

Apports et limites de la dimension collective et d'auto-gestion

L'histoire des coopératives canadiennes jusqu'à aujourd'hui atteste du rôle qu'elles peuvent jouer pour leurs habitants en termes de développement personnel, sur le plan des compétences

relationnelles et décisionnelles ainsi que sur les techniques de gestion financière ou physique des immeubles. La coopérative produit également des effets de voisinage positifs : sauvegarde et revitalisation du patrimoine bâti, revalorisation de l'image du quartier et contribution à la dynamique de quartier par l'implication des membres dans la vie communautaire locale.

Plusieurs limites apparaissent cependant autour du processus d'auto-gestion :

- La coopérative se monte souvent autour d'un noyau d'habitants fondateurs qui vont décider du projet. L'élargissement à plus de membres ne se fera que quelques mois ou semaines avant son achèvement. Cette approche pragmatique (difficulté à gérer un projet de construction avec 70 familles et difficulté à faire venir des personnes trop en amont du projet quand son aboutissement n'est pas encore certain) peut rendre difficile la création d'un collectif de personnes engagées. De fait, la formation à l'entrée dans la coopérative est très sommaire. Ainsi, contrairement à d'autres modèles étrangers, l'engagement collectif vient plus du vivre ensemble et du temps passé en commun à la gestion de l'immeuble que d'une lutte et d'un engagement pour l'émergence du projet.

- Souvent, l'accompagnement et la formation des habitants, avant leur entrée dans le projet, consistent plus à former un collectif autonome et capable de gérer le bien que de permettre aux personnes de participer à la définition du projet qui est très contraint par des financements réduits et les normes techniques. Par ailleurs, les coopératives se multipliant, elles touchent des publics dont la volonté première n'est pas de s'inscrire dans une dynamique d'auto-gestion et de propriété collective mais plus simplement d'accéder à un logement décent, abordable, et sous un statut juridique protecteur.

- Chaque coopérative est une organisation autonome et possède un conseil d'administration, une assemblée générale et des comités de chantier, d'entretien et de sécurité, de voisinage, des finances, etc. Concrètement, les coopératives exercent à des niveaux divers leurs prérogatives d'auto-gestion et de participation en choisissant par exemple d'effectuer elles-mêmes la gestion ou de la déléguer à un organisme extérieur, de s'occuper de l'entretien en direct ou de le faire faire par un tiers, etc. Le degré de formalisation et de technicisation du modèle pousse les coopératives, de plus en plus grandes par ailleurs, à déléguer une part croissante d'activités auparavant réalisées par les habitants. La principale différence subsistant alors entre les coopératives et des modèles locatifs sociaux plus classiques est d'une part le fait que pour toute décision en dernière instance c'est l'assemblée générale des habitants qui a le dernier mot et, bien sûr, d'autre part la forme juridique de la propriété qui est collective (au lieu d'être publique).

Le gestion du temps long : le maintien de l'engagement, de la mixité et du statut coopératif

Sur le temps long, les effets sociaux et urbains des coopératives sont indéniables en termes de revitalisation de quartiers, de lutte contre des projets spéculatifs et de maintien d'une offre accessible. Les fonds publics investis et co-gérés avec les habitants ont ainsi un effet qui va au-delà des premiers habitants de la coopérative.

Mais l'expérience canadienne permet également d'anticiper les nombreux défis auxquels sont confrontées les coopératives sur du très long terme (20 / 30 ans) et la difficulté de maintenir parfois un engagement collectif, une mixité sociale dans l'occupation des logements et même le propre statut coopératif.

Avec le temps et parfois le départ des membres fondateurs, il est difficile de **maintenir un engagement sur la gestion du collectif** qui peut s'avérer pesante. Le risque est double : ne plus trouver de personnes volontaires pour s'occuper de la gestion ou au contraire assister à des formes de "confiscation" de la gestion et du pouvoir au sein du collectif. De même, on peut penser qu'il existe, dès le début du projet mais de manière renforcée avec le temps, un risque d'entre soi via la cooptation des nouveaux membres (ce qui ne constitue pas forcément un problème dans un modèle basé sur l'auto-gestion).

La dimension politique d'engagement social et d'éducation populaire parfois à l'origine de la création des coopératives peut s'affaiblir dans le temps et la coopérative se replier sur elle-même. Ce phénomène, que l'on retrouve dans les expériences de plusieurs pays, est compensé par le fait que de nouveaux projets de coopératives émergent en permanence. Il s'agit de plus d'une question qui va bien au-delà des coopératives de logement, et qui touche à des évolutions sociales : fragmentation sociale, précarité des travailleurs, fragilisation des familles etc. Malgré tout, au Québec, l'engagement local "communautaire" reste fort, il porte sans cesse de nouveaux projets et les coopératives restent des lieux importants de l'innovation sociale.

Enfin, sur le long terme se pose **le problème de l'entretien et du maintien de la qualité physique des immeubles**. Les réserves de trésorerie des coopératives ne sont pas toujours suffisantes pour entreprendre des travaux lourds et les loyers ne peuvent être augmentés (pour la constitution d'un fonds de réserve) sauf à contrevenir à l'objectif d'accessibilité pour les ménages modestes (ou sont maintenus parfois au niveau le plus bas possible, par vision de court terme). Certaines coopératives doivent alors refaire un emprunt pour payer des travaux lourds. Les problèmes de gestion sur le long terme font partie des éléments les plus fragilisants pour les coopératives, plus de 60% d'entre-elles ont des besoins importants de rénovation et peu de ressources disponibles. Ce problème majeur est partagé par tous sans que ne se dégagent de solutions claires pour le moment.

Les difficultés financières s'accompagnent d'incertitudes juridiques autour de l'évolution des programmes sur le long terme avec une double fragilisation :

- Les aides au logement sont supprimées, et donc la mixité remise en cause, à la fin de la convention entre l'Etat et la coopérative, c'est-à-dire au bout du remboursement du prêt.
- Une possibilité de privatisation des coopératives déconventionnée et donc d'un retour sur le marché du logement de ces immeubles serait également juridiquement possible.

Face à ces incertitudes, le mouvement coopératif explore de nouvelles pistes, telles que les fiducies foncières (portage du foncier par un tiers, allègement du coût du projet et maintien assuré du statut coopératif) ou des formes de coopérative à capitalisation (investissement initial d'un capital dans la coopérative à l'entrée). Des idées de mutualisation plus importantes sont également envisagées, on passerait d'un modèle de coopératives complètement autonomes à des coopératives "mères" desquelles en découlerait de nouvelles.

Le financement des coopératives

De 1973 à 1991 le financement des coopératives était essentiellement le fait du gouvernement fédéral avec une multitude de programmes qui continuent à s'appliquer aujourd'hui, chacun avec ses règles propres. Après le retrait des programmes fédéraux les coopératives ont été financées essentiellement par le Québec et les municipalités.

Aujourd'hui le principal programme de financement est Accès-logis (3 000 logements financés en 2008).

Le développement de la coopérative est donc financé via :

- une part de subvention (15% des villes, 50% de la Société d'habitation du Québec),
- une part de prêt garanti (les 35% restants) souscrit auprès de deux réseaux bancaires associés
- des subventions de loyer pour des ménages modestes sous plafonds de ressource (dans le cadre d'Accès-logis, 50% des logements sont subventionnés, c'est-à-dire qu'ils accueillent des familles sous condition de ressources avec des aides pour le paiement du loyer (loyer équivalent à 25% de leurs revenus). Cette part obligatoire assure la mixité sociale du projet.

Les loyers payés par les membres serviront à rembourser la dette souscrite, à payer les charges, à constituer des réserves de remplacement ainsi que d'autres dépenses si les membres le souhaitent (fonds de solidarité...). Les membres non subventionnés payent un loyer équivalent à 95% du loyer médian de la ville (donc un loyer souvent inférieur au prix du marché et qui surtout augmente beaucoup moins rapidement).

Ces financements publics sont aujourd'hui très bas et contraignent fortement les projets en termes de typologie des logements, d'impossibilité de construire des espaces collectifs ou d'inclure des innovations écologiques trop coûteuses.

Face à la faiblesse de ces financements (pour chaque logement mais aussi globalement), il a récemment été décidé que les coopératives contribueraient à l'alimentation d'un Fonds de développement communautaire (via une somme équivalente à 10 ans de remboursement de la dette de la coopérative) pour renforcer la solidarité entre les coopératives et permettre le développement de nouveaux projets.

La propriété commune de la terre : la modèle des fiducies foncières. Champlain Housing trust – Burlington - USA

Le Champlain Housing Trust (CHT) situé à Burlington dans le Vermont est l'une des plus importantes Fiducies foncières communautaires (*Community land trust - CLT*) des États-Unis. La fiducie foncière est un système au travers duquel une organisation est propriétaire de terrains de manière permanente et gère leur occupation en fonction de ses objectifs : protection d'espaces naturels, développement de logements ou de terres agricoles, etc.

Les Land trust ont émergé dans leur forme moderne et urbaine à partir des années 80 aux États-Unis en s'inspirant des modèles ruraux de structures de portage foncier pour une gestion en commun de la terre. Il en existe aujourd'hui dans plus de 200 villes aux États-Unis. Partant tous du principe d'une propriété "communautaire" de la terre, ils possèdent des objectifs variés qui ne sont pas forcément liés prioritairement au logement. Il s'agit parfois d'agir pour la revitalisation d'un quartier ou pour le contrôle "communautaire" des fonds publics. Dans des zones rurales, les CLT sont utilisés pour le portage des terres agricoles... (*Community supported agriculture*). Issus des mouvements associatifs et communautaires, la création des nouveaux *land trust* est aujourd'hui souvent portée par les collectivités locales.

I. Le projet du Champlain housing trust

Burlington est une ville universitaire de 40 000 habitants dont la forte attractivité depuis les années 80 a provoqué une hausse importante des coûts du foncier. Une des réponses à cette hausse a été la création en 1984 d'une fiducie foncière avec l'aide des pouvoirs publics afin de maintenir une offre de logement accessible pour les habitants de la ville.

La force de la fiducie foncière comme outil est sa grande flexibilité. Le fonds est propriétaire des terrains mais ce qui se trouve sur le sol peut ensuite être acheté, loué, construit sous des statuts et par des personnes multiples : entreprises, ménages, coopératives... On retrouve ainsi sur les terrains du CHT des familles propriétaires de maisons individuelles, des coopératives, des copropriétés, des foyers d'hébergement et des studios pour sans-abris, des parcs et jardins, des immeubles de bureaux, des centres de formation...

Aujourd'hui le Champlain housing trust est propriétaire et gestionnaire de 1500 logements locatifs sociaux et il accueille sur les terrains qu'il possède 80 logements en coopérative et 460 logements en accession à la propriété. Avec le temps, le Land trust a également développé des activités annexes de formations et de conseils aux propriétaires ainsi que de prêts aux ménages modestes pour des travaux de réhabilitation.

Pour soutenir l'accession à la propriété, le CHT agit dans le neuf et dans l'ancien : via une activité de construction et de vente de logement d'une part, via l'achat du terrain concomitamment à l'achat du logement par le futur propriétaire de l'autre. C'est à cette dernière modalité que nous nous intéresserons principalement ici. Depuis 25 ans : 630 ménages modestes ont accédé à la propriété sur des terrains de la fiducie (420 logements propriété du trust et 210 reventes d'un ménage à un autre). Il n'y a eu durant toutes ces années que 9 échecs d'accession avec perte du logement mais, même dans ces situations, le sol est resté propriété de la fiducie qui a pu racheter les logements et les remettre à disposition d'autres ménages modestes.

II. Le *Shared equity program*

Le principe porteur du *Community land trust* en ce qui concerne l'accession à la propriété est le "*Shared equity homeownership*" c'est-à-dire, au travers de la dissociation de propriété entre le sol et le bâti, le partage de la valeur de la propriété mais aussi des droits, bénéfiques et risques qui y sont liés.

Le "*Shared equity program*" regroupe l'ensemble des modalités d'accession à la propriété sur les terrains de la fiducie : construction / vente, achat de la fiducie sur le marché et revente avec une subvention, foncier fourni par la collectivité locale etc. Plus récemment, le modèle de l'acquisition, réhabilitation et revente de logements abandonnés s'est développé pour travailler à la rénovation des quartiers touchés par la crise immobilière.

On s'intéressera ici au "*buyer initiated program*" (ou "*Buyer driven*") au travers duquel l'accédant achète le logement de son choix sur le marché privé (dans une limite de prix de 270 000\$) et reçoit du CLT une subvention équivalente à la valeur du terrain. Le ménage devient propriétaire du logement et locataire (via un bail emphytéotique) du foncier. Dans le cas d'un achat dans un immeuble en collectif, le portage foncier est une construction juridique virtuelle mais dont les effets sont les mêmes que pour une maison individuelle. Dans certains cas malgré le portage foncier, l'accession reste trop onéreuse pour un ménage modeste, des aides publiques complémentaires peuvent alors être mises en place.

Ce système présente un triple avantage :

- choix pour le ménage du bien qu'il souhaite acquérir (localisation, typologie, etc.)
- élargissement du portefeuille foncier du trust sans avoir à mener de prospection particulière
- contrôle partagé sur le devenir et la valeur du bien (et notamment sa revente) entre l'accédant et le trust.

Mais ce programme est également vertueux en ce qu'il permet la mise en place d'un travail d'accompagnement auprès du propriétaire.

Une centaine de ménages modestes (sous plafond de ressource : 80% du revenu médian de la zone) sollicitent chaque année cette aide, mais à l'heure actuelle la fiducie ne dispose de fonds que pour appuyer l'accession d'une dizaine de ménages par an.

L'accompagnement du propriétaire

Le Champlain Housing Trust a mis en place un processus d'accompagnement des propriétaires qui permet en amont de préparer l'accession et, dans la durée, de la sécuriser. En amont de l'achat pour bénéficier du programme, les accédants doivent suivre une formation autour de différentes thématiques liées à l'accession : le prêt, les charges, l'entretien du logement, les assurances, les mécanismes de portage foncier, de la propriété partagée et de la formule de revente du logement, etc. Un accompagnement individuel est aussi mis en place pour travailler sur le montage financier : validation du prêt bancaire¹⁰ en lien avec les revenus du ménage (30% d'endettement maximum), recherche de financements complémentaires...

10 Un des problèmes de l'accession des ménages modestes aux Etats-Unis est l'existence de prêts avec des taux très évolutifs. Une partie de l'accompagnement de la fiducie consiste à vérifier et valider le prêt obtenu par l'accédant (niveau des taux d'intérêt, rejet des prêts à taux variables, capacité de remboursement en lien avec les charges, etc.).

Une forme d'accompagnement se poursuit ensuite pendant toute la durée de remboursement du prêt afin d'éviter les défauts de paiement et la perte du logement. Dès le premier défaut de paiement le trust est prévenu et peut intervenir pour analyser la situation et jouer un rôle d'intermédiaire (ré échelonnement du prêt, action sur les charges, accompagnement autour de la gestion du budget). Face à un évènement qui rend impossible pour l'accédant de conserver son bien, un relogement est possible dans l'un des autres logements gérés par la fiducie (logement locatif, logement social, coopérative...). Dans tous les cas si, par défaut de paiement, la banque devient propriétaire du logement, le trust est prioritaire pour le racheter.

La revente du bien

Quand le propriétaire souhaite revendre son logement, il a l'obligation de le vendre à la fiducie. Le prix du bien est alors calculé selon une formule destinée à maintenir un prix de vente accessible à des ménages modestes en accord avec les engagements pris par le propriétaire au moment de l'achat. La formule de revente est différente dans tous les CLT en fonction du contexte urbain ou rural et du marché, tendu ou très détendu. Il s'agit en fait de fixer un niveau d'équilibre entre les intérêts du trust (accessibilité économique) et ceux du propriétaire (récupération d'une partie de la plus-value).

Au sein du Champlain housing trust, le propriétaire peut revendre son logement avec une plus-value équivalente à 25% de la plus-value du marché entre le moment de l'achat et de la revente (voir tableau explicatif ci-dessous). Cette formule suppose donc une évaluation de la valeur du bien sur le marché à l'entrée et à la sortie du logement. Par ailleurs les améliorations apportées au logement au fil des ans augmentent sa valeur en fonction de l'argent investi.

Dans d'autres CLT les formules peuvent être basées non pas sur les prix du marché mais, par exemple, sur des indices d'évolution des revenus, sur une formule d'augmentation maximum du prix du logement chaque année, sur la valorisation du temps d'occupation... La formule est toujours un choix d'équilibre pour être "juste" avec le propriétaire et permettre dans le même temps au logement de rester accessible pour un autre ménage modeste.

Après rachat, le trust revend le bien à une autre famille modeste. Il peut le revendre un peu plus cher qu'il ne l'a acheté, tout en restant dans des prix inférieurs au marché, afin de dégager des fonds pour son fonctionnement (généralement autour de 6% de la valeur du bien). A chaque revente la valeur du bien n'augmente que de 25% par rapport à l'évolution du marché, le bien est donc de plus en plus accessible avec le temps.

Exemple d'application (simplifiée) de la formule de revente :

- Valeur d'un bien 200 000 (dont 50 000 de valeur du foncier)
- L'accédant paye 150 000 et reçoit une subvention de 50 000
- 10 ans plus tard le propriétaire souhaite revendre. Le bien (bâti et foncier) vaut 300 000 sur le marché. Il y a donc une plus-value de 100 000 dont le propriétaire va pouvoir garder 25%, c'est à dire 25 000.
- Le land trust rachète le bâti $150\ 000 + 25\ 000 = 175\ 000$
- Le bâti est revendu à un ménage modeste à 175 000 (ou un peu plus) et se trouve donc encore plus accessible qu'au premier achat par rapport au prix du marché.

Si la hausse du marché est très élevée l'accessibilité peut être moindre à la revente (les 25% de hausse peuvent représenter une hausse plus rapide que celle des revenus). C'est le risque de cette formule qui n'est pas forcément utilisée dans les villes où les prix augmentent très rapidement. Il faut noter enfin qu'au sein du CHT la revente se fait toujours au trust, pour garder le contrôle sur l'état du logement d'un propriétaire à l'autre et sur le choix du nouvel acheteur (éviter des discriminations et s'assurer que les acquérants respectent les plafonds de ressources), dans certains CLT le propriétaire revend directement le logement à un autre ménage.

Sur les 465 logements en accession sur les terrains du trust, 25 environ sont revendus chaque année. 70% des ménages qui revendent accèdent ensuite à la propriété sur le marché privé.

II. Financement et organisation du Landtrust

Le financement de la fiducie

La fiducie achète le foncier essentiellement par le biais d'investissements publics (des villes, des Etats ou du gouvernement fédéral) et parfois grâce à des dons ou des fondations (15% des revenus de l'organisation). Le trust emprunte également de l'argent aux banques quand il agit en tant que constructeur.

Les fiducies sont présentes sur un marché privé et ont les mêmes contraintes que tout promoteur ou bailleur pour acheter des terrains et y construire du logement. La force du modèle vient, après la construction, de la perpétuation du portage foncier et de ses conséquences en termes de maîtrise des coûts.

Une des sources de revenus du land trust est le loyer mensuel payé par les personnes qui occupent ses terrains. A partir d'un certain niveau de patrimoine, le land trust peut ainsi dégager grâce à ses loyers (et aux légères plus-values appliquées au moment de la revente des logements) de quoi financer ses coûts de fonctionnement (budget de 5 millions de dollars et 70 salariés au CHT). Le CHT a atteint un certain niveau d'autonomie (ses avoirs, logements et terrains, représentent plus de 200 millions de dollars), ce n'est pas le cas de tous les CLT américains qui possèdent en moyenne environ 200 logements. Dans tous les cas, le trust ne peut dégager grâce aux loyers de quoi acquérir de nouveaux terrains. Sa croissance dépend donc de subventions publiques permanentes.

A titre d'information, une famille propriétaire d'une maison sur un terrain de la fiducie paye un loyer de 35\$ par mois (la somme peut être ajustée pour les ménages modestes). Pour un immeuble de bureau ou un usage commercial le loyer peut-être beaucoup plus élevé.

Gouvernance de la structure

Le mode d'organisation de la fiducie doit rendre impossible ou très difficile la revente des terrains. Pour ce faire divers intérêts sont représentés au Conseil d'administration autour de trois entités :

- un tiers de représentants des habitants des logements sur les terrains du land trust
- un tiers de personnes extérieures (*Community members*) qui appuient l'organisation, sont en attente d'accès à un logement du trust ou tout simplement intéressées par le projet (donc pour la plupart des personnes qui ont un intérêt à ce que les logements restent accessibles).
- un tiers de représentant d'institutions : financeurs publics, banquiers, autres organisations non gouvernementales.

Les missions sociales de la fiducie sont donc protégées par ce système et la vente d'un terrain ne peut se faire qu'avec l'approbation des 2/3 du conseil d'administration et d'une majorité des membres (les résidents sur les terrains du Land trust mais aussi toute personne intéressée vivant dans la zone d'action du trust).

IV. Quelques éléments d'analyse

Le modèle des fiducies foncières présente de nombreux avantages en tant qu'outil d'une politique publique de l'habitat au service de toutes les formes d'accès au logement : locatif, en accession à la propriété ou en coopérative.

La fonction sociale de long terme de l'investissement public

Dans un modèle de marché, les ménages modestes ne peuvent accéder à un logement décent avec une certaine sécurité d'occupation (notamment hors emprunt à taux variable ou à durée trop longue) sans investissements publics pour combler le fossé entre prix du logement et revenus des ménages ; c'est une des raisons de l'investissement public dans le logement. Or l'apport le plus important des fiducies consiste à "capturer " l'investissement public initial et lui permettre de jouer une fonction sociale de long terme.

Dans le modèle classique de l'aide à l'accession à la propriété (subvention, défiscalisation), l'investissement public permet l'accession d'un ménage (et donc peut-être un effet social global positif en termes de stabilisation du ménage et de soutien à l'industrie du bâtiment) mais concrètement cette mise de fond initiale ne profite qu'au seul ménage aidé. Au contraire même, les aides à l'accession peuvent avoir des effets négatifs entraînant une hausse des prix du marché ou des effets d'aubaine avec la production d'une offre ne correspondant pas à la demande. Du fait même des aides publiques, le marché s'enchérit et l'accession des ménages modestes devient plus difficile.

Le *Community land trust* présente, à partir d'un investissement initial, une double fonction sociale de long terme : sur les marchés (contrôle des prix) et pour les personnes (accessibilité sociale, accompagnement des propriétaires). Une des lectures du CLT est en effet de le voir comme un instrument de modération des prix et des hausses immobilières d'autant plus facile à mettre en œuvre que le bien est revendu directement au trust (avec un contrôle plus efficace que les clauses anti-spéculatives de long termes qui peuvent être difficiles à activer au bout de plusieurs années). Mais la récente crise économique a prouvé également le rôle protecteur des fiducies, face aux nombreuses faillites d'accession qui ont touché aux Etats-Unis les ménages modestes. On peut parler alors d'un accompagnement contra cyclique qui protège des crises du système par le haut et par le bas.

L'articulation de l'intérêt général et de l'intérêt individuel

Le modèle très pragmatique des fiducies est à la fois progressiste et fiscalement conservateur, il pourrait donc en théorie être soutenu par un champ large du spectre politique. Il représente une intéressante articulation entre l'intérêt individuel : propriété privée, accumulation et transmission de patrimoine et l'intérêt collectif : contrôle sur la valeur des biens et garantie d'accessibilité.

Mais paradoxalement les fiducies foncières n'ont de sens que dans un marché plus large et spéculatif ou un avantage comparatif va être gagné en retirant la valeur du foncier de celle du bien. Si tous les terrains appartenaient au CLT, la valeur du bâti représenterait l'ensemble de la valeur du bien et il n'y aurait plus d'avantage comparatif possible (sauf à contrôler l'ensemble des valeurs de revente mais à sortir alors du marché immobilier libre). L'intérêt du modèle consiste donc à agir "dans le marché" pour créer une déconnexion partielle avec ce dernier et un avantage relatif pour les ménages modestes.

Pourquoi les CLT ne sont pas plus étendus et n'ont-ils pas plus de patrimoine?

Faute de financement public tout d'abord : depuis les années 80 le gouvernement fédéral n'a plus investi dans le logement social. La plupart de l'investissement public vient aujourd'hui des Etats et des villes. Avec la crise financière de 2009, les fonds publics et des fondations ont, à nouveau, diminué.

Egalement parce que des freins idéologiques subsistent, il est difficile de sortir d'une vision classique de la propriété et les attaques contre le modèle sont doubles. Sur la droite où l'on considère que la propriété partielle est "anti-américaine" et à gauche où l'on trouve que les personnes modestes ne sont pas assez aidées par ce système puisqu'elles ne reçoivent qu'une partie des bénéfices liés à la revente ("exploitation des plus pauvres...")

Enfin il est difficile d'imposer des modèles nouveaux qui ne reposent pas sur une simple vision dichotomique : public / privé, marché / hors-marché, locatif / propriété etc.

Il se trouve que l'origine culturelle et intellectuelle des *landtrust* est justement liée à une vision différente de la terre d'une part et du fruit du travail humain sur la terre de l'autre. C'est une vision du foncier à rapprocher du concept de fonction sociale de la propriété au Brésil (la terre appartient à celui qui lui donne une fonction, qui la travaille ou qui l'habite) mais qui va plus loin en affirmant que la terre appartient à tous et que la seule propriété individuelle est celle de la construction ou de la production humaine sur la terre. Il serait intéressant d'interroger ce concept dans le cadre de la théorie des *Communs* (autour de l'idée de gestion communautaire d'un bien commun entre privatisation et nationalisation).

Enfin, un des principes "intellectuels" porteur des *landtrust* est qu'il ne devrait pas y avoir de profit lié à la seule valeur de la terre puisque qu'une plus-value du sol est toujours liée à des choix et des investissements de la collectivité. Cette idée de l'illégitimité de la rente foncière est unanimement partagée par les économistes et les spécialistes des questions foncières mais se voit opposer de très forts blocages politiques (et notamment l'opposition d'une multitude d'intérêts privés).

Synthèse des principales caractéristiques des projets

	Projet	Statut		Financement			Organisation		Ménages	
		Type de Propriété	Mode de revente des logement	Apport personnel	Part d'auto construction	Financement public	Gestion du projet en phase de construction	Attribution des logements	Public cible	Origine des ménages
Brésil Colinas da oeste	Auto-construction collective de 200 logements	Pleine propriété individuelle	Aucune clause particulière	Achat du foncier et financement des études préalables (<i>ici 1500 €</i>)	15% de la valeur du bien	Subvention (3 700 €) + Prêt à taux zéro (11 000 €)	Autogestion avec multiples appuis (technique, juridique, politique, social...)	Au mérite (système de bonus / malus)	Entre 1 et 5 salaires minimaux (150 et 750€ par mois)	Militants de l'association dans les quartiers
Uruguay Covireus al Sur	Coopérative d'usagers en aide mutuelle de 182 familles	Propriété collective avec accumulation de parts sociales (rémunération des heures d'auto-construction + remboursement du prêt)	Transmission par héritage ou revente du capital social à la coopérative qui a 3 ans pour le payer (capital diminué de 10% ou 20% en cas de départ injustifié)	Achat du terrain et financement des études préalables	15% de la valeur du bien = 20h de travail par semaine	Prêt au taux du marché + aide au logement (mensualité maximum de 25% des revenus)	Autogestion avec multiples appuis (technique, juridique, politique, social...)	Par tirage au sort en fonction des compositions familiales	Plafonds de ressource selon les catégories de prêts, généralement ouvriers et employés modestes	Syndicats, habitants de quartiers informels
Canada Coteau Vert	Coopérative de 90 logements	Propriété collective sans accumulation de parts sociales. Statut individuel locatif	Pas de revente ni de transmission possible du droit d'usage du logement	Adhésion à la coopérative : 100\$ récupérés à la sortie du logement	Néant	Subvention + garantie du prêt bancaire + aide au logement pour 50% des locataires.	Cogestion entre le Groupe de ressources techniques et un noyau de membres fondateurs	Par ordre d'arrivée dans la coopérative en fonction des compositions familiales	50% sans condition de ressources (paient un loyer équivalent à 95% du loyer médian) et 50% sous plafond de ressources (loyer équivalent à 25% de leurs revenus)	Comités logements dans les quartiers ou groupe auto-formé
Etats-Unis Champlain housing trust	Community land trust / Fiducie foncière de portage perpétuel. Depuis 25 ans, 630 ménages en accession individuelle	Propriété dissociée entre le bâti et le foncier qui reste au sein de la fiducie	Revente à la fiducie au prix d'achat augmenté de 25% de la plus-value du bien sur le marché	Valeur du bâti	Néant	Valeur du foncier	Accession accompagnée à la propriété (formation, validation du prêt...)	Critères de priorité (ancienneté, revenus, difficultés spécifiques, engagement dans le programme...)	Plafond de ressource : revenu médian de la zone	Candidats auprès du CLT