

Démembrement et fractionnement de la propriété



La place de la forme coopérative dans le secteur de l'habitat en France

Michèle Attar / Vincent Lourier / Jean-Michel Vercollier

PUCA

La place de la forme coopérative dans le secteur de l'habitat en France

Michèle ATTAR
Vincent LOURIER
Jean-Michel VERCOLLIER
Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM

Février 1998

FNSC d'HLM
14, rue Lord Byron
75384 Paris Cedex 08
Tél. : 01 40 75 79 48 – Fax : 01 40 75 70 66



PLAN URBANISME
CONSTRUCTION
ARCHITECTURE

Les auteurs tiennent à remercier l'ensemble des personnes
qui ont apporté leur concours à cette recherche,
et en particulier les "grands témoins" :
Jean-Claude ALLAIN, Fernand AMOURIAUX, Louis CHAMPAIN,
Albert DENVERS, Gérard DESBROSSES, Joseph ESCOFFIER, Daniel PETREQUIN,
Roland PIGNOL, Jeanine RABAUD, Michel RAGONNEAU et Michèle TIXADOR-LEBRUN.

Nos remerciements vont également aux membres du Conseil Fédéral de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM ainsi qu'aux directeurs de coopératives d'HLM qui nous ont accueilli au sein de leurs sociétés et ont répondu avec bienveillance à nos questions.

Illustration de la couverture : SA Coopérative "Paris-Jardins", Draveil



SOMMAIRE

RÉSUMÉ	7
--------------	---

Première partie Une histoire des coopératives d'habitation

INTRODUCTION : AUX ORIGINES DE LA COOPÉRATION D'HABITATION	13
---	----

Au départ, furent douze tisserands... ..	13
--	----

La coopération d'habitation en France	14
Les vertus républicaines de la coopération	15
La naissance du mouvement coopératif HBM	16
L'accession à la petite propriété	17

CHAPITRE I : L'ESSOR DES COOPÉRATIVES D'HABITATION : LES ANNÉES 50 ET 60	19
---	----

Le renouveau de la famille coopérative HLM	19
Les Castors montrent l'exemple	19
La relance des coopératives d'HLM	22
La Fédération des coopératives HLM et l'Union des HLM	23
La désunion coopérative	27

Une activité multiforme	31
La location-attribution	31
La location coopérative	32
La location simple	34
L'épargne et les prêts aux coopérateurs	35

La mutation de l'outil coopératif	35
L'activité pavillonnaire	36
Productivité et industrialisation des techniques de construction	37
Villagexpo et les chalandonnettes	38

CHAPITRE II : 1965-1975 : LA DÉCENNIE DES RUPTURES ..	43
---	----

Vers un statut de la coopération HLM	43
La circulaire Chochoy de 1956	44
Redonner du sens à la coopération : les coopératives de programme ..	45
La spécialisation par métier, point de discorde	47

Le décret de 1965 portant statut de la coopération HLM	48
Le contenu du décret portant statut de la coopération	48
Les conséquences de l'application du statut	50
Vers un nouveau bouleversement législatif	51
Les lois de Juillet 1971 ou la fin de la coopération HLM ?	53
La genèse des lois de 1971	53
Les dispositions des lois de 1971	57
Sauver ce qui peut encore l'être...	58
Conserver la location-attribution	58
La liquidation de la location coopérative	60
La loi de décembre 1975 et la fin des illusions	62
L'essoufflement de la coopération non-HLM	62
CHAPITRE III : REDONNER UN SENS À LA COOPÉRATION D'HABITATION	65
L'appropriation des lois de 1971	65
Quand la coopération HLM compte ses troupes... ..	65
La coopérative de construction, nouvel objet mal identifié	67
La reconquête des compétences perdues	71
La recherche d'une spécificité coopérative	73
De nouvelles formes d'occupation du logement	75
La participation	77
La définition d'un produit coopératif	78
Le renouvellement de l'action fédérale	80
Quand la Fédération nationale renoue avec l'Union des HLM	80
L'intercoopération ou le retour aux sources?	81
Assainir les coopératives HLM : la révision coopérative	82
Le rapport Dubesset et ses conséquences	84
CHAPITRE IV : VERS UN RENOUVEAU DE LA COOPÉRATION D'HABITATION ?	87
La modernisation des structures coopératives : la loi de 1992	87
Le défi de la modernisation	88
De nouvelles formes de partenariat	91
La mise en place d'instruments financiers au service du Mouvement coopératif HLM : la SDHC et les placements militants	94
Vers une reconnaissance de la spécificité coopérative	96
Le recentrage sur l'accession sociale à la propriété	97
Le développement de l'activité locative	98
Les métiers porteurs	99

Deuxième partie
Les solutions coopératives

INTRODUCTION	103
L'ACCESSION TRÈS SOCIALE	105
Coopérative Vendéenne du Logement (La Roche-sur-Yon)	109
Le Logis Breton (Quimper)	111
Coopérative d'HLM de Compiègne et de sa région	113
Coopartois (Lens)	115
Coin de Terre et de Foyer (Cholet)	117
L'habitation familiale (Rennes)	119
Le Foyer du Travailleur (Ris-Orangis)	121
La Maison Claire (Montbéliard)	123
Groupe Habitat et Tradition (Loire-Atlantique)	125
Coop de Construction (Rennes)	127
LA LOCATION-ACCESSION	129
La Propriété Familiale de Normandie (Le Havre)	131
Groupe Touraine Logement (Tours)	133
LA LOCATION SOCIALE	135
Logicoop (Roman-sur-Isère)	137
Centre Coopératif des Châlets (Toulouse)	139
Le Comité Ouvrier du Logement (Anglet)	141
LA GESTION IMMOBILIÈRE	143
Ain Habitat (Bourg-en-Bresse) : la vente HLM	145
L'Habitation familiale (Rennes) : le syndic coopératif	147
Rhône-Saône Habitat (Lyon) : le syndic coopératif	149
Rhône-Saône Habitat (Lyon) : la gestion des espaces communs	151
ANNEXES	
Éléments de bibliographie	153
La location coopérative	155
La location-attribution	159
L'évolution du cadre juridique des coopératives d'HLM	161
Les présidents de la Fédération depuis 1945	163
Les coopératives HLM en chiffres	165
Entretiens réalisés	167
Glossaire	203



Résumé

La place de la forme coopérative dans le secteur de l'habitat en France

Organisation économique atypique au projet social affirmé, la coopération s'est constituée au siècle dernier en réaction aux conséquences de la révolution économique fondée sur le seul capital. Elle a depuis fait ses preuves et s'est épanouie dans des secteurs aussi divers que l'agriculture, le transport, l'épargne ou la production de biens et de services.

Le mouvement coopératif réunit en fait deux types d'organisations : les coopératives de producteurs, qui regroupent des producteurs afin d'améliorer leur activité, et les coopératives de consommateurs regroupant des individus en vue de la satisfaction d'un besoin spécifique. La coopération d'habitation s'est longtemps rattachée à cette dernière branche, avant d'évoluer progressivement vers la coopération de producteurs.

Pour autant, l'œuvre de la coopération dans le secteur de l'habitat demeure méconnue. L'activité erratique de cette branche de la coopération depuis une vingtaine d'années, conséquence d'une évolution législative funeste, explique en grande partie ce sort.

L'ambition de cette recherche, initiée par le Plan Construction et Architecture, est de rendre compte de l'histoire de la coopération d'habitation en France depuis 50 ans et de faire un état des lieux de cette forme de production et de gestion de l'habitat aujourd'hui.

LA MÉTHODOLOGIE

L'étude confiée à la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM allie une recherche documentaire, plusieurs entretiens et des investigations de terrain.

Dans un premier temps, les ressources documentaires de la Fédération ainsi que celles de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM ont été mobilisées. Il a été procédé au dépouillement systématique de l'ensemble des archives de la Fédération : compte-rendus d'assemblées générales, de conseils et bureaux fédéraux (1951-1997) ; revues fédérales (1954-1976) et revues de l'Union des HLM (1948-1997) ; dossiers thématiques réunis par la Fédération ; recherche bibliographique auprès de l'Observatoire des pratiques et des métiers de l'Unfohlm.

Sur la base de ce dépouillement, une périodisation de l'histoire de la coopération d'habitation a été arrêtée :

1844-1945 : aux origines de la coopération

La coopération puise ses origines dans les bouleversements qu'a entraîné la révolution industrielle. Elle s'est diffusée dans la plupart des secteurs économiques comme une réponse politique, économique et sociale au capitalisme libéral. En France, la coopération d'habitation s'est appuyée sur le mouvement en faveur du logement populaire (à l'origine des HBM) et de l'initiative de regroupements catégoriels. Ce mouvement a su faire preuve d'originalité et d'imagination dans ses réalisations (petites opérations de pavillons en accession à la propriété). C'est en 1908 que la coopération HBM se structure en une Fédération nationale.

1945-1965 : L'essor de la coopération d'habitation

Les années de reconstruction et de construction vont servir de formidable tremplin pour les coopératives d'habitation. Les coopératives HLM, malgré des dissensions internes, vont développer une gamme de produits à destination des ménages modestes et participer au vaste programme de logement de masse voulu par les pouvoirs publics. Les coopératives non-HLM, issues du mouvement des castors, vont pour leur part s'attacher à proposer une solution alternative entre la promotion privée et la promotion HLM.

1965-1975 : la décennie des ruptures

La forte croissance des coopératives HLM se déroule dans un cadre juridique flou, qui fait peser des risques certains sur les coopérateurs. Le législateur va faire évoluer la législation à plusieurs reprises (1956, 1965 et 1971) mais, ce faisant, va réduire considérablement les compétences des coopératives HLM. De nombreuses sociétés vont alors cesser toute activité ou se tourner vers la forme de société anonyme d'HLM. Cette décennie sera tout aussi décisive pour la coopération non-HLM qui disparaît peu à peu, faute d'une assise financière suffisante.

1975-1990 : redonner un sens à la coopération d'habitation

Les lois de 1971 redessinent le fonctionnement de la coopération d'habitation. Pour le Mouvement, c'est l'heure des choix entre le maintien d'une activité et l'acceptation des rigidités du nouveau cadre ou le transfert de l'activité sous une nouvelle forme juridique non coopérative. Période de doutes et de désillusions, ces années seront aussi celles du renforcement des moyens d'expertise de la Fédération et de la recherche constante de solutions coopératives à la production de logements.

1990-1998 : Vers un renouveau de la forme coopérative d'habitation ?

Peu à peu, les coopératives d'HLM ont su regagner la confiance des pouvoirs publics en assainissant et en modernisant leurs structures, épaulées par la Fédération. La restitution de la plupart des compétences naturelles de ces sociétés leur permet aujourd'hui d'être de véritables acteurs des politiques locales de l'habitat. On constate ainsi un regain d'intérêt pour la forme coopérative dans le domaine de l'habitation.

Parallèlement, une série d'entretiens est venue compléter et approfondir les éléments historiques identifiés. Ces entretiens concernent aussi bien des acteurs de l'histoire des coopératives HLM que des témoins proches. Les témoignages ainsi recueillis ont rectifiés certaines interprétations et ont également ouverts de nouvelles pistes de travail. La connaissance de la coopération non-HLM a été acquise principalement par ce biais.

Dans un second temps, nous avons procédé à un recensement exhaustif des opérations expérimentales conduites par les sociétés coopératives d'HLM. Ciblées socialement, recourrant à des mécanismes de financement innovants et faisant appel à tout le savoir-faire de ces sociétés, les expériences étudiées ont été réunies par thème. Nous nous sommes efforcés d'en dégager les particularités et les aspects reproduisibles. Cette seconde étape constitue un aperçu du renouveau des coopératives d'habitation, chacune de ces opérations portant en germe une approche rénovée des modes d'accès et d'occupation des logements.

LES RÉSULTATS

Nous pouvons tirer trois enseignements de l'évolution de la coopération d'habitation.

Le volet historique souligne l'importance de l'action conduite par la coopération d'habitation, et son apport à l'effort de construction

des années 1950 et 1960. Cet apport est significatif et n'est pas seulement quantitatif. La souplesse de la structure coopérative et son caractère partiellement désintéressé en ont fait un outil particulièrement adapté à l'accèsion des couches les plus modestes de la population française. La rémunération limitée du capital et la recherche du juste prix de la construction combinés à un mode original d'accèsion progressive à la propriété (la location-attribution) appuyé sur un financement privilégié ont ainsi favorisé un mode d'occupation (la propriété) alors que le mode dominant était la location sociale. La coopération d'habitation constituait une alternative crédible et efficace à la constitution d'un parc locatif social dont nous mesurons aujourd'hui les limites et les faiblesses.

Deuxième enseignement, la vivacité de la forme coopérative a longtemps été tributaire des orientations de la politique du logement, définies par l'Etat. Cela est particulièrement vrai pour ce qui concerne le financement de l'accèsion coopérative. Ce financement privilégié constituait un attrait important pour les ménages qui désiraient accéder, peut-être plus que la forme participative et démocratique de la coopération. Or, dès les années 1960, l'Etat a cherché à se désengager du financement du logement en général, et de l'accèsion en particulier. Parallèlement, le fonctionnement juridique et économique des coopératives a toujours été insatisfaisant. Qu'il s'agisse des coopératives d'HLM ou de celles qui étaient non-HLM, les structures des sociétés n'a pas résisté longtemps à la forte augmentation du nombre d'associés. Il a suffi de quelques difficultés rencontrées par les plus grosses d'entre elles pour que les pouvoirs publics, pris de peur face à l'ampleur des risques potentiels encourus par les coopérateurs, saisissent l'opportunité de brider puis de réduire au minimum l'activité de ces sociétés atypiques.

Troisième enseignement, la coopération d'habitation ne doit son salut qu'à l'opiniâtreté de ses militants, à la force de ses valeurs intrinsèques et à sa recherche constante d'innovation sociale. Le récit des vingt dernières années est là pour plaider en la faveur de l'utilité sociale des coopératives et de leur rôle d'agitateurs d'idées. La location-accession ou l'accèsion très sociale sont le fruit de cet esprit pionnier.



PREMIÈRE PARTIE

Une histoire des coopératives
d'habitation depuis 1945



Introduction

Aux origines de la coopération d'habitation

► AU DÉPART, FURENT DOUZE TISSERANDS...

Au début des années 1840, la Grande-Bretagne connaît une industrialisation très rapide. Les usines se développent, abritant des machines capables de réaliser le travail de l'homme plus rapidement et pour un coût inférieur. Face à cette évolution qui pousse au chômage les artisans, certains décident de réagir et de s'unir pour lutter contre la fatalité : c'est le cas de 12 tisserands de Rochdale, dans la banlieue de Manchester. Le 24 octobre 1844, ils formèrent la Société des Equitables Pionniers de Rochdale et rédigèrent les statuts suivants :

"La société a pour objet et pour plan de prendre des arrangements pour l'avantage pécuniaire et pour l'amélioration des conditions sociales et familiales de ses membres, en réunissant un montant suffisant de capitaux divisés en parts d'une livre chacune, afin de mettre en pratique les projets suivants :

- L'établissement d'un magasin pour la vente de vivres, de vêtements, etc...
- *Construire, acheter ou édifier un nombre de maisons destinées aux membres qui désirent s'aider mutuellement pour améliorer leur condition domestique et sociale ;*
- Commencer la manufacture de tels produits que la société jugera convenables pour l'emploi de membres qui se trouveraient sans travail ou qui auraient à souffrir de réductions répétées sur leurs salaires ;
- Pour procurer aux membres de cette société un surcroît d'avantages et de sécurité, la société achètera ou louera une ou plusieurs terres qui seront cultivées par des membres qui se trouveraient sans emploi ou dont le travail serait mal rémunéré.

Dès qu'il sera possible, cette société entreprendra l'organisation des forces de la production, de la distribution, de l'éducation et du gouvernement ou, en d'autres termes, l'établissement d'une colonie se suffisant à elle-même et dans laquelle les intérêts seront unis, ou bien elle viendra en aide à d'autres sociétés pour établir de telles colonies."

Les Equitables proposaient un projet de vie global qui dépassait le strict point de vue économique pour aborder l'ensemble des aspects de la vie sociale. Pour y parvenir, ils définissent quatre principes fondamentaux, dits "principes de Rochdale" :

- Le principe de la porte ouverte : tout individu peut faire partie de la société, aucune barrière ne peut être érigée ;
- Le principe du contrôle démocratique : à chaque individu correspond une voix. De plus, les bénéfices réalisés sont un bien commun non partageable et inaliénable.
- Le principe de la ristourne : une fois l'opération projetée achevée, l'excédent de capital apporté est redistribué à parts égales entre les membres de la société ;
- Le principe de la rémunération du capital en fonction d'un taux d'intérêt fixe.

A ces principes s'ajoutent la règle de la neutralité politique et religieuse ainsi que le développement de l'éducation coopérative.

LA COOPÉRATION D'HABITATION EN FRANCE

Les Equitables pionniers de Rochdale sont à l'origine du vaste mouvement d'organisation économique et sociale qu'est la coopération. En France, ce mouvement est d'abord le fait des coopératives de producteurs : par le partage de leurs moyens, ils réduisent leurs coûts et accèdent plus facilement aux consommateurs. En 1884, Charles Gide théorise la coopération dans un ouvrage intitulé "Principes de l'économie politique". Le fondateur de l'École de Nîmes consacra toute sa vie à la cause coopérative et lui donna, par ses travaux de recherche et ses nombreux livres, un corpus économique et politique. Il affirmera ainsi le projet politique de la coopération : aboutir à la constitution d'une république coopérative basée sur la maîtrise des moyens de production économique par les classes populaires.

La naissance d'un mouvement coopératif d'habitation est, par comparaison, plus tardive. Le terreau est pourtant propice : les conditions de travail et de vie des masses laborieuses concentrées dans les villes et les bassins industriels dans la seconde moitié du

XIX^e Siècle sont dramatiques. Cette main-d'œuvre s'entasse dans des conditions particulièrement pénibles et décrites avec minutie par de nombreux savants et philanthropes comme Villermet¹. Ces ouvriers et artisans n'ont pas les moyens de financer eux-mêmes leur logement. Ce sont des industriels avisés et éclairés qui, les premiers, lancent des initiatives en faveur du logement ouvrier en liant les conditions de travail et les conditions de logement. Jean-Baptiste Godin et son "Familistère de Guise" ou les compagnies minières dans le Nord montrent la voie. L'exemple le plus marquant se situe à Mulhouse où l'industriel Jean Dollfus crée en 1853 avec d'autres industriels une société des cités ouvrières. Celle-ci avait construit 1 240 maisons en 1895 et abritait alors plus de 10 % de la population de la ville.

Ce patronat est ainsi à l'origine des premières sociétés ou fondations philanthropiques de logements ouvriers. Mais l'exemple vient de haut : Napoléon III favorise en 1867 la création de la Société coopérative immobilière des ouvriers de Paris qui édifie une cité ouvrière avenue Daumesnil à Paris XII^e. Cette coopérative peut être considérée comme étant l'ancêtre des coopératives d'habitation.

Les vertus républicaines de la coopération

Ces préoccupations sont relayées par les principaux concernés : les ouvriers. Autorisés par Napoléon III en 1864, les syndicats ouvriers font du logement l'une des principales de leurs préoccupations, mais la forme coopérative ne fait pas l'unanimité, les communistes y décelant un mode inacceptable de compromis avec le capitalisme. Des syndicalistes se lancent tout de même dans la coopération d'abord de consommation puis d'habitation. Ils aident les ouvriers à échapper à "monsieur Vautour", le petit propriétaire qui réclamait à chaque terme un loyer exorbitant pour un logement souvent insalubre.

Pour les promoteurs du logement ouvrier, l'accès à la petite propriété, bien plus que le simple statut de locataire, doit procurer sécurité et tranquillité, face à une économie capitaliste incertaine. La forme coopérative se voit reconnaître des vertus républicaines : elle serait une école de la tolérance et du dialogue ainsi que du partage. L'association de la coopération et de la petite propriété doit favoriser l'éducation des masses et l'enracinement de l'idée républicaine. Aussi, la coopération d'habitation, réunissant des travailleurs désintéressés dans une structure économique à vocation sociale est

¹ Pour une plus large présentation des origines de la coopération d'habitation, on se reportera à l'ouvrage rédigé par Roger-Henri Guerrand et édité en 1994 par la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM intitulé : *Nous les coopératives...*

vivement encouragée au tournant du Siècle par la Troisième République naissante. La Foncière de Reims en 1870, la Société civile coopérative de consommation du XVIII^e arrondissement de Paris en 1884, le Coin du Feu à Saint-Denis ou le Cottage d'Athis-Mons en 1894 font figure de pionniers de la coopération d'habitation.

Cependant, la mobilisation de l'initiative privée est loin d'être suffisante. Pour vulgariser le logement ouvrier et inciter à la constitution de sociétés immobilières spécialisées, les tenants de ce mouvement, sous la houlette de Jules Siegfried, créent la Société française des habitations bon marché (SFHBM) à l'issue de l'Exposition universelle de 1889. Des comités de patronage des HBM sont constitués un peu partout en France et ont pour rôle de favoriser la prise de conscience des élites économiques et politiques. En 1894, le Parlement vote la première loi sur les logements "d'habitation à bon marché" (appellation préférée à celle de logements ouvriers).

Baptisée loi Siegfried, elle encourage la constitution de sociétés de construction de logements économiques à profit limité et ouvre le champ aux coopératives d'habitation. C'est le point de départ d'une intervention de l'Etat qui va aller croissante au fur et à mesure des lois : en 1906 la loi Strauss autorise les collectivités locales à soutenir les sociétés d'HBM par des prêts ou des prises de participation et établit le régime d'intervention des coopératives d'habitation ; la loi Ribot de 1908 crée les sociétés de crédits immobiliers qui se voient accorder, tout comme les coopératives d'HBM, des prêts bonifiés à l'accession à la propriété. Avec la loi Bonnevey, un nouveau pas est franchi en 1912 avec l'affirmation du principe de service public du logement populaire par la création des offices publics d'HBM, établissements suscités par des communes et des départements.

Cet ensemble de dispositions facilite la constitution des sociétés d'HBM, et notamment de sociétés coopératives d'HBM. Dans un premier temps, l'Etat consent à des exemptions fiscales. La loi du 26 février 1921 marque un engagement plus net puisqu'elle offre aux organismes d'HLM des prêts à taux réduits dans la limite d'une enveloppe inscrite chaque année dans la loi de finances et distribués par la Caisse des dépôts et consignations. Et en 1928, sur l'initiative du ministre Loucheur, un premier programme de construction pluriannuel de 260 000 HBM est adopté par le Parlement.

La naissance du mouvement coopératif HBM

Les sociétés coopératives d'HBM se multiplient après les votes des lois de 1894 et de 1906 : le 21 octobre 1900, un groupe d'ouvriers

de l'Imprimerie Nationale fondée à Paris la "Coopérative d'épargne, de prévoyance et de construction La Chaumière". En 1902, la "Ruche ouvrière" voit le jour à Rennes ; sont également recensées le "Foyer ouvrier de Denain" (1904), "l'Avenir de Saint-Gratien et d'Eaubonne" (1905) ou encore "la Maison familiale d'Alger" (1906). En 1907, des cheminots de Chambéry se regroupent pour fonder "La Savoisiennne" tandis que la même année un groupe de personnes "éprises de coopération" constitue "La campagne à Paris"... A Paris toujours, un an plus tard, ce sont des artisans qui créent la coopérative "Terre et Famille". Les noms alors adoptés évoquent cet avenir radieux qui s'ouvre aux personnes modestes et qui doit contribuer à consolider leur foyer : "l'Espérance du Foyer" (Lyon), "Le Bien de Famille" (Blois), "l'Abri familial" (Vierzon), "la Pierre du Foyer" (Marseille)... En Alsace, les coopératives d'habitation se multiplient aussi dès 1899, sous le régime de droit local.

C'est le 13 janvier 1908 que 50 coopératives d'HBM fondent à Paris la Fédération nationale des sociétés coopératives d'habitations à bon marché. Première fédération d'organismes d'HBM à se constituer, elle illustre la volonté conjointe des coopératives d'HBM à faire valoir leur différence. Le nombre de coopératives d'HBM ne va d'ailleurs pas cesser de croître dans l'entre-deux guerres, pour atteindre 437 sociétés en 1940.

L'accession à la petite propriété

L'activité des coopératives est principalement tournée vers la construction de petites opérations en accession de quelques pavillons, maisons situées au cœur ou aux franges des villes à destination des personnes "peu fortunées, notamment à des ouvriers et des employés vivant principalement de leur salaire ou de leur travail". L'activité de ces coopératives est encadrée par la législation HBM qui impose des modes de financement privilégiés et des caractéristiques techniques. Certaines coopératives d'HBM ont également une activité locative, en particulier les coopératives de droit local alsaciennes dont c'est la principale activité. Enfin, les coopératives d'HBM ne sont pas que des constructeurs : elles sont aussi des coopératives d'épargne. Bon nombre d'entre-elles accordent des prêts hypothécaires à leurs associés pour la construction de leur logement et gèrent une caisse de solidarité.

La coopérative ne peut construire que pour ses associés : ces derniers souscrivent au capital de la coopérative à hauteur du prix de revient de la maison construite. Ils paient ensuite un loyer jusqu'à ce qu'ils aient atteint le prix de revient du logement. Ils se voient ensuite reconnaître la pleine propriété de leur logement : c'est la location-attribution. Bien souvent, la conception des logements et des opérations est établie en concertation avec les coopérateurs, quand ils ne prennent pas toute la phase de conception en charge !

Les coopératives d'HBM sont à l'origine de réalisations remarquées : à Draveil, dans la banlieue sud de Paris, la coopérative d'HBM "Paris-Jardin" annonce en 1909 la réalisation de la première cité-jardin de la région parisienne : on y comptera 40 pavillons édifiés juste avant la première guerre, puis 250 en 1928. Cette opération se caractérise en particulier par le souci d'une vie communautaire active : veillées, activités pour les jeunes...

Ces opérations sont initiées la plupart du temps par des ménages qui n'auraient pu accéder à la "petite" propriété autrement. La formule coopérative réduisait sensiblement les coûts de construction : le groupement uni pouvait négocier avec les artisans et obtenir des prix. Il pouvait également accéder à des financements particuliers sans une quelconque recherche du profit puisque le principe de la ristourne était appliqué à la fin de la réalisation. Cette logique sociale sera même menée assez loin par Georgia Knapp et le Cottage social de France. Constatant qu'une partie de la population ne dispose pas des ressources suffisantes pour se loger décemment, il met au point un procédé technique de préfabrication (le béton banché) et substitue à l'apport financier de l'accédant son apport sous forme de travail. Ce que propose Georgia Knapp est une organisation raisonnée de l'autoconstruction, préfigurant le mouvement castors qui se développera quelques années plus tard.

22 groupes de cottagistes se créent dans les années d'entre-deux guerres, qui vont réaliser près de 1 000 logements à travers la France. Les cottagistes ne ménagent pas leur engagement : ils passent fins de semaines et congés sur les chantiers et, parfois, apportent une contribution financière non négligeable : à Villeurbanne, ils versent 11 % de leur salaire pour rembourser le prêt que leur a consenti la municipalité. Les difficultés sont nombreuses : la lenteur des procédures d'obtention des crédits en est la principale. Découragés par ces délais, de nombreux cottagistes abandonnent l'aventure. Seulement 22 maisons seront construites par la coopérative d'HBM "Le Cottage stéphanois".

Au total, et malgré les aléas du financement public du logement, 10 000 logements en accession à la petite propriété furent construits par les sociétés coopératives d'HBM à la veille de la seconde guerre mondiale. Seconde force du mouvement HBM en nombre de sociétés après les sociétés anonymes, les coopératives d'HBM font figure d'acteur atypique parmi les intervenants d'un secteur du logement social encore en devenir.



Chapitre I

L'essor des coopératives d'habitation : les années 50 et 60

En 1945, la situation du logement en France est dramatique. A la pénurie liée à l'absence de promotion privée dans les années vingt et trente s'ajoutent les destructions du conflit armé : 450 000 logements détruits et plus de 1 500 000 endommagés. Le défi est immense, l'attente de la population tout aussi important. Face à l'urgence des besoins, l'Etat définit, par l'ordonnance du 28 juin 1945, les contours d'un service national du logement. Les organismes d'HBM se reconstituent avec le soutien des pouvoirs publics qui instaurent, avec la loi du 3 septembre 1947 un mécanisme de prêts financé par le budget de l'Etat et placent ces organismes sous la tutelle du Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme (MRU).

Les organismes d'HBM (qui deviennent HLM en 1951) sont le bras armé de la nouvelle politique du logement selon une répartition implicite des tâches : le logement locatif aux Offices et aux sociétés anonymes d'HLM, le financement hypothécaire des accédants aux sociétés de Crédit immobilier, l'accession à la propriété aux coopératives d'HLM. De 1945 à 1971, les sociétés coopératives, qu'elles soient HLM ou non, vont tirer profiter de la dynamique de la reconstruction puis des "trente glorieuses" pour s'imposer comme les spécialistes de l'accession sociale à la propriété.

▶ LE RENOUVEAU DE LA FAMILLE COOPÉRATIVE HLM

Les castors montrent l'exemple

Sans attendre, et parce que les situations locales sont parfois dramatiques, des personnes modestes mal logées se regroupent un peu

partout en France. Elles n'ont d'autres possibilités pour trouver un logement salubre que d'en assurer elles-mêmes la construction. Surnommés les castors, ces coopérateurs pallient la faiblesse de leur revenu par une implication personnelle dans les travaux de construction et par une organisation commune du travail.

Le mouvement est d'abord lancé à Bordeaux autour d'un prêtre-ouvrier, Etienne Damoran. Avec Daniel Bancon et Pierre Merle, deux syndicalistes CFTC, il crée le 21 novembre 1948 la coopérative d'HBM "le Comité ouvrier du logement" (COL) qui regroupe principalement des ouvriers des Chantiers de la Gironde. Les responsables ont fait le choix de la coopération HBM car il leur permettait d'accéder à des financements privilégiés tout en adoptant une forme d'organisation proche de leurs convictions religieuses et politiques. La formule de l'apport-travail initiée par le mouvement cottagiste dans l'entre-deux-guerres constitue pour eux une référence, mais un voyage à Saint-Etienne suffit à les convaincre que le succès de leur entreprise dépend de la motivation des coopérateurs et de la rapidité du chantier.

La coopérative acquiert un terrain de 12 hectares à Pessac et lance un programme de 150 logements en location, seul financement compatible avec les ressources des coopérateurs. Un centre commercial occupé par une coopérative de consommation est aussi prévu. Deux règles sont adoptées pour assurer la réussite du projet : les coopérateurs sont tenus, par le règlement intérieur de la coopérative, d'être présents sur le chantier au moins 24 heures par mois ; les maisons ne seront attribuées qu'à la fin du chantier. Un premier prêt de 2 millions de francs de la Caisse d'allocations familiales (CAF) lance une aventure qui va servir d'exemple dans toute la France. Le chantier attise la curiosité tandis que les pouvoirs publics voient d'un bon œil la structuration des mouvements d'autoconstruction. Face à l'ampleur de la tâche et aux aléas des débuts de l'opération, le COL de Bordeaux embauche plusieurs responsables de chantier et acquiert du matériel de travaux publics. Et c'est le 22 décembre 1951, soit un peu plus de deux ans après la pose de la première pierre, que la dernière maison est attribuée.

Un peu partout en France, les mouvements d'autoconstruction s'inspirent et s'appuient sur l'expérience bordelaise : l'appellation COL est d'ailleurs reprise maintes fois. Ainsi, les castors de Poitiers comme ceux de la Roche-sur-Yon font le voyage à Bordeaux avant de se lancer dans l'entreprise. A Quimper, Angers, Nantes, Saint-Nazaire, Toulouse, Lyon, Reims, Bayonne ou Dijon, mais aussi en région parisienne (notamment à Montreuil-sur-Seine), les castors montrent que l'initiative privée peut se substituer à l'Etat et proposer une réponse

adaptée en termes de cadre de vie et de financement au logement des plus modestes. Selon l'Union nationale des Castors, constituée en octobre 1950 autour de Michel Anselme, 12 108 logements seront construits de cette manière de 1948 à 1952.

Il n'est pas innocent de retrouver parmi les initiateurs de ce mouvement des membres d'organismes confessionnels tels que les Jeunesses ouvrières catholiques ou les Jeunesses agricoles catholiques. Formés à l'école de la résistance, ils y ont appris à se prendre en charge et à diriger des équipes. A la sortie de la guerre, ils s'engagent à la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) et s'impliquent activement dans la vie sociale locale. Les problèmes de logements sont très prégnants au cours des années d'après-guerre et c'est logiquement qu'ils orientent leur action vers ce domaine, soutenus par la hiérarchie catholique locale qui n'hésite pas à leur céder des terrains et à relayer leur action auprès des fidèles. La coopération constitue naturellement pour ces hommes de foi une organisation sociale qui correspond à leurs convictions de partage et d'entraide.

Mais l'autoconstruction ne saurait être un mode normal de production du logement : elle répond seulement à une urgence ainsi qu'à des conditions économiques et sociales particulières. Au fil des années, l'ardeur des castors s'émousse. Peu à peu, on se rend compte que l'économie apportée par le travail du castor n'est peut être pas aussi importante que ce que l'on avait estimé et que la durée des chantiers s'en trouve allongée ; de plus, les financements publics et la rationalisation des méthodes de construction ont sensiblement réduit les coûts à la charge de l'accédant. Une partie du mouvement castors prend conscience de cette évolution : des membres de l'équipe de l'Union nationale des Castors fondent l'association Baticoop le 1er mai 1952². Son but est de favoriser, par l'intermédiaire de sociétés coopératives déléguées ou de représentants directs (sous le label Bati-services), l'éclosion de coopératives de construction limitées à un programme en accession à la propriété. Profitant des financements accordés aux logements économiques et familiaux (Logécos) et de la prime "million", ces coopératives n'éprouvent plus la nécessité de se situer dans le cadre HLM. Durant les années 1950 et 1960, l'association Baticoop et ses 23 sociétés déléguées construiront de 5 à 10 000 logements par an, soit 20 % de la production de logécos.

² Cette équipe est constituée de Michel Anselme, ancien secrétaire général de l'Entente communautaire et ancien secrétaire de l'Union nationale des castors, de Michel de Chalandar, chef du service immobilier de la Compagnie française des pétroles, d'Albert Coustenoble, ingénieur et de Georges Celestin et de Solange Picou.

La relance des coopératives d'HLM

Parallèlement aux castors, de nombreuses sociétés coopératives d'HLM sont, soit réactivées, soit créées de toutes pièces pour mener une activité d'accession progressive à la propriété, appelée "location-attribution"³.

Les initiateurs en sont des institutions (Caisses d'allocations familiales notamment), des groupes syndicaux (comme à Saint-Etienne où l'union des syndicats CFTC, CGT et Force ouvrière sont à l'origine de l'Union mutualiste de constructions familiales) ou des groupes d'anciens combattants (la Propriété familiale de Normandie au Havre, la Coopérative "Passy" des anciens de la 2^{ème} D.B. ou encore le Foyer national des anciens combattants et pensionnés de guerre à Paris).

On retrouve également à l'origine de certaines coopératives des comités interprofessionnels pour le logement (CIL) : à Mazamet, "La Maison claire" est fondée le 3 décembre 1947 par le CIL naissant (le deuxième de France après Lille). C'est aussi le cas à Reims ("L'Effort Rémois") et à Epernay ("Les Logements de Champagne").

La fonction publique est aussi partie prenante : si dès 1908 existait une coopérative des PTT, les créations se multiplient au début des années 1950. "Le Clair logis" de Saint-Etienne, La "Coopérative du personnel de la Préfecture de police de Paris", ou la "Coopérative de Haute-Garonne" suscitée par des fonctionnaires des impôts en sont les signes les plus évidents, tout comme la "Coopérative Prévoyance immobilière du personnel de la Ville de Paris et du département de la Seine".

Au total, la Fédération nationale recense pour la période 1950-1965, 140 nouvelles coopératives HLM.

La coopération d'habitation sous égide HLM trouve sa source dans deux réglementations, ce qui fait à la fois sa richesse et sa complexité : la législation HLM issue de la loi du 3 septembre 1947 et le statut de la coopération qui résulte de la loi du 10 septembre 1947.

La création d'une coopérative d'HLM est une chose assez aisée. Elle est soumise à l'obtention d'un agrément ministériel obtenu en deux temps. Tout d'abord, la société en gestation doit solliciter un accord de principe du Ministère du logement après avoir obtenu les avis du comité départemental de patronage des HLM, des services locaux

³ Voir la fiche technique consacrée à ce mode d'accession qui figure dans les annexes.

du Ministère de la Reconstruction et du Logement et du Préfet. La société accompagne sa demande d'un projet de statuts et d'un document faisant état des besoins en logements dans sa région, de l'activité qu'elle envisage et des ressources dont elle dispose. Au vu de ses documents et de l'avis émis par le Conseil supérieur des HLM, le Ministère donne son accord de principe, ou non. S'il est positif, la coopérative peut alors se constituer.

L'arrêté ministériel d'agrément n'intervient que dans un deuxième temps, au vu de l'acte notarié de constitution de la coopérative et du procès verbal de l'Assemblée générale constitutive accompagné des statuts de la société. L'ensemble de ces démarches peut aller très vite : en 1954 il ne faut pas plus de 4 mois au "Foyer Cantalien" pour être en état de fonctionner. Et cette coopérative lance ses deux premiers chantiers seulement trois mois après l'obtention de l'agrément...

Les créations ou relance de coopératives HLM sont suscitées par l'importance des besoins à satisfaire mais aussi par les financements liés à l'agrément HLM. Les prêts à l'accession à la propriété bénéficient d'une durée de 35 ans et d'un taux imbattable de 2 % ! D'autres financements peuvent être sollicités : il faut ici mentionner le rôle des Caisses d'épargne qui ont, localement, soutenu la relance de plusieurs coopératives d'HLM. Les collecteurs du 1 % logement vont également devenir des partenaires de la coopération HLM.

La Fédération des coopératives HLM et l'Union des HLM

A l'issue du conflit mondial, la Fédération nationale des sociétés coopératives se reconstitue sous la présidence d'Albert Laurenson, par ailleurs directeur de la coopérative "Terre et Famille". Elle ne compte alors qu'une quarantaine d'adhérents sur plus de 800 coopératives d'habitation recensées fin 1949 par le Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme (MRU)⁴ ! Le premier objectif d'Albert Laurenson est de redynamiser les coopératives HBM et de négocier avec les pouvoirs publics un cadre d'activités sûr et souple. La loi du 3 septembre 1947 réaffirme l'appartenance des sociétés coopératives d'HBM au mouvement HBM tandis que la même année l'adoption du statut de la coopération fixe leurs règles de fonctionnement. Lorsque Albert Laurenson décède brusquement en février 1950 et est remplacé par le vice-président Louis Girard ("L'Abri familial" de Bourges), la Fédération compte déjà plus de cent adhérents.

⁴ Le MRU recense 880 sociétés coopératives dont 219 actives, faisant l'objet d'une enquête particulière quant à leur situation et à leur maintien, 252 normalement constituées mais n'ayant jamais fonctionné et 165 en cours de dissolution. Source : Bulletin périodique de l'Unfohbm, n° 8 Octobre 1949. Roger-Henri Guerrand recense pour sa part 437 coopératives HBM en 1940. In *Nous les coopératives*, op. cit.

Parallèlement, l'Union des HLM reprend vie sous la présidence de Charles Pranard. Fortement soutenu par les pouvoirs publics, il crée un secrétariat central Interfédéral qui s'installe le 1^{er} janvier 1948 au 17 rue de Sévigné dans le IV^e arrondissement de Paris. Le secrétariat informe et apporte son aide aux organismes d'HLM qui sont directement adhérents à l'Union. Les fédérations n'ont qu'une existence politique et s'en remettent à l'Union pour tout ce qui est administratif. Maurice Langlet occupe la position stratégique de directeur du secrétariat Interfédéral.

Le remplacement de Louis Girard à la présidence de la Fédération des coopératives par Léon Robert au cours du congrès HLM de Lille de 1951 change la donne pour l'Union et pour le Mouvement coopératif HLM.

Elu contre Louis Girard mais avec l'appui du conseil d'administration sortant, Léon Robert n'est pas un inconnu dans le milieu du logement social. Haut fonctionnaire, membre du cabinet d'Henri Sellier dans les années 1930, il a occupé après 1945 le poste de sous-directeur du bureau des HBM au MRU. A ce titre, il a collaboré à la rédaction de la loi du 3 septembre 1947 qui relança l'activité des organismes d'HBM. Homme ambitieux, il ne cache pas ses convictions socialistes qui le font militer à la SFIO et qui le porteront par la suite à la mairie de Verneuil-sur-Seine (Yvelines) et au conseil général des Yvelines. Lors du décès d'Albert Laurensen, en février 1950, Léon Robert lui succède comme directeur-général de "Terre et Famille" et administrateur délégué d'une autre coopérative, "Coopération et Famille". Il lui succède également au Conseil d'administration de la Fédération.

Doté d'une forte personnalité qui ne laisse personne indifférent, le nouveau président ne craint pas de se créer des inimitiés tant dans les hautes sphères de l'Etat qu'au sein même du mouvement HLM. Sous son impulsion, la Fédération gagne en dynamisme et en poids auprès des pouvoirs publics. Il relance la coopération HLM en développant d'autres formes de coopération. Rapidement, les adhésions affluent : de 129 début 1951 contre 152 non-adhérentes, les coopératives adhérentes à la Fédération dépassent les 200 fin 1952. La Fédération, bénéficiant des moyens mis à sa disposition par les sociétés coopératives de son président, s'organise et met en place des unions régionales.

Léon Robert veut une Fédération forte qui défende vigoureusement ses intérêts face à des pouvoirs publics tentés de réduire les aides à l'accession à la propriété et de privilégier le locatif. De fait, le mouvement coopératif HLM se trouve vite personnifié par son prési-

dent qui n'hésite pas à critiquer la faiblesse de l'Union des HLM. Le congrès de Mulhouse en 1953 est l'occasion d'afficher les dissensions entre les différentes familles sur les missions de l'Union. Léon Robert prône un confédéralisme souple, chaque famille conservant une marge d'autonomie politique et administrative justifiée par leur cadre d'activité propre. Pour les autres familles, plus éclatées et ne disposant pas de structure permanente étoffée, la question de l'autonomie n'est pas primordiale. Or, le cadre réglementaire d'activité des organismes d'HLM est sujet à de nombreuses variations et la production de logement reste très en deçà des besoins.

Au cours d'une réunion du comité directeur de l'Union HLM en octobre 1953, son président, Charles Pranard⁵, condamne l'attitude de la Fédération des coopératives et appelle à une réforme du fonctionnement de l'Union pour mieux maîtriser ses différentes composantes. Il propose la conclusion d'une convention fixant les relations entre les Fédérations et l'Union pour la fin décembre mais celle-ci est rejetée Léon Robert.

La question du financement

Parallèlement, un second point de conflit apparaît dans la négociation des crédits avec l'Etat. Depuis 1947, l'Etat attribue des prêts à taux réduit aux organismes HLM pour la construction de logements sociaux. La répartition de ces prêts entre familles HLM et opérations est négociée au sein d'une commission interministérielle des prêts (CIP). Les coopératives revendiquent un tiers des crédits d'Etat pour l'accession. Sur cette part, au moins 45 % des crédits devraient revenir aux sociétés coopératives, le solde étant destiné aux Crédits immobiliers. Ces objectifs ne sont pas tenus, et ce d'autant plus que rapidement l'Etat cherche à réduire son engagement budgétaire. L'absence d'épargne disponible l'avait amené à intervenir dès 1945 en faveur du logement mais l'ampleur des besoins et la faiblesse de la production jusqu'en 1953 le conduit à cibler ses interventions dans le locatif social à partir du 2^{ème} Plan. La distribution des prêts bonifiés en faveur de l'accession est progressivement confiée à des acteurs parapublics⁶ (en particulier le Crédit foncier de France et le Sous-comptoir des entrepreneurs, les Caisses d'épargne et la Caisse des dépôts et consignations).

⁵ Charles Pranard est également secrétaire-général de la Fédération des Offices publics et vice-président de la Fédération des Sociétés anonymes et de l'Union des sociétés du Crédit immobilier.

⁶ C'est ainsi que sont adoptées la loi du 2 août 1950 sur les primes et prêts du CFF, la loi du 9 août 1953 créant la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et la loi du 24 juin 1954 dite loi Minjoz sur les prêts de la CDC et des Caisses d'épargne aux organismes d'HLM.

A la CIP comme dans les autres organismes parapublics, les coopératives HLM sont représentées par un délégué unique qui centralise les demandes de financement des coopératives et les soumet à l'organe délibérant. Mais les crédits ne sont pas assez importants pour répondre aux nombreuses demandes des coopératives, d'où des tensions entre sociétés coopératives. Dans le cas de la CIP, Edmond Dunand, secrétaire-général de la Fédération depuis 1928, mène les négociations. Certaines coopératives lui reprochent de ne pas exercer son mandat dans les conditions de transparence nécessaires et de favoriser les coopératives les mieux représentées à la Fédération ainsi que les opérations en région parisienne. Est visé le "groupe Richelieu" de Léon Robert, qui dirige par ailleurs la coopérative "Notre Cottage" présidée par Edmond Dunand. Au congrès de Mulhouse, des voix s'élèvent pour réclamer une meilleure information sur le travail de la commission et une plus grande clarté dans les décisions prises. Ce sujet fait alors l'objet du vote de deux motions de la Fédération.

C'est sur cette question de l'accès aux crédits que se cristallise une opposition naissante au président Léon Robert. Les coopératives peuvent recourir à d'autres sources de financement que la CIP. Parmi ces sources, l'une se met en place en 1953 : il s'agit du Crédit coopératif. Au début 1953, le bureau de la Fédération mandate son président et son secrétaire-général pour la représenter à la Caisse centrale de crédit coopératif. Mais le gouvernement décide, par décret, de nommer plutôt le secrétaire-général Edmond Dunand et Michel Anselme, représentant du mouvement Castors et également membre du Bureau de la Fédération. Au congrès de Mulhouse, les deux nommés annoncent qu'ils démissionneront de leur poste pour protester contre la mise à l'écart du président Robert. Mais lorsqu'ils sont convoqués au Crédit coopératif à la rentrée 1953, seul Edmond Dunand met sa promesse à exécution, Michel Anselme assistant à la réunion et obtenant pour Baticoop un prêt de 10 millions de francs.

Cette attitude est sévèrement critiquée par les instances fédérales qui dénoncent le double-jeu de Michel Anselme. Certains parlent d'exclusion mais d'autres craignent une scission. Guy Houist, représentant l'Union des coopératives HLM de la région parisienne au Conseil d'administration de la Fédération depuis le 4 juin 1953 refuse de prendre position avant d'avoir entendu Michel Anselme et s'abstient de voter la protestation qui est adoptée ce 6 octobre. Celle-ci dénonce la fragilité et l'absence de contrôle sur les sociétés immobilières non-HLM ayant recours aux crédits autres que ceux de la CDC.

La désunion coopérative

La scission est consommée début novembre par une lettre adressée à Charles Pranard. Six responsables de coopératives menés par Guy Houist l'informent de la création d'une Fédération dissidente, la Fédération Française⁷. Le principal point de désaccord qui transparaît parmi les motifs invoqués est la gestion très personnelle de la Fédération par Léon Robert. Celui-ci, qualifié de "roi", est accusé de confondre l'intérêt de la coopération HLM avec ses propres intérêts. De manière générale, les sécessionnistes regrettent la prédominance des coopératives parisiennes au détriment des coopératives de province et de création récente ainsi qu'une préoccupation quasi-exclusive pour les besoins urbains. Il faut aussi y voir sans doute des traces de la "prise de pouvoir" de Léon Robert à la tête de la Fédération, qui y a évincé Louis Girard, représentant des coopératives HLM rurales, en 1951. Louis Girard est alors nommé par Léon Robert président d'honneur mais il fera partie des premiers sécessionnistes et devient le président d'honneur de la Fédération française. Enfin, Léon Robert est un homme aux convictions politiques clairement affichées à gauche, ce qui gêne certains militants de la coopération HLM issus des mouvements chrétiens. A Mulhouse, des congressistes ont reproché au président de la Fédération nationale l'usage répété d'un vocabulaire à forte connotation politique ("classe ouvrière", "camarade" ...).

La scission est largement comprise, voire encouragée, par certains membres de l'Union des HLM. L'attitude de son Président, Charles Pranard, est ainsi largement ambiguë : il accepte l'adhésion de la Fédération française à l'Union et le remplacement d'Edmond Dunand à la CIP par le représentant des Crédits immobiliers (qui n'est autre que Charles Pranard lui-même) alors qu'il n'en a pas le pouvoir. Le congrès de l'Union de Chambéry entérine pourtant la partition et reconnaît la Fédération française par le vote d'une modification des statuts de l'Union.

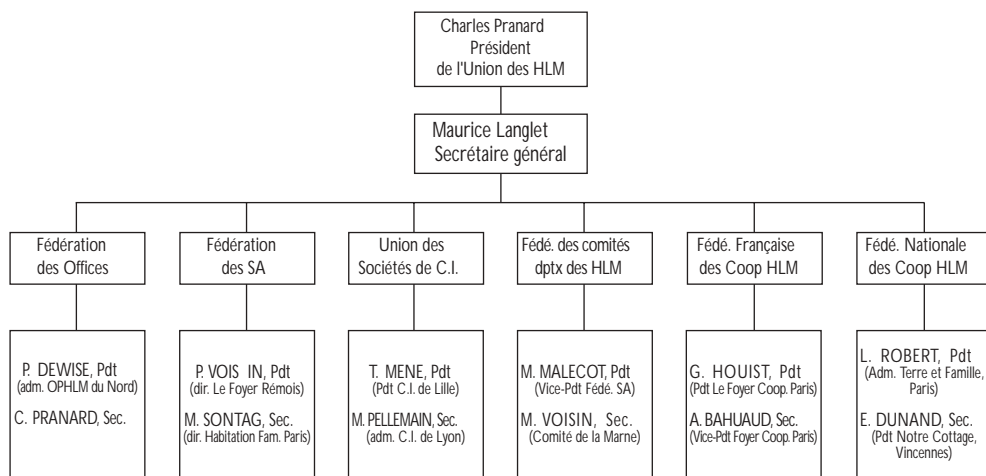
Pour le Président et les cadres de l'Union des HLM (et notamment son secrétaire-général, Maurice Langlet), l'occasion est trop belle de lutter contre les critiques répétées de Léon Robert. L'Union veut

⁷ Celle-ci est constituée le 12 novembre 1953 et est déclarée au Journal Officiel du 28 novembre 1953. Son bureau est constitué de Louis Girard (Coopérative L'Abri familial, Bourges) président d'honneur ; Guy Houist (le foyer coopératif - l'Habitat communautaire, Paris) président ; J. Ferte (Coopérative de Soissons) et J. Jouan (Le foyer havrais) vice-présidents ; Auguste Bahuaud (Le foyer coopératif - l'Habitat coopératif, Paris) secrétaire général ; Michel Anselme (Le clair logis, Montreuil) secrétaire-général adjoint ; P. Merle (Comité ouvrier du logement, Bordeaux) trésorier ; M. Dumenil (Orly-Parc, Paris) trésorier adjoint.

se réformer, mais dans un sens différent : il est proposé en 1959 de l'ouvrir à l'ensemble des organismes constructeurs et de fusionner les secrétariats fédéraux. L'Union adopte finalement la forme confédérale, les organismes d'HLM n'adhérant plus directement à l'Union mais aux fédérations. Cette réforme est rejetée par Léon Robert, qui se trouve de fait exclu, et avec lui la Fédération nationale, des organes dirigeants de l'Union. Le remplacement de Charles Pranard par Albert Denvers⁸ en novembre 1956 réduit les zones de conflits, sans que les tentatives pour réaliser l'unité coopérative par l'entremise du nouveau Président réussissent. En 1960, une convention signée avec l'Union redéfinit les relations entre les deux signataires et met un terme à l'hostilité affichée de l'Union à l'égard de la Fédération de la rue de Richelieu. Léon Robert ne réintègre pas pour autant le bureau de l'Union.

Durant 9 ans, il y aura donc deux représentations officielles des coopératives HLM. Le développement de la coopération d'habitation et le dynamisme des sociétés atténuent les conséquences néfastes que pouvait avoir ce bicéphalisme.

L'Union Nationale des HLM en 1955



⁸ Albert Denvers est à ce moment président de la Fédération des Offices, président de l'Office public départemental du Nord et député du Nord.

La Fédération française se développe rapidement : de 20 adhérents déclarés lors de la scission, elle en recense 106 en avril 1956, ce nombre devant rester stable pendant toute son existence. Largement intégrée au secrétariat Interfédéral, et revendiquant cette intégration⁹, elle développe les activités de toute association fédérale : réunions techniques, actions auprès des pouvoirs publics, assistance auprès de ses adhérents. Monsieur Pinson, également secrétaire-général du comité national de l'habitat rural est recruté en 1957 comme délégué général¹⁰.

La Fédération française est d'inspiration chrétienne : on retrouve parmi ses membres des militants CFTC ou de la sphère chrétienne¹¹ qui ont massivement soutenu le mouvement castors. Ses préoccupations sont de rechercher le bon équilibre entre les opérations urbaines et rurales et l'animation d'une vie sociale au sein des habitations construites. La coopération telle qu'elle est voulue par la "française" est une coopération de proximité basée sur la constitution de petites unités de vie. Pour affirmer son attachement à la coopération, la Fédération fonde, avec Baticoop et la Fédération des coopératives rurales, la Confédération des coopératives de construction et d'habitation dont le Président est Edgar Pisani. Cette initiative inter-coopérative n'aura qu'un écho limité et sera surtout animée par Baticoop. Il faudra attendre la fin des années 1970 pour qu'une telle initiative resurgisse sous la forme d'un comité de liaison.

Pour sa part, la Fédération nationale déménage assez vite des locaux de l'Union et occupe à partir du 1er janvier 1955 plusieurs salles

⁹ Guy Houist devait déclarer au cours de l'Assemblée générale de la Fédération française de 1955 que "Quoi qu'il arrive, nous désirons rester en d'excellents termes d'amitié personnelle, je dirai même plus d'amitié de société, avec l'Union nationale et c'est ce qui fait toujours la raison d'être de notre Fédération française par rapport à la Fédération nationale".

¹⁰ Au sujet de l'habitat rural, au détour d'une page de la revue de la Fédération est mentionnée en 1968 une Fédération nationale des coopératives d'habitat rural créée en 1951.

¹¹ Le mouvement Castors adhère d'ailleurs en masse à la Fédération française et de façon naturelle, comme le révèle Louis Champain (Coopérative vendéenne du logement). Parmi les responsables de la nouvelle Fédération se trouvent Michel Anselme, ancien secrétaire de l'Union nationale des Castors et co-fondateur du groupement Baticoop, ainsi que Pierre Merle, co-fondateur du Comité ouvrier du logement de Bordeaux. Cependant, cela ne paraît pas être toujours déterminant : le Foyer de Provence, créé à l'initiative d'un prêtre en 1909 et où un ecclésiastique siège au conseil d'administration aux côtés de trois représentants de la Caisse d'allocations familiales, adhère à la Fédération nationale, tout comme le Comité ouvrier du logement de Nantes. Dans l'autre sens, les Castors valcolorois de Bar-le-Duc tenus par des socialistes choisiront la "française".

d'un immeuble acquis par "Coopération et Famille" et "Terre et Famille" au 17 rue de Richelieu. Ce nouvel espace est promptement baptisé "le foyer coopératif". Une année auparavant est lancée "Coop habitat, revue mensuelle de l'habitat familial" qui relaye l'actualité de la Fédération nationale. On y trouve l'éditorial de Léon Robert, le compte-rendu des travaux de la Fédération mais aussi des reportages sur l'activité de construction des coopératives en France et à l'étranger. Tirée à 4 000 exemplaires, la revue connaîtra plusieurs formules avant de disparaître en 1976. Autre signe d'affirmation : la création en 1956 d'une médaille de la coopération HLM décernée aux coopérateurs méritants et la tenue annuelle du "Congrès de la coopération HLM", qui en fait tient lieu d'assemblée générale fédérale.

Révéléateur de la lutte qui oppose les deux fédérations : l'élection du représentant des coopératives à la CIP. Léon Robert obtient en 1954 que ce représentant soit élu directement par les sociétés et non plus désigné par les fédérations. On assiste donc à chaque renouvellement à de véritables campagnes électorales où les deux fédérations se prévalent de la légitimité de l'Union. La Fédération française, abritée et soutenue par l'Union, n'hésite pas à remettre en cause l'appartenance de la Fédération nationale au mouvement HLM. Pourtant, le candidat de la Fédération nationale est à chaque fois élu.

Ce n'est qu'au congrès HLM de Vichy en 1963 que la réunification coopérative se réalise, incitée en cela par l'essoufflement de la Fédération française. La Fédération dissidente n'a pas su développer une activité propre, ses dirigeants ayant d'autres occupations et délaissant peu à peu le terrain à la Fédération nationale. D'ailleurs, sur le terrain les coopératives HLM avaient continué de travailler ensemble, quelque soit la fédération d'appartenance.

La nécessaire unité pour négocier le statut à venir avec les pouvoirs publics sert de déclencheur et début 1963 les responsables de la "française" prennent contact avec la "nationale". La Fédération française se dissout et ses membres intègrent la Fédération nationale à Vichy. Pour marquer la réconciliation, Edmond Dunand abandonne, un peu contraint, son poste de secrétaire général occupé depuis 35 ans pour celui de vice-président avec Guy Houist. Auguste Bahaud et Gaston Langlais (Coopératives d'HLM rurales de Loire-Atlantique) suivent ce dernier au Conseil fédéral, avec 4 autres membres de la "Française". Les hommes de la "Française" se fondront dans la "nationale", mais beaucoup préféreront abandonner leur combat pour la coopération : Guy Houist quitte ainsi toutes fonctions fédérales en 1969.

La réunification intervient alors que se négocie avec les pouvoirs publics ce qui est aux yeux des responsables de la Fédération une condition indispensable au développement de leurs sociétés : le statut de la coopération HLM.

UNE ACTIVITÉ MULTIFORME

Lorsqu'elles sont soumises à la réglementation HLM, les sociétés coopératives doivent respecter un certain nombre de règles tant en ce qui concerne le financement des opérations que le choix des bénéficiaires des constructions coopératives. A la location-attribution, activité traditionnelle des coopératives HLM, s'adjoint rapidement une adaptation de la formule coopérative au secteur locatif. Intervenant à la fois en accession à la propriété et en location, les sociétés coopératives ont une activité très diversifiée qui leur permet de répondre aux besoins de populations mais aussi d'avoir accès à une gamme plus large de financements. Cette diversité repose toujours sur la qualité d'associé reconnu au coopérateur, quelque soit son statut (accédant ou locataire).

Si l'on reprend les statuts-types rédigés par la Fédération nationale, les sociétés HLM à forme coopérative ont pour objet :

- la réalisation, dans les conditions et pour l'application de la législation sur les HLM, soit l'acquisition, la construction, la vente ou la location d'habitations, ainsi que de leurs dépendances ou annexes, soit l'aménagement, l'amélioration ou l'agrandissement d'habitations existantes ou de leurs dépendances ou annexes.
- la réalisation, le cas échéant, de la création et de l'exploitation de bains-douches, la création, la vente et la location de jardins ouvriers.
- toutes les opérations qui seraient prévues par la loi dans le cadre de l'activité des sociétés d'HLM. Elle peut notamment à cet effet acquérir, construire, aliéner, prendre et donner en location. Elle peut également, dans le cadre de la législation sur les HLM, faire des prêts en vue de la construction ou de l'achat d'immeubles d'habitation ; soit de l'acquisition de champs ou jardins et, à cet effet, contracter des emprunts et négocier toutes garanties qu'elle aurait elle-même reçu de ses emprunteurs.

La location-attribution

La location-attribution est une formule d'accession progressive à la propriété. La coopérative procure au coopérateur un logement en location édifié à son intention avec la promesse de l'attribuer en pleine propriété.

Concrètement, l'accédant souscrit à un nombre d'actions de la coopérative équivalent au prix de revient théorique de la construction. Il libère immédiatement au moins 20 % de ses actions au moyen d'un apport personnel (terrain, versement d'espèces...). Avec la signature d'un contrat de location-attribution, il s'engage à verser des annuités durant la période de remboursement du prêt consenti par l'intermédiaire de la coopérative (20 ans au plus pour un prêt CFF, 25 ans pour un prêt à taux réduit de l'Etat). A ces annuités s'ajoute un loyer calculé sur les sommes restant dues et destiné à couvrir les charges d'intérêt ainsi que les frais de gestion (dans la limite de 0,60 % du montant des actions souscrites).

En contrepartie, la Coopérative reconnaît le droit de jouissance de l'accédant sur son logement et s'engage à lui attribuer celui-ci en pleine propriété dès le remboursement intégral de son prix de revient définitif. Lorsque le coopérateur effectue son retrait de la Coopérative, celle-ci lui rembourse ses actions souscrites par l'attribution en propriété de son logement. Il s'agit en fait d'un partage partiel de l'actif de la Coopérative, permettant par là d'échapper à la fiscalité des mutations d'immeubles.

Les coopératives utilisent largement cette formule d'accession. Elle constitue l'originalité de l'approche coopérative en matière d'accession. Nous ne disposons pas de statistiques sur la production avant 1960 mais à cette date le patrimoine des sociétés coopératives en location-attribution est de 63 962 logements. Cinq ans plus tard, il est de 129 973 logements, soit un doublement du patrimoine !

La location coopérative

Présentée au congrès HLM de 1949 à Saint-Etienne par Albert Laurensen, la location coopérative fait l'objet d'une première expérimentation la même année par la coopérative HLM "Terre et Famille" à Boulogne-Billancourt (programme Pasteur, rue Laurensen), puis, toujours par la même coopérative, au Kremlin-Bicêtre. Pour ses promoteurs, l'objet de cette formule est d'appliquer au secteur locatif les principes de la location-attribution et de favoriser le logement des personnes qui ne peuvent fournir l'effort financier suffisant pour accéder à la propriété. Des jeunes ménages y voient également un moyen de hâter leur relogement, rendu difficile par des listes d'attente très longues dans le parc locatif HLM classique. Cette activité est aussi une opportunité d'obtenir d'autres crédits d'Etat, distribués avec peut-être plus de libéralité.

La location coopérative se caractérise par l'octroi au locataire d'un droit d'usage cessible et transmissible en contrepartie d'une contri-

bution au financement de la construction. Elle crée un statut d'occupation intermédiaire entre la location simple et l'accession à la propriété et peut être considérée comme un régime de propriété collective.

Comme pour la location-attribution, le coopérateur locataire souscrit un certain nombre d'actions de la coopérative et conclut avec elle un contrat de location coopérative. Ce contrat lui reconnaît le droit à bail d'un logement déterminé pour toute la durée pendant laquelle il reste propriétaire des actions. La coopérative ne peut lui contester ce droit, qui est cessible par la simple revente des actions, sous réserve de l'agrément du Conseil d'administration de la coopérative. L'intérêt du coopérateur réside dans ce droit qui lui est reconnu en contrepartie d'un effort financier assez lourd puisque dans certains cas la souscription d'actions ou l'apport personnel peut être équivalent au prix de revient du logement (on parle alors de location participation), bien que le plus souvent elle se situe autour de 20 %.

L'accès à ce type de logement est limité par le respect exigé des critères de ressources définis par la réglementation HLM. Le locataire coopérateur verse un loyer principal, respectant les plafonds de loyer HLM, auquel s'ajoute une quote-part correspondant aux charges communes. La perception de ce loyer doit permettre à la coopérative de rembourser les emprunts qu'elle a contractés ainsi que de financer la gestion et l'entretien du programme et la provision pour grosses réparations. Le loyer demandé varie donc en fonction de l'apport du locataire coopérateur mais aussi selon le mode de financement adopté par la coopérative.

A l'issue de la période de remboursement des prêts, les charges à supporter par la coopérative diminuent sensiblement. Le loyer versé par le coopérateur s'en trouve réduit mais il ne peut en aucun cas être inférieur au minimum de loyer prévu par la réglementation HLM. En cas d'excédent du produit des loyers par rapport aux charges effectives, celui-ci fait l'objet d'une ristourne au profit des locataires coopérateurs et est calculée selon leur apport initial. Mais la coopérative reste seule propriétaire du logement. Le locataire est actionnaire de la coopérative et à ce titre est convié aux assemblées générales. Il dispose d'une voix délibérative (quelque soit le nombre d'actions en sa possession) et peut faire partie du Conseil d'administration.

La proximité de cette formule avec la location-attribution a pu favoriser leur confusion et entretenir l'espoir des locataires coopérateurs d'accéder un jour à la propriété de leur logement. Or, le mode

de financement de ces logements interdit aux coopératives toute revente à l'issue de la période de remboursement, sauf à se plier à la réglementation sur la vente des logements locatifs HLM.

La location coopérative est pratiquée par un nombre réduit de sociétés malgré les efforts indéniables de promotion et de vulgarisation déployés par la Fédération. Les coopératives "Terre et Famille" et "Coopération et Famille" de Paris, la "Coopérative de Haute-Garonne" et la "Maison Familiale de Nantes" produisent à elles quatre la majorité de ces logements (5 688 en 1960 et 10 389 en 1965), non sans quelques opérations remarquées : ainsi, la "Maison Familiale de Nantes" édifie à Rezé en 1956 la seconde Cité radieuse du Corbusier après celle de Marseille, sous la forme de 294 logements en location coopérative.

La location coopérative poursuit un but social, tout comme la location-attribution : *"la location coopérative répond sur le plan économique et social à des besoins particulièrement actuels. Les coopératives HLM s'adressent aux travailleurs qui, à la notion traditionnelle de propriété individuelle, préfèrent la souplesse et les avantages de la propriété et de la gestion coopérative, conscients qu'ils sont par ailleurs de la valeur et des garanties que représente la propriété d'actions auxquelles est attaché un droit de jouissance transmissible"*¹². Certains coopérateurs placent d'ailleurs cette formule dans un schéma plus large impliquant l'organisation de la société : *"le succès de la location coopérative est intimement lié à une organisation dépassant largement le cadre d'activité de la coopérative de base"*¹³. Pour Guy Houist, elle répond mieux à l'esprit coopératif que la location-attribution : *"Il s'agit de mettre des locataires en état de participer à la fois à la production et à la gestion de leurs logements. Nous touchons là à l'essence même de la coopération. En renforçant les liens de participation, nous pourrions ainsi être un exemple dans un monde où, partout, la participation est en déclin"*¹⁴.

La location simple

Les coopératives ont pu, selon les circonstances locales et l'état des besoins, développer également une activité locative dite simple par distinction avec la location coopérative. Ce fut en particulier le cas dans certains départements du sud de la France où les pouvoirs

¹² Editorial de Léon Robert, in *Coopération-Habitation*, n°68-1961.

¹³ Jean Picquart, directeur-général de la société coopérative l'ARM-AF à Alger in La solution coopérative au problème du logement : la location coopérative, *Revue des études coopératives*, n° 133, 3^{ème} trimestre 1963.

¹⁴ Intervention au cours d'une journée d'information sur la location coopérative en décembre 1964.

publics ont sollicité les coopératives HLM existantes pour pallier l'absence d'Offices et de sociétés anonymes. Les castors HLM ont aussi usé de la location simple pour accorder à leurs associés les prêts les plus bas (2 % sur 65 ans). Les sociétés coopératives justifient cette activité par le besoin de loger des personnes modestes qui n'auraient pas les moyens de supporter la location coopérative et qui, en souscrivant à une seule action de la coopérative disposent néanmoins d'un logement moderne et deviennent coopérateurs.

L'épargne et les prêts aux coopérateurs

En plus de leur métier de constructeurs, les coopératives ont un rôle de prêteur financier : elles ont la faculté d'accorder des prêts à leurs associés financés sur leurs fonds propres ou par un autre établissement financier. La compétence de prêteur est un élément important de la solidarité et de la proximité qui unit la coopérative et les coopérateurs et s'intègre dans le service global de la coopérative : elle construit, loge et prête aux coopérateurs.

Les coopératives d'HLM se sont également distinguées par l'institution de caisses de solidarité, facultatives ou obligatoires selon les cas, avec lesquelles elles venaient en aide aux coopérateurs en difficultés.

▶ LA MUTATION DE L'OUTIL COOPÉRATIF

Dans les années d'après-guerre, les besoins de la population se modifient. Le choix de formules d'accession collective, tout d'abord privilégiées, cèdent le pas à un comportement consumériste, héritier de la société de consommation alors en plein essor. Les coopératives doivent s'adapter : elles ne peuvent plus être des structures constituées par un regroupement de bonnes volontés de même origine et souvent du même milieu professionnel qui recherchent un moyen d'améliorer leurs conditions de logement. Au contraire, les coopératives qui reprennent une activité après la guerre ou qui se créent à ce moment sont des entreprises de promotion immobilière s'appuyant sur des circuits de financement aidés pour loger une population modeste mais salariée. La forme coopérative reste cependant un moyen atypique d'accéder à un logement. Mais si le projet politique et social de la coopération est toujours présent dans les discours, il ne semble plus être le principal moteur des coopératives HLM. Nous pouvons d'ailleurs soupçonner certaines coopératives de s'être constituées sous cette forme dans le seul but d'avoir accès aux financements accordés aux organismes d'HLM.

Le coopérateur n'occupe plus dès lors la même place. Il est certes toujours actionnaire et participe à ce titre à la vie de sa coopérative mais il se trouve noyé au milieu d'une foule d'actionnaires dont le nombre croît au fur et à mesure des programmes. Dans ces conditions, le maintien d'une vie coopérative relève d'une véritable gageure et peut même induire des mésententes profondes entre les accédants. Analysant une opération de location-attribution menée par la "Coopérative HLM de l'Île-de-France" en 1966-1968, Anne Meistersheim relève que *"l'ambiguïté sur la vocation de la coopérative – doit-elle être essentiellement gestionnaire ou constructrice ? – doit être une raison importante du malaise qui semble exister entre la coopérative et les futurs acquéreurs"*¹⁵.

L'effort de production des coopératives évolue de l'activité pavillonnaire dans le diffus ou en lotissements vers le groupé, si possible en collectif. Cette évolution correspond aux nouvelles techniques de construction et à la demande d'équipements des habitants. Le coût du foncier dans les zones urbaines et des aménagements de terrains vierges amènent également des sociétés coopératives à abandonner la construction de pavillons pour des immeubles. Les sociétés coopératives doivent aussi s'adapter et acquérir de réelles compétences de maîtres d'ouvrage.

L'activité pavillonnaire

En 1954, la Fédération nationale lance, en collaboration avec le Ministère de la reconstruction et du logement un concours de la maison coopérative. Dans chaque département, les sociétés coopératives ont l'initiative de solliciter les entreprises et professionnels du bâtiment et de leur demander de concevoir des pavillons ou des immeubles économiques. La technique du concours est très prisée par les pouvoirs publics depuis 1947¹⁶. Les lauréats sont sélectionnés dans chaque département par les sociétés coopératives qui ont été à l'initiative du concours. Les cinq premiers se voient confier des opérations triennales. La revue Coopération-Habitation se fait l'écho du résultat du concours organisé en région parisienne sur l'initiative du président de la Fédération. Il n'est pas fait mention de concours dans des départements de province.

Le projet primé dans le département de la Seine est un pavillon individuel de type F3 ou F4 qui peut se voir ajouter une pièce pour

¹⁵ In Anne M. Meistersheim, Villagexpo, Dunod, 1971.

¹⁶ On se référera sur le thème des concours aux travaux de Bruno Vayssière (voir bibliographie).

s'adapter à l'évolution de la famille occupante. Le sous-sol est aménagé en cave et garage. Les pièces de jour (cuisine, séjour, entrée et toilettes) sont au rez-de-chaussée, les pièces de nuit étant légèrement surélevées par rapport au séjour. La pièce "en devenir" est située sous les combles, au-dessus du séjour. Le premier prix de Seine-et-Oise est beaucoup plus original : il emploie des éléments préfabriqués (poutres, planchers, couverture, gros-œuvre).

La maison individuelle a du mal à s'affirmer au cours de cette période. Les pouvoirs publics favorisent la constitution de grands ensembles collectifs. Les coopératives privilégient cependant le pavillon pour la location-attribution : il est plus aisé d'attribuer un pavillon qu'un appartement dans un immeuble où les habitants ne vont pas accéder au même moment à la propriété. De plus, les questions de gestion de syndicats ne se posent pas en maison individuelle.

Productivité et industrialisation des techniques de construction

La productivité est l'un des impératifs de l'époque : il faut construire bien mais vite pour limiter les frais. D'où l'engouement pour les techniques de préfabrication en maisons individuelles, là où le foncier est cher. Une société coopérative s'est particulièrement illustrée dans la construction de maisons individuelles : la "Maison familiale" de Cambrai.

L'activité de cette coopérative repose sur l'exploitation d'un procédé technique de préfabrication développé par la société Camus. Ce procédé permet un gain de temps dans la construction du logement. Pour le directeur de la coopérative, Roland Leroy, "*le logement individuel, s'il ne s'oriente pas vers des formules de productivité, ne pourra, à mon avis, être à la portée des classes peu aisées...*"¹⁷. Le président de la coopérative, M. Crépin, devait à son tour défendre la préfabrication en octobre 1965 à l'occasion de la construction de la 12 000^{ème} maison par sa coopérative : "*Grâce à cette formule, nous pouvons désormais répondre rapidement et sûrement aux besoins d'une municipalité désireuse, par exemple, de satisfaire le personnel d'une usine nouvelle... Le prémaçonné est meilleur marché que le traditionnel, mais ce n'est peut-être que provisoire, et nous espérons que, rapidement, les entreprises traditionnelles, par un effort de standardisation et de recherche, pourront redevenir compétitives avec le préfabriqué*"¹⁸. La Maison familiale de Cambrai peut achever un logement préfabriqué en deux

¹⁷ In Coop-Habitat, n° 83-1962.

¹⁸ In Coop-Habitation, n° 19-1965.

mois et essaime ses modèles à travers le Nord de la France et jusqu'en Belgique.

Le procédé Camus n'est pas le seul utilisé. Les Maisons Phénix ont également développé un procédé de construction très proche, reposant sur une structure à ossature métallique accueillant des éléments préfabriqués. Cette technique permet à Maisons Phénix de livrer en moins d'un an en 1958 à Drancy, 51 pavillons pour le compte de "Coopération et famille". La filière industrielle réduit les coûts et les délais tout en respectant les normes techniques minimales.

L'industrialisation des techniques de construction trouve sa pleine expression dans l'édification d'immeubles collectifs. Ces immeubles, le plus souvent destinés à la location coopérative peuvent parfois former de véritables villes coopératives : c'est le cas à Aubergenville où les deux coopératives "Coopération et famille" et "Terre et famille" réalisent une opération de 1 800 logements destinée à accueillir 8 000 personnes. Le même groupe de coopératives HLM réitère à plusieurs reprises ce type d'opérations en vallée de Seine.

Ainsi, se développe le concept de l'unité coopérative qui est en fait un groupe d'immeubles construits sur la base d'une unité de vie, avec des équipements collectifs : *"du point de vue fonctionnel et financier, la dimension optima se situe entre mille et deux mille logements : au-dessous, se pose le problème de l'amortissement des équipements collectifs"*¹⁹. Les coopératives se heurtent, comme les autres promoteurs, à la difficile maîtrise du foncier mais aussi à des problèmes de financement. Elles sont naturellement présentes sur de nombreuses ZUP, aux côtés des autres organismes d'HLM et participent ainsi à la mixité des statuts d'occupation.

Villagexpo et les chalandonnettes

L'accession à la propriété en maison individuelle retrouvera les faveurs des pouvoirs publics à la fin des années 1960. Les grands ensembles commencent à être fortement critiqués, la maison individuelle figurant par contrecoup la réponse aux attentes des ménages. Comme pour les constructions verticales, l'industrialisation des techniques de construction offre de nouvelles perspectives aux pavillonneurs, dont Maisons Phénix a pu être le précurseur. L'Etat réoriente sa politique du logement et imagine une opération commerciale à caractère expérimental : le villagexpo. Ainsi que l'indique Robert Lion, alors directeur de la construction, ces opérations sont nées *"de la*

¹⁹ Léon Robert, in Coop-Habitat, n° 14-1965.

*volonté de l'administration de mener une politique coordonnée de la maison individuelle*²⁰. Regroupant des constructeurs régionaux sur un même terrain, offrant ainsi une diversité de constructions groupées tout en assurant un minimum d'équipements communs, le *villagexpo* se veut le prototype du lotissement "nouvelle génération" qui ambitionne de maîtriser le développement pavillonnaire, tant au niveau des prix de vente que des aménagements collectifs.

Pour les coopératives HLM, dont c'est l'activité traditionnelle, l'occasion est donnée de valoriser leur savoir-faire. En septembre 1966, un premier *villagexpo* s'ouvre à Saint Michel-sur-Orge (dans la banlieue sud de Paris) sous la direction de la Coopérative de l'Ile-de-France qui assure la maîtrise foncière et la commercialisation sous forme de location-attribution. Le *villagexpo* regroupe 22 constructeurs et 187 maisons individuelles qui *"s'apparentent davantage à un appartement isolé construit directement sur terre-plein, plutôt qu'au pavillon dont rêvent les candidats à l'accession à la propriété individuelle... d'où un coût de revient plus accessible..."*²¹. Les modèles édifiés sont destinés à la vente, le *villagexpo* se transformant à la fin de l'opération en lotissement.

D'autres *villagexpo* vont être organisés en province. Les constructeurs autorisés à exposer sont sélectionnés après concours. Le premier critère retenu est le prix de revient au mètre carré. Le deuxième est la qualité technique et architecturale de la construction, le dernier critère étant le rapport qualité/prix. A chaque fois, le Ministère confie la maîtrise de l'opération à une coopérative d'HLM. Celle-ci acquiert le foncier (parfois en ZUP comme à Saint Herblain) et assure l'organisation des travaux et de la commercialisation du *villagexpo*. A Nantes, il ne fallu que quatre mois aux constructeurs pour édifier 160 maisons et 99 appartements dans de petits immeubles.

L'implication des coopératives HLM dans la maison individuelle va prendre toute sa signification avec la politique initiée par Albin Chalandon dès 1968. Il lance un concours pour la promotion de la maison individuelle dont l'objectif est de susciter des modèles de maisons respectant des prix-plafonds, et accorde des financements spécifiques pour les lauréats. La politique des modèles, fille de la politique d'industrialisation de la filière bâtiment, fait alors figure de réplique à la hausse des coûts fonciers. Destinée aux promoteurs privés, le concours suscite l'intérêt d'une trentaine de coopératives HLM très actives dans ce secteur. Elles constituent en juillet 1969

²⁰ In Anne M. Meistersheim, *op. cit.*

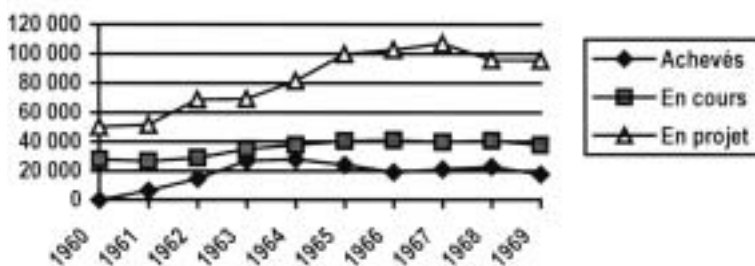
²¹ In Coop-Habitat, n° 26-1966.

un groupement d'intérêt économique, le Groupement coopératif pour les maisons individuelles (GCMI). Louis Morel, récent collaborateur de Léon Robert et ancien haut-fonctionnaire au Ministère de l'Équipement, en prend la présidence.

Le GCMI présente au concours Chalandon 51 opérations représentant 20 000 logements répartis sur tout le territoire français et fait partie des lauréats désignés par le ministère du logement. Des sociétés de Crédit immobilier ainsi que des sociétés anonymes proches du mouvement coopératif rejoignent le GCMI qui regroupe assez vite 80 sociétés. Une politique de modèles, dans le droit fil du concours, est initiée. Le concours Chalandon relance un secteur délaissé par les pouvoirs publics. Malgré les défauts juridiques du concours et la multiplication des malfaçons qui ont entaché dans l'esprit du public l'image des "chalandonnettes", le bilan de cette politique apparaît largement positif, tant d'un point de vue économique qu'au regard de l'utilité sociale de ces opérations.

Ainsi, la coopérative d'HLM "Coopartois" a-t-elle réalisé 14 000 "chalandonnettes" dans le bassin minier du Nord dont on peut estimer qu'elles ont joué un véritable rôle social. Ces logements ont aujourd'hui une valeur patrimoniale tout à fait conforme au marché environnant.

Le GCMI préfigure la constitution, au cours des années 1980, de pôles de compétences dans le mouvement HLM, comme le club de la maison individuelle qui donna naissance, en 1986, à l'association des constructeurs HLM "Maisons d'en France".



Source : FNSC-HLM

Au cours de ces années de croissance, la Fédération nationale n'était pas dénuée d'ambitions. Léon Robert devait déclarer en janvier 1964 : " Etant donné les progrès constants de leur organisation financière, de leurs structures administrative et technique, compte-tenu également de l'action activement poursuivie en vue de la promulgation du statut légal

de la coopération HLM, on peut estimer, sans être taxé d'optimisme excessif, que les coopératives HLM devraient atteindre rapidement un rythme de construction de **40 000 logements par an**". En fait, la production ne dépassera pas 28 000 logements par an sur la période.

Aux difficultés de mobiliser les financements adéquats pour atteindre cet objectif se sont ajoutés les effets des évolutions réglementaires et l'accroissement de la concurrence avec la promotion privée. Néanmoins, la production des coopératives HLM a participé de façon significative à l'amélioration des conditions de logement des français.



Chapitr e II

1965-1975 : la décennie des ruptures

La décennie 1965-1975 est marquée par un bouleversement du cadre d'activité des coopératives d'habitation : si, en 1965, la coopération HLM peut s'enorgueillir de contribuer au quart de la production HLM (soit 37 000 logements achevés sur 117 200) et compter 240 sociétés adhérentes, la situation est tout autre 10 ans plus tard. Entre-temps, les pouvoirs publics puis le Parlement ont profondément modifié la législation applicable aux coopératives d'habitation.

► VERS UN STATUT DE LA COOPÉRATION HLM

L'activité des sociétés coopératives d'habitation repose depuis l'après-guerre sur une pluralité de textes disparates et parfois peu adaptés aux exigences de l'époque. L'essor de la construction coopérative et l'augmentation sensible du patrimoine des coopératives HLM en font de véritables promoteurs à vocation sociale. De plus, la taille acquise par ces sociétés met à mal l'exercice concret des principes de la coopération et fait courir des risques plus importants à l'ensemble des coopérateurs parce qu'enfin ni le développement de la location coopérative, ni l'apport personnel des coopérateurs et leur participation au capital de la coopérative ne sont encadrés. Une première réflexion est initiée par les pouvoirs publics en 1955, lors de la reconstitution du Conseil supérieur des HLM. L'Etat souhaite réformer l'organisation de l'ensemble des familles HLM et des groupes de travail se constituent. Les coopératives HLM, bien conscientes de l'inadéquation de leur statut avec leur activité et les risques qu'elles prennent où qu'elles font peser sur d'autres, y trouvent naturellement l'opportunité de formuler des propositions et d'imaginer leur devenir. Comme le déclare Léon Robert en 1964 *"le statut est la*

concrétisation de la vocation des coopératives HLM en tant qu'organismes de construction et de gestion". Pourtant, il faudra attendre fin 1965 pour qu'un texte réglementaire soit enfin publié. Que s'est-il passé entre temps ?

La circulaire Chochoy de 1956

L'administration prend l'initiative de la réflexion sur le statut mais semble finalement hésiter à faire évoluer les textes. Les deux Fédérations de coopératives d'HLM jouent pourtant le jeu de la concertation et mènent une réflexion sur la forme d'organisation la plus à même de favoriser l'épanouissement de la coopération d'habitation. Une première réponse est apportée par les pouvoirs publics en 1956 lorsque Bernard Chochoy, alors secrétaire d'Etat à la reconstruction et au logement, rédige une circulaire²² qui reconnaît la location coopérative et apporte quelques aménagements au fonctionnement de la location-attribution. Il convient de préciser que Bernard Chochoy, ami de Léon Robert, lui avait demandé d'entrer à son cabinet cette même année...

Le secrétaire d'Etat, par ailleurs sénateur, connaît bien les coopératives HLM et leur accorde volontiers cette première reconnaissance réglementaire. La circulaire légitime la location coopérative tout en l'encadrant. Elle limite en particulier la souscription d'actions au capital de la coopérative à "un chiffre au plus égal à la fraction des dépenses non couvertes par le prêt de l'Etat". Cette mesure réduit l'effort du coopérateur et interdit la pratique, localisée, de la location participative. Par ce biais, les pouvoirs publics entendent minimiser les risques pris par les coopérateurs et éviter toute confusion entre la location coopérative et la location-attribution : le locataire coopérateur ne saurait espérer se voir attribuer son logement à l'issue de la période de remboursement du prêt locatif.

La distinction entre les deux formules coopératives porte en germe l'un des principes les plus contestés du statut de la coopération à venir : la spécialisation des sociétés coopératives selon la nature de leur activité. Bernard Chochoy prend soin d'indiquer dans sa circulaire qu'il encourage la création de sociétés coopératives de location coopérative qui soient distinctes des sociétés coopératives de location-attribution. Le principe de la spécialisation des coopératives d'HLM par métier va être débattu tout au long de la préparation du statut. Enfin, la circulaire précise que les sociétés coopéra-

²² Circulaire du 25 septembre 1956 relative aux formes diverses de l'activité des sociétés coopératives d'habitations à loyer modéré.

tives qui se constitueraient après sa publication ne pourraient avoir une activité en location simple.

La circulaire marque un premier pas vers une reconnaissance de la spécificité des coopératives HLM. Les discussions avec les pouvoirs publics sont constantes jusqu'en 1965 mais des points de désaccords persistent sur la forme selon laquelle les sociétés coopératives doivent exercer leur activité et sur l'étendue de leurs compétences.

***Redonner du sens à la coopération :
les coopératives de programme***

Plusieurs projets d'organisation des sociétés coopératives se font jour au cours de ces années. La principale préoccupation des instances fédérales et des pouvoirs publics est de prévenir les risques que fait peser sur les coopérateurs l'augmentation rapide du nombre de logements construits et gérés. En effet, le montant des actions libérées par les coopérateurs en contrepartie des versements périodiques qu'ils effectuent est incorporé au capital social de la Coopérative. Le coopérateur peut donc être sollicité pour répondre aux engagements de la Coopérative si celle-ci se trouvait en difficulté.

La solution la plus fréquemment évoquée est de regrouper les coopérateurs par opération et de circonscrire ainsi les risques. Dans ce schéma, la discussion porte sur la nature des relations entre la coopérative HLM et le groupe de coopérateurs ainsi constitué.

Pour Guy Houist et ses amis, la coopération ne peut se vivre et s'entretenir dans des communautés trop vastes. Les coopérateurs doivent être regroupés par programme au sein d'une unité coopérative qui est une véritable société coopérative ("*un cadre social bien séparé des autres*") de forme civile. Cette société civile coopérative d'HLM (SCC) est suscitée par la société coopérative d'HLM (dénommée "Union") qui assure l'édification de l'opération concernée et, par convention, promet de l'attribuer à la SCC dès son achèvement. La convention précise le prix de revient et l'apport de la SCC au titre d'acompte. La SCC prend en charge la gestion des prêts souscrits par l'Union pour financer le programme. La gestion du programme pourra incomber soit à l'Union, soit à la SCC. A l'issue du remboursement des prêts, l'attribution se fait sous forme de dissolution de la SCC, sauf si une majorité de coopérateurs souhaitent la conserver pour gérer la copropriété ainsi constituée. L'Union conserve pour une certaine durée le contrôle de la cession des parts de la SCC.

Cette organisation est très proche de celle adoptée par les coopératives non-HLM du groupement Baticoop, dirigé par l'un des responsables de la Fédération française, Michel Anselme. Elle s'inspire d'une conception stricte de la coopération et veut lutter contre sa dénaturation résultant de la taille acquise par les sociétés coopératives HLM. En cela, le projet de la Fédération française se distingue nettement de celui de la Fédération nationale par sa globalité : il concerne en effet indifféremment la location-attribution et la location coopérative, les sociétés coopératives HLM ayant vocation, selon la "française", à exercer ces deux formules.

De son côté, Léon Robert défend en 1960 l'idée d'"unités" coopératives sans personnalité propre et créées par chaque société coopérative d'HLM pour regrouper les locataires d'un groupement de location coopérative dans le but de mieux les informer sur la vie collective, la responsabilité de la gestion incombant toujours à l'assemblée générale de la coopérative d'HLM. A l'issue de la période de remboursement des emprunts, la propriété du groupe de logements pourrait être transférée à une coopérative de gestion composée de tous les locataires coopérateurs intéressés²³. En 1962, il propose de transférer la propriété dans les deux premières années suivant la livraison du programme à une société HLM de propriété coopérative. Dans les deux cas, la propriété ne saurait être que collective : aucun coopérateur ne pourrait se prévaloir de la propriété pleine et entière de son logement.

La Fédération nationale insiste aussi sur la nécessité pour les sociétés coopératives de regrouper leurs moyens de façon permanente (au travers d'Unions), ou ponctuelles (sous la forme d'association loi 1901). La location-attribution ne fait pas l'objet de propositions innovantes. Mais le projet de statut de la Fédération nationale précise que cette activité ne serait exercée que par des coopératives spécialisées dans les opérations d'accession à la propriété. Enfin, la Fédération nationale insiste pour que le statut conforte la "vocation traditionnelle" des sociétés coopératives en tant qu'organismes d'épargne pour faciliter la participation des coopérateurs au financement de la construction.

Les réflexions des uns et des autres sont imprégnées des expériences étrangères en matière de coopération d'habitation : dans les

²³ Le projet de statut présenté par la Fédération nationale en mai 1963 prévoit que les logements destinés à l'accession à la propriété coopérative seront construits par une nouvelle catégorie de sociétés coopératives : les sociétés coopératives HLM de développement.

années cinquante et soixante, la revue *Coopération-habitation* de la Fédération nationale multiplie les monographies des coopératives européennes et canadiennes, diffusant leurs modes particuliers d'organisation. Léon Robert lui-même est amené à se déplacer et son penchant pour la location coopérative trouverait sa source dans cette connaissance des modèles étrangers. L'organisation des coopératives en unité de programmes est celle développée alors en Suède, où 25 % des logements sont construits par la coopération d'habitation.

La spécialisation par métier, point de discord

S'il semble acquis pour les responsables fédéraux qu'il faille distinguer la coopérative réalisant le programme et la coopérative réunissant les associés de ce programme, de nombreux points de litiges se font jour au cours des discussions. Parmi les principaux, celui de la spécialisation est incontestablement le plus débattu.

Le principe de spécialisation veut que chaque coopérative d'HLM n'exerce son activité que dans un seul secteur : la location-attribution ou la location-coopérative. Il s'agit sans aucun doute d'une limitation importante au développement des sociétés coopératives et c'est la raison pour laquelle cette spécialisation est tout d'abord vigoureusement combattue. Mais les pouvoirs publics sont inflexibles : on ne mélange pas des activités différentes qui font courir des risques à l'ensemble des coopérateurs. Léon Robert lui-même n'est pas un farouche opposant à la spécialisation et il s'attache à faire évoluer son discours : *"Il semble qu'une spécialisation serait de nature à faciliter la gestion comptable des coopératives et à renforcer la cohésion de leurs sociétaires"* (février 1960) ; *"les coopératives pratiquant plusieurs formules n'auront, ni à se scinder, ni à se dissoudre. Par contre, les nouvelles sociétés devront se spécialiser et les mixtes pour l'avenir évoluer dans une formule"* (janvier 1962) ; *"il a paru souhaitable dans l'intérêt même des coopérateurs de retenir [dans le domaine de l'accession à la propriété] le principe de la spécialisation"* (mai 1963). La forme juridique de l'activité coopérative n'est pas le plus important puisque Léon Robert prévoit parallèlement la possibilité pour les coopératives de se réunir en groupements. L'essentiel est que les différentes formules coopératives soient reconnues.

La position des sociétés coopératives est beaucoup plus floue : certaines Unions régionales protestent contre ce principe et le font savoir. Fin 1964, l'Union régionale Méditerranée exprime son désaccord : *"le statut de la coopération avait fait l'objet d'une position très nette de notre région. Nous avons marqué notre volonté qu'il ne soit pas touché à nos prérogatives. Notre souci était surtout de faire officialiser et*

1965-1975 :
la décennie des ruptures

réglementer la formule de la location coopérative". Les débats au sein du Conseil fédéral sont agités²⁴ mais un projet de statut est finalement approuvé à l'unanimité par l'assemblée générale de la Fédération nationale sur une formulation très ambiguë : " Les sociétés coopératives HLM de location-attribution ont essentiellement pour objet la construction et la gestion d'habitations destinées à l'accession à la propriété individuelle et de leurs équipements annexes". Pour Léon Robert, "l'essentiel est d'abord d'en obtenir la promulgation, les mises au point devant se faire à l'usage"²⁵.

LE DÉCRET DE 1965 PORTANT STATUT DE LA COOPÉRATION HLM

Après plusieurs projets avortés, le statut de la coopération HLM est finalement promulgué par décret le 22 novembre 1965. Du foisonnement de propositions qui a agité le mouvement coopératif HLM, il ne retient que la spécialisation, la disposition la plus contestée. La reconnaissance réglementaire des coopératives HLM ne répond pas à l'ensemble des préoccupations des responsables de coopératives, et la mise en œuvre du décret va en révéler les insuffisances.

Le contenu du décret portant statut de la coopération HLM

Le décret porte sur trois points :

Il codifie d'une part, la location coopérative et la location-attribution, et réforme d'autre part, le régime de la souscription d'actions : nul ne peut être tenu de souscrire plus d'une action au capital de la coopérative. La Fédération n'a d'ailleurs pas eu sur ce point de position constante, demandant d'abord une limitation de cette souscription pour éviter toute confusion avec la location-attribution, puis revenant au principe d'une souscription représentant le coût total du logement. Il semble toutefois, à la lecture des débats qui ont agité la Fédération nationale, que Léon Robert ait négocié avec les pouvoirs publics la suppression des actions en location-attribution et leur remplacement par un contrat de location-attribution alors que le Conseil fédéral y était hostile.

²⁴ Très pessimiste sur l'orientation du projet de statut porté par la Fédération, Edmond Dunand démissionne puis reprend sa démission du bureau fédéral début 1965. Le "coup d'éclat" d'un acteur historique de la coopération HLM témoigne bien des tensions qui ont pu se faire jour dans la définition d'une position commune face aux pouvoirs publics.

²⁵ Propos tenus au cours d'une réunion de l'Union régionale de Normandie à l'été 1964.

Pour Léon Robert, il s'agissait d'un détail. Le lien demeure puisque le sociétaire est tenu de posséder une action (mais une seule) et la limitation du nombre d'actions à souscrire pour bénéficier des services de la coopérative peut être interprétée comme une protection du sociétaire.

Selon le décret, les relations entre le coopérateur et la Coopérative doivent relever du domaine conventionnel et non pas passer par la détention d'un nombre variable d'actions. Au bail de location coopérative ou de location-attribution se substitue donc un contrat de location coopérative qui empêche, dans le cas de la location coopérative, la cession de parts pour les dix premières années d'occupation du logement mais reconnaît un droit d'occupation inaliénable. Le principe de la ristourne, qui veut qu'à la fin d'une opération le trop-perçu par la Coopérative soit redistribué entre les coopérateurs concernés, essentiel dans la coopération de consommation, est passé sous silence.

Le décret dissocie de ce fait plus nettement la qualité d'associé et celle de coopérateur.

Le décret oblige d'autre part les sociétés coopératives à céder leur patrimoine en location simple à une société anonyme existante ou à créer, et à renoncer à cette activité. Mais les locataires qui le souhaitent peuvent transformer leur bail en contrat de location coopérative. Les coopératives alsaciennes de droit local ne sont pas concernées par cette disposition.

Il donne enfin une valeur réglementaire à la circulaire du 25 septembre 1956 qui posait le principe de la spécialisation des sociétés coopératives d'HLM en distinguant les sociétés coopératives de location-attribution (SCLA) et les sociétés coopératives de location coopérative. L'attitude de l'administration sur ce point est formelle. Les sociétés ayant majoritairement construit en location coopérative doivent conserver cette activité et transférer leurs locataires-attributaires à une SCLA, sauf si ces derniers acceptent d'être encore gérés par la coopérative. De même, les contrats de location coopérative peuvent être transformés en location-attribution.

Le décret reprend, par ailleurs, à son compte le principe des unités coopératives de Léon Robert. Dans le cas d'une location-attribution, la société coopérative HLM peut transférer au bout de 10 ans la propriété de l'unité à une société coopérative constituée par les locataires-attributaires concernés. De même, après l'attribution des logements, la coopérative peut être sollicitée pour assurer la gestion de la copropriété.

Les sociétés ont deux ans pour se conformer aux dispositions du décret qui fournit en outre des statuts-type à adopter. Le choc est rude au sein du mouvement coopératif HLM : la première réaction est de réclamer un allongement des délais de mise en conformité avec le décret. La seconde est de négocier le maintien de la diversité du patrimoine de chaque coopérative.

Echappant à ces dispositions, les coopératives de droit local d'Alsace-Moselle ont pu poursuivre à construire à la fois des immeubles locatifs et des programmes en accession à la propriété. Le bénéfice de ce droit local les a largement prémuni contre tout bouleversement législatif ou réglementaire.

Les conséquences de l'application du statut de 1965

Si Léon Robert estime que le décret "est très proche de celui qui a été approuvé au Conseil fédéral et reprend les principales options prises par le Conseil", la déception des coopératives HLM est grande : la location simple leur est interdite, elles doivent se spécialiser ou créer de nouvelles structures, leurs propositions innovantes (propriété coopérative, coopérative de programme...) ne sont pas retenues, car sans doute trop connotées idéologiquement. Le rôle d'organisme d'épargne joué par les coopératives HLM ne fait l'objet d'aucun aménagement spécifique. Mais le décret est suffisamment ambigu pour que les coopératives puissent espérer un assouplissement de ces dispositions.

Des voix s'élèvent en particulier contre l'interdiction de pratiquer la location simple ou encore contre la transformation de la location coopérative en location-attribution dans certains cas. Léon Robert tient néanmoins un discours de conciliation : dans les premières semaines qui suivent la promulgation du décret, il laisse entendre que les pouvoirs publics pourraient permettre à des coopératives de conserver un double-patrimoine, locatif et en accession. Il n'en est rien : une circulaire d'application, diffusée tardivement en 1967, réaffirme les termes du décret et n'offre aucune adaptation à la marge. Les sociétés coopératives doivent se conformer strictement au nouveau statut. Dès lors, les désillusions passées, il faut retarder la période de transition pour que les coopératives puissent appréhender le statut et faire le choix de leur spécialisation.

La spécialisation est d'autant plus mal vécue que de nombreuses sociétés coopératives pratiquaient à la fois l'accession et la location, sans qu'une activité soit réellement dominante. Cette diversité faisait la richesse des sociétés coopératives HLM, qui pouvaient de cette manière répondre à la variété des besoins qui s'exprimaient.

Si dans un premier temps la rédaction du décret pousse à faire croire que la spécialisation ne vaut que pour les constructions à venir, l'intransigeance des pouvoirs publics ne laisse la place à aucune négociation. La plupart des sociétés coopératives optent pour la location-attribution, qui reste leur métier de base, mais elles protestent contre la limitation de leur champ d'activité. Cette limitation est d'autant plus incomprise que, parallèlement, les autres familles HLM sont incitées par les pouvoirs publics à intervenir en accession. L'équilibre au sein du Mouvement HLM, qui reposait sur une répartition des métiers entre organismes, se trouve ici remis en cause.

Les dispositions sur la location simple favorisent le transfert d'une partie du patrimoine des coopératives à des sociétés anonymes d'HLM. Cela concerne 27 610 logements locatifs. Dans la plupart des cas, ce patrimoine est transféré à une société anonyme d'HLM créée pour la circonstance par la coopérative, ou à une S.A. proche d'elle : "Le Foyer moderne" à Alençon, "Essonne-Habitat" à Ris-Orangis, "Les Chalets" à Toulouse, "le Foyer vendéen" à la Roche-sur-Yon, "Richelieu" à Paris... Dans toute la France, les coopératives HLM se dotent d'une petite "fille" société anonyme, spécialisée dans la location simple.

Léon Robert ne semble pas très atteint par les protestations. La spécialisation ne le pénalise pas car elle existait de fait dans son groupe coopératif. L'opportunité de créer des unions de moyens lui permet au contraire de clarifier les rapports entre ses différentes coopératives. Mais le mécontentement des sociétés révèle la fragilité de la Fédération et le poids de son président. C'est au cours de ces années que se fait jour la nécessité d'un secrétariat permanent de la Fédération nationale installé dans des locaux autonomes ainsi que celle d'un rapprochement avec l'Unfohlm. C'est aussi à ce moment que l'idée d'un organisme de révision coopérative est lancée, sur le principe de ce qui est fait par d'autres mouvements coopératifs.

Le mouvement coopératif HLM s'apprête donc, sous l'effet du décret de 1965, à renforcer ses instances et se doter d'un outil d'expertise. Cela ne lui suffira pas à éviter le bouleversement de son cadre d'activité. Les épreuves ne font que débiter.

Vers un nouveau bouleversement législatif

Comme l'admet lui-même Léon Robert, le mouvement coopératif HLM va mal, victime des difficultés d'application d'un statut très technique et qui paralyse quelque peu l'activité des sociétés coopératives dans des questions d'organisation. La Fédération se trouve également isolée du point de vue institutionnel face à une Union des

HLM principalement préoccupée par le locatif. Le mouvement cherche alors ses appuis dans le monde coopératif : *"nous n'avons que très peu de chances d'avoir notre place car les HLM ne représentent qu'une fraction de la construction française et nos coopératives HLM qu'une petite fraction des HLM. Par contre, sur le plan coopératif, nous serions en deuxième place après les coopératives de consommation"*²⁶.

La loi du 3 janvier 1967 entrave aussi l'utilisation du contrat de location-attribution, en faisant peser une incertitude sur sa nature juridique. Les financements aidés se font plus rares. Enfin, l'inadaptation du statut de 1965 et les 2 ans qu'il a fallu attendre avant qu'une circulaire d'application soit diffusée ont entretenu l'incertitude et l'attente parmi les coopératives.

Certaines se trouvent en difficulté : Léon Robert lui-même doit faire face à un rythme de construction trop élevé au regard de sa surface financière. Il préfinance plusieurs opérations importantes et accumule les réserves foncières. La construction d'un immeuble de bureaux en Front de Seine à Paris pour le compte de l'administration des PTT, précipite la chute de Léon Robert : un contrôleur financier tatillon refuse de régler la subvention promise par les PTT, créant un manque de trésorerie très important pour la coopérative "Terre et Famille". Léon Robert négocie alors au Printemps 1970 une avance de trésorerie avec la Caisse centrale du Crédit coopératif. La situation critique le pousse aussi à envisager, avec le président de l'Union Albert Denvers, son retrait provisoire des coopératives de la rue de Richelieu et de la Fédération.

Mais le ministre de l'Équipement, Albert Chalandon, précipite les événements en signant le 15 mai un arrêté de suspension des conseils d'administrations de ses coopératives et de nomination d'un administrateur provisoire. Léon Robert est définitivement poussé vers la sortie, ce qui n'est pas pour déplaire à certains responsables de l'Union et de coopératives HLM ainsi qu'à la majorité politique de l'époque.

Pour le mouvement coopératif HLM, l'impact de cette affaire est important. Son chef de file, celui qui 20 années durant aura plaidé sa cause et défendu sa spécificité doit se retirer dans une odeur de souffre²⁷. Le vice-président de la Fédération, Bernard Bruzy (Coopérative de Haute-Garonne) assure l'intérim puis est élu Président en novembre. La fédération déménage au cours de l'été du 17 au 20, rue de

²⁶ Léon Robert, intervention au cours du conseil fédéral du 13 novembre 1968 suggérant la création d'un groupement national de la coopération.

²⁷ France-Soir fera le 25 mai 1971 sa couverture sur la "faillite" de Léon Robert.

Richelieu, dans les locaux d'Habitat-Crédit dont le directeur, Daniel Petrequin, accepte d'occuper à mi-temps la direction de la Fédération.

Dans le même temps, certains membres du Conseil fédéral, autour d'Edmond Dunand grand rival de Léon Robert, prennent l'initiative de créer un organisme de révision propre aux coopératives HLM, ARECOOP. Officiellement créée en mars 1971, le but de cet organisme, adossé à la Fédération et au Crédit coopératif, est d'assister les sociétés en contrôlant régulièrement leurs comptes et leurs finances²⁸. ARECOOP devait à l'origine soumettre les sociétés à un contrôle trimestriel (acquisitions foncières, opérations en cours) et annuel (bilan et compte d'exploitation). ARECOOP ambitionne aussi d'apporter des garanties aux coopératives HLM : garanties de trésorerie et de souscription, alimentées par un fonds mutuel. Mais l'activité de l'organisme est très perturbée par l'incertitude qui pèse sur les sociétés coopératives. L'adhésion n'étant pas obligatoire, seules les coopératives cherchant à obtenir les garanties du Crédit coopératif sollicitent ARECOOP. Cependant, cette structure préfigure les instruments d'assistance aux organismes d'HLM qui verront le jour une décennie après, et notamment le Dispositif d'autocontrôle de l'Union des HLM chargé aujourd'hui d'analyser régulièrement les comptes des organismes d'HLM.

Le congrès HLM de 1971 est encore l'occasion pour le mouvement coopératif d'appeler de ses vœux une réforme : *"on observe une certaine inadaptation aux problèmes actuels qui est au moins autant le fait d'un état de choses institutionnels qui a peu évolué que celui des organismes eux-mêmes. Ces derniers sont insuffisamment adaptés aux conditions actuelles de la construction en raison de leur nombre et de la faiblesse financière de certains d'entre-eux"*.

► LES LOIS DE JUILLET 1971 OU LA FIN DE LA COOPÉRATION HLM ?

La genèse des lois de 1971

"Les lois de juillet 1971 ont éclaté comme un coup de tonnerre dans un ciel menaçant : il ne suffisait pas que nous attentions l'orage pour qu'il

²⁸ Une telle assistance existait déjà, mais de manière informelle et facultative : en 1953, Jean Perrin est recruté par le Crédit coopératif pour assister les coopératives HLM qui le désirent. Jean Perrin devient rapidement le délégué permanent de la Fédération nationale et quittera cette fonction seulement en 1969. La Fédération imagine alors de se doter d'un secrétariat permanent. Un directeur est recruté en mars 1969 mais celui-ci démissionne au bout de trois mois. C'est finalement Daniel Pétrequin, ancien rapporteur de la commission information de la Fédération, qui sera désigné à ce poste en 1971.

ne fit pas de dégâts." Ainsi s'exprime le nouveau président de la Fédération, Bernard Bruzy lors de l'assemblée générale de mars 1972.

Les mésaventures du groupe Richelieu vont en effet avoir un impact immédiat sur le devenir des coopératives HLM. L'administration prend peur des risques qui pèsent sur les coopérateurs et juge inadéquate la côte mal taillée de 1965²⁹. Le souci d'assurer une plus grande sécurité à l'accédant par une simplification de ses relations avec le constructeur est également présent : la taille acquise par certaines coopératives fait peser de réels risques sur les coopérateurs-associés sans leur donner le poids nécessaire pour peser sur la politique de leur coopérative. C'est à ce titre que l'on peut discuter de la nature des principes coopératifs.

Un document du Ministère du Logement opportunément produit en juillet 1971 révèle d'ailleurs que 31 sociétés coopératives ont connu une procédure d'administration provisoire depuis 1953, dont 6 sont en liquidation et 4 en cours de redressement (toutes du groupe Richelieu). Robert Lion, directeur de la Construction, devait à ce propos déclarer au cours du congrès HLM de juin 1971, non sans provoquer un tollé des coopératives présentes, que l'administration nommait trois fois plus d'administrateurs provisoires pour les coopératives HLM que pour les autres organismes d'HLM...

Il faut aussi souligner l'impact négatif sur l'image de la coopération d'habitation qu'a pu créer l'utilisation abusive de la forme coopérative par des promoteurs peu scrupuleux qui transféraient le risque de l'opération sur les épaules des coopérateurs. Les années soixante et soixante-dix sont ainsi émaillées de scandales immobiliers largement relayés par la presse.

Enfin, une réforme législative intervenue en janvier 1967 moralisait les contrats de vente immobilière et interdisait les contrats de vente à terme. La location-attribution se trouvait donc dans une situation juridique dérogatoire que les pouvoirs publics ne souhaitaient pas voir perdurer. Et c'est sans concertation préalable que, en fin de session parlementaire et suivant la procédure d'urgence, le gou-

²⁹ En plus de la méfiance affichée par les pouvoirs publics suite aux mésaventures du groupe Richelieu, l'évolution législative était annoncée par la circulaire n°70-135 du 18 décembre 1970 relative à la programmation des logements aidés pour 1971. L'administration y indique que *"toute affectation de crédits à la réalisation d'opérations sous la forme de location coopérative doit être suspendue, dans l'attente d'aménagements dans ce domaine"*. Cela avait été également le cas au cours des mois précédant la suppression de la location simple par le décret de 1965.

vernement adopte en Conseil des ministres mi-mai 1971, puis dépose sur le bureau de l'Assemblée nationale un ensemble de textes relatifs à la politique du logement qui touche tout à la fois aux allocations-logements, aux outils fonciers, aux garanties financières des promoteurs et aux organismes d'HLM.

Deux projets de loi concernent plus directement les coopératives HLM.

Un premier projet de loi transforme les coopératives en coopératives de programmes qui confient la construction des logements à un prestataire de services (S.A. d'HLM ou Office). Les opérations locatives sont désormais interdites (*"ces opérations détournent des crédits destinés au secteur locatif"*) tandis que l'utilité de la location-attribution est remise en cause (*"le nouveau régime de financement de l'accession à la propriété institué par l'arrêté du 20 mars 1970, en limitant considérablement l'apport personnel demandé aux candidats, donne à ceux-ci la possibilité d'accéder à la propriété pour un montant d'apport inférieur à celui qui leur serait demandé pour obtenir un logement dans un programme de location coopérative"*).

Le second projet de loi pose la question des garanties des promoteurs en accession à la propriété et celle de l'hétérogénéité des formules d'accession (coopérative, prestation de service,...). Il précise en particulier que les sociétés coopératives *"ont fait appel au gré des circonstances, aux règles des sociétés civiles, à la loi sur les sociétés commerciales et à la loi du 28 juin 1938, c'est-à-dire, à des dispositions qui s'harmonisent difficilement avec les principes coopératifs"*. Ce projet concerne aussi bien les coopératives HLM que les coopératives non-HLM.

Dans son allocution à l'Assemblée nationale, le ministre du logement, Albin Chalandon, plaide pour une simplification de la politique publique du logement et relève l'inefficacité du système actuel et les anomalies constatées dans la répartition des aides publiques au logement. La réforme s'appuie sur une concurrence nouvelle entre organismes d'HLM pour réduire leurs coûts et accroître leurs performances. Et Albin Chalandon de déclarer : *"De quoi s'agit-il et quel est l'objectif qui a été poursuivi en l'occurrence ? Nullement de briser le système coopératif qui a fait ses preuves dans notre pays, qui est d'une vitalité exceptionnelle et qui correspond à une tradition profonde. Dans l'esprit du Gouvernement, il convient simplement de le ramener à sa vocation initiale qui est de construire, si je puis dire, à l'échelle humaine..."*³⁰. Les dispositions concernant les coopératives HLM *"ont pour but de*

³⁰ J.O.D.A.N. n° 51 du 12 juillet 1971.

*faire disparaître une situation tout à fait dangereuse pour les coopérateurs du fait qu'actuellement, sous couvert de coopératives, se constituent de grandes entreprises de promotion dans lesquelles les coopérateurs se trouvent engagés sur leurs biens personnels, ce qui peut être parfois à l'origine de situations véritablement dramatiques*³¹.

Dans une lettre de mars 1972 adressée à la Fédération, le ministre devait préciser sa pensée : la loi vise "à redonner en quelque sorte à la coopération sa vocation d'origine : c'est en effet ce que j'ai réalisé en restreignant les dimensions de la coopérative au niveau d'un seul programme et en séparant les fonctions de la coopérative de production qui groupe les constructeurs et celles de la coopérative de consommation qui groupe les acquéreurs : ainsi ces derniers ne subissent-ils pas les conséquences de difficultés que pourraient connaître les constructeurs".

La lecture des débats qui suivent la présentation des huit projets de loi est d'ailleurs assez saisissante : les coopératives HLM ne mobilisent pas grand monde ! Augustin Chauvet, député du Cantal et fondateur de la Coopérative HLM du même département, est le seul à centrer son intervention sur les conséquences de la réforme sur l'activité des coopératives HLM : "en imposant aux sociétés coopératives d'HLM des conditions qu'elles ne sont pas en mesure de tenir, on les met pratiquement dans l'impossibilité de poursuivre leur action et, sans le dire, on les exclut, par là même, de la liste des organismes d'HLM... Quoi qu'il en soit, il est souverainement injuste qu'à la suite de la défaillance de certaines sociétés coopératives mal gérées, vous englobiez dans la même réprobation toutes les sociétés coopératives d'HLM et que vous mettiez celles d'entre elles – et elles sont les plus nombreuses – dont la gestion n'appelle aucune remarque, dans l'impossibilité de poursuivre leur action désintéressée et bénéfique !" Le député du Nord, Albert Denvers, ne citera même pas, lors de son intervention dans l'hémicycle, les dispositions qui concernent les coopératives HLM.

Pourtant, la Fédération a su se mobiliser : les parlementaires ont été alertés et sensibilisés à la cause des coopératives HLM, celles-ci refusant d'être confondues aux coopératives non-HLM qui seraient en plus grandes difficultés qu'elles. Fin mai, des responsables fédéraux rencontrent des représentants du Ministère du logement et plaident leur cause en s'appuyant sur les réalisations passées des sociétés coopératives HLM. Ils invoquent aussi les progrès accomplis par le mouvement depuis un an et le faible nombre de coopératives HLM en situation difficile. Le résultat de cette action solitaire, la Fédération

³¹ Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale, 1ère séance du 10 juin 1971, n° 50 A.N.

ne tenant pas à associer l'Union des HLM à ses démarches, est la réintroduction, par un amendement, des sociétés coopératives d'HLM dans la liste des organismes d'HLM : *"considérant objectivement l'œuvre positive du plus grand nombre, la commission vous propose un amendement tendant à éviter la disparition pure et simple des sociétés coopératives d'HLM"*. Les coopératives ont obtenu leur survie, mais dans un cadre totalement transformé puisqu'une nouvelle catégorie, les coopératives de production, devient leur cadre d'activité.

Les dispositions des lois du 16 juillet 1971

La loi n° 71-579 relative à diverses opérations de construction crée une nouvelle forme juridique : la société civile coopérative de construction (SCCC). Son objet est de construire un programme unique d'immeubles à usage principal d'habitation. La SCCC peut réaliser elle-même le programme ou faire appel à un tiers. Dans ce cas, elle doit passer avec ce tiers un contrat de promotion immobilière. L'immeuble (ou les immeubles) construit est divisé par lots, par le biais d'attributions ou de ventes.

Par ailleurs, la même loi met en place le contrat de promotion immobilière qui régit les relations entre un maître d'ouvrage et un promoteur immobilier en vue de la "réalisation d'un programme de construction d'un ou plusieurs édifices".

L'objectif de cette loi est de sécuriser les rapports entre l'accédant à la propriété et le promoteur-constructeur, en répartissant strictement les tâches et en apportant des garanties à l'accédant. Elle concerne l'ensemble des promoteurs qui, sous égide HLM ou non, utilisent la forme coopérative pour la commercialisation de leurs opérations.

Deuxième loi adoptée dans le même temps, la loi n° 71-580 relative aux habitations à loyer modéré modifiant le Code de l'urbanisme et de l'habitation s'attaque plus spécifiquement aux coopératives d'HLM puisqu'elle leur substitue les sociétés coopératives de production d'HLM³². Sa mission est d'assister, à titre de prestataire de service, des personnes physiques et des SCCC dans la réalisation et la gestion des programmes de construction en accession à la propriété. Cela signifie qu'elle n'est pas autorisée à construire pour son propre compte.

³² Le projet de loi initial ne mentionnait pas les coopératives dans la liste des organismes d'HLM.

Cette loi abroge ainsi les dispositions du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation qui définissaient la location-attribution. Désormais, les coopératives ne peuvent plus construire en location-attribution mais peuvent continuer à gérer leur patrimoine de location-attribution existant jusqu'à l'attribution en pleine propriété.

Elle abroge enfin les dispositions du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation qui définissaient la location coopérative et contraint les sociétés de location coopérative à se transformer en société anonyme d'HLM ou à fusionner avec une S.A. d'HLM existante. Des mesures transitoires sont prévues pour que les sociétés coopératives puissent se mettre en conformité avec les lois. Des décrets en précisent les modalités d'application.

Les sociétés coopératives d'HLM se retrouvent ainsi éclatées en trois entités :

- les sociétés de location coopérative doivent se transformer ou fusionner avec une société anonyme d'HLM, de la même façon que les coopératives de location simple après le décret de 1965 ;
- les sociétés coopératives de location-attribution (SCLA) cessent toute activité de construction et gèrent un patrimoine amené à se réduire au fur et à mesure des attributions en pleine propriété des logements ;
- les sociétés coopératives de production (SCP) de la loi de 1971 sont de simple prestataire de service pour autrui, et en particulier pour les sociétés coopératives de construction. La construction de maisons individuelles en diffus leur est pratiquement interdite.

La création des SCCC et leurs relations avec les SCP font immanquablement penser aux schémas proposés par les coopératives lors de la négociation du statut de la coopération dans la première moitié des années 1960. Les pouvoirs publics se sont souvenus opportunément de ces débats pour imposer une distinction nette entre la production et la consommation du bien-logement. En cela, les lois de 1971 créent une seconde spécialisation. L'accueil bienveillant réservé aux lois par les coopératives non-HLM révèle la similitude du mécanisme instauré par les pouvoirs publics avec ce qui se pratiquait dans le secteur coopératif privé.

► SA UVER CE QUI PEUT ENCORE L 'ÊTRE...

Conserver la location-attribution

La réforme s'établit sur une volonté forte des pouvoirs publics. La méthode utilisée ne permet le dialogue avec les acteurs de la coopération HLM qu'après le vote des lois. Les pouvoirs publics posent avant tout le cadre, la négociation s'effectuant à la marge. Ainsi, les

représentants des coopératives sont mis devant le fait accompli et ne sont sollicités que pour aider les pouvoirs publics à faire appliquer la loi. Le souci premier des dirigeants de la Fédération est donc de sauver les compétences qui peuvent encore l'être.

Après le vote des lois de 1971, l'action de la Fédération se focalise sur deux points :

- le report de la date de fin d'effet des mesures transitoires et l'amélioration des conditions d'existence et de transformation des SCLA en sociétés coopératives de production. La Fédération obtient que les opérations de location-attribution et de location coopérative qui feraient l'objet d'un engagement financier avant le 31 décembre 1975 puissent être menées à terme. La Fédération défend aussi, sans succès, l'idée du maintien de l'activité des SCLA en milieu rural.
- l'amélioration du fonctionnement des nouvelles sociétés coopératives et l'assouplissement de leur cadre d'activité : les SCP doivent pouvoir vendre en direct et reprendre une activité locative. La location coopérative et surtout la location-attribution font l'objet de nombreuses interventions.

Ce combat mobilise une grande partie des dirigeants de coopératives et se traduit par une multiplication des contacts avec l'administration, ainsi que par le dépôt de plusieurs propositions de loi.

Tout au long de cette période, la solidarité du réseau coopératif est mise à rude épreuve. Les difficultés éprouvées de 1968 à 1971 pour recruter un directeur fédéral supposaient une forte implication des membres du Conseil fédéral, alors que leurs activités ne leur laissaient pas toujours le temps de se consacrer à la défense de la coopération HLM. La mise à l'écart de Léon Robert a également grandement affaibli la cohésion des sociétés et le fonctionnement de la Fédération.

L'assemblée générale de mars 1972 est l'occasion de "faire le ménage" parmi les coopératives HLM : 13 sociétés sont radiées de la Fédération car elles n'auraient pas rempli "leurs obligations statutaires à l'égard de la Fédération". Dans le même temps, ARECOOP commence à œuvrer.

Cependant, la mobilisation est inégale dans les rangs des coopératives. Certaines se sont déjà tournées vers les sociétés anonymes pour conserver leur patrimoine en location simple et ont intériorisé l'abandon de la forme coopérative ; d'autres refusent le nouveau cadre et attendent que le législateur fasse machine arrière, notamment en rétablissant la location-attribution ; d'autres encore

prennent acte de leurs nouvelles compétences et s'efforcent d'adapter leurs structures à la nouvelle situation en y trouvant des avantages.

L'hétérogénéité du mouvement coopératif HLM éclate au grand jour et affaiblit la mobilisation du Mouvement. Au sein même des instances fédérales, les débats sont vifs et l'attitude attentiste de certains membres est critiquée : le vice-président Antoni s'est abstenu lorsque le Conseil supérieur des HLM s'est prononcé sur les décrets d'application des lois de 1971. De même, la nomination de Robert LION en tant que délégué général de l'Union des HLM début 1974 indispose les coopératives : n'est-il pas le Directeur de la Construction qui a porté les lois de 1971 ?

Plusieurs tentatives sont néanmoins menées pour réintroduire les coopératives de location-attribution parmi les organismes d'HLM : en 1973, deux propositions de loi, l'une de la majorité, l'autre socialiste, tentent d'élargir les champs d'action des SCP en les autorisant à construire pour des personnes physiques et en les contraignant à adhérer à un organisme de révision. Une autre proposition de loi, présentée celle-là par le Parti communiste, vise à rétablir la location coopérative et à permettre aux coopérateurs locataires d'acquiescer à terme leur logement. Le rétablissement de la location-attribution, qui ne semble pas devoir poser de difficulté pour les spécialistes de la coopération, est rejeté par les pouvoirs publics. Tout au plus acceptent-ils de prolonger artificiellement la vie de cette formule en autorisant le financement de telles opérations jusqu'à fin 1975. Après cette date, les SCLA devront se contenter de gérer leurs prêts.

La liquidation de la location coopérative

"Inventée" dans l'après-guerre pour renouveler les formes de coopération dans l'habitation, codifiée par une circulaire de 1956 puis reconnue en 1965 par un décret, la location coopérative est purement et simplement supprimée par la loi de 1971. Cette formule avait certes connu un développement modeste (environ 40 000 logements en un peu plus de 20 ans) mais elle répondait à une demande d'une partie de la population et correspondait à la philosophie coopérative de promotion de la propriété collective.

Pour les pouvoirs publics, la location coopérative faisait courir un risque inutile au coopérateur puisqu'il se voyait conférer la qualité d'associé. De plus, la création d'un nouveau régime d'accession à la propriété rendait caduc l'intérêt financier de la location coopérative puisque l'apport demandé par la coopérative est supérieur à

celui demandé par le nouveau régime. Selon la presse de l'époque, 50 % des locataires auraient opté, au 22 décembre 1973 date limite de la période de transition, pour l'accèsion à la propriété.

Poursuivant un mouvement initié par le décret de 1965, plusieurs coopératives vont choisir de se transformer en SA d'HLM, tant pour conserver leur patrimoine (particulièrement lorsqu'il s'agit de logements en location coopérative) que pour adopter un statut moins contraignant. Cette transformation est d'ailleurs automatique pour les sociétés coopératives de location coopérative qui n'ont entrepris aucune démarche de mise en conformité avec les nouvelles lois avant la fin de la période transitoire. C'est ainsi que la société coopérative de location coopérative "La Maison radieuse" de Rezé, elle-même issue de la coopérative "La Maison familiale de Loire-Atlantique", se trouve transformée en SA d'HLM. Ce sont donc 36 sociétés coopératives de location coopératives qui doivent faire un choix entre SA et coopération pour poursuivre une activité de construction et de gestion.

La loi prévoit qu'au plus tard un an après sa promulgation, les contrats de location coopérative devront être transformés soit en contrat de location simple, soit en contrat de location-attribution. Il ne s'agit plus d'aménager un système transitoire comme pour la location-attribution mais bien de mettre un terme à cette formule. Les modalités de transformation de ces contrats alimentent une abondante correspondance entre les sociétés coopératives et leur Fédération.

Cette dernière ne souhaite pas se battre pour la survie de la location coopérative mais agit pour assurer sa liquidation dans les meilleures conditions possibles, et pour les sociétés, et pour les coopérateurs. Le Ministère du logement est également sollicité, tant les termes de la loi de 1971 sont peu clairs. Un décret d'application en 1972 modifié en 1973 tente de résoudre les multiples difficultés apparues sur le terrain et qui touchent pour la plupart à l'estimation du prix du logement et à l'appréciation des droits des locataires. Le Journal officiel des débats du Parlement est rempli ces années-là de questions parlementaires sur le sort des coopérateurs. D'ailleurs, face à la complexité des cas à traiter, les notaires vont sensiblement augmenter leurs honoraires pour les actes de location-attribution !

Si dans un même immeuble peuvent coexister des logements vendus et des logements en location-attribution, la coopérative a l'opportunité d'endosser le rôle de syndic de copropriété : c'est une voie de diversification qui s'ouvre à elle.

La loi de décembre 1975 et la fin des illusions

La loi du 27 décembre 1975 constitue le résultat de quatre années de mobilisation du mouvement coopératif HLM : *“Décembre 1975 voit la fin de l'action parlementaire et le résultat obtenu ne correspond pas aux attentes des sociétés : il est très largement en deçà des efforts déployés par l'ensemble du mouvement”*³³.

Cette loi autorise la transformation des SCLA en SCP et condamne de fait toute restauration de la location-attribution. La transformation n'était pas prévue par la loi de 1971, la seule voie offerte étant la transformation en société anonyme d'HLM. De 1972 à 1974, ce sont 50 SCLA qui perdent le caractère coopératif pour adopter le statut de S.A. d'HLM.

La loi de 1975 autorise également les SCP à recourir à la VEFA au bénéfice de personnes physiques sous certaines conditions (lorsque le morcellement des parcelles empêche la constitution d'une SCCC). Enfin, les coopératives HLM ne sont plus soumises au contrat de promotion immobilière.

Le résultat obtenu déçoit et la Fédération est de nouveau critiquée pour son absence d'efficacité, le directeur étant mis en cause. Mais les pouvoirs publics ne bougeront plus et les coopératives se résignent à adopter les SCCC.

En une décennie, les coopératives d'HLM vont perdre l'essentiel de leurs prérogatives et de leur patrimoine : l'activité locative leur est interdite, la vente en direct est très sérieusement encadrée. De nombreuses coopératives se sont transformées en S.A. ou sont promises à une disparition prochaine si elles ne se décident pas à adapter leurs structures (les SCLA). Les responsables de coopératives cherchent dorénavant à tirer parti du cadre qui leur a été imposé par les pouvoirs publics, tout en revendiquant un élargissement de leurs activités : il faut que **“soient instaurées les conditions d'une véritable concurrence entre les organismes d'HLM qui doivent avoir toutes les mêmes prérogatives”**³⁴.

L'essoufflement de la coopération non-HLM

Paradoxalement, la réforme de 1971 a également ébranlé le mouvement coopératif non-HLM qui n'était pas directement visé. Mais

³³ Conseil fédéral du 26 mai 1976.

³⁴ Intervention lors du Conseil fédéral du 6 avril 1976.

1965-1975 :
la décennie des ruptures



la crise économique qui se développe au début de la décennie fragilise des structures faibles et isolées. Les outils de mutualisation mis en place dans les années 1960 doivent au cours de cette période supporter plusieurs défaillances, qui les mettent eux-mêmes en grande difficulté.

Le groupement Baticoop, que son président Michel Anselme avait entraîné dans des opérations immobilières aux Etats-Unis, connaît alors une scission. Emmenés par Pierre Merle, plusieurs délégués qui ne supportaient plus l'ingérence de la structure parisienne fondent un nouveau groupement baptisé Logicoop-France. Mais l'affaiblissement des sources de financement et la fragilité des structures locales tout comme la désaffection des accédants pour la coopération ont eu raison des coopératives non-hlm. Aujourd'hui ne subsistent de cette famille que les sociétés les plus saines : Coop Habitat Bretagne, la Coop de construction à Rennes, Habitat 21 à Dijon et Cogecoop à Saint-Etienne, cette dernière créant au milieu des années 1970 une coopérative HLM pour poursuivre son activité.



Chapitre III

Redonner un sens à la coopération d'habitation

Les lois de 1971 et 1975 dessinent un nouveau mode de fonctionnement de la coopération d'habitation, en distinguant la production du logement de sa "consommation". Dès lors que le combat pour sauver la location-attribution échoue, les organismes qui souhaitent poursuivre une activité sous la forme coopérative ne peuvent que se conformer aux nouvelles règles du jeu et faire preuve de volontarisme. La reconquête des compétences perdues va se faire au prix d'une modernisation du mouvement coopératif d'habitation, qui devra démontrer sa solidité financière et de son utilité sociale.

L' APPROPRIATION DES LOIS DE 1971

Les coopératives HLM doivent désormais, si elles souhaitent poursuivre leur activité, se transformer en coopératives de production (SCP). Ce nouveau statut est peu attrayant, car il limite considérablement le champ d'intervention des Coopératives d'HLM en les réduisant à de simples prestataires de services. De plus, la coopérative de construction créée par le législateur est une structure lourde qui accumule les lacunes. Comment, dans ces conditions, trouver la conviction suffisante pour continuer de travailler sous la forme coopérative, alors que ce statut implique désormais de nombreuses contraintes ?

Quand la coopération HLM compte ses troupes...

Le nouveau "statut" de la coopération HLM n'autorise désormais qu'une catégorie d'organismes, les SCP, et une seule activité : l'accession à la propriété au moyen de sociétés civiles coopératives de

construction. Dans un premier temps, la loi ne prévoit pas que des coopératives HLM existantes puissent adopter la forme d'une SCP, mais seulement la création d'une nouvelle structure qui recueillerait, ou non, le patrimoine d'une coopérative HLM préexistante. Cette procédure est lourde puisqu'il s'agit en fait de créer une nouvelle structure HLM, à une période où les pouvoirs publics affirment leur volonté de réduire le nombre d'organismes HLM... La transformation d'une SCLA en SCP apparaît beaucoup plus simple mais elle n'est obtenue en 1975 que pour une période s'achevant fin décembre 1976. Sur la demande insistante de la Fédération, en 1983 puis en 1992, le législateur accepte de nouveau d'ouvrir cette procédure pour un an. Il faut attendre 1995 pour que les SCLA se voient reconnaître le droit permanent à se transformer en SCP.

Ce nouveau mode de fonctionnement des Coopératives HLM est loin de faire l'unanimité dans les rangs des responsables de sociétés : le sens de la coopération HLM s'en trouve modifié et se rapproche désormais de la coopération de production telle qu'elle est pratiquée par les coopératives ouvrières (SCOP) ou agricoles. De plus, la loi est imparfaite et son application aboutit, dans les premières années, à d'incessantes tractations entre les pouvoirs publics et les coopératives HLM. Nombreux sont les dirigeants coopératifs qui se sentent découragés face à un acharnement administratif mal compris.

La question de la transformation (ou de la création) en SCP se pose donc avec acuité dans la plupart des conseils d'administration des Coopératives HLM de location-attribution. La réponse est loin d'être évidente : la foi coopérative s'est peu à peu émoussée sous les assauts législatifs. Pour certains responsables de Coopératives, l'essentiel est de pouvoir continuer une activité en accession sociale dans les meilleures conditions. Dès lors que le cadre de la coopération HLM devient indéniablement plus contraignant que les autres formes HLM, il est permis de poser la question de la poursuite d'une activité en coopérative. On assiste alors parfois à l'extinction progressive de coopératives auparavant très actives, qui deviennent des "coquilles vides", se contentant de gérer l'encours de prêts des locataires attributaires. C'est la société anonyme d'HLM fille, créée quelques années auparavant pour recueillir les logements en location simple, qui reprend l'activité. Il est ainsi certain que cette dernière famille HLM a trouvé dans cet afflux de nouveaux venus issus d'une tradition différente, un enrichissement et un nouveau dynamisme.

Pour d'autres structures, plus militantes, il faut au contraire surmonter le découragement ambiant et apprivoiser la nouvelle réglementation afin de poursuivre une activité sous la forme coopéra-

tive. C'est le cas de la "Savoisienne" à Chambéry où une poignée de coopérateurs décide d'assumer la transformation de la SCLA en SCP sous le regard désabusé des autres coopérateurs. La fermeté de ces coopératives provoque des déchirements : lorsque la coopérative a suscité auparavant la création d'une SA, il n'est pas rare d'assister à une scission entre les deux entités. A Rennes, l'"Habitation Familiale" n'a obtenu son indépendance de la S.A. Aiguillon Construction qu'aux termes de longues et difficiles tractations qui ont paralysé son activité durant une décennie (avant que les deux structures ne renouent le dialogue au début des années 1990). Au Havre, la "Propriété familiale de Normandie" a également dû se séparer douloureusement avec la S.A. d'HLM "CIFN" dont elle avait suscité la création quelques années auparavant !

Le nombre de sociétés Coopératives de production qui voient le jour entre 1975 et 1980 permet de "compter les troupes" de la coopération HLM. Ce sont plus d'une centaine de SCLA qui saisissent l'opportunité de se transformer ou de créer ex-nihilo une SCP.

Si le mode dominant d'apparition des SCP est, dans ces années-là, la création, les opportunités législatives et l'évolution de la position des pouvoirs publics vont favoriser peu à peu la simple transformation des structures existantes.

La Coopérative de construction, nouvel objet mal identifié

La loi n° 71-579 institue une nouvelle forme coopérative de production de logements : la société civile coopérative de construction (SCCC). Aux termes de la loi, il s'agit d'une société de droit civil à capital et personnel variable "ayant pour objet la construction d'un ou plusieurs immeubles en vue de leur division par lots ou d'un ensemble de maisons individuelles groupées à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation destinées à être attribuées ou vendus aux associés".

En outre :

- Une SCCC a un objet limité à la réalisation d'un seul programme immobilier ;
- Le démarrage des travaux est subordonné à la présence d'un minimum d'associés (20 %), à l'obtention d'une garantie de financement et de souscription ainsi qu'à l'approbation par son assemblée générale de toutes les caractéristiques techniques et financières du programme ;
- L'associé n'est tenu de verser, avant le démarrage des travaux, que les sommes nécessaires à l'achat du terrain et au paiement des études relatives au projet de construction ;

- L'associé a le droit de céder ses droits sociaux ou de vendre son logement à tous moment ;
- Un conseil de surveillance, composé par des associés de la SCCC, assure le contrôle de la gestion de la société ;
- Les logements doivent être livrés à leur strict prix de revient.

Afin de réaliser son objet, une SCCC peut recourir, à titre de prestataire de services, à une société coopérative de production d'HLM, à la seule condition qu'elle puisse bénéficier de prêts éligibles à l'APL. Si les SCCC peuvent recourir également à un prestataire de services privé, dans les faits elles se placeront majoritairement sous le label HLM.

Le recours à une SCP présente de nombreux avantages puisque la SCCC peut, de cette manière, bénéficier du régime fiscal des organismes d'HLM. La SCCC peut aussi, par dérogation, conclure des contrats de vente à terme, et non pas seulement des contrats de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA). En outre, pendant la phase de gestion, la SCCC bénéficie du statut de prêteur bancaire secondaire d'un organisme d'HLM.

Les relations entre la SCCC et la SCP sont fixées par un contrat de prestation de services (CPS). Ce contrat précise les obligations des deux parties pour la phase de construction et pour la phase de gestion.

Au cours de la phase de construction, la SCP est tenue de respecter les spécifications techniques du programme, de tenir les délais indiqués et de livrer le bien pour un prix convenu qui peut varier selon des dispositions inscrites dans le contrat. Cette prestation fait l'objet d'une rémunération de la SCP. De son côté, la SCCC s'engage à payer le prix convenu.

Au cours de la phase de gestion du bien, la SCP prend en charge la gestion administrative, juridique, comptable et financière de la SCCC. La gestion est obligatoirement confiée à une SCP lorsque les prêts contractés pour la construction de l'opération, par l'intermédiaire de la SCP, ne sont ni divisibles et/ou transférables, ce qui est le cas le plus courant. La SCP se trouve en fait gestionnaire des prêts de la SCCC, comme elle gère, dans certains cas, les prêts des locataires-attributaires.

Ainsi, avec la loi de 1971, les coopératives HLM deviennent des producteurs immobiliers qui offrent leurs services à des tiers, et en particulier à des sociétés civiles coopératives de construction. L'activité

des coopératives HLM se trouve réduite à l'accèsion à la propriété groupée, le diffus étant seulement toléré sous certaines conditions très strictes. L'intention du législateur est claire : minimiser les risques pris par le coopérateur en cloisonnant les différentes opérations de construction. Chaque SCCC possède ainsi sa personnalité juridique propre et est donc financièrement indépendante. C'est le sens même de la réforme de 1971 de calquer les instruments de la promotion immobilière des coopératives sur ceux du secteur privé et de cloisonner les risques qui pèsent sur les coopérateurs.

Ce retour à la coopérative de programme n'est pas exempt d'un certain idéalisme puisque les coopérateurs sont astreints, au moins au cours de la phase de construction, à se réunir régulièrement pour approuver le contenu du programme et les modalités de collaboration avec la SCP. En fin de chantier, ils se prononcent sur le bilan de l'opération et se partagent, le cas échéant, la "ristourne", c'est-à-dire le reliquat d'argent trop perçu par la SCP. La SCCC est par ailleurs actionnaire de la SCP, et ses représentants ont droit de vote à l'assemblée générale. Mais, si les coopérateurs se rencontrent à plusieurs reprises au cours de la phase de construction, la vie interne des SCCC est très inégale, d'autant plus que la gestion quotidienne du programme est confiée à la SCP.

Si la philosophie de la SCCC est séduisante, l'époque des pionniers et des castors est loin et les SCP ne peuvent compter sur le regroupement spontané de coopérateurs pour assurer leur activité : il leur faut être à l'origine de la constitution des SCCC. La première société coopérative de construction, initiée par la Coopérative HLM de Bretagne (Socobret), est inaugurée peu après à Locminé le 2 juillet 1976.

Les SCCC suscitées par les coopératives HLM sont des coopératives d'attribution : les droits des coopérateurs sont représentés par des parts sociales qui donnent vocation à l'attribution des lots, d'abord en jouissance puis en pleine propriété. Cette formule se distingue de la location-vente pour laquelle les parts sociales détenues par le coopérateur donnent seulement vocation à l'acquisition du logement et s'éloigne alors de l'esprit coopératif.

Néanmoins, dès les premières opérations menées sous cette forme, les coopératives HLM remarquent des lourdeurs qui deviennent rapidement des handicaps et éloignent peu à peu des sociétés de cette formule. Ainsi, l'obligation d'attendre un minimum de 20 % de lots souscrits avant le lancement d'une opération en SCCC rend difficile sa commercialisation, d'autant plus qu'il faut que ces conditions techniques et financières soient dans le même temps adop-

tées à la majorité des deux-tiers des coopérateurs... En pratique, de nombreuses SCCC seront initiées par des sociétaires proches de La SCP qui céderont leurs parts à de véritables acquéreurs. Ceux-ci, qu'ils soient personnes physiques ou morales, ne peuvent prétendre à se voir attribuer plus d'un lot, ce qui rend impossible tout investissement privé ou public.

La phase de gestion de la SCCC par la SCP n'est pas non plus sans risques. On remarque fréquemment que les difficultés éventuelles qu'affrontent des SCCC (défaillance de paiement de certains ménages, par exemple) et qui devraient faire jouer la solidarité entre les coopérateurs du programme (puisque les coopérateurs sont tenus de se substituer aux associés défaillants tant qu'ils n'ont pas été remplacés) se reportent sur la SCP en charge de sa gestion.

Comment d'ailleurs pouvait-il en être autrement ? Comment le législateur a-t-il pu imaginer qu'un coopérateur, déjà endetté avec un taux d'effort de 25 à 30 % de ses revenus, pouvait-il se substituer aux obligations d'un coopérateur défaillant ? C'est donc la SCP qui se substitue à lui. Ce système aurait pu perdurer si la logique en avait été la réciprocité. En réalité, la SCP était toujours "perdante". Ainsi, lorsque la SCCC dégage un excédent, celui-ci est réparti entre les coopérateurs sans que la SCP gestionnaire en tire un quelconque bénéfice. Nous nous retrouvons, à peu de choses près, dans la situation que voulaient combattre les lois de 1971 : la coopérative HLM assume l'ensemble des risques.

La réforme du financement de l'accèsion à l'automne 1995 inflige le coup de grâce : les accédants en SCCC ne peuvent en effet prétendre au prêt à taux zéro car la SCCC est une société d'attribution. L'accédant n'est pleinement propriétaire de son logement qu'au terme d'une période de jouissance pouvant atteindre 20 ans. Or, le prêt à taux zéro est prévu pour les seules ventes en état futur d'achèvement et ne peut pas être accordé par l'intermédiaire d'une personne morale. La formule de la coopérative de vente est l'unique moyen d'accorder le prêt à taux zéro à des accédants ayant choisi une SCCC, mais au prix d'une construction juridique complexe et peu coopérative.

Pour fédérer ses coopératives de programme qui n'ont pas le statut HLM mais en sont le fruit, la Fédération imagine de les regrouper au sein d'une association, l'Association nationale des coopératives de construction (ANCC). Cette organisation, à la fois interlocutrice et alliée de la Fédération, est lancée à Saint-Etienne par "COGECOOP HLM" le 10 janvier 1981. Mais l'ANCC ne parvient pas à étendre son influence au-delà de quelques SCP qui y font adhé-

rer les SCCC qu'elles gèrent : un an après sa création, elle ne compte que 60 adhérents sur 400 SCCC recensées. L'ANCC sera dissoute en 1989.

Complicquée à mettre en œuvre, la construction sous forme de coopérative de construction est délaissée peu à peu, d'autant plus qu'à partir de 1984, les SCP disposent, sur extension de compétences, d'autres formes de promotion immobilière puis quand, avec la loi de 1992 réformant le statut de la coopération, toutes les SCP retrouvent sans agrément préalable la compétence de construire en VEFA.

C'est donc sans surprise que l'on constate aujourd'hui une désaffectation massive des SCP pour la construction sous forme de SCCC. En vingt ans, plus de 700 se sont constituées, regroupant, en moyenne, 14 coopérateurs. En 1997, seules deux SCP d'HLM poursuivent une activité en SCCC, avec satisfaction. Les trois dernières coopératives non-HLM continuent elles-aussi avec bonheur la construction en SCCC au moyen de coopératives de vente, même si l'une d'entre elles s'interroge sur la poursuite de son activité sous cette forme. Le retour aux sources de la coopération auquel devait conduire la SCCC s'est heurté à l'incohérence des textes et à l'atypisme de la vente par attribution.

La reconquête des compétences perdues

Les compétences accordées, difficilement, par les lois de 1971 et 1975 ne sauraient satisfaire ces sociétés à vocation sociale. Elles trouvent leur champ d'intervention étroit, trop étroit pour répondre efficacement aux besoins qui s'expriment. Les différentes équipes fédérales qui se succèdent à partir de 1971 travaillent à assouplir le cadre des coopératives HLM. Ses dirigeants parviennent de cette façon, et sur la base d'un dialogue technique avec la tutelle, à faire évoluer la réglementation à la marge. Une première avancée est obtenue en 1979 avec le décret n° 79-197 du 7 mars.

Ce texte simplifie le transfert de propriété aux locataires-attribu-taires en supprimant les obligations de délai en cas d'attribution en propriété ou de transfert ; les SCP peuvent en outre étendre leur compétence territoriale sous réserve d'une autorisation ministérielle ; les SCP sont aussi autorisées à étendre leur activité à certaines opérations d'habitat ancien au profit de personnes physiques.

Le changement de majorité politique intervenu en mai 1981 ouvre de nouvelles perspectives au mouvement qui trouve des interlocuteurs attentifs à la tête des principales administrations : *"pour la pre-*

mière fois depuis 10 ans, il existe une volonté conjointe et réciproque des pouvoirs publics et des professionnels d'élaborer un dispositif juridique et financier propre à inscrire de manière durable les mécanismes coopératifs dans la production et dans la gestion de l'habitat"³⁵.

La loi du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités de l'économie sociale concrétise la "nouvelle donne". Les coopératives HLM retrouvent la plupart des compétences qui leur avaient été retirées en 1971 :

- la compétence locative, sous réserve d'avoir construit un certain nombre de logements et donc de témoigner d'un volume d'activité suffisant pour supporter cette nouvelle compétence.
- la vente directe en état futur d'achèvement (VEFA) pour les opérations d'accession à - la propriété en vente directe, sous réserves de présenter des garanties de financement ;
- la compétence de lotisseur.

Le législateur est néanmoins vigilant et soumet les SCP à la révision coopérative, au même titre que l'ensemble des familles coopératives. ARECOOP trouve enfin la légitimité qui lui faisait défaut depuis sa création en 1971.

Cependant, ces extensions de compétences ne sont accordées qu'à l'issue d'une procédure d'agrément ministériel. Il s'agit d'une procédure particulière dans le mouvement HLM, qui ne concerne les autres familles d'organismes d'HLM que pour des extensions particulières (compétence géographique, compétence d'aménageur pour les S.A. d'HLM, transformation en OPAC pour les Offices d'HLM). Lourde et lente, la procédure d'extension de compétences se justifiait pleinement en 1983 car les sociétés coopératives de production d'HLM étaient alors en mauvaise santé. La procédure d'agrément permettait d'accorder de nouvelles compétences aux seules SCP pouvant maîtriser et supporter ces nouveaux métiers. Cependant, l'obtention de cet agrément fait aujourd'hui figure de parcours du combattant et il n'est pas rare que s'écoulent deux à trois années entre le dépôt de la demande et son obtention.

Quinze ans après, la profonde mutation du mouvement coopératif plaide pour la suppression de ce régime d'exception, et ce d'autant

³⁵ Rapport d'activités et d'orientation présenté à l'assemblée générale des 18/19 mars 1982.

plus que les contrôles effectués tant par la Fédération que par les pouvoirs publics ont témoigné de leur efficacité à prévenir et limiter les sinistres.

L'octroi de la compétence locative récompense dix années de mobilisation. Pourtant, jusqu'au bout, les pouvoirs publics ont hésité, le directeur de la Construction, Georges Mercadal, y étant tout d'abord hostile. Le projet de loi ne mentionnait d'ailleurs pas cette compétence.

Enfin, la loi du 23 décembre 1986 assouplit les conditions de fonctionnement des SCP par le passage des statuts-types aux clauses-types.

LA RECHERCHE D'UNE SPÉCIFICITÉ COOPÉRATIVE

Les années 1970 ont indéniablement marqué un recul des coopératives HLM dans le secteur de l'accession à la propriété. Cet essoufflement du mouvement coopératif, qui peut s'apparenter à un déclin inexorable suscité par la législation de 1971, n'est pas isolé puisque le mouvement HLM dans son ensemble se recentre, à compter du milieu des années 1980, sur le secteur locatif. Mais le réseau des coopératives HLM se disloque et perd de son homogénéité, de même que le nombre de sociétés ayant une activité significative est limité : en 1983, 10 SCP assurent à elles seules 70 % de l'activité des SCP en groupé et 75 % en diffus. Les faiblesses du mouvement coopératif sont connues : taille réduite et isolement des sociétés ainsi qu'efficacité variable des structures, manque de dynamisme des responsables et en particulier des administrateurs, image de marque mal défendue...

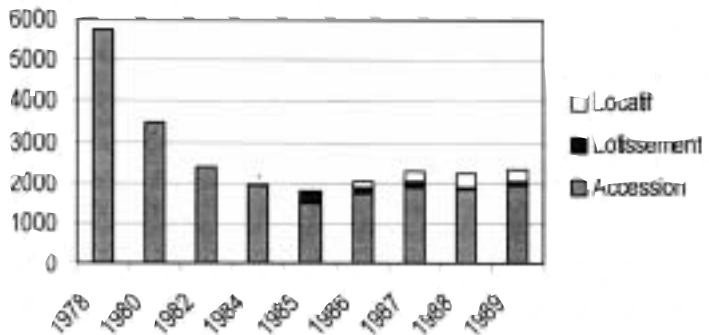
Lorsqu'en 1978, la Fédération des coopératives HLM célèbre son 70^e anniversaire, on assiste, dans les discours, à un "retour aux sources". Les évolutions récentes incitent ses membres à l'introspection : *"il nous appartient de reconnaître que nous nous sommes éloignés de la pensée coopérative, préoccupés que nous étions de participer à l'essor économique et à satisfaire les besoins en logement de nos concitoyens."*³⁶ La vocation des coopératives HLM, qui est avant tout de favoriser l'accession à la propriété des plus modestes par la coopé-

³⁶ Rapport d'orientation présenté par Robert Darnault à l'assemblée générale du 26 avril 1978.

ration, exige de l'inventivité et de l'audace face à une concurrence multiforme. Les coopératives HLM cherchent à trouver en elles-mêmes et dans leur environnement proche les atouts qui pourraient les différencier des autres acteurs.

Un plan de relance est mis au point par la Fédération en 1984 : cette année-là, l'assemblée générale prend d'ailleurs pour thème : "une ultime chance des coopératives HLM". Cinq points sont mis en avant : la restauration des potentiels financiers des coopératives, la formation des équipes de direction, la sensibilisation des administrateurs au développement des SCP, le retour à une spécificité coopérative afin de se démarquer de la concurrence et enfin, le développement des relations inter-organismes.

Production de logements des SCP d'HLM (1978-1989)



(source : FNSC-HLM)

Les efforts des responsables de la coopération HLM vont être, de manière récurrente jusqu'à nos jours, de déceler et de valoriser les particularités, c'est-à-dire les différences, de l'activité des coopératives HLM par rapport aux promoteurs du secteur privé : *"il faut inscrire toutes nouvelles activités dans un contexte de fonctionnement coopératif, en développant chaque fois que cela est possible et souhaitable, une formule de construction et de gestion originale."* Cette différence, qui peut se vivre différemment d'une société à l'autre en fonction de son histoire et de ses animateurs, se trouve tout d'abord dans la forme coopérative et les valeurs qui lui sont liées : le statut de coopérateur, la notion de participation à la production et à la gestion du logement, la recherche d'une économie, l'attribution de financements particuliers. Elle se trouve ensuite dans l'appartenance des coopératives au vaste mouvement HLM. Elle réside enfin dans la volonté d'inventer des solutions atypiques d'occupation du logement. C'est l'ensemble de ces différences qui constitue "la solution coopérative", le slogan associé au logo adopté en janvier 1986.

De nouvelles formes d'occupation du logement

La location coopérative et la location-attribution formaient déjà, avant 1971, des formules originales d'occupation du logement : en effet, la propriété collective du logement qui fondait la location coopérative était loin de correspondre aux traditions et à la culture française, tout comme l'attribution du logement en pleine propriété après une période de jouissance. Ces deux formules doivent d'ailleurs leur disparition à leur atypisme qui n'a que rarement été pris en compte par le législateur et les pouvoirs publics, contribuant à en rendre l'usage de plus en plus compliqué.

Pour autant, les coopératives HLM n'ont pas envisagé d'avoir recours aux formes classiques de la promotion immobilière. La coopérative de construction était déjà une première différence.

Les valeurs défendues par la coopération HLM sont confortées par la création, en 1981, d'un Ministère de l'économie sociale dirigé de plus par un brillant représentant de la gauche autogestionnaire, Michel Rocard. La troisième voie, celle qui se pose en alternative au capitalisme et à l'étatisme, est à l'honneur et le mouvement coopératif peut légitimement incarner cette voie. Signe de la bienveillance des pouvoirs publics : un groupe de travail, présidé par le Directeur de la Construction, Georges Mercadal, se constitue fin 1981 afin de trouver de nouvelles voies de développement de la coopération d'habitation. Dix ans après l'adoption des lois "scélérates", l'administration, l'Union des HLM, la Fédération des Coopératives HLM et les derniers représentants de la coopération non-HLM s'asseyent autour d'une table. La commission, "*prenant comme hypothèse l'existence d'une demande de coopération fondée sur des raisons financières et sur un désir général de plus grande participation*", travaille sur plusieurs formules d'occupation coopérative du logement intermédiaires entre la location et l'accession. Trois statuts sont évoqués dans le rapport présenté en décembre 1982.

La coopérative de locataires se rapproche des expériences autogestionnaires qui ont émaillé l'après-mai 1968. Un bailleur, qu'il soit public ou privé, confierait la gestion d'un immeuble à ses locataires regroupés pour l'occasion en coopérative. Cette dernière est propriétaire, par la conclusion d'un bail emphytéotique avec le bailleur, des logements. Le coopérateur verse à la coopérative une redevance égale au remboursement des emprunts contractés pour l'édification des logements, à laquelle s'ajoute une rémunération du propriétaire et de la coopérative, ainsi qu'une cotisation au fonds de garantie mutuelle et une quote-part de la provision pour grosses réparations. A l'issue de la phase de remboursement des prêts, la

pleine propriété des logements peut être transférée à la coopérative.

Ce système de location collective, très proche des propositions du mouvement coopératif HLM dans les années 1960, pourrait s'appliquer aussi bien en milieu HLM que dans le secteur privé.

La coopérative d'attribution en jouissance est la seconde formule avancée par la commission. S'inspirant des coopératives suédoises, la commission propose que l'apport en capital du coopérateur pour l'édification de son logement lui donne, en contrepartie, un droit d'occupation incessible et transmissible de son logement ainsi qu'un droit de regard sur la gestion de la coopérative. Cette dernière est le propriétaire des logements et, comme pour la coopérative de locataires, le coopérateur lui verse un loyer reflétant l'annuité de remboursement des prêts et les frais annexes (gestion, provisions pour grosses réparations, fonds de garantie).

La troisième formule est celle de la location coopérative, resuscitée pour l'occasion : les logements demeurent la propriété d'une société coopérative de production avec laquelle le coopérateur conclut un bail de location coopérative. A l'échelle de chaque programme est constituée une unité coopérative qui interviendra dans la gestion et le montant des charges. Un ou plusieurs de ses membres représentent l'unité au conseil d'administration de la SCP. Le coopérateur fournit un apport initial de 5 % puis verse un loyer qui correspond au loyer d'équilibre de l'opération.

Les trois propositions du rapport Mercadal sont finalement très proches les unes des autres : si le coopérateur est appelé à verser un loyer d'équilibre qui suit le profil des prêts, la différence réside dans la personnalité morale du propriétaire : un bailleur jouant le jeu de la coopération en accordant un bail emphytéotique à une coopérative de locataires, les coopérateurs regroupés en coopérative dite d'attribution en jouissance, une société coopérative de production. La propriété n'est jamais individuelle mais toujours collective. Ne sont concernés que les immeubles ou opérations groupées neufs.

Si l'intérêt économique de ces formules pour le coopérateur reste à démontrer, force est de constater qu'aucun financement spécifique n'a été mis en place et qu'aucune de ces propositions n'a fait l'objet d'expérimentations, encore moins de généralisation. De là à en conclure que la réflexion initiale de la commission se basait sur une vision erronée de l'attente des français...

Mais cette voie sera creusée par la Fédération qui y voit le moyen de distinguer la production des coopératives HLM des autres promoteurs immobiliers. C'est ainsi qu'à partir de cette période, elle ne cessera d'appeler à la constitution d'une politique sociale d'accès à la propriété, tout d'abord définie par des financements spécifiques (PAP puis PAS) mais également par des formules particulières.

La location-accession constitue, au bout du compte, la traduction la plus tangible du foisonnement de propositions du début de la décennie 80. Le principe de ce système est de permettre à des familles modestes qui peuvent faire un effort financier d'accéder à la propriété après une phase locative au cours de laquelle une part des loyers versés constituerait l'apport personnel. Robert Darnault, président de la Fédération de 1977 à 1983, en fera la principale proposition d'un rapport présenté en 1982 au Conseil économique et social sur le thème de la fluidité entre les statuts de locataire et de propriétaire. La loi du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière jette les bases juridiques de ce nouveau contrat. Plusieurs coopératives d'HLM seront très actives et produiront plusieurs centaines de logements sous ce régime. Mais les difficultés économiques et sociales des candidats à l'accès et la complexité du montage juridique l'ont rendu beaucoup moins attrayant. En particulier, les financements aidés ne sont pas adaptés à ce type d'opération, la phase locative devant être supportée par un financement accession (PAP) trop cher. Or, le mode de financement joue un grand rôle dans le succès d'une opération de location-accession.

La participation

Une coopérative ne fonctionne pas comme une société de droit commun. Elle n'a pas la même relation avec son "client" qui est un actionnaire et est partie prenante dans le fonctionnement de la coopérative. Le premier effort des coopératives est donc de revaloriser la place des coopérateurs, au moyen de mécanismes de participation.

Sur les bases de cette réflexion, la Fédération élabore, en 1985, un plan d'action baptisé "CPC" pour "concertation, participation et coopératives". Avec l'appui technique d'Yves De Lagausie, venu de la coopération non-hlm, la Fédération encourage les SCP à se lancer dans des opérations d'habitat coopératif concerté. Les accédants sont invités, au sein d'ateliers, à concevoir leur logement, avec l'assistance d'un architecte qui veillera au respect des contraintes techniques et économiques. Réservée à de petites opérations d'une trentaine de logements, la démarche "CPC" s'inscrit dans une volonté

de spécifier l'offre des coopératives, tout en attendant des économies (de commercialisation, de frais financiers, dans l'après-vente).

Le plan s'étale sur 3 ans et se fixe un objectif de production de 300 logements pour 12 sociétés. L'une des opérations les plus marquantes, "La Forgerie", se déroule à Rennes. Elle est d'autant plus intéressante qu'il s'agit de la première opération conduite par "l'Habitation Familiale", après une décennie d'inactivité. Sur les 71 logements construits, 11 sont destinés à la location et les plans sont élaborés par les locataires eux-mêmes.

Une autre opération s'est déroulée, non sans difficultés, à Montmélián (Savoie). Le projet de la place de l'Eglise, conçu par la "Savoisienne" et la commune, prévoit l'édification, en plein centre-ville, d'une trentaine de logements en accession et de plusieurs équipements collectifs (une bibliothèque et deux niveaux de parking). Un atelier d'habitants, animé par un architecte, est chargé d'influencer la conception de l'ensemble. Il se réunira tous les quinze jours pendant quatre mois.

Cependant, la participation des habitants à la conception de leur logement a vite montré ses limites. Qu'il s'agisse du recrutement des ménages, de la phase de conception des logements ou du résultat économique de la participation, cette méthode n'est guère satisfaisante. Les ménages ont pu être déçus par la marge de manœuvre dont ils disposaient, en particulier en collectif : les contraintes techniques et économiques ainsi que la recherche d'un consensus entre les ménages parties-prenantes, limitent sérieusement l'expression libérée de l'habitant ! Le recours à une SCCC a aussi pu apparaître comme un facteur de rigidité.

Pour la SCP, ce type de démarche est également contraignant. Elle entraîne un surcoût dû à l'accompagnement des ménages mais aussi à la défection des candidats, rebutés par les délais de conception et de réalisation, plus important. Enfin, elle ne peut réussir sans l'implication de la coopérative et de ses dirigeants dans la démarche participative.

De fait, le bilan de la démarche "CPC" sera en deçà des objectifs, ambitieux, que s'était fixée la Fédération. Les coopératives HLM n'ont pas adhéré au projet, les obstacles sur le chemin de la participation étant, il est vrai, nombreux.

La définition d'un produit coopératif

Pour se distinguer de la production traditionnelle, les coopératives d'HLM entament également une réflexion sur les produits qu'elles proposent. Deux démarches sont identifiées.

La première privilégie l'approche en terme de produit dont l'objectif est de réduire le coût de construction du logement. Plusieurs études sont lancées, en particulier en liaison avec des coopératives du bâtiment. Un "pavillon coopératif" à ossature en bois est même réalisé par les SCP "Berry Centre Prestations" et "Le Centre coopératif de construction" en 1979 à Fussy, près de Bourges. Cette démarche n'aura cependant aucun prolongement.

Une deuxième démarche consiste à adopter une approche économique pour faciliter l'accession des plus modestes et diversifier les sources de financement. L'expérimentation dans ce domaine porte sur le prêt-à-finir et l'apport-travail. Tout d'abord proposé par la Fédération, cette formule fait l'objet d'un groupe de travail Interfédéral au sein de l'Union des HLM, les coopératives étant les plus présentes (18 sur un total de 24 organismes intéressés).

Le logement "prêt-à-finir" concerne des populations qui n'ont pas toutes la capacité de faire face aux charges habituelles induites par l'accession. Il répond aussi à un besoin exprimé de personnaliser son logement. Le financement de ce produit se fait pour partie avec de l'apport-travail, ce dernier devant être reconnu comme l'équivalent d'un apport financier. Cet apport-travail serait encadré par des professionnels, soit des entreprises intervenant sur le chantier, soit par la SCP. Ce produit se rapproche de la philosophie des Castors, la Fédération regardant attentivement la continuité de ce mouvement.

Le financement de ce produit n'est rendu possible que par l'implication de l'Etat et l'octroi de crédits de catégorie 1 ainsi que d'une subvention au titre de l'expérimentation. Cinq dossiers sont déposés au Ministère du logement en 1981. Mais le schéma initial, se basant sur des opérations déjà lancées et converties sur le tard au principe du "prêt-à-finir", ne suscite pas l'adhésion des coopératives. Les simulations menées alors chiffrent l'économie réalisée sur le bâti à 10 % au maximum.

En 1982, le dossier est relancé, en prenant pour base des opérations non encore montées. Une expérimentation est menée à la Roche-sur-Yon, par la "Coopérative vendéenne du logement" : l'opération de la SCCC "La Suifferie" concerna 10 logements en accession à la propriété. Les coopérateurs volontaires intervinrent sur le chantier l'équivalent de 600 heures sur 8 mois, encadrés par un moniteur. Ils eurent également la charge des travaux intérieurs de tapisserie et de peinture. L'opération bénéficiait d'un prêt PAP maximum et d'une subvention du ministère du Logement. L'économie réalisée (15% du prix de construction environ) était néanmoins en deçà des estimations préalables (25 %).

L'expérience de la Roche-sur-Yon ne connaîtra pas de suite, avant que ne soit lancé l'appel à propositions "Un logement pour les plus démunis" en 1991.

LE RENOUVELLEMENT DE L'ACTION FEDERALE

La démission de Léon Robert et les épreuves législatives de 1971 ont conduit à un profond bouleversement de l'équipe fédérale mais également des orientations poursuivies par la Fédération. En position de défense, elle va tenter de relancer une dynamique propre aux coopératives HLM. Cela passe par la recherche de relais pour défendre la cause des coopératives d'habitation mais aussi par un assainissement des sociétés et une assistance accrue de la Fédération.

Quand la Fédération des Coopératives HLM renoue avec l'Union des HLM

Léon Robert avait, tout au long de son mandat à la présidence de la Fédération, milité pour que les coopératives HLM disposent d'une large autonomie au sein de la grande "famille" HLM, déclarant même, en 1964, que *"les questions propres aux coopératives ne peuvent être discutées que par la Fédération nationale"*. Il pouvait pour cela arguer de la double appartenance des Coopératives au mouvement HLM et à la coopération. En outre, l'Union des HLM était dominée par les Offices et les Sociétés anonymes dont les préoccupations étaient principalement axées sur le secteur locatif social, et non pas sur l'accès coopérative. Enfin, à cela s'ajoutaient les inimités personnelles entre Léon Robert et le délégué général de l'Union, Maurice Langlet. D'où le statut de membre-associé accordé à la Fédération nationale en 1960 : elle est représentée au comité directeur de l'Union, participe aux congrès HLM et ses membres peuvent accéder aux services interfédéraux. Mais le pouvoir d'orientation et de négociations avec les pouvoirs publics demeuraient dans les mains de la Fédération, L'épisode de 1971 a révélé crûment l'isolement du mouvement coopératif HLM.

Pour Bernard Bruzy ("Coopérative de Haute-Garonne", Toulouse) puis Robert Darnault ("Coopérative HLM de Bourges"), élu président en 1977, il convient de modifier la donne, même si cela n'est pas de gaieté de cœur. Des contacts sont pris au début des années 1970 des deux côtés, Albert Denvers faisant, à plusieurs reprises, des propositions. Si les esprits des uns et des autres se préparent à ce rapprochement, les discussions achoppent sur les relations financières et sur le partage des tâches. La Fédération tient à conserver un secrétariat fédéral et un rôle politique, l'Union devant se cantonner dans une fonction administrative de soutien aux fédérations

et aux organismes. En 1975, le principe d'un déménagement de la Fédération dans les locaux de l'Union est adopté par le Conseil fédéral. Une fois levées les interrogations sur l'autonomie du secrétariat fédéral et sur la participation financière à l'Union, un accord est trouvé en 1977 et la Fédération nationale intègre le 1^{er} juillet 1978 les murs fraîchement acquis de l'Union au 14 rue Lord Byron.

Ce rapprochement ne se fait pas sans réticences de la part de la direction de la Fédération comme des membres du Conseil fédéral, mais il s'agit pour eux d'un passage obligé pour la défense de la forme coopérative dans l'habitation. Il intervient aussi dans un contexte nouveau : l'Union des HLM est en pleine rénovation et s'est engagée, sous la houlette de Robert Lion, dans l'élaboration de son Livre blanc. L'Union des HLM apporte ainsi son poids institutionnel aux revendications des coopératives HLM à un moment difficile de leur histoire.

L'intercoopération ou le retour aux sources ?

Comme s'il s'agissait de prévenir un poids grandissant de la culture HLM au sein des coopératives, mais aussi pour renouer avec un idéal coopératif qui avait peut-être été altéré face à l'importance des besoins en logement à satisfaire, la coopération HLM va s'attacher à renouer des liens avec le monde coopératif. Membre fondateur, depuis 1968, du Groupement national de la coopération (GNC) qui regroupe 14 familles coopératives, la Fédération entame dans les années 1970 un dialogue avec les coopératives du bâtiment ou de la banque pour faire émerger des synergies possibles. Cette démarche s'inscrit dans une défense des valeurs sociales de la coopération dont les responsables de la Fédération sont héritiers en même temps que les derniers dépositaires.

Premier fruit de cette orientation, la création, en 1972, de l'association Promocoop : elle regroupe, outre la Fédération des coopératives HLM et deux organismes dont elle a suscité la création dans les années 1960 (Coop Logement, collecteur de la PEEC et Habitat-Crédit, organisme financier), deux mouvements de coopératives d'habitation non-hlm (Logicoop France et le Centre national de la coopération d'habitation, plus connu sous le nom de mouvement des Cités Coop), un groupement de coopératives ouvrières de production, Coopebat Union, ainsi que deux autres structures coopératives intervenant dans la réalisation d'équipements publics. Promocoop ambitionne de démarcher les collectivités locales et de leur proposer une prestation globale en aménagement urbain.

C'est ainsi que le 27 janvier 1973 Promocoop signe une convention avec la commune d'Hérouville Saint-Clair, à proximité de Caen. Le

maire, un jeune élu socialiste de 27 ans du nom de François Geindre, souhaite achever l'aménagement de la ZUP située sur sa commune : deux quartiers restent à bâtir (le Val et la Cité) et l'équipe municipale a la volonté d'en faire des exemples de concertation et de partenariat, dans l'esprit des Groupes d'action municipale (GAM). Promocoop se voit confier les opérations de construction dans ces deux quartiers, soit, pour l'année 1973, 250 logements collectifs locatifs sociaux, 300 logements collectifs privés et 175 logements individuels en accession à la propriété. C'est à l'association de sélectionner les promoteurs et d'assurer la coordination avec la municipalité. Cependant, Promocoop ne pourra tenir ses engagements, la réalisation des programmes prenant du retard. L'association semble avoir eu du mal à coordonner une mission de cette importance. Début 1974, François Geindre résilie la convention qui lie sa commune à Promocoop. Cette dernière structure se trouve en fait très affaiblie par les difficultés que rencontre chacun de ses membres et, malgré une tentative de relance initiée par la Fédération des coopératives HLM autour du thème de la rénovation urbaine à la fin des années 1970, ne jouera plus aucun rôle.

De même, la naissance, en 1978, d'un comité de liaison de l'habitat coopératif entre la Fédération, le Centre national des constructeurs coopératifs et la Confédération des coopératives de construction et d'habitation ne débouchera sur aucune action concrète.

Ce retour voulu aux sources de la coopération remet également au goût du jour les caisses de solidarité qui étaient auparavant constituées entre coopérateurs pour apporter une aide aux "accidents de la vie".

La coopération HLM trouve enfin en 1984 une nouvelle tribune pour défendre ses intérêts : le décret du 4 juillet 1984 reconnaît à la Fédération nationale, avec le soutien de l'Union des HLM et du GNC, le pouvoir de proposer un membre au Conseil économique et social, au titre de la coopération d'habitation. Jusqu'à présent, ce représentant était nommé par le Premier ministre, sans qu'il choisisse parmi des coopérateurs. C'est par ce biais que Robert Lion fut membre du CES de 1974 à 1979.

Assainir les coopératives HLM : la révision coopérative et l'analyse annuelle des bilans

Les accusations portées à l'encontre des coopératives HLM au début des années 1970 ont amené ces dernières à se doter de structures d'assistance et de contrôle. Au-delà de la caution financière que peuvent apporter ces structures, elles ont vocation à faire reposer le nouveau développement des coopératives HLM sur des bases saines.

Le premier acte est de doter la Fédération d'une véritable équipe, indépendante de toute coopérative. C'est dans ce sens qu'est nommé Daniel Pétrequin directeur fédéral en 1970, assisté de Michelle Tixador-Lebrun, qui devient à son tour directrice en 1978, lors du retour des coopératives HLM au sein de l'Union des HLM.

La première structure mise en place, dans les mois qui précèdent le vote des lois de juillet 1971, est l'Association pour la révision, l'assistance et la garantie des sociétés coopératives (A.RE.COOP), sur le modèle de ce qui se pratiquait dans d'autres branches de la coopération. Dans un premier temps, A.RE.COOP fait appel au volontariat des sociétés, apportant sa garantie financière en échange d'un audit. La loi de 1983 sur l'économie sociale rend la révision coopérative obligatoire pour les sociétés coopératives HLM qui obtiennent des extensions de compétence. En 1992, l'obligation est étendue à l'ensemble des sociétés. De fait, les coopératives HLM seront la première famille HLM à avoir mis sur pied une procédure de contrôle et d'assistance aux organismes.

Tous les cinq ans, les coopératives HLM doivent se soumettre à un audit complet, qui touche aussi bien la structure financière que l'organisation et le management. Cette révision est souvent l'occasion d'impulser un dialogue avec les responsables de la société et de définir des orientations stratégiques. Initiée en 1986, la procédure de révision coopérative a été profondément remaniée en 1993 : elle s'attache à mieux prendre en compte les procédures de contrôle interne, l'analyse juridique des statuts de la société et des conventions qui lie la coopérative à des partenaires extérieurs. Les membres du Conseil d'administration en sont obligatoirement destinataires.

La révision coopérative ne suffirait pas, à elle seule, à garantir la bonne santé du mouvement HLM. Si elle constitue un élément indispensable, sa périodicité ne suffit pas à détecter suffisamment tôt les situations difficiles. La révision est complétée par un dossier individuel de situation (DIS) établi chaque année depuis 1978 par le dispositif d'autocontrôle de l'Union des HLM, sur la base des bilans transmis par les sociétés coopératives. Une analyse sur place peut être proposée à la société, si la situation le justifie. On parle alors de contrôle de niveau 2. Un troisième niveau, sur le fonctionnement et le management des organismes a été mis en place en 1988 par l'Union des HLM, mais il présente de nombreuses similitudes avec la révision coopérative et n'est donc pas proposé aux coopératives d'HLM.

Avec les lois de 1971, les dirigeants du mouvement coopératif ont pris conscience de l'importance de doter le mouvement coopéra-

tif HLM des instruments de contrôle et d'assistance qui lui faisaient défaut. Les pouvoirs publics se montrent particulièrement attentifs à ce progrès : à plusieurs reprises, ils n'hésitent pas à intervenir et à provoquer les évolutions indispensables à l'assainissement des coopératives HLM.

Le rapport Dubesset et ses conséquences

En mai 1988, le Directeur de la construction confie à la Mission d'inspection spécialisée des HLM (aujourd'hui la MIILOS) un rapport sur l'extinction des SCLA et des SCP sans activité, en évaluant *"l'ampleur du problème posé par ces coopératives, le calendrier correspondant et les différentes manières d'y faire face."*³⁷ Cette tâche est menée par un groupe de travail, autour d'Yvon Dubesset. Les conclusions de ce rapport, remis au Directeur de la Construction fin janvier 1989, sont un véritable électrochoc : *"les sociétés coopératives de location-attribution, de production et de construction sont en situation de risque général et en situation de gros risques pour 10 % environ d'entre elles ; les mesures importantes et rapides sont à prendre pour éviter des sinistres ou les limiter et celles préconisées dans ce rapport, volontairement simples et peu nombreuses vont dans ce sens. Elles ne constituent cependant qu'un minimum et doivent s'accompagner d'un arrêt de toutes mesures de transformation de sociétés, d'extension de compétences, d'extension statutaire des activités."* Et Yvon Dubesset d'appeler la profession à un assainissement, seul moyen de relancer la coopération HLM.

Le rapport dresse un portrait sans complaisance des coopératives d'HLM : l'étude des dossiers de toutes les sociétés inspectées par l'administration depuis 1985 a mis à jour une série de risques qui pèsent tout autant sur les SCLA en fin de vie que sur les SCP et les SCCC.

Les SCLA sont ainsi soumises à un risque de non-remboursement des emprunts contractés au nom de leurs locataires-attributaires. De même, la pratique de prêts accordés à d'autres organismes d'HLM peut se révéler dangereuse car elle diminue les fonds propres des coopératives HLM. Ces sommes ne sont d'ailleurs pas toujours provisionnées. Autre risque : 30 % des SCLA étudiées n'assurent pas leur équilibre de gestion. Le plus souvent, ces situations, latentes ou réelles, sont masquées par une trésorerie abondante, les administrateurs étant peu présents et pas toujours au fait de la véritable situation financière de leur société.

³⁷ Cf. lettre de mission.

Le jugement est tout aussi critique pour les SCCC : si les risques de non-commercialisation sont réduits par la garantie exigée, le coût du prêt relais hypothèque sérieusement l'équilibre de l'opération, obligeant la SCP à revaloriser le prix de vente des logements et à supporter seule ce coût si elle l'a garanti. La nature coopérative de la SCCC est également occultée, l'accédant n'étant pas toujours informé de son statut et des contraintes qui y sont liées. Ces risques sont d'autant plus importants que les SCP sont des sociétés récentes à faibles capitaux. La tentation est alors grande de se lancer dans une course à l'activité pour combler les pertes.

Yvon Dubesset propose des mesures qui reposent sur une plus grande clarté des comptes des sociétés et une anticipation réaliste de leur évolution. Le rapport note d'ailleurs que la forme coopérative a fait ses preuves mais que *"le rôle joué par la profession laisse perplexé face à ses grands maux qui n'ont pas reçu de remèdes."*

Les SCLA, qui sont peut-être le maillon faible de la famille coopérative HLM, font désormais l'objet d'une analyse prévisionnelle à long terme, afin de mieux anticiper la fin des attributions. Les derniers prêts en gestion courent jusqu'en 2003.

L'ouverture du capital des SCP et leur regroupement sont vivement encouragés, dans une perspective de renforcement de leurs moyens financiers.

Le rapport Dubesset apparaît pour la Fédération comme un moyen utilisé par les pouvoirs publics afin de faire réagir le Mouvement coopératif HLM et l'amener à prendre des décisions fortes. De fait, les responsables fédéraux ne contestent pas le constat dressé par le rapport, tentant seulement d'atténuer certains aspects. Sur la base du rapport, les pouvoirs publics (Ministère du logement et Délégation à l'économie sociale) et la Fédération négocient un protocole d'accord, signé le 14 mars 1990, qui précise les engagements de la Fédération à l'égard de la tutelle et le soutien de cette dernière aux sociétés en difficultés. Ainsi, le Ministère du logement s'engage à adapter le cadre juridique des SCP, contre un effort de clarté et de suivi de la situation économique des sociétés par la Fédération.



Chapitre IV

Vers un renouveau de la coopération d'habitation ?

Le rapport Dubesset agit comme un aiguillon et oblige le mouvement coopératif HLM à se donner les moyens d'une véritable relance. Il aura donc fallu 20 ans à la coopération d'habitation pour renouer avec une croissance de son activité. Cela n'a pu se réaliser que par l'acceptation d'une profonde transformation du sens de la coopération d'habitation, rendue possible par le vote de la loi de modernisation de la coopération en 1992. Dès lors, les Coopératives deviennent de véritables opérateurs de l'habitat, en demeurant fidèles à leur histoire par la recherche constante d'innovations en matière de services aux locataires et aux accédants.

LA MODERNISATION DES ENTREPRISES COOPÉRATIVES : LA LOI DE 1992

Le statut juridique des SCP d'HLM présente des avantages indéniables (capital variable, égalité des coopérateurs...), d'autant plus que les compétences de celles-ci ne cessent de s'élargir pour regagner l'ensemble des champs perdus en 1971. C'est en 1992 que la loi du 13 juillet achève d'élargir les compétences des SCP à la vente directe aux accédants, à l'administration de biens, à la maîtrise d'ouvrage déléguée. Les SCP se voient également reconnaître le droit de construire par l'intermédiaire de sociétés de construction non coopératives (principalement les SCI) et donc de ne plus avoir recours à une SCCC. Elles peuvent aussi réaliser des locaux commerciaux et des bureaux lorsque ceux-ci sont accessoires au programme d'habitation. Enfin, elles voient la notion de prestation de services s'étendre.

L'évolution de l'environnement économique et des marchés locaux de l'habitat a cependant mis en lumière la sous-capitalisation des coopératives HLM, qui n'ont ni la taille, ni les ressources suffisantes pour développer une activité significative de manière saine.

Le défi de la modernisation

La forme coopérative a besoin de s'adapter à cette nouvelle donne : les coopératives HLM souffrent d'un manque de fonds propres et de compétences trop étroites, ce qui les handicape pour relancer ou même maintenir une activité significative. Aux coopérateurs-actionnaires individuels doivent s'adjoindre des personnes morales qui, seules, peuvent apporter les fonds et l'expertise indispensable à leur développement. D'ailleurs, la mutation des coopératives HLM en coopératives de production entraîne de nouveaux comportements de la part des actionnaires et le besoin de s'allier, voire de s'adosser, à d'autres coopératives ou organismes proches du logement social (organismes d'HLM, CIL, SACI, collectivités locales...).

L'esprit coopératif, indissociable d'une volonté sociale forte, n'est d'ailleurs plus une valeur très répandue. L'évolution des modes de vie et des mœurs de la société française favorise au contraire l'expression d'un individualisme marqué et d'un consumérisme averti. La coopération HLM se voulait militante : l'époque est au repli sur soi. Pour réagir, il faut compter ses forces et modifier le rapport à l'accédant : celui-ci est moins demandeur d'un statut de coopérateur que d'une accession économique, rapide et sûre. Dès lors se pose la question du mode de fonctionnement des coopératives et des règles qui régissent son capital. Une coopérative a un capital variable partagé entre les bénéficiaires de la coopérative, qui chacun disposent d'une seule voix quel que soit le nombre d'actions possédées. Les actions ne sont pas rémunérées au-delà d'un plafond (le taux du livret A). Comment attirer des partenaires financiers dans ces conditions peu attractives, sans que la possession d'actions d'une coopérative fasse figure d'une bonne œuvre ? Et comment organiser l'ouverture capitalistique des coopératives tout en respectant les valeurs fondamentales de la coopération ?

Cette question se pose avec acuité en 1986, lors de la réforme des clauses-types des coopératives HLM. Pour les dirigeants fédéraux, la loi de 1947 portant statut de la coopération mérite d'être modernisée. Point-clé de cette réforme envisagée : le relèvement du plafond de présence des personnes morales dans le capital ainsi que la modification du mode d'intéressement des actionnaires. La révision des règles de souscription au capital doit entériner la situation de certaines coopératives. Le décret de 1965 et les lois de 1971 et 1975 avaient poussé certaines d'entre-elles à créer d'autres structures pour poursuivre leur activité, le plus souvent sous la forme de société anonyme d'HLM. La coopérative se trouve ainsi impliquée dans un "groupe HLM". D'autres coopératives n'ont dû leur survie au cours des années 1970 qu'à l'intervention de partenaires extérieurs (organismes collecteurs du 1 % logement, Crédits immobiliers, banques...).

La question n'agite pas les seules coopératives HLM, loin s'en faut. L'ensemble du mouvement coopératif est concerné, le Groupement national de la coopération et la Délégation à l'économie sociale alimentant les réflexions des uns et des autres. C'est donc uni que le mouvement de la coopération française participe à ce qui devient la loi du 13 juillet 1992, modifiant le statut de la coopération. La loi procède à une modernisation des textes en rapprochant le régime des sociétés coopératives de celui du droit des sociétés. Apportant une modification du cadre général, la loi aménage, pour chaque famille de coopératives, des dispositions particulières.

Dispositions de la loi de 1992	Application pour les Coopératives HLM
<p>Capital minimum</p> <p>Le capital minimum des sociétés anonymes coopératives est porté à la moitié du montant prévu pour les sociétés anonymes de droit commun, soit 125 KF</p>	
<p>Associés extérieurs et droits de vote</p> <p>Ouverture de capital à des associés non coopérateurs, dans la limite de 35 % du total des voix (49 % lorsque des coopératives sont présentes)</p>	<p>Les organismes d'HLM sont assimilés à des coopératives et peuvent bénéficier, en fonction de leur participation au capital, dans la limite maximale de 49 % des droits de vote</p>
<p>Rémunération des parts sociales</p> <p>Le plafond est le taux moyen semestriel de rendement brut des obligations des sociétés privées, publié par le ministère des finances</p>	<p>Les SCP et SCLA sont soumises à un régime particulier : les parts sociales ne peuvent être rémunérées à un taux supérieur à celui du livret A, majoré au maximum de 1,5 (législation HLM)</p>
<p>Sortie du statut coopératif</p> <p>Admis sur autorisation du ministre, si la survie de l'entreprise en dépend, après avis du Conseil de la coopération et du Conseil supérieur des HLM (pour les coopératives d'HLM)</p>	<p>En cas de sortie du statut coopératif, les réserves existant au jour de la transformation sont régies par la législation HLM</p>
<p>Nouveaux instruments financiers</p> <p>Les coopératives sont autorisées à émettre des parts sociales et des parts à intérêt prioritaire sans droit de vote</p>	<p>Les SCP sont autorisées à transférer leurs réserves, uniquement à d'autres SCP, après avis du Conseil supérieur de la coopération Les SCLA sont autorisées à transférer leur réserve à tout organisme d'HLM.</p>
<p>Autres dispositions</p>	<p>Les locataires sont autorisés à être associés de la SCP Les SCLA sont autorisées à solliciter leur transformation en SCP, durant un an</p>

La principale disposition de la loi est de relever le capital minimum des sociétés coopératives de 10 000 F à 125 000 F, soit la moitié de ce qui est demandé aux sociétés anonymes de droit commun. Cette disposition n'est pas sans conséquence sur la structure et l'évolution des coopératives HLM : il leur faut recomposer leur actionnariat, parfois constitué essentiellement (voir uniquement) de personnes physiques. C'est l'occasion de redéfinir les objectifs de la coopérative et les appuis qu'elle peut mobiliser. Toutefois, la liberté d'incorporer les réserves au capital (dans la limite du capital légal) ouverte par la loi a pu atténuer ce phénomène.

La loi de 1992 permet à chaque coopérative HLM d'ouvrir son capital à des associés non coopérateurs. Ces associés peuvent détenir le capital de la société sans limitation, avec toutefois une limitation des voix : ils détiennent des droits de vote proportionnels à leur apport en capital, dans la limite de 35 % des voix, ou 49 % lorsqu'il s'agit de coopératives ou d'organismes d'HLM. Dans tous les cas, les coopérateurs personnes physiques détiennent au moins 51 % des droits de vote.

L'apparition de nouvelles catégories d'actionnaires entraîne celle de collèges : un premier groupe (le collège A) regroupe les coopérateurs utilisateurs de la coopérative HLM. On y trouve des locataires attributaires, les personnes achetant ou faisant construire leur logement par l'intermédiaire de la coopérative, mais également des organismes d'HLM qui font appel aux services de la coopérative. Dans ce collège, la règle "un homme, une voix" prévaut.

Un deuxième groupe réunit les associés non-utilisateurs des services de la coopérative, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales. La règle de votation applicable est ici celle du droit des sociétés, en proportion du capital détenu, dans la limite des 35 (ou 49 %) évoqués ci-dessus. Ce groupe est donc scindé en deux collèges : le collège B avec les associés non-HLM et non-utilisateurs des services de la coopérative et le collège C où l'on retrouve les organismes HLM non-utilisateurs.

Le coopérateur reste au centre du dispositif : le collège A, auquel il appartient, est majoritaire en droits de vote, et ce quelque soit son niveau de participation au capital. Cependant, le décompte des voix se fait en fonction des coopérateurs présents, la majorité du collège A n'est donc que bien souvent virtuelle. Si la coopérative est d'ailleurs tenue de proposer ses services aux seules personnes détenant au moins une action de son capital, force est de constater que très souvent l'accédant souscrit cette action sans le savoir, et la revend de la même façon à la livraison du logement. De ce fait, le

collège A est composé pour partie de coopérateurs "temporaires", le plus souvent représentés par la coopérative elle-même. Ceci s'explique aisément par la nature économique de l'acte d'achat d'un logement : il s'agit d'un processus à priori non répétitif et non fongible. Les acheteurs n'ont donc aucune raison particulière de demeurer sociétaires alors qu'ils n'ont recours aux services de la coopérative HLM qu'une seule fois !

Face à cet actionnariat volatile, il est donc nécessaire de réduire l'incertitude qui pèse sur le contrôle de la structure coopérative. En s'appuyant sur une ou plusieurs personnes morales qui se voient reconnaître une véritable place, les coopératives HLM ont désormais les moyens de stabiliser leur actionnariat de base.

Si les dispositions relatives au droit de vote issues de la loi de 1992 sont facultatives, la Fédération des coopératives a choisi de les incorporer dans les statuts-types des sociétés coopératives d'HLM, leur donnant un caractère obligatoire.

De nouvelles formes de partenariat

La loi de 1992 lève un tabou : la présence de personnes morales ou physiques investisseurs de la coopérative. Cette présence devient d'autant plus indispensable que les coopératives du secteur HLM affrontent, depuis plusieurs années, une déconnexion entre le statut d'utilisateur des services de la coopérative et celui d'associé au capital. L'ouverture du capital social constitue ainsi, pour de nombreuses coopératives, et parallèlement à la procédure de transformation de SCLA en SCP, la solution pour sauver les sociétés en difficulté et pour relancer une activité erratique depuis 1971.

L'arrivée de nouveaux actionnaires, professionnels de l'immobilier, apporte de nouvelles compétences au sein des conseils d'administration et facilite la mise au point d'un plan stratégique de développement. Les liens capitalistiques qui se créent, en particulier au sein du mouvement HLM, favorisent les synergies ainsi que les services offerts aux tiers, ces groupes HLM étant à même de proposer une large palette de prestations.

Le mouvement HLM est ainsi le premier à se lier aux coopératives. Ces liens sont anciens, mais la loi de 1992 leur a redonné une nouvelle dimension. La complémentarité des compétences entre une coopérative, un Office ou une société anonyme trouve tout son sens au sein d'un "groupe HLM". Parfois, cette complémentarité se réalise entre coopératives d'HLM mais cela est loin d'être le cas le plus fréquemment rencontré. Pour un organisme d'HLM, la prise

de participation dans le capital d'une coopérative HLM s'inscrit bien souvent dans un projet stratégique. La coopérative donne l'opportunité d'élargir son champ géographique d'intervention, celui-ci étant strictement défini par la réglementation. Elle maîtrise des métiers qui sont marginaux dans les Offices et les S.A. mais qui constituent un axe de développement, comme la gestion de syndic ou l'accès à la propriété. Mieux encore, le rapprochement avec une coopérative HLM dote le nouveau groupe HLM d'un outil souple et spécialisé, capable d'intervenir sur des niches (accession très sociale, maîtrise d'ouvrage déléguée, intervention en milieu rural...).

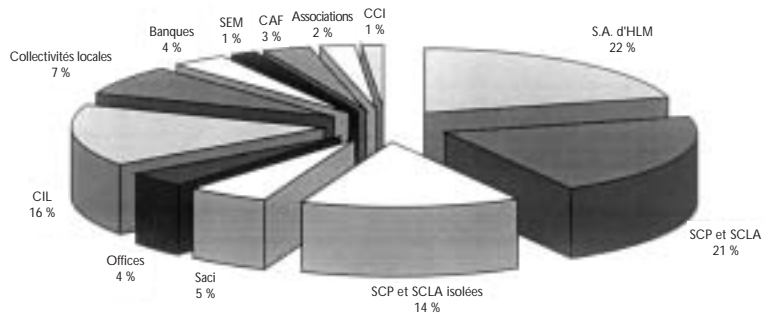
C'est ainsi que plusieurs OPAC sont entrés au capital de coopératives HLM afin d'élargir leur compétence géographique à de nouveaux départements, ou pour développer une activité spécialisée en isolant les risques pris. C'est également le cas de quelques sociétés anonymes d'HLM. Ces rapprochements se traduisent parfois par la mise en commun du personnel et des moyens techniques.

Pour les Sociétés de Crédit immobilier, l'adjonction d'une coopérative HLM est un moyen de poursuivre une activité de promotion immobilière que restreint leur statut de 1991.

Les dispositions de la loi de 1992 favorisent aussi le rapprochement entre les coopératives et les collecteurs du 1 % logement. Ces derniers saisissent l'opportunité d'une alliance avec des promoteurs sociaux afin de satisfaire la demande des entreprises, au moment où les pouvoirs publics les incitent à soutenir l'accès à la propriété. La prise de participation au capital d'une coopérative HLM constitue aussi une alternative défiscalisée à la société de titre 5. C'est ainsi qu'en 1996, les CIL sont présents au capital de 58 coopératives, et occupent, dans 21 d'entre-elles, une position prépondérante.

Un troisième groupe de partenaires se lie aussi aux coopératives : les banques de l'économie sociale. Avec les collectivités locales, ce sont les partenaires naturels des coopératives. Leur entrée au capital d'une coopérative se justifie souvent par une stratégie de diversification de leurs débouchés, les prêts immobiliers apportant à la banque une clientèle captive pour 10 à 15 ans.

Les actionnaires prépondérants de 158 sociétés coopératives d'HLM en 1996

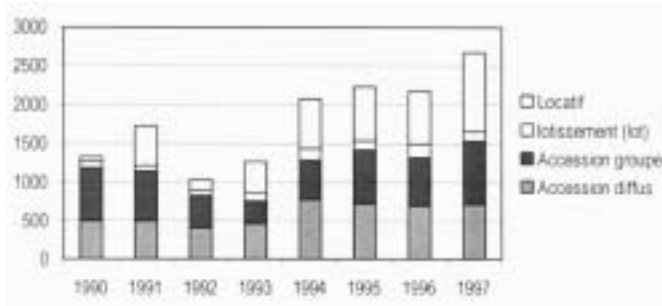


Source : FNSC-HLM

Cinq ans après son adoption, les effets de la loi de 1992 sont indéniables : les coopératives d'HLM ont su se restructurer, s'intégrer dans des groupes, HLM ou autres, et relancer une activité sur les bases d'un projet stratégique, qu'il s'agisse de l'accèsion traditionnelle ou très sociale, du locatif, ou d'activités plus spécifiques (lotissement, gestion de syndic...). En corollaire, la santé financière des sociétés coopératives s'est affermie, en liaison avec un renforcement des instruments de contrôle fédéraux. Les analyses du dispositif d'autocontrôle et de la révision coopérative se sont perfectionnées pour prendre en compte l'ensemble des aspects de l'activité des coopératives afin de devenir de véritables outils d'aide à la décision.

Paradoxalement, ce sont les coopératives d'HLM n'ayant pas, ou peu, d'actionnaires personnes morales qui assurent une part majeure de la production du mouvement. Cependant, les effets de la recapitalisation des coopératives commencent à apparaître, les coopératives concernées reprenant peu à peu leur activité.

Production de logements des coopératives d'HLM (1990-1997)



Source : FNSC-HLM

Malgré les effets positifs indéniables de la loi de 1992 qui a abouti à la transformation en SCP de la moitié des SCLA alors en sommeil ou en difficulté, une quarantaine de SCLA, isolées ou adossées, n'a pas encore franchi le pas. Ces structures se contentent de gérer les derniers prêts de leurs accédants. Dans ce contexte, la vie coopérative de ces structures est très réduite, le seul événement restant l'attribution du logement. Le plus souvent, celle-ci se réduit à une notification écrite... En fait, la dissolution d'une SCLA témoigne du désengagement de ses actionnaires, qu'ils soient personnes physiques ou morales. Mais peut-on reprocher à une coopérative de taille modeste, n'ayant plus construit depuis de nombreuses années et dont la gestion repose sur des bénévoles de souhaiter se dissoudre à l'issue du remboursement des emprunts ? Pourtant, la souplesse et la pertinence de l'instrument coopératif plaident pour le maintien des structures existantes et leur adossement. En ce sens, l'obligation de solliciter un agrément pour se transformer en SCP constitue un frein, non justifié, à la remise en activité des SCLA. Ce frein sera levé par le Parlement en 1998.

La mise en place d'instruments financiers au service du Mouvement coopératif HLM : la SDHC et les placements militants

Parallèlement, le mouvement coopératif HLM a remobilisé des instruments créés les années passées mais qui n'avaient pas su se développer. C'est en particulier le cas de la Société pour le développement de l'habitation coopérative (SDHC). En 1980, l'Assemblée générale adopte le principe de la création d'une société coopérative fédérale dont l'objet serait d'intervenir dans le capital des coopératives HLM pour en sécuriser l'actionnariat. Un an plus tard est créée la SDHC.

En fait, elle se concentre d'abord sur la création des SCCC. Par sa participation au capital d'une SCCC, elle aide la SCP à atteindre le seuil de 20 % de souscriptions nécessaire pour démarrer les travaux. Une fois ce seuil atteint, la SDHC se retire de la SCCC. La SDHC peut également consentir des avances à court terme (de 3 à 9 mois) aux SCCC dont elle est actionnaire, afin de financer, à hauteur de 50 %, l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de l'opération. Dans les deux cas, la SDHC ne peut intervenir que pour le seul compte des SCP présentes à son capital.

En 1985, la loi bancaire impose à la SDHC de relever son capital minimum (7,5 MF) et hypothèque son avenir. Faute de trouver d'autres moyens d'augmenter son capital, la SDHC se transforme alors en une société de cautionnement mutuel, à l'activité très réduite.

En 1992, sur la volonté du Conseil fédéral, la SDHC réoriente ses interventions vers la prise de participation au capital des coopératives HLM actives mais qui souffrent d'un manque de fonds propres. Une société d'investissement à capital variable (SICAV), investie sur le marché monétaire, est créée afin de lui procurer des ressources par un mécanisme de solidarité : les sociétés coopératives HLM et leurs partenaires sont invitées à placer une part de leur trésorerie sur cette SICAV militante, dont une partie des frais de gestion est rétrocédée par le partenaire financier de l'opération à la SDHC. Celle-ci trouve là une source appréciable de financement, lui donnant les moyens de sa relance. Début 1997, plusieurs fonds communs de placement sont venus compléter la SICAV, formant une véritable gamme "solidaire".

Le fonctionnement de la gamme "solidaire"



La décision de prise de participation est du ressort d'un comité des engagements, composé de représentants de la Fédération, de la Caisse des dépôts et Consignations, de l'Union des HLM et de personnes qualifiées.

En 1994, trois sociétés ont présenté au comité d'engagement de la SDHC un dossier de demande de prise de participation à leur capital, chaque dossier contenant une analyse financière précise de la société et le projet stratégique qu'elle poursuit. En 1995 et 1996, la SDHC n'est intervenue qu'à deux reprises, mais en 1997, une dizaine de dossiers ont été présentés. Cet afflux résulte d'un élargissement des interventions de la SDHC aux sociétés coopératives cherchant à stabiliser leur actionnariat à l'occasion du relèvement du seuil minimum du capital des entreprises coopératives.

En 4 ans, c'est donc une vingtaine de sociétés qui ont sollicité la SDHC pour un montant global d'intervention de 1,2 MF.

Si la prise de participation de la SDHC au capital des SCP est souvent modeste, l'implication de cet outil fédéral dans le développement des sociétés est un moyen de provoquer un "effet de levier" et d'apporter la caution fédérale aux projets stratégiques des coopératives concernées vis-à-vis des autres partenaires invités à entrer au capital.

VERS UNE RECONNAISSANCE DE LA SPECIFICITE COOPERATIVE

Le nouvel élan du mouvement coopératif HLM résulte à la fois de sa modernisation, rendue possible par la loi de 1992, et du recentrage de son activité vers une promotion immobilière véritablement sociale. Sous l'impulsion de ses dirigeants, la coopération HLM retrouve son rôle de laboratoire expérimental du Mouvement HLM. En valorisant une approche originale et audacieuse de ses métiers, les coopératives HLM servent de "boîte à idées" à partir de laquelle il est possible de renouveler l'action des organismes d'HLM. Elles sont les « *chevaux-légers de l'accession, petites structures souples aux capacités d'adaptation importantes* »³⁸.

Cette régénérescence s'appuie sur l'important renouvellement des cadres du mouvement coopératif HLM. En 1989, le président de

³⁸ Jean-Louis Dumont, allocution de clôture de l'Assemblée générale de la Fédération, 2 avril 1996.

l'Habitat Coopératif Lorrain (Verdun), Jean-Louis Dumont, prend la succession de Daniel Pétrequin. Député de la Meuse, il su relayer efficacement les attentes du Mouvement lors du vote de la loi de 1992, déposant plusieurs amendements spécifiques aux coopératives d'HLM. Le Conseil fédéral s'est parallèlement ouvert à des personnalités rajeunies et d'horizons très divers, accentuant le professionnalisme des cadres du mouvement. Enfin aidé par l'Union des HLM, l'équipe fédérale s'étoffe, donnant à la Fédération des moyens accrus.

Le recentrage sur l'accession sociale à la propriété

Amorcé depuis une dizaine d'années, le recentrage des coopératives d'HLM sur l'accession à la propriété à destination des ménages modestes s'est renforcé au début des années 1990. La relance de nombreuses sociétés s'est faite autour de cette activité, en partenariat avec les collectivités locales qui voulaient diversifier leur habitat et proposer une réponse à cette frange de la population qui ne peut entrer dans le parc HLM (ou qui s'y trouve déjà) mais qui ne peut, sauf à consentir de grands sacrifices, accéder à la propriété par le marché.

C'est en 1991 que la Fédération soumet à Marcel Debarge, alors ministre du Logement, une proposition en faveur de "10 000 logements très aidés". L'objectif du mouvement coopératif est de faciliter la création de produits en accession qui soient réellement sociaux. Pour cela, la Fédération propose d'élargir la notion d'accession sociale au produit logement dans toute ses dimensions : son prix mais aussi sa qualité, sa localisation, sa cible de clientèle, les services d'accompagnement. Un tel produit requiert la mobilisation des coopératives HLM, de l'Etat mais aussi des collectivités locales qui, à bien des titres, détiennent les clés du succès d'opérations à caractère très social.

Ce concept d'opérations bi-partites est rapidement relayé par plusieurs coopératives : les opérations "Jeunes budgets" de la Coopérative Vendéenne du logement, les "Maisons économiques" du Logis Breton ou encore les "Primevères" de Coin de Terre et Foyer.

Le fait que les SCP puissent distribuer elles-mêmes les prêts PAP à leurs accédants leur permettaient d'offrir un service global à l'accédant : de la conception à la construction du bien immobilier, de la négociation du plan de financement à la gestion des prêts, la coopérative est entièrement impliquée dans le projet de l'accédant, dont elle assure, par l'ensemble de ses prestations, le succès. La vocation sociale des coopératives d'HLM se retrouve pleinement dans ce

schéma, qu'elles souhaitent parfaire. C'est ainsi que depuis plusieurs années, le Mouvement coopératif s'attache à expérimenter des mécanismes dits de sécurisation de l'accession, qui s'ajoutent aux prestations de la coopérative pour palier les difficultés que pourrait rencontrer un accédant. Cette sécurisation ne saurait être qu'une simple protection du banquier, par la revente du logement. Elle doit s'attacher à protéger l'accédant lui-même par des mécanismes assurantiels améliorés pour prévenir les difficultés, mais aussi par un engagement de l'organisme HLM à reloger l'accédant en cas d'échec. Ce relogement peut se faire dans un logement du parc social, ou même dans son propre logement racheté par l'organisme jusqu'au "retour à meilleure fortune".

D'une certaine façon, cette réflexion anticipait avec justesse la création du prêt à taux zéro (PTZ). Si le PAP se caractérisait par une distribution limitée à quelques réseaux bancaires spécialisés et était associé au respect de normes techniques, le nouveau mécanisme, imaginé par le ministre Pierre-André Périssol, achève de banaliser le financement public de l'accession. La grande majorité des français peut prétendre à cette aide qui est désormais distribuée par toutes les banques qui le souhaitent, sans que l'opération financée soit soumise à des contraintes techniques.

La disparition de toute définition de l'accession sociale gomme un peu plus la frontière entre les coopératives d'HLM et les promoteurs privés, alors même que les mécanismes mis en place par les pouvoirs publics sont insuffisants à répondre à une demande en accession sociale et très sociale. Les coopératives ont une véritable carte stratégique à jouer dans ce domaine. Il en va de leur existence même, mais également du maintien d'une accession à la propriété véritablement sociale, destinée aux plus modestes.

Cette réflexion a également conduit à se pencher sur les statuts d'occupation des ménages et à rechercher les moyens d'assouplir la dichotomie propriétaire/locataire. A l'origine de la location-accession, les coopératives d'HLM en ont redéfini les contours pour adapter cette formule aux nouveaux modes de financement du logement.

Le développement de l'activité locative

Obtenu en 1983, la reconnaissance de la compétence locative, sur agrément, constitue, pour les sociétés coopératives, un complément naturel à leur activité de promoteur. Largement présente dans ce secteur avant 1971, les coopératives renouent donc avec leur histoire : en 1997, elles sont plus de 40 à détenir cette compétence, qui devient peu à peu un véritable enjeu de développement. Certaines

coopératives en ont fait leur activité principale. Encore faut-il préciser que les coopératives d'Alsace, soumises à un droit local, n'ont pas été concernées par les lois de 1971 et ont, de ce fait, conservé une activité locative prépondérante.

Le patrimoine locatif des coopératives bénéficie de nombreux atouts. Habituees à intervenir dans le cadre d'un marché non-administré, les coopératives sont particulièrement bien armées pour réaliser des opérations locatives aux coûts maîtrisés et en adéquation avec les besoins des marchés locaux. La taille des coopératives leur interdit de se lancer dans des opérations hasardeuses, qui ne seraient pas pérennes dans le temps. Enfin, la jeunesse de ce parc locatif le met à l'abri des difficultés que doivent affronter les sociétés anonymes et les offices d'HLM dans les quartiers d'habitat social difficiles.

La coopération implique que les locataires soient également associés de leur bailleur. Ils sont donc actionnaires de la coopérative, ce qui leur confère un statut bien particulier au sein du Mouvement HLM puisqu'ils assistent aux assemblées générales de leur bailleur. Cette participation des locataires à la gestion de la coopérative peut aller assez loin : des coopératives ont ainsi mis en place de véritables sociétés civiles coopératives regroupant les locataires d'un programme, qui se voient confier la gestion des charges. La participation constitue un atout pour les sociétés qui jouent le jeu de la concertation puisqu'elle responsabilise l'ensemble des acteurs concernés, locataires et bailleurs, dans une relation équilibrée et transparente. Le développement actuel du patrimoine locatif des coopératives d'HLM ne peut que renforcer et diffuser les valeurs de la coopération au sein d'une population croissante.

Les métiers porteurs

La "reconquête des compétences perdues" offre aujourd'hui la possibilité aux coopératives d'HLM de se positionner comme des généralistes de l'habitat. Leur activité traditionnelle de promoteur et de gestionnaire de prêts les distingue nettement des autres organismes d'HLM. En s'appuyant sur ces compétences propres, elles sont parfaitement complémentaires des autres métiers HLM, tout en apportant leur connaissance des marchés locaux de l'habitat. En cette période de banalisation du logement social, tant dans ses financements que dans ses intervenants, il s'agit là bien d'un atout essentiel, indispensable au mouvement HLM.

C'est ainsi que les coopératives d'HLM développent, selon les besoins locaux et les synergies déployés avec les autres partenaires du logement social, des prestations originales.

La vente HLM fait partie de celles-là. Constamment encouragée par les pouvoirs publics depuis une vingtaine d'années, la vente de logements locatifs sociaux doit affronter la réticence des bailleurs sociaux qui hésitent à se défaire d'une partie de leur patrimoine par crainte ou, tout simplement, par méconnaissance du métier de vendeur. Plusieurs coopératives d'HLM se sont spécialisées sur ce créneau, proposant une large palette de prestations, de l'évaluation du patrimoine à l'identification des logements susceptibles d'être cédés, de l'approche des locataires en place à la mise au point des plans de financement.

La gestion de copropriété, traditionnelle pour les coopératives qui ont construit en location attribution et en SCCC, constitue un autre axe de développement. Cette gestion se distingue de la simple gestion de patrimoine assurée par les bailleurs sociaux sur leur patrimoine locatif. La copropriété est un système complexe, avec des règles précises et lourdes. Les coopératives d'HLM ont d'autant plus de légitimité à intervenir dans ce champ que les acteurs classiques (administrateurs de biens, syndic...) ont, ces dernières années, montré leur difficulté à prévenir et rétablir les phénomènes de dégradations perceptibles dans les copropriétés récentes. Par leur vocation sociale et leur expérience de l'accession des ménages modestes, les coopératives cherchent à mettre en place les outils de prévention des difficultés, notamment par la création de fonds de travaux. Actuellement, les coopératives HLM gèrent un portefeuille de 42 000 lots. Le Mouvement s'est récemment attaché à moderniser les interventions des sociétés coopératives HLM dans ce domaine³⁹.

³⁹ Voir la fiche technique consacrée à la gestion immobilière, qui figure dans la deuxième partie.



DEUXIÈME PARTIE

Les solutions coopératives



Introduction

De part leur histoire et leur expérience, les sociétés coopératives d'HLM sont considérées, à juste titre, comme les spécialistes de l'accession sociale à la propriété. Encore convient-il de définir correctement ce que l'on entend par ce terme : il s'agit de proposer une prestation globale incluant tant un produit logement adapté que des formules de financement, d'accompagnement social et de sécurisation assis sur les compétences étendues des coopératives d'HLM.

Le souci toujours affirmé de faciliter l'accession à la propriété des personnes aux revenus modestes a conduit les coopératives d'HLM à tenter de mettre en place des mécanismes d'accession innovants : la location coopérative en est un, tout comme l'œuvre du GCMI ou les expérimentations d'apport-travail menées périodiquement par les coopératives HLM. Il est difficile de rendre compte de ce foisonnement qui doit beaucoup à la volonté des responsables de coopératives : ces efforts doivent en effet affronter un cadre réglementaire souvent trop rigide pour des opérations sociales atypiques.

Ce souci de répondre au mieux à la complexité des situations sociales rencontrées au niveau local et de positionner les sociétés coopératives d'HLM comme des opérateurs innovants se retrouve également dans les autres métiers qu'elles exercent. C'est ainsi que l'approche de la gestion locative par les coopératives HLM diffère, ne serait-ce que parce que les locataires sont aussi coopérateurs. Dans leur activité de gestion de syndic, les coopératives mettent en œuvre des solutions particulières afin de prévenir les germes de dégradation.

Il est proposé dans cette seconde partie un essai de présentation et de classification de ces expérimentations. Ces opérations sont regroupées par thème, chaque thème faisant l'objet d'un développement spécifique et étant suivi d'une fiche technique par opération recensée.



L'accession très sociale

Définition

L'accession très sociale consiste à concevoir un produit-logement au prix de vente nettement inférieur aux prix de marché, bénéficiant d'un financement fortement aidé et de services spécifiques à l'attention des ménages très modestes qui ne pourraient accéder à la propriété par la voie classique du marché.

Origines

L'accession très sociale est une notion récente, apparue au début des années 1990. Elle vient compléter l'accession sociale, qui est assimilée à toute forme d'accession bénéficiant d'une aide à la pierre de l'Etat. Elle a connu un essor à la suite du projet de "10 000 logements très aidés" présenté en 1992 par la Fédération des coopératives HLM à Marcel Debarge, alors secrétaire d'Etat au logement. L'objectif recherché était la création d'un produit d'accession réellement sociale.

Fonctionnement

Les opérations d'accession très sociale menées par les Coopératives d'HLM combinent un produit-logement, un plan de financement et des modalités de recrutement. A ces trois volets s'ajoute, parfois, celui de la sécurisation de l'accédant.

Le produit-logement. Les Coopératives HLM ne proposent pas des logements "au rabais" mais des logements dont le prix de revient est calculé au plus juste. Pour ce faire, elles mobilisent tout leur savoir-faire pour économiser sur les aspects les moins essentiels, sans porter atteinte à la bonne conception du bien, ni à son confort. Les Coopératives peuvent également être amenées à diminuer leur propre marge. Dans certains cas, la mobilisation des partenaires



(architectes, bureau d'études extérieur, maître d'œuvre...) et, en particulier, de la collectivité locale qui accueille l'opération, contribue à réduire le coût de l'opération.

Le plan de financement . Ce type d'opération s'adresse à une population qui bénéficie du prêt à taux zéro et du PAS. Cela n'est pourtant pas toujours suffisant pour assurer le financement du projet d'accession. Des financements spécifiques sont obtenus auprès des collectivités locales (subventions, prêts), des CIL, ainsi que des partenaires financiers (CdC, CIF...).

Les modalités de recrutement. Les opérations d'accession très sociale ont pour premier résultat de proposer à la vente des logements à des prix de 10 à 20 % inférieurs au marché. Cela n'est obtenu que grâce à l'effort de l'ensemble des partenaires de l'opération, et en particulier des collectivités locales, qui cèdent le foncier à un coût minoré. Afin de s'assurer que cet effort va profiter à ceux qui en ont le plus besoin, il est d'usage de sélectionner les candidats à l'accession dans ces logements sur la base des revenus, mais aussi parfois à l'issue d'une étude sociale. Ce recrutement est souvent mené conjointement avec la collectivité locale partenaire, qui peut proposer des candidats connus de ses services.

Pour garantir que l'effort de tous les partenaires ne soit pas détourné de son objectif, certains contrats de vente incluent une clause de rachat du bien au prix de vente actualisé au profit de la Coopérative HLM ou de la collectivité, pendant une durée déterminée (10 ans bien souvent), afin d'éviter toute spéculation sur un prix initialement artificiel parce qu'aidé.

La sécurisation. Les ménages qui accèdent par le biais d'opération d'accession très sociale sont, par définition, plus fragiles et sont donc susceptibles de connaître des difficultés. Par une action préventive (conseil sur le plan de financement, souscription d'une assurance revente), les Coopératives HLM ont la volonté de proposer un service global d'accompagnement. Cette volonté est, dans certains cas, contractualisée par :

Un contrat-revente, par lequel la Coopérative s'engage à racheter le bien à une valeur prédéterminée, ou à régler la différence qui pourrait exister entre la valeur d'achat du bien et la valeur de revente, dans un certain nombre de cas (divorce, surendettement, mobilité professionnelle...) ; ce type de contrat a tout d'abord été initié par Maisons d'en France, réseau de constructeurs HLM de maisons individuelles. Il est aujourd'hui proposé par l'ensemble des organismes HLM, dans le cadre d'un contrat conclu avec un assureur.

Le paiement confiance, ne constitue pas en soi un mécanisme de sécurisation : il s'agit d'une avance de trésorerie par laquelle la Coopérative HLM permet à l'accédant de commencer à rembourser son logement seulement à compter de la remise des clés.

Le contrat sécurité, par lequel la Coopérative HLM s'engage soit à maintenir l'accédant en situation d'échec dans son propre logement devenu locatif jusqu'à "retour à meilleure fortune", soit à le reloger dans le patrimoine HLM.

Résultats

Chaque année, ce sont une centaine de logements qui sont construits par les Coopératives d'HLM en ATS. Ce nombre va croissant et devient, peu à peu, l'un des axes de développement des Coopératives d'HLM, en partenariat avec les collectivités locales. Des stratégies de marque autour de ce concept apparaissent ("les Primevères" à Cholet, "les Maisons économiques" à Quimper...), affermissant la notoriété des coopératives HLM et renforçant leur caractère de promoteur social.

L'accession très sociale

Maître d'ouvrage :
Coopérative Vendéenne du Logement (La Roche-sur-Yon)

Objectif

Exploiter la procédure des "10 000 logements très aidés" initiée par la Fédération des coopératives HLM et l'Etat pour lancer un nouveau produit en accession à la propriété avec le concours des collectivités locales.

Cible

Les jeunes ménages vivant dans le département de la Vendée.

Réponse

Concevoir un produit logement en partenariat avec les collectivités locales : les opérations "Jeunes budgets" sont des programmes de maisons individuelles de la gamme "Maisons d'en France" en lotissement communal, avec une réduction importante du prix du foncier consenti par la commune.

La Commune apporte à la Coopérative des lots avec un prix de cession de 50 % inférieur au prix normal. Cet apport est conçu à la fois comme un acte d'aménagement du territoire (fixer des populations jeunes originaires de la région, ou rapprocher les personnes de leur lieu d'emploi) et comme une solution pour achever des lotissements en panne. La commune prend une part active dans la commercialisation du programme (annonces et réunions publiques).

La Coopérative cible prioritairement une clientèle sociale. Le contrat revente et le paiement confiance de Maisons d'en France sont inclus dans la prestation. La Coopérative s'engage aussi vis-à-vis de la commune à racheter le logement en cas de difficulté de l'accédant, et à le maintenir dans les lieux avec un statut de locataire. Cet engagement n'est pas contractuel et prend la simple forme d'une lettre à la Commune. Enfin, les artisans locaux sont systématiquement consultés pour la construction.

Résultats

Depuis 1994, une trentaine de logements de ce type est réalisée annuellement. Les communes sollicitent la Coopérative qui s'est

créé de cette façon un débouché supplémentaire, non sans attiser l'hostilité des promoteurs locaux. Les accédants sont sélectionnés par la commune mais une sélection financière est inévitable puisque les demandes sont supérieures à l'offre de maisons individuelles "Jeunes budgets". L'engagement de rachat n'a pour l'instant fonctionné qu'une seule fois.

Le recours aux artisans locaux ne produit pas beaucoup d'effets car ils ne peuvent que rarement s'aligner sur les prix des fournisseurs habituels de la Coopérative.

Démultiplication possible

Cette formule est facilement reproductible puisque la Coopérative n'adapte pas son produit, seule la commune fournissant un effort particulier dans le cadre d'une politique diversifiée de l'habitat. L'appartenance de la Coopérative au réseau Maisons d'en France lui permet de bénéficier d'un label et d'offrir des prestations supplémentaires (contrat revente, paiement confiance). Cependant, le contrat revente peut néanmoins être désormais proposé par l'ensemble du mouvement HLM.

L'accession très sociale

Maître d'ouvrage : Le Logis Breton (Quimper)

Objectif

Offrir un produit innovant qui réponde à la fois à la demande d'accession sociale insatisfaite et aux préoccupations des communes en matière d'offre de logements et de vente de terrains.

Cible

Les ménages ayant des revenus compris entre 2 et 3 SMIC, souhaitant demeurer dans des communes à dominante rurale.

Type de Réponse

A l'origine, la démarche de la Coopérative est d'élaborer une gamme dénommée "Maison économique" par laquelle elle apporte une prestation globale : le terrain, la maison et le financement, le tout pour un prix de vente global inférieur à 400 000 F.

La commune cède un terrain 20 % environ en-dessous de sa valeur de marché. Il s'agit, le plus souvent, de terrains lotis invendus. En les écoulant de cette façon, la commune maintient, voir accroît, sa population et n'a affaire qu'à un interlocuteur unique. Sur ce terrain, la Coopérative réalise les maisons et les commercialise avec l'appui des élus locaux par le biais de réunions d'informations en mairie.

Résultats

En 1993, 19 maisons ont été vendues en VEFA selon cette formule, 13 maisons en 1994, 22 en 1995 puis 11 en 1996 et 3 en 1997. Cette décline s'explique par la réforme du financement de l'accession et par la mise entre parenthèses de la compétence de prêteur secondaire des coopératives HLM. Parallèlement, l'offre foncière des communes s'est amoindrie et la concurrence s'est animée. De vente sous la forme de VEFA, le produit à évolué vers une conception sur mesure en CCMI et les prix ont légèrement évolué sous l'influence de la réglementation (assurances, perte de la TVA résiduelle en 1995) pour atteindre aujourd'hui 500 000 F.

Une étude menée en 1994 révélait que 77 % des ménages concernés avaient un revenu mensuel inférieur à 12 000 F et que la même proportion bénéficiait d'un financement PAP. En outre, une majo-

rité des accédants comptait un ou plusieurs enfants et l'âge moyen du chef de famille était de 33 ans.

Un projet de partenariat avec l'Office départemental du Finistère a été développé et devait orienter le recrutement des accédants vers les locataires HLM, mais cela a donné peu de résultats. Le partenariat s'est néanmoins poursuivi sous d'autres formes, l'Office recommandant aux communes le recours au Logis Breton lorsque celles-ci souhaitent réaliser une opération d'accession.

Actuellement, les "Maisons économiques" représentent environ un quart de la production du Logis Breton (VEFA et CCMI confondus)

Démultiplication possible

Etant le fruit d'un partenariat bien compris entre la Coopérative et des communes rurales qui recherchaient un opérateur pour relancer le marché de l'accession, ce type d'opération correspond à la démarche d'accession en HLM que s'efforcent de développer les coopératives d'HLM.

L'accession très sociale

Maître d'ouvrage : Coopérative d'HLM de Compiègne et de sa région

Objectif

Dans le cadre de l'appel à propositions "Un domicile pour les sans-abri" lancé en mars 1994 par le Plan Construction et Architecture, adapter les modalités d'accession dans le but de finaliser les trajectoires résidentielles des ménages modestes en les impliquant dans une dynamique d'insertion.

Cible

Les ménages aux revenus inférieurs à 60 % des plafonds PAP et exclus de l'accession à la propriété en raison de l'inadaptation des modes de financement.

Type de Réponse

La réponse porte sur deux points : un produit-logement adapté laissant une part à l'apport-travail et un financement fortement aidé, le tout devant permettre de proposer un logement à moins de 300 000 F et un plan de financement maintenant le taux d'effort de l'accédant à 25 % maximum.

1. Un produit-logement adapté : le concept de maison agrandissante

La maison individuelle conçue pour le concours comporte un espace aménagé de 40 m² (la maison support) et un espace de même dimension sans affectation préalable (la maison apport). Ce dernier espace doit être aménagé par l'accédant dans les 18 mois suivant son entrée dans la maison support, correspondant à deux périodes de congés. Évalué à 250 heures, l'apport-travail est encadré par un moniteur de l'association Castors France Nord. Les matériaux et les composants sont fournis exclusivement par la Coopérative, qui elle-même s'approvisionne auprès de la centrale d'achat des Castors. La phase d'autoconstruction peut être l'occasion de mettre en place un dispositif d'insertion ou de formation qualifiante.

2. Un financement fortement aidé

Le financement de l'opération comprend une subvention de 100 000 F de l'État, un prêt à taux zéro, un prêt 1 %, un terrain cédé gratuitement par la collectivité locale d'accueil ainsi qu'une forte réduction des frais de gestion et de la marge brute de la Coopérative (50 %). En contrepartie, l'acte de vente prévoit le rachat du logement par la Coopérative au prix initial actualisé selon l'ICC si l'accédant souhaite le revendre dans les quinze premières années.

La sélection des candidats est à la charge d'une commission technique réunissant, outre la Coopérative, la Fédération des coopératives HLM (à l'initiative du concept), la collectivité locale concernée et l'Etat. La prospection initiale concerne les locataires de la SA d'HLM Picardie Habitat.

Résultats

Une première opération de deux pavillons s'est déroulée à Saint-Just en Chaussée. Les deux logements accolés ont une surface habitable de 77 m² (49 m² pour la maison-support et 27 m² pour la maison-apport) et sont édifiés sur des terrains d'environ 380 m². Initialement prévue sous la forme d'une vente à terme, la suppression du PAP a conduit le maître d'ouvrage à opter pour un contrat en VEFA.

La sélection des candidats n'a pas été aisée : les critères prennent en compte à la fois la situation familiale, les revenus, le projet des familles mais aussi le profil psychologique des candidats. Sur 40 familles pré-sélectionnées en février 1997, 9 seront retenues à l'issue d'une réunion d'information fin mars. Le jury retiendra les deux familles le 24 avril 1997. Locataires du patrimoine de la SA Picardie Habitat et demeurant sur la même commune que l'opération, ces deux ménages comptent chacun au moins un salarié d'une entreprise adhérente au collecteur Cilova, partenaire de l'opération. Leurs revenus sont inférieurs à 60 % des plafonds du PAP. Il a été tenu compte de leur capacité physique à intervenir sur le chantier et de leur investissement personnel dans le projet. Cependant, en raison du profil des ménages, le dispositif d'insertion ou de formation qualifiante n'a pas été mise en œuvre.

En accédant par l'intermédiaire de la Coopérative HLM, le taux d'effort de ces ménages a baissé, par rapport à leur précédent logement HLM.

Démultiplication possible

Une deuxième opération de deux pavillons initialement prévue par la Coopérative de Compiègne bute sur une absence de foncier disponible. Les collectivités locales pressenties n'ont pas répondu aux attentes de la Coopérative HLM.

Le concours avait retenu deux autres coopératives, qui n'ont pu mener à bien ces projets. Actuellement, deux autres coopératives HLM sont en train de monter des opérations similaires.

La faisabilité d'une telle opération repose sur une forte subvention de l'Etat, qui se substitue à l'APL-accession puisque le taux d'effort du ménage est inférieur au seuil d'exclusion de l'APL, et sur la mobilisation des partenaires traditionnels de la Coopérative (collectivité locale, collecteur 1%...).

L'accession très sociale

Maître d'ouvrage : Coopartois (Lens)

Objectif

Favoriser l'accession à la propriété des ménages modestes dans une région qui a connu de nombreux accédants en difficultés.

Cible

Les ménages ayant entre 2 et 3 SMIC de revenus.

Type de Réponse

Concevoir une gamme de produits de maisons en groupé à prix maîtrisé, accompagnée d'un dispositif de sécurisation contractualisé.

1. Une gamme de produits adaptés

La gamme se compose de trois produits, déclinaison d'un même modèle : une maison de plain-pied, une maison avec combles aménageables, une maison avec combles aménagés. Pour une surface habitable de 70 à 118 m², le prix de vente se situe entre 450 000 et moins de 600 000 F.

2. Une sécurisation contractualisée

L'accédant conclut avec la Coopérative un contrat préliminaire de VEFA qui précise que :

- le dépôt de garantie peut être apporté par mensualités durant la période de réservation. Le respect de ces mensualités constitue un test de la capacité du réservataire à rembourser les échéances ultérieures.
- les frais de notaire apparaissent clairement et sont provisionnés par l'accédant.
- Une clause antispéculative précise que la Coopérative détient un droit de préemption sur le logement en cas de revente dans les dix ans qui suivent la première vente. Le rachat se fera sur la base du prix de vente initial actualisé par l'ICC. Si la Coopérative renonce à son droit de préemption, la vente ne peut excéder le prix fixé pour l'exercice du droit de préemption.
- Une garantie de rachat du logement, sans limitation dans le temps, est prévue en cas de divorce, mutation professionnelle entraînant

une mutation géographique ou de chômage de longue durée et si le taux d'effort croît de plus de 30 %. Le contrat ne précise pas la valeur de rachat. L'accédant peut demander à être relogé dans le patrimoine locatif de la Coopérative s'il satisfait aux conditions de ressources et d'admissibilité légales.

Résultats

Lancée en 1996, une première opération de 42 logements ("la Résidence de l'Europe" à Arras) a rencontré un vif succès. Plusieurs autres opérations sont actuellement en cours dans l'ensemble du département du Pas-de-Calais.

Démultiplication possible

Le contrat qui lie la Coopérative et l'accédant est particulièrement innovant et audacieux. La Coopérative bénéficie de la synergie avec son actionnaire majoritaire, l'Opac du Pas-de-Calais.

L'accession très sociale

Maître d'ouvrage : Coin de Terre et Foyer (Cholet)

Objectif

Renouveler l'offre de logements groupés en concevant un produit global, incluant une approche marketing des attentes des primo-accédants modestes et des mécanismes de sécurisation.

Cible

Les ménages modestes ne pouvant pas accéder à la propriété pour la première fois en raison de leurs faibles ressources (1,5 à 2 SMIC et ne disposant pas d'apport personnel).

Type de Réponse

La résidence "Primevère" :

- Il s'agit d'un village composé de maisons individuelles groupées à l'architecture diversifiée et au plan-masse étudié pour éviter la monotonie et les surcoûts liés aux V.R.D. L'organisation en village apporte un sentiment de sécurité et de convivialité entre ses habitants.
- Le village est situé à proximité d'un centre urbain et est desservi par les transports en communs. Cette localisation est importante : elle permet d'une part de retenir dans la ville-centre la population jeune qui est forcée d'aller habiter en périphérie si elle souhaite s'agrandir, et d'autre part d'offrir aux accédants un accès facile aux services et équipements. Les opportunités foncières à proximité des centres urbaines pour des opérations groupées existent.
- Chaque maison coûte aux alentours de 500 000 F pour un 4 pièces de 80 m², conçue avec le minimum de surfaces perdues, soit environ 20 % en dessous des prix de marché et ce malgré le coût élevé du foncier sur Cholet. La maison est livrée entièrement terminée et équipée. Ce prix est obtenu par une rationalisation et une standardisation de la construction, ce qui a pour corollaire l'absence d'adaptation et de choix dans les matériaux utilisés. L'accédant entre dans une maison "facile à vivre", où les finitions et les équipements sont réalisés. Le jardin privatif est volontairement réduit.
- Le financement est assuré par un apport personnel de 5 000 F minimum (soit 1 % du prix de vente) versés à la réservation, un prêt à taux zéro et un prêt PAS. Le paiement des échéances ne débute qu'à la remise des clés.

La Coopérative inclut dans ses contrats de vente un contrat revente protégeant l'accédant qui serait contraint de céder son logement

contre toute moins-value. Elle s'engage aussi à racheter le logement et à maintenir dans les lieux l'accédant en situation d'échec.

Résultats

Une première opération de 13 maisons de plain-pied (les Primevères du Vallon) a été lancée lors d'une opération commerciale le 21 mars 1997 sur un terrain acquis par la Coopérative à Cholet. En deux jours, 9 maisons étaient vendues, la commercialisation n'ayant duré au total que cinq jours. Le prix moyen du logement était de 500 000 F pour un 4 pièces de 78 m² avec jardin privatif, soit plus de 20% en dessous des prix de marché.

Cette première opération, qui servait de test, a permis de valider le concept imaginé par la Coopérative. Une seconde opération de 24 logements (les Primevères du Bois Régnier à Cholet) a été livrée en 1998, sur les mêmes bases que l'opération précédente. Certains pavillons comportaient un étage ainsi qu'un conduit de cheminée. La deuxième seconde tranche de 12 logements est en cours et sera suivie d'une troisième tranche de 15 logements. Par ailleurs, d'autres opérations Primevères sont programmées à Cholet (32 maisons aux Quarterons), au Mans (un ensemble de 104 maisons) ainsi qu'à Boye (près de Nantes) et à Tours. En moins d'un an, la notoriété du Groupe Gambetta, dénomination du groupe HLM dont fait partie la Coopérative, s'est fortement développée.

Une enquête rapide sur ces deux premières opérations révèle que les acheteurs sont à 70 % des primo-accédants de 30 à 40 ans, provenant du patrimoine HLM. 90 % ont des revenus inférieurs à 14 000 F mensuels et 70 % ne disposent d'aucun apport personnel. Aux primo-accédants se sont ajoutés des familles mono-parentales ainsi que des retraités à revenus modestes qui revendent leur grande maison pour habiter dans une maison plus petite. Environ un quart des logements a été acheté par des investisseurs.

L'objectif de production est de 40 logements par an sur Cholet. D'autres opérations similaires sont à l'étude sur Nantes et Angers (pour un logement à 600 000 F) ainsi qu'en Ile-de-France (750 000 F). Aucune aide n'est demandée aux collectivités locales.

Si la sécurisation, systématique pour les Primevères, ne constitue pas un argument de vente, il contribue à décider des ménages qui craignent de s'engager dans une opération d'accession.

Une réflexion est actuellement menée pour revaloriser la participation des accédants dans le cadre de la Coopérative.

Démultiplication possible

Assis sur une approche marketing d'un marché local, le produit Primevère est facilement reproductible dès lors que la Coopérative maîtrise les différents aspects (conception, commercialisation, sécurisation).

L'accession très sociale

Maître d'ouvrage : L'Habitation Familiale (Rennes)

Objectif

Créer sur la commune de Pacé (8 000 habitants à 8 km de Rennes) une opération d'accession très sociale en maisons individuelles réservées à des familles modestes afin de créer une alternative au logement locatif social.

Cible

Les jeunes ménages primo-accédants (25/40 ans) avec au moins un enfant, un emploi stable depuis trois ans et des revenus compris entre 9 000 et 13 000 F.

Type de Réponse

Le lotissement du Chêne amoureux.

Propriétaire d'une emprise foncière aménagée par un lotisseur privé, la commune de Pacé a cédé une partie de ce terrain (5 735 m²) à la Coopérative d'HLM au prix de 160 F H.T. le m².

Sur ce terrain, la Coopérative a édifié 12 maisons individuelles élaborées en concertation avec la commune, avec pour objectif un bâti de qualité, une intégration urbaine du programme dans un ensemble plus vaste de 125 lots en cours de lotissement et un prix de vente plafonné.

Les 12 maisons se décomposent en 7 maisons de 4 pièces de 73 m² habitables et 5 type 5 de 88 m² habitables avec garages. La surface moyenne des terrains est de 478 m², ceux-ci étant livrés non clos ni engazonnés, avec accès au garage et entrée de la maison empierrée.

La commercialisation est assurée par la commune, par le biais de son bulletin municipal et de la mise à disposition des dossiers de candidature en mairie. La Coopérative instruit ces dossiers (adéquation avec la cible visée, évaluation de la capacité à accéder à la propriété) qui sont ensuite classés par rang de priorité par une commission constituée de 3 représentants de la commune et de 2 représentants de la Coopérative.

Afin de garantir la vocation sociale du programme, les contrats de vente incluent une clause de non-revente et de non-location pendant 15 ans, sauf à s'exposer au paiement d'une contribution finan-

cière de 220 F H.T. le m² de terrain révisable selon l'indice de la construction. Toutefois, des dispenses sont prévues (décès, maladie...).

Résultats

L'ensemble du programme s'est commercialisé très vite (x mois). Une enquête auprès des accédants fait ressortir un revenu mensuel moyen de 9 705 F (allant de 7 000 à 12 550 F) et une moyenne de 1,61 enfants.

Démultiplication possible

Cette opération correspond au fruit du dialogue entre une collectivité locale, soucieuse de promouvoir une accession sociale, et une Coopérative d'HLM.

L'accession très sociale

Maître d'ouvrage : Le Foyer du Travailleur (Ris-Orangis)

Objectif

Répondre à la sollicitation du Maire de Ris-Orangis (27 000 habitants) qui souhaitait relancer la mobilité dans le parc HLM en augmentant les libérations de logements locatifs sociaux.

Cible

Réaliser un lotissement communal et réserver en priorité les maisons individuelles aux locataires HLM.

Type de réponse

L'établissement public d'aménagement d'Evry (EPEVRY) vend le terrain à un prix préférentiel. La SA d'HLM "Essonne Habitat", société-soeur de la Coopérative, aménage le lotissement et la Coopérative assure la commercialisation et la construction des maisons individuelles. Ces maisons sont issues du catalogue "Maisons d'en France" commercialisé par la Coopérative.

Ces logements sont proposés à la vente en priorité aux locataires du patrimoine HLM de la SA et selon leur ancienneté dans ce parc.

La Coopérative propose les prestations Maisons d'en France comprenant le contrat revente. Un "contrat sécurité" lie moralement la Coopérative, la commune et l'accédant : il prévoit l'aide à la revente du logement et le relogement de l'accédant en échec dans le patrimoine locatif de la SA. Cet engagement n'est pas contractualisé.

Résultats

Le premier lotissement de 27 logements a été achevé en 1998. Les prix de vente se situent entre 25 et 30 % en dessous des prix du marché (450 000 F HT pour 500 m²). Les accédants ont majoritairement recours au prêt à taux zéro.

Des communes avoisinantes se déclarent intéressées par ce type d'opération. L'objectif de la Coopérative est de produire 30 à 40 logements de ce type par an.

Démultiplication possible

Ces opérations sont renouvelables si elles obtiennent l'appui d'une collectivité locale et le partenariat avec un bailleur locatif HLM.

L'accession très sociale

Maître d'ouvrage : La Maison Claire (Montbéliard)

Objectif

Relancer, à l'occasion de la transformation de la SCLA en SCP, l'activité de la Coopérative en la spécialisant dans l'accession très sociale.

Cible

Les accédants dont les revenus se situent entre 8 à 12 000 F par mois.

Type de Réponse

Offrir une maison individuelle à un prix maîtrisé, sur un terrain cédé à des conditions avantageuses par les collectivités locales.

La Coopérative a conçu un modèle de pavillon (T4 de 86 m² avec 3 chambres, un séjour, un garage) à 490 000 F (contre 700 000 F dans le marché).

Elle prospecte les communes en leur proposant de conclure une charte qui fixe les engagements de la Coopérative et de la collectivité locale.

– les pavillons sont réservés à des ménages primo-accédants aux revenus inférieurs aux plafonds PTZ et PAS, pouvant justifier de revenus stables et n'ayant pas à supporter de crédits à la consommation. Le recrutement est effectué par la commune et la Coopérative, en priorité auprès des habitants de la commune. Le taux d'effort est calculé selon les règles définies par le partenaire financier (reste à vivre : 4 000 F par couple plus 1 500 F par enfant) et doit se situer aux alentours de 25 %.

– la commune propose un terrain à un prix réduit (viabilisé ou non). En contrepartie, l'acte notarié de vente inclut une clause antispéculative accordant un droit de préemption à la Coopérative en cas de revente du pavillon dans les dix premières années suivant la première vente.

La Coopérative construit la maison individuelle en CCMI (art. 45.1) et supporte les charges directes.

La sécurisation de l'accédant ne fait l'objet d'aucune disposition écrite. Les accédants sont libres de choisir le montage financier de leur choix mais ce dernier est contrôlé par la Coopérative. Ils deviennent coopérateurs.

Résultats

Fin 1997, deux pavillons sont en cours de construction à Colombey-Fontaines, près de Montbéliard. Une dizaine de lots sont programmés pour 1998 et dix autres sont à l'étude. L'accueil des communes est favorable mais elles ne sont pas toutes prêtes à faire un effort sur le foncier. La Coopérative concentre sa prospection sur le pays de Montbéliard.

Démultiplication possible

Ce type d'opération correspond à la plupart des autres opérations en accession sociale à la propriété conduites par les coopératives HLM, à ceci près que la Coopérative en fait son activité exclusive. La Charte constitue une originalité parfaitement réutilisable.

L'accession très sociale

Maître d'ouvrage : Groupe Habitat et Tradition (Loire-Atlantique)

Objectif

Trois coopératives d'HLM de Loire-Atlantique (Demeures et Tradition, Maison Familiale de Loire-Atlantique à Nantes et l'Abri Familial à Saint-Nazaire) se regroupent pour associer leur savoir-faire dans le but de permettre aux ménages à revenus modestes d'accéder à la propriété en supportant des charges de remboursement de crédits voisins d'un loyer HLM après versement de l'allocation-logement.

Cible

Les accédants dont les revenus ne dépassent pas 1,5 SMIC pour une personne seule et 3 SMIC pour un foyer et dont le coefficient d'endettement est compatible avec les revenus.

Type de Réponse

Offrir une maison individuelle à prix maîtrisé sur un terrain vendu par la Commune à un prix réduit, voir nul.

Pour ce faire, le Groupe Habitat et Tradition a conçu un type de pavillon T4 de 80 m² sur un terrain de 350 m² environ pour un prix de 450.000 francs TTC terrain compris.

Des économies d'échelle sont réalisées à tous les niveaux de la chaîne de valeur : notaire, coût de construction, honoraires, marges de l'opération.

Le Crédit Mutuel de Loire-Atlantique et du Centre Ouest a accepté de mettre en place une enveloppe de prêts à OAT sec, sur une durée pouvant aller jusqu'à 20 ans, permettant d'assurer le financement des acquéreurs à des conditions très privilégiées. Ce financement est complété par un prêt octroyé par le groupe Crédit Immobilier de Saint-Nazaire Atlantique.

Des pouvoirs de décision ont été donnés aux Coopératives pour une intervention rapide dans le respect des critères d'acceptation prédéterminés. Un suivi de l'acquéreur est assuré afin d'agir immédiatement en cas de difficultés de remboursement.

Résultats

Une première opération est en cours de réalisation sur la commune de MESQUER portant sur 8 pavillons. En accord avec la commune,

la vente des pavillons a été proposé en priorité aux ménages ayant déposé une demande de logement locatif. L'objectif est de mixer logement très social et logement classique afin d'assurer une mixité de l'habitat.

Démultiplication possible

Plusieurs autres communes ont déjà fait savoir qu'elles souhaitent développer, sur leur territoire, ce genre d'opération.

L'accession très sociale

Maitre d'ouvrage :
Coop de Construction (coopérative non-HLM, Rennes)

Objectif

Répondre à la demande des ménages modestes qui ne peuvent accéder à la propriété à Rennes même du fait d'un marché immobilier dynamique.

Cible

Les jeunes ménages avec enfants dont les revenus cumulés ne dépassent pas 90 % du plafond PAS ou 100 % du plafond d'accès en HLM.

Type de Réponse

Réduire les coûts de l'opération par la mobilisation des partenaires de la Coopérative en garantissant par ailleurs la vocation sociale du programme.

1. Réduire le coût du logement à trois niveaux : la conception, le foncier, la marge.

La conception du logement : la Société a établi un barème de rémunération de l'architecte qui incite ce dernier à concevoir un bâtiment avec un coût de construction maîtrisé. Mais les prestations n'en sont pas pour autant diminuées.

Le coût du foncier : la ville de Rennes a accordé pour les premières opérations un différé de paiement du foncier de 20 ans sans actualisation, à régler par les acquéreurs (soit 400 F TTC le m²). Pour les suivantes, la ville de Rennes accorde une réduction du prix du foncier de l'ordre de 25 % : 1 050 F HT le m² de surface utile au lieu de 1 450 F.

La marge de la Société : elle est ramenée à 7 %, soit une réduction de 25 % sur la marge habituellement pratiquée.

2. Garantir la vocation sociale du programme

Les logements construits de la sorte sont réservés aux ménages dont les ressources cumulées ne dépassent pas 90 % du plafond PAS ou 100 % du plafond HLM lors de l'acquisition. L'apport personnel est limité à 25 %. Ce logement doit être leur résidence principale.

Le contrat de vente stipule que toute revente du logement dans un délai de 10 ans après l'acquisition initiale (22 ans pour les 3 premières opérations) est soumise au paiement d'une somme équivalente à la subvention de la ville réactualisée si le nouvel acquéreur ne respectait pas les plafonds de ressources du programme ou si le prix de revente était supérieur de 5 % au prix de la cession initiale majoré de l'ICC. En cas de mise en location du logement, le remboursement de la subvention est immédiatement exigible.

Résultats

Les opérations très sociales se situent 20 % en-dessous des prix du marché.

Un premier programme de 48 logements collectifs ("le Grand Large") a été réalisé en 1993. Le prix de vente moyen s'établissait à 6 600 F TTC le m² de surface utile, garage inclus. Trois autres vont suivre, selon le même modèle.

Le dernier ("le Montréal") est un bâtiment de 85 logements, dont 53 destinés à l'accession très sociale. Le prix de vente moyen est de 7 056 F TTC le m² de surface utile, contre 8 799 F pour les autres logements du même bâtiment. Les accédants viennent, pour les deux-tiers, du parc HLM, avec un revenu mensuel moyen (hors prestations) de 10 860 F par logement et un taux d'effort moyen de 27,70 %.

Démultiplication possible

La Coop de Construction a été sollicitée par les villes de Saint-Lô et de Fougères pour réaliser des opérations similaires. La ville de Rennes a accordé les mêmes avantages à deux autres opérations sur Rennes, l'une sous l'égide de la Coopérative d'HLM "Socobret" (quartier de la Mabilais), l'autre pour la S.A. d'HLM "Espacil" (quartier Beauregard). Les clauses antispéculatives n'ont pas été utilisées pour ces deux dernières opérations.

Ce type d'opération ne peut se réaliser sans une implication forte de la collectivité locale, qui consent un effort significatif sur le prix du foncier.



La location-accession

Définition

La location-accession est une formule juridique intermédiaire entre la location et l'accession à la propriété, qui vise en priorité les familles aux revenus modestes et moyens, exclues du marché de l'accession. Il s'agit d'un contrat de transfert de propriété d'un logement au terme d'une période de jouissance à titre onéreux dudit logement. Cette période préalable à la phase d'accession est un test de la capacité du ménage à accéder et à constituer un apport personnel.

Origines

La formule de location-accession trouve son origine dans un rapport du Conseil économique et social présenté en octobre 1981 par Robert Darnault, alors Président de la Fédération des sociétés coopératives d'HLM. Elle constitue le prolongement de l'accession-vente qui souffrait de l'absence de cadre juridique.

Fonctionnement

L'accession à la propriété par le biais de la location-accession se déroule en deux phases :

La première phase, dite phase locative , est celle au cours de laquelle le locataire accédant entre dans les lieux en tant que locataire. Il verse un loyer qui correspond au coût d'usage du logement auquel est ajoutée une fraction de son prix de vente.

Dès son entrée dans les lieux, le locataire accédant est responsable de l'entretien de son logement. En cas de copropriété, le locataire accédant a la qualité de propriétaire et participe aux délibérations de la copropriété.

La seconde phase est la phase d'accession . Le contrat définit le délai dont dispose le locataire accédant pour lever son option d'achat

sur son logement. Ce délai peut être prolongé, par un accord amiable et un avenant au contrat.

S'il lève l'option, le locataire accédant acquiert son logement à un prix fixé initialement dans le contrat (éventuellement actualisé, si cela est prévu), minoré des versements anticipés effectués en plus du loyer d'occupation. Le vendeur transfère à l'acquéreur les prêts restant dus ainsi que ses droits à l'APL accession.

Si le locataire accédant ne lève pas l'option au terme du délai qui lui est imparti, ou s'il renonce à accéder, le contrat de location accession est résilié de lui-même. Le vendeur rembourse les versements anticipés au titre de l'acquisition du logement mais conserve les loyers versés. En cas de renonciation anticipée à l'accession, le locataire accédant peut céder à un tiers l'ensemble des droits qu'il a acquis sur son logement, sous réserve que le nouveau locataire accédant remplisse les conditions d'obtention des prêts détenus par son prédécesseur.

Résultats

La location-accession a été principalement utilisée par des sociétés coopératives d'HLM. Cette formule permet d'adapter les charges de l'accession aux ressources de l'accédant, notamment en modulant les mensualités de paiement anticipé du logement. Ce type de contrat bénéficie également de plusieurs mesures incitatives : droit à l'APL, paiement différé de 5 ans de la TVA et, avant la réforme de 1995, prêts PAP à quotité majorée (90 % du prix du logement).

La plupart des opérations aujourd'hui connues ont fait l'objet d'un financement PAP : il s'avère qu'environ 50 % des ménages qui choisissent cette formule n'ont pas levé l'option d'achat au terme de leur phase locative, contraignant alors le vendeur à procéder à une nouvelle commercialisation ou à intégrer les logements dans leur patrimoine locatif.

La réforme du financement de l'accession aidée à la propriété en 1995 a explicitement prévu que les locataires accédants soient éligibles au prêt à taux zéro, le contrat prévoyant ce financement à compter de la phase accession. La phase locative est alors financée par un prêt négocié, remboursé de manière anticipée à la levée d'option. Ce type de montage permet d'alléger l'effort des locataires accédants qui peuvent alors constituer une épargne préalable. Ce type de montage permet d'éviter d'adosser le financement de la phase locative à un financement accession plus coûteux.

La location-accession

Maitre d'ouvrage : La Propriété Familiale de Normandie (Le Havre)

Objectif

Diversifier les modes de financement des opérations en accession pour élargir l'activité de la Coopérative en direction des ménages très modestes.

Cible

Les ménages aux revenus mensuels entre 9 000 et 12 000 F ne disposant pas d'apport personnel.

Type de réponse

Monter des opérations en location-accession et permettre aux accédants de constituer, au cours de la phase locative, une épargne préalable au moins égale à 10 % du prix de vente qui fera office d'apport personnel lors de la levée d'option. Cette épargne préalable est rendue possible par le recours à un financement locatif performant pour la phase locative (aides du District et du Conseil général).

Le produit logement est conçu pour que son prix de revient soit compatible avec le niveau de revenus des locataires-accédants, soit moins de 600 000 F, foncier compris.

Le financement de l'opération est fortement aidé par les partenaires de la Coopérative :

La phase locative bénéficie d'un prêt du Conseil général de Seine-Maritime (prêt de 70 000 F sans intérêt sur 18 ans), d'un prêt 1 % (70 000 F à 3 % sur 14 ans) et d'un prêt conventionné du Crédit Immobilier de France (336 900 F sur 20 ans à 6,70 %).

L'effort d'épargne demandé au ménage accédant au cours des 4 années de la phase locative correspond à 30 % de leurs revenus (soit 3 600 F pour un revenu mensuel de 12 000 F) duquel sont déduits les charges et les frais de gestion (2 %). Cette épargne est rémunérée au taux du livret A.

A la levée d'option, l'accédant dispose d'une épargne personnelle de l'ordre de 56 000 F. En outre, il mobilise un PAS et un prêt à taux zéro (PTZ), ainsi que du transfert du prêt 1 %.

Résultats

Une première opération de 7 logements a vu le jour en 1997 sur la commune de Manevillette, dans la banlieue du Havre. D'autres opérations sont à l'étude, à Rouen, Bolbec, Tourville la Rivière et à Thérouldeville. Le recours immédiat au PTZ est impossible puisque le plan de financement de la phase d'accession doit être connu lors de la signature du contrat de location-accession, c'est-à-dire au début de la phase de location. Or, l'Etat ne peut pas garantir que le PTZ existera encore quatre ans plus tard...

Démultiplication possible

L'impossibilité de recourir au PTZ peut amener la Coopérative à faire appel à un prêt expérimental de la CDC, ce qui favorise la création d'épargne mais sans garantie de taux à la levée d'option. D'autre part, le fait qu'une part importante des locataires accédants ne lèvent pas l'option au terme de la phase de location peut contraindre la Coopérative à faire face à des charges financières nouvelles (remise en état du logement si re-location ou revente, relogement de l'accédant dans le patrimoine locatif de l'Opac de la Seine-Maritime ou de la Coopérative). Autant de portes de sorties de la location-accession gérées dans le cadre de la sécurisation de l'accédant.

La formule de location accession apparaît donc particulièrement adaptée pour la cible qu'elle vise.

La location-accession

Maître d'ouvrage : Groupe Touraine Logement (Tours)

Objectif

Répondre à la sollicitation du Conseil général de proposer des opérations en location-accession, afin de favoriser l'accès social à la propriété.

Cible

Les ménages ne disposant pas d'apport personnel.

Type de réponse

Monter des opérations en location-accession et permettre aux accédants de constituer, au cours de la phase locative, une épargne préalable qui fera office d'apport personnel lors de la levée d'option.

Le produit logement est conçu pour que son prix de revient soit compatible avec le niveau de revenus des locataires-accédants, soit entre 500 et 550 000 F, foncier compris pour un pavillon de 4 à 5 pièces.

La Coopérative bénéficie d'une subvention du Conseil général et d'un prêt expérimental de la Caisse des dépôts et consignations.


Durant la période locative, l'épargne du candidat à l'accès est déposée sur un plan d'épargne logement ouvert à la Caisse d'épargne. En retour, celle-ci s'engage dès le début de la première phase à offrir un prêt à un taux connu d'avance, et un prêt à taux zéro.

Par ailleurs, la S.A. s'engage à reloger dans son patrimoine locatif le ménage qui renoncerait à lever l'option au terme de la phase locative. Dans ce cas, le logement est remis en l'état et est de nouveau proposé en location-accession.

Résultats

Une opération expérimentale de 6 logements est en cours et doit être livrée au début de l'été 1998.

Un comité de pilotage doit se constituer après la signature d'une convention liant le Conseil général d'Indre-et-Loire, l'Etat et la Société anonyme d'HLM. Ce comité a pour tâche d'étudier le déroulement de l'opération expérimentale et d'en tirer des enseignements avant de lancer, ou non, de nouvelles opérations de ce type.



Une première information, diffusée par le Conseil général, a suscité de nombreuses demandes de la part des ménages. L'étude de ces candidatures et le choix des accédants sera assuré par le comité de pilotage.



La location sociale

Définition

Depuis 1984, les coopératives d'HLM ont recouvré la compétence de construire et de gérer des logements locatifs sociaux, à l'exception des coopératives alsaciennes de droit local qui, de tout temps, l'ont conservée.

Origines

Certaines coopératives d'HLM ont une solide expérience du secteur locatif puisqu'elles ont construit plus de 50 000 logements sous cette forme entre 1947 et 1971. Depuis la loi du 20 juillet 1983, les coopératives d'HLM ont de nouveau la possibilité de mener une activité de construction et de gestion locative, sous réserve de l'obtention d'un agrément particulier.

Fonctionnement

Les coopératives d'HLM qui se sont vu reconnaître la possibilité d'intervenir en locatif le font dans les mêmes conditions que les autres organismes d'HLM. Elles ont recours aux mêmes modes de financement et doivent se soumettre à la réglementation HLM pour ce qui est de l'accès au logement HLM.

Résultats

Le patrimoine locatif des Coopératives HLM est principalement détenu par les coopératives alsaciennes, mais d'autres coopératives en font leur principale activité en s'efforçant d'avoir la même approche qu'en accession sociale.

Ainsi, le patrimoine locatif des coopératives d'HLM se caractérise par :
– sa jeunesse, puisqu'il date des dix dernières années. Il est donc le plus souvent situé en dehors des grands quartiers d'habitat social



et n'est pas soumis aux difficultés qu'y rencontrent les autres bailleurs sociaux ;

– sa bonne rentabilité. Les coopératives ont acquis, de par leur activité en accession, une bonne perception du marché et de la demande, ainsi qu'un véritable savoir-faire dans la programmation et le montage des opérations. De ce fait, les logements construits sont en adéquation avec la demande et sont conçus au juste coût.

– son caractère participatif puisque, depuis la loi du 13 juillet 1992, les locataires doivent être aussi des coopérateurs, ce qui implique de nouvelles relations entre le bailleur social et ses locataires. Plusieurs coopératives jouent le jeu en approfondissant ces liens et en créant des conseils de locataires. Ces conseils servent de lieu de débat et d'information sur la vie de l'ensemble géré et sur l'activité de la Coopérative.

La location

Maitre d'ouvrage : Logicoop (Roman-sur-Isère)

Objectif

Améliorer les relations bailleur-locataires en jouant la transparence et en responsabilisant les habitants.

Cible

Les locataires HLM du patrimoine de la Coopérative.

Type de réponse

La Coopérative a mis en place des conseils de locataires. Sur le même mode de fonctionnement que les syndicats de copropriétaires, les locataires se réunissent à intervalle régulier pour étudier les charges de l'immeuble et planifier les travaux à effectuer. Le conseil se prononce sur l'évolution des charges et les modifications à y apporter. Il dispose pour cela de l'ensemble des informations transmises par la Coopérative. Le conseil est aussi tenu informé du compte d'exploitation de l'immeuble et de la fixation des loyers.

Cependant, la décision finale demeure toujours du ressort du conseil d'administration de la Coopérative HLM. Il s'agit donc avant tout d'un effort de transparence à l'égard des locataires afin de les impliquer dans la gestion de leur immeuble et de faciliter leur information sur les décisions de leur bailleur.

Résultats

La mise en place de conseils de locataires se fait au fur et à mesure de l'accroissement du patrimoine locatif de la Coopérative. Cette activité est, à l'heure actuelle, suspendue et seuls deux immeubles sont dotés d'un tel conseil.

La démarche de la Coopérative d'HLM s'inscrit dans les valeurs de la coopération.

Démultiplication possible

A partir du moment où le statut coopératif impose au locataire de détenir une action de la Coopérative, le fait de créer des conseils de locataires constitue une étape de plus dans la participation de ceux-ci à la vie coopérative.

La location

Maître d'ouvrage : Centre coopératif des Chalets (Toulouse)

Objectif

Renouer avec les principes coopératifs en responsabilisant les locataires coopérateurs.

Cible

Les locataires HLM du patrimoine de la Coopérative.

Type de réponse

La mise en place de coopérative de locataires.

Chaque programme locatif social donne lieu à la création d'une coopérative de locataires, qui regroupe l'ensemble des locataires.

La coopérative de locataires se prononce sur la gestion des charges communes, sur le même modèle que le conseil de copropriété. Un représentant de la SCP est présent à chaque réunion et joue le rôle de syndic.

Tous les locataires sont actionnaires de la coopérative de locataires (à hauteur d'une action, 100 F) qui est elle-même actionnaire de la SCP. Les locataires ne sont donc pas des associés directs de la SCP.

Résultats

Le patrimoine locatif de la Coopérative HLM se compose pour le moment de deux immeubles représentant 80 logements. Chacun des deux immeubles a été doté d'une coopérative de locataires. La participation aux réunions est importante, mais leur organisation et leur maîtrise présente des difficultés. Les locataires se montrent plus exigeants vis-à-vis de leur bailleur que dans les autres organismes bailleurs sociaux. Dans certains cas, la SCP n'hésite pas à passer outre les réticences des locataires.

Démultiplication possible

La mise en place de conseil de locataires constitue le prolongement naturel de l'approche coopérative de la location HLM. La création d'une structure juridique propre (la coopérative de locataires) en est une autre, qui peut brouiller la répartition des responsabilités entre les locataires et le bailleur social.

La location sociale

Maitre d'ouvrage : Le Comité Ouvrier du Logement (Anglet)

Objectif

Répondre aux faiblesses de la gestion locative (manque de dialogue, peu d'effectifs dédiés à l'entretien) en valorisant le statut de locataire-coopérateur afin de les responsabiliser et de favoriser l'émergence d'une vie collective.

Cible

Les locataires du parc social de la Coopérative, soit 400 ménages.

Type de Réponse

Instaurer trois niveaux de dialogue articulées autour d'une "charte de convivialité et de médiation" et d'un effort de formation des locataires élus.

1. Une charte de convivialité pour gérer la vie collective

La Charte de convivialité et de médiation rédigée par le COL énumère les règles de bonne conduite des locataires. Signée par chaque locataire, la charte tient lieu de règlement intérieur. En cas de manquement, la charte prévoit le recours à une commission de conciliation composée d'un salarié du COL et d'un représentant des locataires. Le recours à la voie judiciaire n'intervient qu'en cas d'échec de la médiation.

2. Une présence du COL au sein de chaque ensemble

Afin d'assurer une présence quotidienne du COL au sein de son patrimoine locatif tout en évitant le recours à des gardiens, la Coopérative envisage l'institution d'habitants-relais, élus ou non dans chaque résidence ou chaque cage d'escalier. Ils servent d'interface entre le COL et les locataires. Ils assurent une partie des missions de gardiens d'immeubles (affichage, alerte en cas de dégradations ou de sinistres, petit entretien, surveillance des travaux). En l'état du projet, le COL n'a pas encore défini les contreparties accordées par la Coopérative pour l'accomplissement de ces tâches.

3. Une représentation des locataires à deux niveaux

Dans chaque résidence, un conseil de locataires réunit un à deux

représentants élus des locataires par cage d'escalier, les "habitants-relais" concernés, un représentant des copropriétaires pour les résidences mixtes, les présidents des associations de locataires et les salariés du COL concernés.

Ce conseil élit un président et se prononce, tous les trois mois, sur la gestion des charges locatives (petit et gros entretien), la passation des contrats d'entretien et de travaux, les relations bailleur/locataires et le développement de la vie locative, sans que ces décisions aient un caractère exécutoire. A terme, cette structure pourrait être transformée en société civile de gestion des charges.

Au niveau de la Coopérative, la conférence des locataires regroupe les présidents des conseils de locataires, les présidents des associations de locataires concernées, les partenaires sociaux et les représentants du COL. Cette instance délibère une fois par an sur la gestion locative pratiquée par le COL et sur les projets envisagés. La conférence doit également être un lieu d'échanges d'expériences vécues par les différents conseils.

Corollaire de la responsabilisation des élus, leur formation est une condition de leur participation aux prises de décisions et à la bonne compréhension des contraintes de la gestion locative. Cette formation, légère pour les conseils de locataires, est plus approfondie pour les élus de la Conférence.

Résultats

La Charte de convivialité et de médiation sera soumise à l'ensemble des locataires HLM à l'automne 1998, les conseils de locataires devant être mis en place progressivement d'ici la fin 1998. Le premier accueil des locataires à la démarche du COL a été très favorable et permet d'espérer une mise en place rapide des différentes instances de médiation.

Démultiplication possible

Introduite au sein d'un patrimoine locatif peu développé mais qui s'accroît régulièrement, la démarche du COL s'appuie sur les valeurs de la coopération pour susciter une vie collective et une prise en charge en commun de la gestion quotidienne locative. La taille encore modeste du patrimoine et le volontarisme de la direction sont des atouts au bon aboutissement de ce projet qui nécessite cependant une réorganisation du service location.



La gestion immobilière

Définition

La gestion immobilière recouvre l'activité de syndic et d'administration de biens.

La gestion de syndic consiste à gérer au quotidien, pour son propre compte ou pour celui d'un organisme HLM, un ensemble immobilier.

L'administration de biens consiste à gérer, pour le compte d'autrui, un bien immobilier.

Origines

La construction en location-attribution et en SCCC ont, de part la transmission différée du bien en pleine propriété, conduit les coopératives HLM à mener une activité de gestion de syndic pour son propre compte ou pour le compte d'un syndicat de copropriétaires. Cette activité de longue date est un élément important d'accompagnement de l'accédant, au même titre que la gestion des prêts.

Le décret du 27 mars 1993 conforte les compétences des coopératives HLM dans le domaine de la gestion de syndic, en étendant leurs interventions à l'administration de biens.

Fonctionnement

Les coopératives HLM sont autorisées à exercer le métier de syndic pour leur propre compte ou pour le compte d'organismes HLM, de SEM, de collectivités locales ou d'associations.

60 coopératives HLM gèrent plus de 40 000 lots, mais seules 25 coopératives ont plus de 500 lots en portefeuille.



L'éventail des pratiques professionnelles est large, qu'il s'agisse des coûts ou des prestations.

Cependant, depuis quelques années les coopératives HLM développent une véritable politique commerciale afin d'optimiser leur portefeuille et de faire face à la fin de la gestion des logements en location-attribution. Ce métier est aussi très complémentaire des autres activités des coopératives HLM. Il s'agit enfin de répondre à la demande des autres organismes d'HLM.

Résultats

Les coopératives HLM ne cherchent pas à se positionner sur le marché privé mais à devenir les prestataires au service des accédants qui leur ont fait confiance et des organismes HLM. Dans ce cadre, elles s'attachent à offrir des services innovants (comme le fonds pour travaux ou la formation des administrateurs) en s'appuyant sur les principes coopératifs de transparence et de proximité. C'est ainsi que certaines copropriétés sont actionnaires de la Coopérative en charge de leur syndic. De véritables synergies se mettent en place avec les organismes d'HLM, notamment ceux qui développent une activité en accession à la propriété.

Pour sa part, l'administration de biens constitue un prolongement naturel mais marginal de l'activité de syndic.

La vente HLM

Ain Habitat (Bourg-en-Bresse)

Objectif

Positionner la Coopérative HLM en tant que prestataire de services des organismes d'HLM pour la vente HLM, en reprenant et en développant cette activité précédemment menée par le Crédit Immobilier de l'Ain, membre du même groupe.

Cible

Les organismes d'HLM possédant du patrimoine dans les départements de l'Ain et du Rhône.

Type de Réponse

La Coopérative HLM propose une prestation globale au service de la vente HLM, en complète interaction avec les autres sociétés du groupe.

Elle prend en charge l'ingénierie de ce type d'opération :

– Etude de faisabilité

La Coopérative étudie les conditions réglementaires et économiques de la cession d'un immeuble de logements locatifs sociaux, et assiste l'organisme d'HLM dans ses démarches administratives.

– Actions commerciales en direction des locataires en place

La Coopérative assure l'information des locataires en place, au moyen de courriers personnalisés et de réunions, en concertation avec l'organisme HLM vendeur. Elle établit les conditions d'achat (règlement de copropriété, prix proposé, charges locatives et de copropriété, état des parties communes et liste des travaux à entreprendre). Un attaché commercial est responsable de cette animation.

– Plan de financement

En collaboration avec le Crédit Immobilier de l'Ain, la Coopérative propose aux accédants d'établir leur plan de financement. C'est l'attaché commercial en charge de l'animation des ventes qui assure ce conseil.

– Commercialisation et gestion des transactions

La Coopérative gère la commercialisation des logements cédés, aussi bien auprès des locataires en place que des autres locataires de l'or-

ganisme HLM (prioritaires pour accéder aux logements vacants cédés).

La négociation de la transaction peut être assurée par la Coopérative, du compromis jusqu'à l'acte de vente.

– *Gestion de syndic de la nouvelle copropriété*

Si l'organisme HLM vendeur tient à assurer les fonctions de syndic de copropriété tant qu'il demeure propriétaire d'au moins un logement, il peut confier cette mission à la Coopérative HLM qui, de ce fait, voit son portefeuille de lots en gestion croître.

Résultats

Initiée en 1991 par le Crédit Immobilier de l'Ain à la demande de la SEMCODA (SEM du conseil général de l'Ain), l'activité de vente HLM a été transférée à la Coopérative HLM en juillet 1993. Depuis, Ain Habitat a développé cette activité en intervenant pour le compte de l'Opac de l'Ain et Immobilière 3F. En 1998, Ain Habitat devrait intervenir dans le département du Rhône à la demande de la SACVL (SEM de la Communauté urbaine de Lyon).

En 1996, le nombre de vente a été de 75 logements.

La prochaine étape consiste à prendre en gestion de syndic les programmes neufs réalisés en accession à la propriété par la SEMCODA.

Démultiplication possible

La stratégie de développement d'Ain Habitat autour du métier de vendeur HLM et de gestionnaire de syndic s'intègre dans une démarche plus globale, qui implique plusieurs sociétés du groupe : la SEM, qui mène une politique patrimoniale active ; le Crédit Immobilier, qui développe son offre de crédits ; la Coopérative qui obtient, de la part de la SEM, d'un portefeuille d'activités à développer, à la fois en vente et en gestion. Cette complémentarité se trouve facilitée par le partage de personnel entre la SACI et la SCP. Une conjonction similaire peut être reproduite, sur la base d'un dialogue inter-organisme fort.

La stratégie de niche d'Ain habitat illustre la capacité des Coopératives HLM à apporter une expertise et un savoir-faire spécifique aux autres organismes HLM. La vente HLM constitue en effet une mission très particulière par sa complexité, sa durée et son caractère social pour lesquels les méthodes de vente traditionnelle sont inefficaces.

Le syndic coopératif

L'Habitation Familiale (Rennes)

Objectif

Dans le cadre d'une réflexion stratégique initiée en 1996, l'objectif est de développer l'activité de syndic de copropriété en s'appuyant sur les valeurs de la coopération.

Cible

Les copropriétés issues de l'activité de promotion de la Coopérative d'HLM, ainsi que les copropriétés des autres organismes d'HLM.

Type de Réponse

1. Transformer les copropriétés en partenaires de la Coopérative d'HLM :

- En accueillant des responsables de copropriétés au sein du Conseil d'administration de la Coopérative ;
- En proposant aux syndicats de copropriétés de devenir actionnaires de la Coopérative d'HLM, à l'occasion de l'augmentation de capital rendue obligatoire par la loi de 1992. Le syndicat souscrit à une part de capital pour cinq lots principaux (soit une immobilisation de 20 francs par lot).

2. Améliorer les relations entre le syndic et les syndicats

- En jouant la carte de la transparence sur les coûts des prestations du syndic puisque les copropriétés sont partie prenante de la Coopérative ;
- En instituant une commission permanente réunissant des administrateurs et des responsables de copropriétés. Le rôle de cette commission est de proposer des améliorations dans la prestation de la Coopérative et de conduire des actions spécifiques afin de réduire les conflits (syndic/copropriétaires, copropriétaires entre eux...).
- En développant les outils de communication à destination des copropriétaires. C'est ainsi que la publication d'une plaquette "L'art de vivre ensemble" résulte d'un travail commun de la Coopérative HLM et de la commission permanente des élus de copropriétés.
- En formant les conseillers syndicaux à l'animation d'une copropriété, afin de les responsabiliser et de les impliquer dans la gestion

de leur copropriété. Des sessions de formations ont été proposées, en relation avec l'ADIL d'Ille-et-Vilaine.

Résultats

Par ces différentes actions, la Coopérative a su fidéliser les 70 copropriétés en portefeuille. Cela a été grandement facilité par le fait que ces copropriétés étaient elles-mêmes issues de la Coopérative, sous la forme de SCCC, et que leurs responsables partagent, pour la plupart, les valeurs de désintéressement de la Coopérative d'HLM. La formation des conseillers syndicaux et la participation de certains d'entre-eux au Conseil d'administration de la Coopérative facilite le dialogue entre celle-ci et les copropriétés et renforce leur fidélité.

Cependant, la Coopérative éprouve des difficultés à convaincre les copropriétés à souscrire à son capital. Les syndicats craignent de se lier à leur syndic et de ne pouvoir en choisir un autre ; en outre, certains estiment qu'ils n'ont pas à soutenir leur syndic, alors que les services proposés sont peu ou prou les mêmes que ceux de la concurrence.

Démultiplication possible

La mise en place de sessions de formation à destination des conseillers syndicaux est à la portée de toutes les Coopératives.

Le syndic coopératif

Rhône-Saône Habitat (Lyon)

Objectif

Mener une politique de prévention de la dégradation des copropriétés en anticipant sur les dépenses importantes à venir.

Cible

Les copropriétés qui ont choisi la Coopérative HLM comme syndic.

Type de Réponse

Mettre en place dans chacune des copropriétés gérées un fonds pour les travaux à venir, que l'on peut assimiler à une provision pour grosses réparations locative.

Créé 5 à 6 années après la construction de la copropriété, le fonds est alimenté par une contribution des propriétaires de 100 à 200 F par mois, selon les prévisions de travaux établies par la Coopérative. Les sommes ainsi recueillies sont placées sur un livret A, chaque copropriété bénéficiant d'un compte bancaire séparé lui permettant de capitaliser les intérêts.

Résultats

La Coopérative gère 3 300 lots répartis dans 50 copropriétés. Elle assure chaque année la gestion de syndic d'une copropriété supplémentaire, issue de son activité de promotion immobilière.

Les fonds de travaux ont toujours existé dans cette Coopérative, bien avant la loi du 21 juillet 1994. Les copropriétaires en comprennent bien l'utilité, d'autant plus lorsqu'ils ont été locataires-attributaires. Si le conseil syndical est réticent à instaurer un tel fonds, la Coopérative s'oblige à convaincre les copropriétaires de son utilité.

A titre d'exemple, une opération de ravalement conduite en 1997 sur un immeuble a été financée à hauteur de 1 million de francs par le fonds de travaux, sur un coût total de 1,4 millions de francs.

Mais la Coopérative se voit soumise à la loi Hoguet qui lui impose de souscrire une assurance sur les fonds gérés (0,8 %) et s'apprête en conséquence à augmenter les frais perçus pour la gestion des fonds (actuellement 40 F/an/lot) pour supporter le coût de l'assurance.



Démultiplication possible

Désormais explicitement prévue par la loi, la faculté d'instituer un fonds pour travaux constitue une des réponses à la prévention de la dégradation des copropriétés récentes.

La gestion des espaces communs

Rhône-Saône Habitat (Lyon)

Objectif

Mobiliser son savoir-faire en gestion de copropriétés au service d'un quartier d'habitat, en rénovant une association de bailleurs et de copropriétés chargée de la gestion des espaces communs d'un quartier.

Cible

Les organismes d'HLM et les copropriétés du quartier d'habitat social de Vaulx La Grande Ile (56 ha, 6 552 logements locatifs ou en pleine propriété).

Type de Réponse

Plusieurs bailleurs sociaux et copropriétés présents sur le site de Vaulx-en-Velin se sont regroupés, depuis le début des années 1970, en association syndicale de propriétaires (ASP). Cette association s'est vue confier la propriété ainsi qu'une mission de gestion des espaces communs (voirie privée, espaces verts, plantations, réseaux, équipements extérieurs). Depuis 1989, et après bien des déboires, la gestion de l'association est confiée à Rhône-Saône Habitat.

La Coopérative emploie à cet effet un salarié à plein temps, implanté sur le site. Le budget géré est de 7 millions de francs par an, à comparer aux 30 millions de francs de charges perçus par les bailleurs au titre du bâti. La cotisation de chacun des propriétaires est calculée selon les millièmes, et est intégrée dans les charges récupérables.

L'ensemble des tâches est sous-traité auprès de quatre entreprises, liées par un contrat annuel à l'ASP.

L'ASP est en contact avec la ville et les différents acteurs intervenant sur son périmètre. Elle est partie-prenante du Grand Projet Urbain en cours.

Malgré des coûts de gestion très élevés ainsi qu'un environnement social et urbain difficile, dus à l'importance des dégradations commises sur l'espace commun, l'ASP parvient à conserver une qualité d'environnement visible et appréciée des habitants comme des bailleurs.

Résultats

Malgré l'efficacité de l'association, celle-ci est en cours de dissolution. Le cadre juridique de l'ASP est trop rigide puisque l'association se voit transférer un droit de propriété sur les espaces en gestion. Afin de permettre une meilleure valorisation du foncier disponible et de dynamiser le quartier par de nouveaux projets d'aménagement et de construction, l'ASP va être remplacée par une association syndicale libre (ASL), aux statuts plus souples. Le calcul des cotisations sera, à cette occasion, modifié pour tenir compte des surfaces réelles à entretenir et non plus du seul nombre de logements concernés.

Démultiplication possible

Par la surface gérée (56 ha) et par son statut juridique, l'ASP est une structure sans équivalent en France. Sous réserve d'un assouplissement que devrait apporter l'ASL, la structure associative apparaît bien adaptée à gérer collectivement un vaste quartier d'habitat mixte (social et privé).



Éléments de bibliographie

▶ REVUES

L'habitat coopératif, revue mensuelle de l'habitat familial, éditée par la FNCS-HLM (n° 2-1954 à n° 86-Juin 1963).

Coop-Habitat (édition fédérale), éditée par la FNCS-HLM (n° 1-Janvier 1964 à n° 50-Hiver 1970).

Annuaire de la coopération HLM, édité annuellement par la FNCS-HLM (1959, 1961 à 1970).

Revue des études coopératives, éditée par l'Institut des études coopératives puis par l'Institut français de la coopération.

▶ OUVRAGES

Champain Louis, *En Vendée vers l'an 2000*, à compte d'auteur, 1986.

Keck Jean-Louis, *Les organismes d'HLM*, éditions Masson, 2^e éd., 1995.

Meistersheim Anne, *Villagexpo*, Editions Dunod, 1971.

Robert Léon, *Financement, gestion et vocation des HLM, rapport au CES, séances des 12 et 13 novembre 1958* (JO du 26 novembre 1958).

Topalov Christian, *Le logement en France - histoire d'une marchandise impossible*, PFNSP, 1987.

Vayssière Bruno, *Déconstruction - reconstruction*, Editions Picard, 1988.

Vignaux Jacques et al., *Mémento pratique des sociétés coopératives de production HLM*, édité par la FNCS-HLM, 1980 et 1988.

▶ ARTICLES

Hirschfeld André, "La coopération HLM : mort ou résurrection ?", *Revue des études coopératives*, n° 172, 2^e trimestre 1973.

Kespren André, "Relations entre coopératives d'habitation et coopératives de production", *Revue des études coopératives*, n° 152, 2^e trimestre 1968.

Kespren André, "Les heurts et malheurs de la législation coopérative en matière d'habitation" et Daniel Pétrequin, "L'avenir de la coopération HLM", *Revue des études coopératives*, n° 168, 2^e trimestre 1972.

Le Port Jean, "La coopération d'habitation en France", *Revue des études coopératives*, n° 142, 4^e trimestre 1965.

Mouillart Michel, "Les dépenses de la collectivité en faveur du logement entre 1948 et 1993", *L'Observateur de l'immobilier*, n° 31, mai 1995.

Philip André, "Origines et évolution de la coopération française", *Revue des études coopératives*, n° 127-128, 1^{er} et 2^e trimestres 1962.

Picquart Jean, "Une solution coopérative au problème du logement : la location coopérative", *Revue des études coopératives*, n° 133, 3^e trimestre 1963.

Robert Léon, "L'activité des coopératives d'HLM", *Revue des études coopératives*, n° 132, 2^e trimestre 1963.

"Dossier spécial : cinquante ans de pensée et d'action coopératives (1921-1971)", *Revue des études coopératives*, n° 165-166, 2^e semestre 1971.

La location coopérative

Définition

La location coopérative est une formule de location qui se caractérise par l'octroi au locataire d'un droit d'usage cessible et transmissible en contrepartie d'une contribution au financement de la construction. Elle crée un statut d'occupation intermédiaire entre la location simple et l'accession à la propriété et peut être considérée comme un régime de propriété collective.

Origines

La location coopérative est rendue possible par la loi de 1947 portant statut de la Coopération et relançant l'activité des sociétés coopératives d'HLM. Elle poursuit deux objectifs :

- Offrir un nouvel outil aux coopératives HLM qui soit adapté à la situation sociale et économique de la période de reconstruction ;
- Alléger les charges financières de l'accession à la propriété et renforcer l'esprit coopératif en écartant toute idée d'accession individuelle à la propriété.

Présentée au congrès HLM de 1949 à Saint-Etienne, la location coopérative fait l'objet d'une première opération la même année par la coopérative HLM "Terre et Famille" à Boulogne-Billancourt (programme Pasteur, rue Laurenson), puis, toujours par la même coopérative, au Kremlin-Bicêtre.

Fonctionnement

Pendant la période de construction

La location coopérative est accessible à toute personne répondant aux différents critères de ressources définis par la réglementation HLM et souscrivant un certain nombre d'actions de la coopérative d'HLM.

Certaines coopératives exigeaient la souscription d'actions à concurrence de la totalité du prix de revient : on parlait alors de *location-participation*. Cette variante, peu utilisée, est condamnée par la Circulaire du 25 septembre 1956 qui régit le régime de la location coopérative. La circulaire limite les souscriptions d'actions à "un chiffre égal à la fraction des dépenses non couvertes par l'Etat".

En pratique, le montant de souscription constaté jusqu'en 1965 se situe entre 15 et 20 % du prix de revient du logement et correspond à la capacité financière du coopérateur. Le décret du 22 novembre 1965 modifie ce régime : le coopérateur ne doit plus souscrire qu'à une seule action de la coopérative et son apport est d'au moins 6 % et au plus de 15 % du prix de revient du logement.

L'existence d'une participation du locataire coopérateur constitue la particularité de la location pratiquée par les coopératives : elle crée une solidarité entre les locataires qui sont associés à la vie de la coopérative et à la gestion de leur habitat.

La construction est également financée par un recours aux financements prévus par la législation HLM en faveur des logements locatifs (prêts HLM ou prêts bonifiés). Les modalités de ces financements ont fluctué au cours des années : prêt à 1 % amortissable en 45 ans pouvant atteindre 85 % du prix de revient global avec différé d'amortissement les trois premières années (arrêté du 8 Février 1954) ; prêt forfaitaire en fonction du type de logement et de son implantation (arrêté du 25 Mai 1961); prêt I.L.N. à 3,50 % (idem.)...

Pendant la période de gestion

La coopérative HLM et le locataire coopérateur concluent un contrat dit de location coopérative, selon lequel la coopérative lui reconnaît un droit à bail d'un logement déterminé pour toute la durée pendant laquelle il reste propriétaire des actions souscrites. La coopérative ne peut lui contester le droit à bail qui est cessible par la simple revente de ses actions, sous réserve de l'agrément du Conseil d'administration de la coopérative. Le décret de 1965 instaure un délai de 10 ans au cours desquels le logement n'est cessible qu'à une personne régulièrement inscrite sur une liste d'aptitude de la coopérative, sauf s'il s'agit de la famille proche. En cas de décès, le droit à bail est transmis à la personne qui hérite des actions souscrites.

Chaque année, le locataire coopérateur verse un loyer principal, respectant les plafonds de loyer HLM, auquel s'ajoute une quote-part correspondant aux charges communes. La perception de ce loyer doit permettre à la coopérative de rembourser les emprunts qu'elle a contracté ainsi que de financer la gestion et l'entretien du programme et la provision pour grosses réparations. Le loyer demandé varie donc en fonction de l'apport du locataire coopérateur mais aussi selon le mode de financement adopté par la coopérative.

A l'issue de la période de remboursement des prêts, les charges à supporter par la coopérative diminuent sensiblement. Le loyer versé par le coopérateur se trouve réduit mais il ne pourra pas être inférieur au minimum de loyer prévu par la réglementation HLM. En

cas d'excédent du produit des loyers par rapport aux charges effectives, celui-ci fait l'objet d'une ristourne au profit des locataires coopérateurs et est calculée selon leur apport initial.

La situation du locataire coopérateur

Le locataire est actionnaire de la coopérative et à ce titre est convié aux assemblées générales. Il dispose d'une voix délibérative (quelque soit le nombre d'actions en sa possession) et peut faire partie du Conseil d'administration.

En aucun cas, les loyers versés ne peuvent donner lieu à une libération ni à une souscription d'actions de la coopérative (ce qui était le cas de la location-participation). De même, en raison du financement du programme par des prêts locatifs, le locataire coopérateur ne peut espérer devenir propriétaire de son logement après le remboursement des emprunts : la coopérative est seule propriétaire du logement. C'est pour éviter la confusion avec la location-attribution que les pouvoirs publics ont limité la souscription d'actions par le locataire coopérateur à la fraction des dépenses non couvertes par l'Etat. La vente d'un logement en location coopérative est donc soumise à la seule réglementation sur la vente des logements HLM.

Les actions possédées par le coopérateur sont cessibles et transmissibles. Le prix de cession obéit à la loi de l'offre et de la demande et peut donc différer de leur valeur nominale.

Fiscalement, le locataire coopérateur a le statut de locataire.

Exemples d'opérations

Les coopératives d'HLM ont recours à la location coopérative lors de la réalisation d'immeubles collectifs.

Coopérative "Notre cottage"

Programme de 61 logements à Vincennes, inauguré le 21 Décembre 1961

Immeuble de six étages, 3 escaliers et ascenseurs.

Equipements collectifs : 1 terrain de jeux, garages pour voitures d'enfants, vélos, motos et automobiles, espaces verts.

Durée des travaux : 14 mois.

Coût de la construction : 1 948 581 Francs (14 926 130 F 1997)

Apport par coopérateur et par logement : 7 000 Francs (soit 22 % du coût de la construction) (soit 53 620 F 1997)

Loyers pratiqués :

Type de logement	En Francs 1961	En Francs 1996
Type I	85 F	651 F
Type II	100 F	766 F
Type III	125 F	957,5 F
Type IV	150 F	149 F
Type V	175 F	1 340,5 F

Coopérative "Terre et Famille"*Programme de 236 logements à Sevran, réalisé en 1960*

Huit immeubles de cinq étages et un immeuble de trois étages.

Equipements collectifs : caves et garages.

Apport par coopérateur et par logement :

Type II 4 848 F 1961 (37 100 F 1996)

Type III 6 060 F 1961 (46 400 F 1996)

Type IV 7 272 F 1961 (55 700 F 1996)

Coopérative "La Maison Familiale" de Nantes*Programme de 294 logements à Rezé (cité Radieuse du Corbusier) réalisé en 1956/57.***Coopérative "Coopération et Famille"***Unité coopérative d'Aubergenville de 1 800 logements (1 061 HLM et 311 ILN) en 1965.***Résultats**

Par un apport représentant en moyenne six mois de salaires (contre trois ans dans le cas de l'accession à la propriété), le coopérateur se voit reconnaître la jouissance d'un logement détenu par une société coopérative d'HLM. La location coopérative se distingue ainsi de la location simple par le statut qu'elle confère au locataire et la place qu'elle lui accorde dans la gestion de son environnement. Pour ses promoteurs, elle participe de l'éducation du coopérateur tout en apportant une solution aux familles modestes. Ils insistent également sur l'intérêt de cette formule pour les populations appelées à connaître une grande mobilité : la location coopérative leur permet de jouir d'un logement en ayant la garantie de son usage tout en se gardant la possibilité de le libérer par la simple cession de ses parts. Cependant, le mécanisme n'a pas toujours été compris par les coopérateurs dont certains ont cru pouvoir accéder à la propriété par le biais de la location coopérative.

Par ailleurs, cette formule permet aux coopératives d'HLM de diversifier leur activité ainsi que leurs sources de financement.

Le décret du 22 novembre 1965 contraint les coopératives d'HLM à se spécialiser, soit dans la location coopérative, soit dans la location-attribution. 36 sociétés coopératives de location coopératives vont se constituer. La location coopérative est ensuite interdite par la loi n° 71-580 du 16 Juillet 1971, au même titre que la location-attribution.

A la veille de sa suppression, 36 802 logements furent construits selon cette formule, soit près de 14 % de la production des coopératives d'HLM depuis 1947.

La location-attribution

Définition

La location-attribution est une formule d'accès progressive à la propriété. La coopérative procure au coopérateur un logement en location édifié à son intention avec la promesse de l'attribuer en pleine propriété.

Origines

C'est l'activité des premières coopératives constituées au début de ce siècle et celle qui correspond peut-être le mieux à leur vocation : offrir à des ménages modestes le moyen d'accéder à la propriété individuelle par une formule originale qui tient compte de leur bas niveau de ressources.

À l'issue de la seconde guerre mondiale, le statut de la Coopération de 1947 relance l'activité des coopératives d'HLM autour de cette formule.

Fonctionnement

La formule a évolué à plusieurs reprises, au gré des innovations réglementaires.

Pendant la phase de construction

De 1947 à 1965, le coopérateur devait souscrire un nombre d'actions équivalent au prix de revient théorique de l'opération. Il devait libérer immédiatement au moins 20 % des actions souscrites par un apport personnel (terrain, versement d'espèces...). Le décret du 22 Novembre 1965 limite à une le nombre d'actions à souscrire et modifie le régime de l'apport personnel : celui-ci doit être au moins de 20 % (10 % pour les fonctionnaires et les invalides – arrêté du 21 Mars 1966) mais est plafonné à la différence entre le prix de revient prévisionnel du logement et le montant des emprunts contractés par la coopérative pour la construction de celui-ci. L'apport peut être complété lorsqu'est connu le prix de revient définitif.

Pendant la période de gestion

Le coopérateur conclut avec la coopérative un contrat de location-attribution qui précise ses droits, notamment la jouissance de son

logement et la promesse de lui attribuer dès remboursement intégral de son prix de revient définitif.

Il verse un loyer durant la période de remboursement du prêt consenti par l'intermédiaire de la coopérative (20 ans au plus pour un prêt CFF, 25 ans pour un prêt à taux réduit de l'Etat). Le loyer correspond aux sommes restant dues et destinées à couvrir les charges d'intérêt ainsi qu'aux frais de gestion (dans la limite de 0,60 % du prix de revient du logement).

L'attribution en pleine propriété

A compter du remboursement des prêts contractés par la coopérative pour la construction de son logement, la pleine propriété est transférée au coopérateur qui se trouve donc dégagé de toute obligation financière. Le transfert fait obligatoirement l'objet d'un acte notarié.

S'il le souhaite, le coopérateur peut procéder à une libération anticipée du capital souscrit. Toutefois, le régime de cession a connu plusieurs évolutions. Un arrêté du 14 Juin 1961 stipule que le remboursement anticipé qui intervient dans les 5 premières années de la jouissance du logement s'accompagne du paiement d'une pénalité égale à 2,50 % du prix de revient du logement concerné.

Le décret de 1965 durcit sensiblement cette faculté : il interdit toute attribution en pleine propriété durant les dix premières années qui suivent la signature du contrat de location-attribution, ni pendant les cinq années qui suivent la cession des droits à un autre coopérateur. Au cours des dix premières années, le titulaire d'un contrat de location-attribution ne peut céder ses droits qu'à une personne inscrite sur une liste d'aptitude tenue à jour par la coopérative, sauf s'il s'agit de la famille proche.

Lorsque le logement est financé au moyen d'un prêt aidé par l'Etat, le coopérateur est tenu de souscrire une assurance-vie qui prend en charge le remboursement des sommes restant dues en cas de décès, l'attribution se faisant alors au bénéfice des héritiers.

Résultats

Les sociétés coopératives sont contraintes d'abandonner la construction en location-attribution par la loi du 16 Juillet 1971. Seules les opérations financées jusqu'au 31 décembre 1975 sont par la suite acceptées par les pouvoirs publics.

En 1975, les sociétés coopératives HLM avaient édifié près de 400 000 logements en location-attribution.

L'évolution du cadre juridique des coopératives d'HLM (1894-1996)

Date	Evolutions législative ou réglementaires	Conséquences
30 novembre 1894	Loi relative aux habitations à bon marché, dite "loi Siegfried"	- Encouragement à la création de sociétés de construction de logements économiques à profit limité
12 avril 1906	Loi "Strauss"	- Fixe le cadre d'activité des sociétés coopératives d'HBM
3 septembre 1947	Loi n° 47-1686 modifiant la législation des HBM et instituant un régime provisoire de prêts	- Rénove le cadre d'activité des organismes d'HBM, dont les coopératives.
10 septembre 1947	Loi n° 47-1775 portant statut de la coopération	- Fixe le cadre d'activité des sociétés coopératives et notamment des coopératives d'HBM
22 novembre 1965	Décret n° 65-1012 relatif aux sociétés coopératives d'HLM	- Interdit la construction et la gestion locative simple - Spécialise les sociétés coopératives d'HLM, soit dans la location-attribution, soit dans la location coopérative
16 juillet 1971	Loi n° 71-579 relative à diverses opérations de construction	- Création de la société civile coopérative de construction (SCCC)
16 juillet 1971	Loi n° 71-580 relative aux habitations à loyer modéré modifiant le code de l'urbanisme	- Suppression des sociétés coopératives de location coopérative - Fin de l'activité des sociétés coopératives de location-attribution - Création de la société coopérative de production

27 décembre 1975	Loi n°75-1256 relative aux opérations d'accession à la propriété réalisées par les organismes d'HLM	Autorisation, pour une période d'un an, des transformations de SCLA en SCP - Autorisation pour les SCP de recourir à la VEFA sous certaines conditions
20 juillet 1983	Loi n° 83-657 relative au développement de certaines activités de l'économie sociale	- Extension de compétence locative, sous réserve de l'obtention d'un agrément - Recours à la VEFA élargi - Compétence de lotisseur - Révision coopérative - Autorisation, pour une période réduite, des transformations de SCLA en SCP
13 juillet 1992	Loi n° 92-643 relative à la modernisation des entreprises coopératives	- Réforme des conditions d'ouverture du capital à des associés non coopérateurs et de la rémunération des parts sociales - Modification du régime de sortie du statut coopératif - Autorisation, pour une période réduite, des transformations de SCLA en SCP
21 juillet 1994	Loi n° 94-624 portant modification du régime juridique des sociétés civiles coopératives de construction sous égide d'un organisme d'HLM	
2 juillet 1998	Loi n° 98-546 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier	- Simplification de l'obtention de l'agrément locatif - Suppression de l'agrément préalable à la transformation d'une SCLA en SCP - Elargissement des compétences aux copropriétés dégradées et à la sous-location de logements vacants - Faculté d'adopter la forme de Directoire et conseil de surveillance

Les présidents de la Fédération des coopératives HLM depuis 1945

1945 - Février 1950	Albert Laurenson Directeur de la société coopérative "Terre et famille", Paris.
Février 1950 - Juin 1951	Louis Girard Directeur de la société coopérative "L'Abri populaire", Bourges.
Juin 1951 - Mai 1970	Léon Robert Directeur de la société coopérative "Terre et famille", Paris.
<i>Fédération française</i>	
Nov. 1953 - Mai 1963	Guy Houist Président de la coopérative "Le foyer coopératif - l'habitat communautaire", Paris.
Nov. 1970 - Avril 1977	Robert Bruzy Président-directeur général de la coopérative de Haute-Garonne.
Avril 1977 - Mars 1983	Robert Darnault Directeur-général de "L'Abri populaire", Bourges.
Mars 1983 - Avril 1989	Daniel Pétrequin Administrateur de la société coopérative "La Savoisiennne", Chambéry.
Avril 1989 -	Jean-Louis Dumont Président de la société coopérative "L'habitat coopératif lorrain", Verdun.

Les coopératives d'HLM en chiffres

En 1997, La Fédération dénombrait 35 sociétés coopératives de location-attribution et 122 sociétés coopératives de production ou de droit local adhérentes.

En 1997, ces sociétés ont produit 2 675 logements se répartissant comme suit :

- 1 538 logements en accession à la propriété, soit 20 % de la production HLM
- 1 021 logements locatifs sociaux lancés
- 116 lots en lotissements lancés

Les sociétés coopératives gèrent 42 000 lots en copropriétés ainsi que 80 000 prêts en accession à la propriété.

Les sociétés coopératives d'HLM regroupent 700 salariés, 70 000 associés coopérateurs et 1 500 associés non coopérateurs.

Liste des entretiens réalisés

Jean-Claude Allain
Directeur de la coopérative non-HLM Coop de Construction (Rennes)

Fernand Amouriaux
Fondateur et directeur de la coopérative non-HLM Coop Habitat
Bretagne (Rennes)

Louis Champain
Fondateur et ancien directeur de la SCP Coopérative vendéenne du
logement
Ancien membre du Conseil fédéral de la FNSC-HLM

Albert Denvers
Ancien Président de l'UNFOHLM (1956-1992)

Gérard Desbrosses
Fondateur et directeur de la coopérative non-HLM Habitat 21 (Dijon)

Joseph Escoffier
Ancien Président de la SCP La Savoisienne (Chambéry) (1974-1980)
Ancien membre du bureau de la FNSC-HLM

Daniel Pétrequin
Ancien directeur de la FNSC-HLM (1971-1978)
Ancien Président de la FNSC-HLM (1983-1989)

Roland Pignol
Ancien délégué-général de l'UNFOHLM (1981-1992)

Michel Ragonneau
Co-fondateur de la Coopérative d'HLM "Le Comité ouvrier du loge-
ment de Poitiers"
Co-fondateur de la Société d'aide à la construction (SAC)

Michèle Tixador-Lebrun
Ancien directeur de la FNSC-HLM (1978-1991)

M. Jean-Claude Allain

Directeur de la Coop de Construction depuis 1983

La Coop de Construction est issue de la Coopérative rennaise de reconstruction, créée 1949 au lendemain de la seconde guerre mondiale pour participer à la reconstruction des logements et locaux détruits. A l'issue de la phase de reconstruction, la Coopérative poursuit son activité en construisant des logements individuels en diffus pour des particuliers. La Coopérative participe également, mais de façon marginale, à la Z.U.P. de Rennes. La dissolution du SNCC, dont faisait partie la Coopérative, ouvre une période de sommeil, les dirigeants faisant le choix de ne construire qu'en SCI. Cette période coïncide avec une baisse sensible de la production de la Coopérative, et Jean-Claude Allain estime que l'abandon de la forme coopérative est la cause de cette chute.

Lorsqu'il est recruté en 1983, il fait le choix, avec les administrateurs, de redémarrer l'activité en SCCC. La difficulté est de trouver un financement. La première opération est financée par un particulier vivant à Grenoble, et proche du mouvement coopératif. Au fil des opérations, les banques locales acceptent de soutenir la Coopérative.

En 1985, Coop de Construction effectue les démarches afin d'intégrer le mouvement HLM : Jean-Claude Allain rencontre Michèle Tixador-Lebrun mais se voit opposer un refus. On lui fait remarquer que ses fonds propres ne sont pas suffisants (le déficit représentait les 3/4 du résultat de l'année).

Pour reconstituer ces fonds propres, la Coopérative, qui refuse de capitaliser ses produits, ajoute une rémunération supplémentaire sur chaque opération.

La Coopérative ne fait que des SCCC, à quelques opérations près. La réforme de l'accession à la propriété, si elle a compliqué le montage juridique des dossiers, ne remet pas en cause le recours aux SCCC : il faut seulement constituer pour chaque opération une coopérative de vente pour contourner la réglementation. Après la livraison du programme, la moitié des SCCC conservent la forme coopérative et une large part sont syndics.

Une récente enquête menée par la Coopérative montrait que 40 % des coopérateurs avaient des responsabilités dans la vie de leur quartier.

Les clients s'adressent à la Coopérative en premier pour le prix du logement, sa qualité et enfin pour le label "coop". Le concept du prix coûtant et la transparence dans laquelle se déroule chaque opération sont très appréciés.

Aujourd'hui, Coop de Construction fait 100 millions de francs de chiffre d'affaires par an, détient 8 millions de fonds propres et produit environ 250 logements par an. La cible est le ménage avec enfants. Le prix moyen des logements se situent dans une fourchette de 9 à 12 000 francs le m² habitable, la surface moyenne étant de 64 m². La Coopérative possède un patrimoine de 23 millions de francs, dont 17 d'emprunts.

La forme coopérative reçoit un bon accueil du côté des élus. Ceux-ci sont des interlocuteurs privilégiés dans la recherche du foncier. Ils apprécient la clarté des projets présentés.

Un des moyens utilisés pour dissuader les investisseurs à se substituer aux ménages modestes désirant accéder est de proposer des logements de grandes surfaces qui ne les intéressent pas.

La Coop de construction a mené récemment deux opérations originales :

L'accession très sociale

Un groupe de travail sur ce thème s'est réuni sur l'initiative de Coop de Construction. La cible visée est le couple gagnant à deux 10 à 15 000 francs par mois, qui sont au-dessus des plafonds HLM mais pour qui les prix de marché sont trop élevés, sauf à se réfugier dans la "grande" couronne de Rennes. L'objectif de prix est de parvenir à un logement 25 % moins cher que le marché, en agissant sur trois postes :

la rémunération de l'architecte : plus la construction est économique, plus sa rémunération sera importante. Ce poste est la source de 50 % de l'économie totale réalisée.

la modulation du paiement de la charge foncière : la ville de Rennes accepte de rééchelonner ce paiement

la rémunération de la Coopérative : elle est minorée de 25 %.

Par contrat, les accédants doivent respecter des plafonds de revenus (PAS) et l'apport personnel ne doit pas dépasser 25 % du prix total. La revente du logement n'est autorisée qu'à des personnes respectant ces mêmes critères. Tout manquement à cette règle suppose une pénalité de 400 F/m² habitable, reversée à la ville de Rennes.

5 programmes, soit 200 logements, ont été réalisés suivant ces principes. Le plus récent d'entre-eux (le Montréal) propose par exemple des logements à 7 050 francs le m² avec parking.

Un autre promoteur s'est également essayé à ce type de programmes, avec le soutien de la ville de Rennes.

L'accession en périphérie

Coop de Construction a constaté qu'il existait une demande insatisfaite de logements locatifs en périphérie de Rennes, en raison du faible nombre de crédits PLA disponibles et du niveau élevé des loyers libres. Les communes accueillent le projet d'un œil favorable. Celui-ci est présenté au niveau local, et il est fait appel à l'épargne des habitants de la commune. C'est, pour eux, un moyen d'investir leur épargne en participant à la dynamisation de leur commune. La commune apporte le foncier, la Coopérative monte l'opération et la réalise (le plus souvent en PLI). Quand l'investisseur ne respecte pas les plafonds de ressources choisis en cas de location ou de revente, il est soumis à une pénalité reversée à la commune et égale au différentiel de charge foncière. Il s'agit donc d'opérations d'accession sociale pour investisseurs locaux, avec contrepartie.

L'innovation et la recherche

Coop de Construction participe à un projet d'innovation technique : le zéro chauffage. Par ailleurs, la Coopérative veille à utiliser des matériaux naturels (par exemple : de la peinture naturelle), le surcoût étant absorbé par la marge.

La participation des habitants n'a pas bien fonctionné lorsqu'elle a été expérimentée, particulièrement en raison de la situation économique des accédants.

M. Fernand Amouriaux

Ancien membre de l'Association des Organiseurs-Conseils
(mouvement national des Cités coopératives)
Gérant-fondateur de la Sarl coopérative Coop Habitat Bretagne

Après avoir travaillé quelques années à l'Office Public Départemental d'HLM d'Ille-et-Vilaine, Fernand Amouriaux est contacté en 1968 par une Association Régionale dont le siège est au Mans, association membre du mouvement des Cités Coopératives. Il est nommé responsable des régions Bretagne et Pays de Loire. Son rôle est de susciter la constitution de coopératives de programmes dans sa zone géographique. Ces coopératives sont fédérées à la société Nationale des Cités Coopératives. Fernand Amouriaux est membre de la société des Organiseurs Conseils en Construction Coopérative et les programmes sont garantis par la société de Caution Mutuelle des Cités Coopératives.

Le mouvement des Cités Coopératives s'est disloqué avec la disparition de la Société de Caution Mutuelle qui avait garanti des opérations non initiées au sein du mouvement, notamment à Marseille. A partir de là, peu de coopératives ont poursuivi une activité. Notons cependant :

- l'Habitat Populaire de Strasbourg, repris depuis par le Crédit Mutuel d'Alsace
- COGECOOP à St-Etienne qui s'est intégré au mouvement HLM
- Coop Habitat Bretagne et Coop de Construction à Rennes qui sont toujours en pleine activité.
- Habitat 21 à Dijon.

Coop Habitat Bretagne s'est constituée en SCOP le 31 décembre 1975. Son capital de départ (2 000 F) atteint aujourd'hui 1 500 000 F et ses fonds propres 10 millions de francs. Sa première opération s'est déroulée à Saint-Herblain près de Nantes et comporte 280 logements plus une soixantaine de garages. Les premières difficultés, on s'en doute, ont été de convaincre les établissements bancaires. Il y eut d'abord Crédit Logement et Habitat Crédit, puis progressivement les banques locales qui apportent aujourd'hui régulièrement leur concours.

Coop Habitat Bretagne crée des coopératives par programme (SCCC) et en assure l'animation, du moins au départ. Aucun pro-

gramme n'est vendu par mandat, l'acquéreur devant venir au siège de la coopérative où le système coopératif lui est expliqué. Fernand Amouriaux insiste sur sa volonté d'inciter les coopérateurs à se prendre en main et, notamment, à autogérer leur copropriété, lorsque l'opération ne dépasse pas un certain seuil (15/20 logements). Coop Habitat Bretagne a eu une importante activité de gestion de copropriétés.

Auparavant, les SCCC fonctionnaient avec un conseil de surveillance et un conseil d'administration, le Président de la SCCC passant une convention avec Coop Habitat Bretagne.

Désormais, les SCCC ont un conseil de surveillance, leur gérance étant assurée par Coop Habitat Bretagne.

Les coopérateurs se réunissent à plusieurs occasions : lors de l'Assemblée générale constitutive qui définit le programme, lors de l'Assemblée spéciale avant travaux et lors de l'Assemblée générale définitive. C'est au cours de cette dernière qu'est calculée la "ristourne" qui revient aux coopérateurs. La participation est moins forte lors des autres réunions intermédiaires.

Coop Habitat Bretagne intervient auprès des SCCC comme prestataire de services. Néanmoins, ce système est remis en cause par le prêt à taux zéro qui exclut les coopérateurs de la liste des bénéficiaires. La coopérative doit créer une société coopérative de vente pour que les coopérateurs puissent être "titrisés" et faire appel au prêt à taux zéro. Cette nouvelle entrave à l'activité des coopératives semble décourager Fernand Amouriaux. Il déplore la mauvaise défense du mouvement de la coopération d'habitation lors de la réforme du prêt à taux zéro : le mouvement HLM n'a pas joué son rôle, les SCOP ont d'autres préoccupations.

De ce fait, Coop Habitat Bretagne envisage de cesser de construire en SCCC et de recourir à la VEFA. Déjà, la coopérative produit plus de 100 logements (sur 150 par an) au moyen de la VEFA. Elle s'est aussi essayée à des programmes plus spécifiques, comme la construction d'une résidence étudiante pour investisseurs, ou d'une résidence personnes âgées.

L'image coopérative est particulièrement appréciée par les élus, qui y voient avant tout un outil d'accession sociale. La coopération est synonyme d'économie, de coûts maîtrisés.

La question de se transformer en coopérative HLM s'est présentée au début des années 1980. Cette transformation devait apporter

plus de sécurité dans l'activité et une meilleure représentation de la coopérative auprès des pouvoirs publics. La démarche a été faite, mais la présence d'une coopérative HLM à Rennes ne leur a pas permis de rejoindre le mouvement HLM : il ne semblait pas possible de multiplier les coopératives.

Pour autant, des synergies se sont développées entre Coop Habitat Bretagne et l'Habitation Familiale. Une opération locative a ainsi été menée récemment, pour le compte du Ministère de la Défense. Fernand Amouriaux est administrateur de la coopérative HLM.

Fernand Amouriaux prend bientôt sa retraite. Il n'est pas pessimiste sur l'avenir de sa coopérative mais plutôt sur le développement de la forme coopérative dans l'habitat. Selon lui, les entraves à l'activité sont devenues trop importantes pour le développement de cette forme d'habitat.

Compte-rendu d'entretien

M. Louis Champain

Fondateur de la Coopérative vendéenne du logement
Fondateur de la S.A. d'HLM Le Foyer Vendéen
Ancien membre du Conseil Fédéral de la Fédération française
des sociétés coopératives d'HLM
Ancien membre du Conseil Fédéral de la Fédération nationale
des sociétés coopératives d'HLM

Louis Champain a déjà un long passé dans l'action sociale lorsqu'en 1951, avec quelques-uns de ses camarades, il fonde l'Association Vendéenne du Logement.

Dirigeant départemental de la J.O.C. avant la guerre 1939-1945, alors secrétaire de l'Union Départementale de la C.F.T.C., il connaît bien de ce fait les problèmes du milieu populaire. Lui-même est mal logé car, comme bien d'autres, au moment de son mariage il n'a trouvé qu'un deux pièces dépourvues de confort. Aussi cherche-t-il le moyen d'en sortir.

C'est en participant à un séminaire de son syndicat qui se tenait à Mâcon en juin 1949 qu'il trouve sa voie. Il dit avoir été séduit par l'exposé d'un camarade de Bordeaux relatant comment les Castors de Pessac construisaient ensemble leur maison dans le cadre d'une coopérative d'H.L.M. constituée à cet effet.

Après être allé sur place et pris contact avec des amis de Nantes qui s'étaient eux-mêmes engagés dans l'action logement, Louis Champain fut convaincu que la location-attribution pratiquée par les coopératives d'H.L.M. était la formule la plus intéressante pour permettre aux familles de condition modeste d'accéder à la propriété de leur logement. Mais comme aucune société de cette nature n'existait dans le département il s'employa à en constituer une malgré les conseils de Maurice Langlet secrétaire général de l'Union Nationale des H.L.M. qui lui suggérait plutôt de réactiver la société de Crédit Immobilier.

Mais un obstacle majeur se présentait : comment constituer le capital initial de la coopérative que la législation fixait à 5 000 000 francs minimum, dont le dixième devait être libéré, alors que ces jeunes ménages n'avaient guère d'épargne. Ils se sont dit : ce que nous ne pouvons pas faire à quelques-uns peut être réalisé si nous sommes un plus grand nombre. Et en quelques jours 50 personnes s'engagèrent à souscrire des actions et à verser immédiatement la somme de 10 000 F.

La coopérative tient son assemblée constitutive le 24 février 1951. Un premier terrain, peu éloigné du centre de La Roche-sur-Yon fut alors acquis, suivi dans quelques autres villes de ceux nécessaires à l'implantation des 35 premières maisons individuelles dont l'Etat promettait le financement. Cependant, en cette période d'inflation galopante, les prix ne cessaient de monter : les premiers coopérateurs durent réaliser certains travaux (terrassements, fabrication des parpaings, pose des parquets, peintures...).

Lors de sa création, la coopérative adhère à la Fédération nationale. Louis Champain se souvient de sa première réunion au congrès de l'Union des H.L.M. qui se tenait à Lille. La réunion des coopératives était particulièrement animée. D'un côté, Louis Girard qui présidait, soutenait que les coopératives, comme les autres familles, devaient se situer dans le cadre de l'Union nationale et faire confiance à celle-ci, tandis que Léon Robert estimait que les coopératives devaient se déterminer librement et avoir leur propre organisation. Louis Champain indique qu'il n'était pas au congrès les deux années qui suivirent et qu'il s'est trouvé totalement en dehors des discussions passionnées qui eurent lieu ces années là au plan national.

Mais, lorsque la Fédération française se constitua à la fin de l'année 1953, la coopérative vendéenne lui apporta son adhésion, suivant en cela la recommandation du mouvement Castors, ce qui ne l'a pas empêché, comme les autres sociétés de cette fédération, de participer régulièrement aux réunions régionales communes aux deux fédérations organisées par Jean Raulo. Etant entré au conseil de la Fédération française au cours de ces années, Louis Champain fut l'un des 7 de cette fédération à intégrer le conseil fédéral de la Fédération nationale lors de la réunification en 1963.

La coopérative vendéenne connaît alors une production importante. En 1958, elle suscite la création d'une seconde coopérative d'H.L.M. "Le Foyer Coopératif" pour faire de la location-coopérative. Mais cette formule paraît assez floue et elle se contente finalement de faire de la location simple. En 1966, conformément au décret de novembre 1965, le Foyer Coopératif se transforme en S.A. d'H.L.M. et prend le nom de "Foyer Vendéen".

Louis Champain conserve un souvenir précis des événements de 1970. Convoqué à Paris pour un conseil fédéral, en débarquant à la gare Montparnasse, il découvre un gros titre à la une de France-Soir : "scandale d'une société d'H.L.M.", en l'occurrence celle de Léon Robert. Le conseil fédéral souhaite des explications et Dunand, comme bien d'autres, estime que Robert ne peut conserver ses fonctions. La réunion est houleuse. Afin de pouvoir délibérer, on demande à Robert et à Dunand de quitter la salle. Bernard Bruzy, vice-président est choisi pour assurer l'intérim.

Les lois de 1971 empêchent les coopératives de location-attribution de poursuivre leurs activités. Mais à travers le G.C.M.I, la coopérative vendéenne du logement est lauréate du concours Chalandon, ce qui lui assure des crédits jusqu'en 1975 pour 620 maisons, principalement à La Roche-sur-Yon (la Généraudière), où l'Etat donne son agrément à la première ZAC de France. Ensuite une SCP, "La Coopérative vendéenne d'habitations", est créée. Celle-ci a une activité réduite, car la S.A. a pris le relais pour certains programmes. Il faut attendre 1985 pour que la coopérative de location-attribution se transforme en SCP, puis fusionner avec la Coopérative Vendéenne d'habitations afin de reprendre son activité de construction.

Sous la dénomination commerciale "Maisons d'en France", elle réalise désormais chaque année plusieurs dizaines de maisons individuelles, souvent personnalisées.

M. Albert Denvers

Ancien Président de l'Unfohlm (1956-1985)

La discussion débute sur les origines de la scission qui a agité le mouvement coopératif HLM dans les années d'après-guerre. Selon Albert Denvers, la scission est principalement due à une question de personnes, Guy Houist et Léon Robert ne parvenant pas à se mettre d'accord. Cela n'avait rien d'extraordinaire. Cette "compétition" a renforcé le dynamisme des sociétés coopératives HLM.

La réunification s'est faite en 1963 sans incidents majeurs. Tout le monde avait la volonté de calmer le jeu. C'est Edmond Dunand qui représentait les coopératives au comité directeur de l'Union des HLM, sans doute à la suite d'un accord avec Léon Robert.

Ce dernier était un homme très dynamique, qui a beaucoup apporté à la coopération HLM. S'il aimait contredire par nature, il se ralliait toujours à la majorité ; il était très démocrate.

La construction sous la forme coopérative n'avait rien d'original. Les coopératives étaient des organismes HLM comme les autres : elles construisaient le même type de logements. Il n'existe pas de "formule coopérative" ; la coopération est trop compliquée à mettre en œuvre car il faut avoir l'accord de tous...

Les lois de 1971 spécialisaient les coopératives HLM dans l'accès à la propriété, mais Albert Denvers n'a pas de souvenirs particuliers de cette époque. Le rapprochement de la Fédération et de l'Union des HLM en 1978 a principalement buté sur des questions matérielles.

Albert Denvers a fondé, avant 1939, une société coopérative à Dunkerque, "Notre Cottage", toujours en activité. Elle fut créée pour bénéficier des financements publics particuliers qui existaient alors.

M. Gérard Desbrosses

Directeur de la société Habitat 21
Ancien membre de la Société nationale
des organisateurs-conseils des cités coopératives
Ancien vice-président de la Société de caution mutuelle
des cités coopératives

Monsieur Desbrosses a été contacté en 1970 par la Société nationale des cités coopératives qui souhaitait développer son action à Dijon et en Côte-d'Or. Il a ainsi créé la société anonyme Habitat 21. Quelques mois plus tard intervenait la loi n° 71-579 qui encadrait plus rigoureusement l'activité des coopératives en instaurant le mécanisme de la S3C. Cette loi a accentué les garanties que devait produire la coopérative avant de construire : garantie de souscription, de mévente... Elle imposait également le recours au contrat de promotion immobilière.

Le problème principal auquel se trouvait confronté la coopérative était donc d'obtenir auprès des établissements bancaires les garanties imposées par la loi, ce qui n'était pas une chose facile. En particulier, les banques craignaient d'apporter une garantie en cas de mévente du programme qui les obligerait à racheter les lots invendus un an après l'achèvement de la construction.

A ces difficultés est venue s'ajouter la dissolution de la Société nationale des cités coopératives, due à la "faillite" de sa société de caution mutuelle à la suite d'opérations à Marseille et Toulouse. Après la nomination d'un administrateur judiciaire, Crédit logement (filiale du CFF) a apporté sa caution à deux seules sociétés du mouvement : Habitat 21 et Coop Habitat Bretagne. Cela a permis à Habitat 21 de poursuivre son activité jusqu'à aujourd'hui.

La société produit en moyenne 50 à 60 logements par an, sous la forme de SCCC d'attribution. Cela correspond à deux SCCC par an. Celles-ci sont principalement implantées à Dijon et sa périphérie. Des opérations ont été menées à Beaune et à Auxonne, mais de façon ponctuelle. Depuis 1970, Habitat 21 a ainsi produit plus de 1 200 logements. La réglementation sur le prêt à taux zéro pose aujourd'hui de réelles difficultés à Habitat 21. En effet, la SGFGAS refus l'octroi de ce prêt à des porteurs de parts sociales, ce que sont les associés d'une SCCC.

Le recours à la SCCC se justifie par la lisibilité de la formule : tout est connu d'avance et le prix est de 15 % inférieur aux prix de loge-

ments comparables des autres promoteurs. Cette différence s'explique par la marge réduite du promoteur (8 à 10 % contre 20 à 25 % pour un promoteur classique). Il n'y a pas d'actes notariés. La structure de la société est très faible (5 personnes).

La SCCC a une durée de vie très aléatoire, qui dépend par exemple de l'existence de parties communes. Passé le délai de 10/12 ans de la garantie décennale, les SCCC peuvent être tentées de se dissoudre, notamment lorsqu'il s'agit de programmes de pavillons. Mais certaines SCCC créées au début des années 1970 existent toujours. Il faut reconnaître que l'assiduité aux réunions diminue au fur et à mesure des années.

Habitat 21 est gestionnaire du patrimoine construit. Un suivi des accédants est assuré et la société n'a jamais connu (à une exception près) de saisie immobilière, des solutions étant trouvées auparavant : relogement en locatif et vente du bien... Habitat 21 assure aussi un rôle de conseil juridique dans la vie quotidienne des coopérateurs. C'est pour Gérard Desbrosses, là, le sens de la coopération.

Les programmes se vendent bien. La moitié des ventes résulte du bouche à oreille, l'autre de la publicité faite dans les journaux d'annonces gratuits. La société a très peu de frais de commercialisation. Les logements sont pour l'essentiel des grands logements (T3 à T5), les récentes dispositions fiscales Méhaignerie et Périssol l'ayant tout de même incité à faire quelques T1bis de plus de 35 m². La clientèle a évolué de l'ouvrier à de nos jours le cadre moyen. Habitat 21 ne réalise pas d'opérations spécifiquement sociales car cela n'est pas sa mission.

La coopération d'habitation sait être efficace, mais n'est pas tellement développée, sans doute en raison de la méconnaissance des acteurs de l'habitat mais aussi de l'influence de certaines professions (notamment les notaires). L'administration ne fait pas grand cas de ces sociétés, certainement par ignorance.

M. Joseph Escoffier

Ancien président de la SCP La Savoissienne (Chambéry) (1974-1980)
Ancien membre du Bureau de la FNSC-HLM
Membre d'honneur de la FNSC-HLM

Après une présentation de l'étude et de son état d'avancement, la discussion s'engage sur les raisons de la scission au sein de la Fédération, qui a duré du congrès HLM de 1954 (congrès de Chambéry) au congrès HLM de Vichy (1963). Pour Joseph Escoffier, qui n'est entré dans la coopération d'habitation qu'en 1963, cette scission est principalement le fruit d'un conflit de personnalité entre Léon Robert et Guy Houist, ce dernier ayant été incité à s'opposer à Léon Robert par ceux-là même qui, au sein de l'Union des HLM, luttèrent contre le président de la "Nationale". A cela peut s'ajouter des considérations politiques : Léon Robert accusé d'être trop à gauche, l'aile démocrate-chrétienne a alors choisi de se constituer en une Fédération française, la Nationale déménageant au siège du groupe de coopératives dirigées par Robert.

La réunification s'est imposée au bout de 9 ans. La majorité des coopératives étaient demeurées fidèles à la Fédération nationale. L'existence de deux mouvements affaiblissait son action, alors qu'elle était une minorité au sein du mouvement HLM. Cette réunification ne s'est pas faite sans heurts, le nouveau bureau devant assurer la représentation des deux familles. Ainsi, Edmond Dunand devait protester contre son éviction du poste de secrétaire général pour laisser la place à Robert Leroy, et de sa nomination comme vice-président.

Léon Robert était "un grand bonhomme" qui a fait beaucoup pour le mouvement coopératif. Il avait beaucoup d'idées et ne craignait pas de se faire des ennemis. Il était notamment convaincu et convainquant lorsqu'il soutenait la location coopérative. Cette formule consistait, en échange d'un apport personnel, de donner un droit de jouissance cessible, autrement dit un droit d'usage perpétuel au locataire. Léon Robert présentait cette formule non sans ambiguïtés puisqu'il sous-entendait que locataire pourrait devenir propriétaire "un jour".

La location-attribution était pour sa part une forme d'accession à la propriété : l'accédant fournissait un apport initial et payait des mensualités. Au terme du remboursement du prêt, il devenait propriétaire. Il y avait une limite d'âge, fixée à 65 ans. La location-attribution

bution était un objet juridique curieux qui, dans certains cas, faisait de l'accédant un locataire et dans d'autres cas un propriétaire.

Certaines coopératives furent créées par des sociétés anonymes uniquement pour que ces dernières puissent faire de l'accession à la propriété et profitent des avantages consentis dans ce domaine par l'Etat.

Le décret de 1965 distingue la location coopérative et la location-attribution, les coopératives étant fortement incitées par les pouvoirs publics à créer une société anonyme pour gérer leur patrimoine locatif. Cette spécialisation n'était pas souhaitée par les coopératives, mais elles devaient s'y plier : elles dépendaient des crédits au logement distribués par l'Etat, qui donc décidait seul.

En 1970, les difficultés de Léon Robert résultent d'une politique foncière trop ambitieuse d'achats de "terres à betteraves". A cela s'ajoute des inimitiés très fortes. Robert démissionne à la veille de l'Assemblée générale de 1970 : "Bruzy, vice-président, monte à la tribune et annonce que Robert a démissionné, et lit la lettre de démission". Un brouhaha suit cette annonce et la réunion est écourtée. Edmond Dunand montre à qui veut bien la copie d'une lettre qu'il a adressé la nuit même à Léon Robert et qui débute par : "J'ai attendu toute la nuit une lettre qui n'est pas venue". Léon Robert trouve peu de soutien parmi ses anciens amis, ce qui laisse amer Joseph Escoffier.

Ainsi, pour lui les lois de 1971 sont avant tout des lois contre Léon Robert. A travers la coopération HLM, c'est lui que l'on a voulu atteindre. Les lois sont rédigées dans un climat passionné, ce qui l'a rend très imparfaite. Il faut attendre 1975 pour que les mécanismes qu'elles instituent puissent fonctionner.

Seul le député du Cantal, Chauvet défend la coopération HLM au Parlement. Il se verra répondre par Mlle Crivelli, alors haut-fonctionnaire au ministère en charge du logement : "Pourquoi vous casser la tête à construire en coopérative. Construisez en S.A. !"

Les motifs de la loi qui crée la SCCC partent de bonnes intentions (limiter les risques partagés par les coopérateurs) mais leur expérimentation prouve qu'elles n'ont pas trouvé la bonne solution. En effet, les sinistres en SCCC sont fréquents, la SCP se substituant le plus souvent aux coopérateurs pour pallier la défaillance de certains d'entre-eux. De plus, la SCCC ne détenait qu'une voix à l'assemblée générale de la SCP alors qu'elle représentait 20 à 30 personnes, ce qui engendrait l'incompréhension des coopérateurs. Le législateur de 1971 n'a donc pas su évaluer les conséquences de ses actes. La loi met fin à la location-attribution qui était le seul moyen pour les prolétaires au sens marxiste du terme de devenir propriétaire.

Entre 1971 et 1975, beaucoup de coopératives se demandent si elles doivent poursuivre leur activité. Pour Joseph Escoffier, cela relève de la foi : on l'a ou on ne l'a pas. La coopérative n'a pas à rémunérer ni son capital, ni ses administrateurs, ce qui l'amène à proposer des logements moins chers. La participation des coopérateurs n'a jamais été très importante, sauf lors de périodes difficiles ou de fortes revendications. La participation telle qu'elle a pu être mise en forme par De Lagausie ne fonctionnait qu'avec des coopérateurs ayant les moyens financiers de contourner les contraintes techniques et économiques pour concrétiser leurs "désirs" en matière d'habitat.

Les coopératives d'aujourd'hui ont pour une partie perdu la foi et leur idéal. Le mouvement d'adossement n'est pas pour rien dans cet état de fait. L'arrivée de personnes morales s'accompagne d'une "prise de pouvoir" logique mais qui nuit à la survivance de l'esprit coopératif. La coopération ne peut être comprise que par des personnes qui ont cet idéal en eux. Le bilan de la coopération HLM est pourtant globalement positif : elle a permis de sortir le prolétariat de sa misère et de lui donner un nouveau statut, une dignité.

La Savoisienne est l'une des plus anciennes coopératives d'HLM. Elle a vu le jour en 1907 après le vote de la loi Strauss. Son premier programme, toujours visible à Chambéry, comportait 24 pavillons occupés alors par une vingtaine de cheminots. Ce programme apportait l'eau courante à tous les logements qui étaient par ailleurs tous équipés d'une buanderie. Il existe aussi à Chambéry une rue dénommée "rue de la Savoisienne" que bordent presque exclusivement des constructions de la coopérative De 1910 à 1940, la Savoisienne construit une dizaine de logements par an. Au sortir de la guerre, elle se lance dans une opération de plus de 300 logements : peu préparée à conduire une telle opération, cette dernière faillit lui être fatale.

De même, en 1975, la Savoisienne ne due sa pérennité qu'à un petit nombre de coopérateurs qui refusaient de voir disparaître un outil qui avait fait ses preuves depuis près de 70 ans. La coopérative n'a pas participé au GCMI, les modèles promus ne convenant pas à la rigueur du climat savoyard. Mais les coopératives de Romans, de Valence et de Toulouse ont été très actives dans ce mouvement.

Aujourd'hui, la Savoisienne fête ses 90 ans et figure parmi les coopératives les plus saines et les plus dynamiques.

M. Daniel Pétrequin

Ancien directeur de la FNSC-HLM (1971-1978)

Ancien Président de la FNSC-HLM (1983-1989)

Membre du Conseil fédéral de la FNSC-HLM (1979-1997)

L'entretien débute par une présentation de l'étude et du travail déjà accompli. Puis, nous énumérons une série d'interrogations qui résultaient de ce travail : les raisons profondes des modifications réglementaires et législatives de 1965 à 1975.

Daniel Pétrequin introduit son propos en recadrant la coopération d'habitation dans le cadre plus large de la coopération : s'il y a une coopération d'habitation HLM, c'est avant tout parce qu'il existe une pensée coopérative.

Puis, il insiste sur le fait que si la coopération d'habitation est aujourd'hui principalement représentée par la FNSC, il y a eu dans le passé d'autres formes de coopération non-HLM. Il évoque notamment :

- les mouvements autogérés, représentés par le Mouvement pour l'habitat groupé autogéré, dirigé par M. De Lagausie. La méthode participative prônée par ce mouvement a contribué à l'amélioration des pratiques coopératives.
- le mouvement des Cités coopératives et l'intérêt qu'il y aurait à rencontrer son ancien président, M. Kespern.
- le Centre national des constructeurs coopératifs de Jean Boissier.
- le mouvement des Castors, qui s'est développé dans l'après-guerre, et la proximité de cette famille avec les coopératives HLM, de nombreux mouvements Castors demandant l'assistance d'une coopérative HLM ou se transformant même en coopérative à un stade de leur développement.

L'originalité des coopératives est due avant tout à la forme coopérative, et ce quel que soit le secteur d'activité. La coopération donne à chacun la capacité de prendre son destin et ses besoins en mains. En période peu favorable, elle est la réponse de l'individu qui se regroupe pour satisfaire ses besoins. C'est enfin un moyen de réduire l'accès à certains biens en supprimant la rémunération du capital.

La première coopérative d'habitation remonterait à Napoléon III et à sa Société des ouvriers de Paris, sans que l'on sache réellement si elle fonctionnait selon les principes de la coopération. Plus près de nous, les premières coopératives HLM apparaissent au début de ce

Siècle, aux alentours des années 1905-1910. C'est la cas de la SCP Terre et Famille (Paris), de la Savoisienne (Chambéry) et de l'Habitation familiale (Rennes).

Les coopératives HLM se sont structurées en Fédération nationale en 1908. Après 1945, elle est présidée par M. Laurensen puis, à partir de 1951-1952 par Léon Robert.

Ce dernier, élu socialiste est tout d'abord fonctionnaire au Ministère en charge du logement. Son profil atypique (ce n'est pas un ingénieur) et sa forte personnalité lui créent des inimités et l'amènent à quitter le Ministère. Il fonde alors le Groupe Richelieu, ensemble d'organismes d'HLM. C'est à ce titre qu'il siège à la FNCS. De 1951 à 1958, sa présidence permet à la Fédération d'être écouté par les pouvoirs publics. Il est conseiller personnel du ministre socialiste Chochoy et est membre du Conseil économique et social. L'alternance politique de 1958 joue en sa défaveur et dès lors les relations avec l'administration vont se dégrader.

A cette époque, la Fédération vit une scission interne qui se traduit par la coexistence de la FNCS et de la Fédération française des sociétés coopératives. L'origine de cette scission est à rechercher dans le caractère difficile de Léon Robert et dans la réforme de l'UNFOHLM. La Fédération française, présidée par Guy Houist, reste solidaire de l'Union des HLM, la FNCS déménageant et revendique son autonomie. Des considérations politiques étaient également présentes, la Fédération française étant d'inspiration catholique et la Fédération nationale d'essence socialiste. Ce n'est qu'en 1963 que la réunification des deux fédérations intervient.

En 1965, Léon Robert obtient pourtant qu'un décret entérine le principe de la spécialisation des sociétés coopératives. Ce principe est peu discuté et n'est pas approuvé par toutes les coopératives. Il crée la confusion et supprime la diversité des compétences des coopératives, qui, jusqu'alors, pouvaient seules faire la fois du locatif et de l'accession. Il n'est pas expliqué pourquoi Léon Robert tenait tant au principe de spécialisation.

En mai 1970, certaines sociétés du Groupe Richelieu connaissent des difficultés. La presse, notamment France-Soir, s'en fait l'écho. Léon Robert est contraint à la démission et est remplacé par Bernard Bruzy. Il semble en fait que les difficultés de Robert aient été surestimés et que certains de ces "ennemis" aient vu là l'occasion de le pousser à démissionner. Il faut ainsi citer le rôle de Mlle Crivelli, haut-fonctionnaire du ministère chargé du logement dans le règlement de cet épisode.

Les lois de 1971 sont largement guidées par les circonstances : le scandale du groupe Richelieu suscite un sentiment de méfiance de l'administration qui veut encadrer strictement les coopératives. De fait, la coopération n'a jamais trouvé dans les pouvoirs publics les appuis qu'elle serait en droit d'attendre.

Ce que l'on reprochait aux SCLA est le principe de solidarité financière entre les coopérateurs. Le mécanisme de la loi de 1971 cloisonne les foyers à risque en isolant chaque programme au sein d'une société coopérative de construction. Ce mécanisme nie la dimension solidaire de la coopération et accroît la responsabilité des coopérateurs. La coopération suppose des règles et la mutualisation des risques.

La première conséquence de cette loi est donc de supprimer la location-attribution alors qu'elle fonctionnait.

La loi de 1971 met fin à la location coopérative. Cette formule allie le recours à des crédits locatifs et un droit de jouissance cessible et transmissible. Contre un apport personnel (de l'ordre de 15 %) et un emprunt, la coopérative accordait une ristourne au coopérateur. Le bail coopératif contenait des dispositions contre la spéculation et la revente. Cette formule, encouragée par Léon Robert, est sans doute due à sa connaissance des coopératives d'habitation du Nord de l'Europe.

M. Roland Pignol

Ancien délégué général de l'Unfohlm (1981-1992)
Ancien directeur de l'Unfohlm (1970-1981)

L'entretien s'ouvre sur la personnalité de Léon Robert, que Roland Pignol a bien connu. Il était au cabinet ministériel de Bernard Chochoy en 1956-57, en même temps que Léon Robert, et a eu en charge la promotion des sociétés coopératives de 1958 à 1962.

Léon Robert était un homme très entreprenant, "un bâtisseur" qui n'avait pas froid aux yeux. Il accumulait les réalisations de prestige, non sans que ces opérations mettent en danger ses sociétés coopératives. Forte tête, il pouvait être considéré comme un autocrate qui écoutait distraitemment les avertissements de ses collaborateurs. A la fin des années soixante, il se lance dans des opérations d'aménagement, à l'instar de l'ensemble du mouvement HLM. Il bénéficie de commandes publiques de part ses relations, et bénéficie notamment du soutien de la soeur de Jean-Jacques Servan Schreiber, alors homme politique en pleine ascension. Léon Robert lance notamment la construction d'un immeuble de bureaux sur le front de Seine (avec en sous-sol une piscine - Ingénieur Keller) pour le compte de l'administration des PTT en la préfinançant. Mais l'administration tarde à accorder son financement, mettant la coopérative de Léon Robert en grande difficulté de trésorerie. Si le contrôleur financier des PTT a agi de la sorte, c'est sans doute de bonne foi mais il n'est pas à exclure qu'il ait agi "sur ordre" de son ministre, d'un bord politique différent de Léon Robert. Une seconde opération préfinancée pour le compte du Maire de Médan s'est également trouvée en difficulté.

Or, la structure coopérative pose le principe de la solidarité entre les sociétaires. Dans le cas de Léon Robert, appliquer ce principe revenait à rechercher et à solliciter quelques milliers de sociétaires... Ce qui politiquement et socialement est très difficile à appliquer ! L'administration met donc les coopératives de Léon Robert en administration provisoire. La disgrâce de ROBERT repose sur des éléments objectifs mais qui auraient pu être résolu autrement, mais repose également sur des éléments subjectifs : l'hostilité d'une partie de l'administration de l'équipement.

L'administration prend peur du risque qui pèse sur les autres coopératives et se décide à circonscrire le "mal" en réformant les coopé-

ratives HLM. Les lois de 1971 sont donc directement liées aux difficultés de Léon Robert. La Fédération des coopératives se lance dans la bataille seule, mais parce qu'elle ne souhaite pas que l'Union intervienne. Les responsables fédéraux ont une haute idée de la coopération et sont très attachés à leur autonomie. D'où un laisser-faire de la part de l'Union et de ses responsables (Denvers, Langlais). Mais la Fédération des coopératives n'a pas vu le coup venir et met plusieurs années à prendre conscience de la situation, même si elle a très bien réagi.

Maurice Langlais n'est pas mécontent de voir les mésaventures de Robert, avec qui il n'a jamais pu s'entendre. La scission en deux fédérations de 1953 résulte d'ailleurs d'un conflit de personnes, entre Guy Houist, MRP, et Léon Robert, socialiste.

Il faut reconnaître que la coopération n'est plus très développée. Les expériences étrangères montrent que la coopération profite surtout d'un enracinement syndical (Allemagne) ou corporatiste (Espagne) qui n'existe pas ou peu en France. L'agriculture où le bâtiment se sont organisées en coopératives parce qu'elles profitaient de l'apport d'une forte tradition ouvrière. L'économie de marché et l'engouement qu'il suscite de la part des ménages hypothèque les chances de développement d'une économie sociale, à l'exception de niches (les agriculteurs, les instituteurs...).

Les lois de 1971 sont d'ailleurs adoptées alors que sort le rapport Consigny qui préconise une libéralisation poussée de l'économie et annonce la situation que nous connaissons aujourd'hui. Au congrès HLM de 1970, le ministre Chalandon accuse d'ailleurs les HLM de vivre des crédits de l'Etat, d'être un secteur protégé.

Le système des coopératives HLM d'avant 1971 était dangereux car il faisait peser une menace sur les coopérateurs. Aujourd'hui, la promotion privée s'est considérablement modernisée.

Le retour de la Fédération des coopératives s'est faite sans enthousiasme mais tout simplement parce qu'elle n'avait plus les moyens de son autotomie.

Aujourd'hui, les coopératives ne sont plus qu'un quart de ce qu'elles étaient avant 1970. Mais l'accession sociale à la propriété reste l'une des missions des HLM, du reste la mission fondatrice.

Compte-rendu d'entretien

M. Michel Ragonneau

Co-fondateur de la Coopérative d'HLM
"Le Comité ouvrier du logement de Poitiers"
Co-fondateur de la Société d'aide à la construction (SAC)

L'entretien débute par un déjeuner puis se poursuit par une discussion au siège de la SAC. A cette occasion, M. Michel Ragonneau me présente un certain nombre de documents des archives de sa société.

Michel Ragonneau était, au cours de la guerre, un jeune militant de la Jeunesse Ouvrière Catholique (JOC), impliqué dans les mouvements de résistance. A l'issue de la guerre, il se trouve confronté à Poitiers à la difficulté de se loger. Un bref article de presse sur un groupement de Castors à Bordeaux l'incite, avec des amis, à faire le voyage et à rencontrer Pierre Merle, responsable du Comité ouvrier du logement de Bordeaux. Ce dernier l'encourage à recopier la formule, ce que fait Michel Ragonneau qui, le 26 Novembre 1949 constitue une coopérative d'HBM dénommée "Comité ouvrier du logement".

La période de la guerre avait obligé les hommes à prendre des responsabilités et à agir par eux-mêmes pour améliorer leurs conditions de vie. Il n'est dès lors pas étonnant que l'on est assisté à la sortie de la guerre au développement de mouvements auto-organisés qui prenaient en charge eux-mêmes la satisfaction de besoins aussi importants que le logement ou l'alimentation.

Le choix de la coopérative s'impose car l'opération projetée se fait en castorat. Par ailleurs, l'appartenance aux HBM ouvre la porte aux crédits spécifiques accordés par l'Etat. Un terrain est trouvé sur la commune de Buxerolles, qui jouxte Poitiers. Le programme prévoit 150 logements, un centre commercial et une maison d'animation, et copie en tous points le travail des castors bordelais. Découpée en quatre tranches (50, 20, 30 et 50 logements), le programme va coûter 469 052 241 F valeur septembre 1951. Il est financé par un prêt de la Caisse des dépôts ainsi que par la Caisse d'épargne et le Crédit foncier. Les coopérateurs supportent une cotisation mensuelle de 1 000 F et consacrent 24 heures par mois aux travaux du chantier. Ils ne deviennent réellement propriétaires qu'au terme du remboursement des financements. Pour favoriser la cohésion et l'entraide, une caisse de solidarité est créée le 4 décembre 1950. L'adhésion y est facultative.

Les responsables castors se réunissent régulièrement à Bordeaux, puis à Paris (à l'Alliance communautaire). Une Union nationale des Castors est constituée autour de Michel Anselme, qui en assure le secrétariat. Un film est tourné : il présente les principaux mouvements castors et Michel Ragonneau y joue le rôle du jeune marié à la recherche d'un logement. Mais le castorat n'a émergé qu'en raison de l'absence de réponse aux besoins en logements des populations modestes. Mais rapidement, les responsables Castors prennent conscience qu'il ne saurait être une voie normale pour se loger : aussi, ils ont la conviction qu'une meilleure organisation des chantiers et une rationalisation de la construction permettent d'obtenir les mêmes économies que la prise en charge d'une partie du travail par les coopérateurs. Michel Anselme et d'autres décident alors de lancer une structure nationale d'aide à la construction coopérative. L'objectif est de prendre le relais du mouvement Castors. Ainsi naît Baticoop en 1952. Le mouvement est aussi appelé "Fédération nationale des sociétés coopératives de construction".

A Poitiers, les castors ne souhaitent pas que le COL poursuive une activité de construction. Michel Ragonneau aidé d'André Roy décide alors de créer une autre structure : la Société d'aide à la Construction, qui devient déléguée du mouvement Baticoop. Son rôle est de susciter la création de coopératives civiles de construction, d'en assurer l'animation et la gestion. L'abandon du mouvement HLM est favorisée par la mise en place des Logécos et de la "prime à 1 000 F". Cette prime sera distribuée à guichets ouverts jusqu'à ce que Pinay ne la supprime dans les années 1960.

La S.A.C. se développe rapidement, étendant son activité sur la Vienne, les Deux-Sèvres, l'Indre-et-Loire, le Maine-et-Loire. En 1962, elle reprend l'activité de la délégation Baticoop de Saintes (Charentes, Charentes-Maritimes et Vendée). Elle se dote d'un bureau d'études (SETAC) puis d'une filiale spécialisée dans la gestion immobilière (GETAC). Enfin, elle crée un collecteur 1 %, le CIRAL, qui prend des parts dans les Coopératives de construction et limite le risque encouru par la SAVC.

L'organisation du mouvement Baticoop et le contrôle exercé par Paris sur ses délégations sont mal supportés par les délégués, d'autant plus que ce sont les sociétés locales qui assument la plus grosse part des risques. Baticoop perçoit la cotisation des SCC et des délégations et apporte un soutien technique et administratif, notamment en préparant et en instruisant les demandes de prêts. La structure de cautionnement du groupement, indispensable pour consolider l'activité des sociétés, doit épouser plusieurs déconvenues et est sauvée à maintes reprises par le Crédit Coopératif.

Les ambitions de Michel Anselme le conduisent à mener des opérations aux Etats-Unis. Le premier à quitter le mouvement est Pierre Merle, de Bordeaux, bientôt suivi par Poitiers et d'autres. Ensemble, ils reconstituent un réseau baptisé Logicoop-France.

Mais le retournement de la situation économique au cours des années 1970 fragilise encore un peu plus le mouvement, qui éclate. La SAC, qui a compté jusqu'à 140 personnes, se limite désormais à une activité de lotissement. La forme coopérative avait également été abandonnée peu à peu au profit de la SCI. Le COL s'est dissout en 1977, à la demande des coopérateurs qui souhaitent accéder à la pleine propriété avant le terme de prêt (65 ans !). Cette dissolution a nécessité le vote d'une loi pour autoriser la transformation du financement locatif par un financement accession.

La coopération ne correspond plus aux mœurs actuelles. Le logement est devenu un bien comme un autre.

Compte-rendu d'entretien

Mme Michèle Tixador-Lebrun

Ancienne assistante du directeur de la FNCS-HLM (1970-1978)

Ancien directeur de la FNCS-HLM (1978-1991)

Secrétaire Générale du Groupement national de la coopération (GNC)

Mme Tixador est entrée en novembre 1965 dans le groupe constitué des coopératives Terre et Famille, Coopération et famille et L'avenir familial (le groupe Richelieu, situé 17, rue de Richelieu Paris II^e) en tant que secrétaire. Rapidement, elle est affectée à la direction générale auprès de Léon Robert et prend en charge le secrétariat des activités de Léon Robert à la tête de la FNCS. A la suite des difficultés du groupe en mai 1970, elle est intégrée à la cellule fédérale qui se met en place au cours de cet été. La FNCS déménage à cette occasion au 20, rue de Richelieu dans des locaux déjà loués par elle.

Elle restera à la Fédération jusqu'en avril 1991. Elle en deviendra en 1978 la directrice. De 1970 à 1978, ses responsabilités seront importantes puisque le directeur de l'époque, Daniel Pétrequin n'est présent qu'à mi-temps, étant par ailleurs directeur d'Habitat-Crédit, filiale du Crédit coopératif.

Le premier thème abordé est l'origine de la spécialisation décidée en 1965. Madame Tixador venait d'arriver auprès de Léon Robert et n'a donc pas eu connaissance de la genèse de cette réforme. Celle-ci est présentée à l'époque comme une nécessaire clarification : les coopérateurs n'avaient pas les mêmes intérêts, certains étant accédants, d'autres locataires. La transmission du patrimoine en locatif simple à une S.A. d'HLM existante ou à créer ne crée pas de difficultés : le nombre de coopératives pratiquant cette activité est très réduite, de même que celui des coopératives proposant la location coopérative (une dizaine).

De plus, ce partage des compétences ne soulevait pas d'opposition parmi les dirigeants de coopératives : la SA participait au même mouvement que la coopérative : le logement social. Le statut juridique importait peu. La distanciation entre les usagers et les responsables des coopératives accentuait cette "banalisation". A ce titre, on peut dire que ceux qui pratiquaient la location coopérative marquaient de cette façon leur attachement à la forme coopérative, plus qu'à l'objet des HLM.

Dans un second temps, Michèle Tixador est revenue sur les circonstances de la démission de Léon Robert, en 1970. Selon elle, Léon Robert est un personnage charismatique, ambitieux qui est mû par un projet social fort. Les réalisations du groupe Richelieu sont remarquées pour leur qualité (cf. opérations de Verneuil-sur-Seine, dont Léon Robert devient maire, L'Hay-les-Roses, le front de Seine). C'est lui qui développe la location coopérative, forme qui incite à l'organisation de la vie collective. Ce faisant, Léon Robert multiplie les opérations, sans que ses coopératives aient toujours les reins suffisamment solides. En mai 1970, il doit faire face à des difficultés financières et ne trouve pas les appuis nécessaires auprès des pouvoirs publics, détenteurs du pouvoir de l'aider à s'en sortir. Ces derniers y voient l'occasion de mettre un terme à la carrière de Léon Robert.

Les lois de 1971 sont donc votées avec en arrière-fond les difficultés du groupe Richelieu. Il faut préciser que la location coopérative était une formule plurielle et qu'à côté de la location coopérative simple qui combinait un financement locatif à un apport personnel existait une location coopérative participative avec également une promesse de vente à terme, cette promesse étant dans les faits ambiguë. Les pouvoirs publics ont voulu clarifier une fois de plus la situation des coopératives mais cette fois-ci de façon radicale : dans le projet de loi présenté au Parlement, les coopératives d'HLM sont rayées de la liste des organismes d'HLM. La loi crée la société coopérative de construction qui peut signer un mandat à une S.A. d'HLM pour l'aider à la réalisation du programme. La forme des SCCC existait d'ailleurs avant 1971 dans le mouvement coopératif non-HLM.

Cette réforme est intervenue alors que la forme coopérative attirait à elle de nombreux jeunes parlementaires de gauche qui venaient assister aux assemblées générales (Pierre Joxe, Louis Mexandeau...).

Par la suite, le principal effort du mouvement est d'assouplir le cadre des lois de 1971, et notamment de permettre la transformation des SCLA en SCP.

Puis, nous abordons le thème des expérimentations lancées par le mouvement coopératif : le cas du Pavillon coopératif est présenté. Pour Michèle Tixador, l'échec de projet résulte de problèmes techniques (la technologie employée n'est pas totalement maîtrisée), de la fragilité de la SCOP partenaire (originnaire de la Manche) ainsi que de la faiblesse des études préalables à l'expérimentation.

Ainsi, les projets du mouvement ont fréquemment avorté en raison de la précipitation dans laquelle ils ont été conduits. Ils ont également souffert du manque de volonté politique des dirigeants du mouvement, qui n'ont pas su persévérer. Ces dirigeants semblent plus préoccupés par le logement social proprement dit que par la

forme coopérative. A cela, il convient d'ajouter l'environnement institutionnel et économique peu favorable à ce type d'expérimentations. Le cadre réglementaire HLM n'est pas favorable à la participation des usagers. "Faire" du logement social est plus aisé en utilisant des voies non coopératives.

La difficulté actuelle des coopératives d'HLM est le flou de leur identité. Aujourd'hui, il coexiste trois types de coopératives :

– *les coopératives d'usagers* : dans ce cas, ce sont les "clients utilisateurs" des services qui sont les membres associés. C'était bien le cas dans la formule de location-attribution, ou de la SCCC. C'est par exemple, le cas des coopératives de gestion de copropriétés regroupées dans l'ANCC. L'activité actuelle des SCP d'HLM comme la composition effective du capital ne les range pratiquement plus dans cette catégorie.

– *les coopératives de production*, fruits de l'union des salariés qui sont à la fois associés et salariés. La forme SCOP suppose une forte implication des salariés, notamment dans le domaine financier. Des statistiques disponibles au Mouvement SCOP montrent qu'en moyenne chaque salarié a investi environ 150 000 F dans sa coopérative, répartis entre 30 KF en capital, 60 KF en réserves impartageables et 60 KF sous forme d'un accord de participation. L'adoption de cette forme devrait emporter l'adhésion des salariés, transformerait l'image de la coopération HLM et tiendrait certainement compte d'une réalité du pouvoir actuel dans la coopération HLM.

– *les Unions d'économie sociale*, forme de coopérative qui rassemble des personnes morales dont le but n'est pas la lucrativité et qui entendent se regrouper pour rendre des services à leurs "mandants". Cette forme a l'avantage de prendre en compte la situation présente : les personnes morales à but non lucratif sont massivement associées des SCP et disposent du pouvoir.

Les SCP pourraient aussi trouver une nouvelle vocation dans une relation plus étroite avec les associations qui interviennent dans le logement très social et qui ont besoin des compétences des coopératives. De plus, la forme coopérative peut permettre aux populations fragilisées de se réinsérer dans la vie sociale. L'exemple des coopératives sociales (ou à finalité sociale) italiennes montre également ce que pourrait être la coopération HLM.

L'ambiguïté de la coopération HLM depuis une dizaine d'années est qu'elle se présente une coopération d'usagers, ce qu'elle n'est plus. D'où une frustration à la fois des coopérateurs qui n'exercent plus la réalité du pouvoir, et des personnes morales qui doivent accepter de composer avec une assemblée disparate et une rémunération très faible du capital. Il faut donc redonner du sens à chacun des collègues qui composent le capital d'une coopérative d'HLM.

Glossaire

ANCC	Association nationale des coopératives de construction
ARECOOP	Association pour la révision, l'assistance et la garantie des sociétés coopératives des organismes d'HLM et d'habitat social
APL	Aide personnalisée au logement
ASP	Association syndicale de propriétaire
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CCMI	Contrat de construction de maison individuelle
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CIP	Comité interministériel de prêts
COL	Comité ouvrier du logement
CPC	Plan d'action "Concertation-Participation et Coopératives"
CPS	Contrat de prestation de services
FNSC-HLM	Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM
GCMi	Groupement coopératif pour les maisons individuelles
HBM	Habitation à bon marché
HLM	Habitation à loyer modéré
MILOS	Mission interministérielle d'inspection du logement social
PAP	Prêt aidé à l'accession à la propriété
PAS	Prêt aidé à l'accession sociale à la propriété
PLA	Prêt locatif aidé
PTZ	Prêt à taux zéro
SAC	Société d'aide à la construction
SACI	Société anonyme de crédit immobilier
SCCC	Société civile coopérative de construction
SCLA	Société coopérative de Location-Attribution
SCP	Société coopérative de production
SCI	Société civile immobilière
SDHC	Société pour le développement de l'habitation coopérative
SICAV	Société d'Investissement à capital variable
UNFOHLM	Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM
VEFA	Vente directe en état futur d'achèvement

Directeur de la publication : Olivier Piron
Directeurs de la rédaction : Anne-Marie Fribourg et Francine Benguigui
Communication : Josette Marie-Jean-Robert

Plan Urbanisme Construction Architecture
Socio-économie de l'habitat
Arche de la Défense - Pilier Nord
92055 Paris La Défense Cedex 04
Tél. 01 40 81 24 30 – Fax 01 40 81 24 46

en vente au CSTB : 4, avenue du Recteur Poincaré
100 F 75782 Paris Cedex 16
Tél. : 01 40 50 28 28

Achévé d'imprimer
Octobre 1998
Le Clavier
Dépôt légal n° 904