

Les coopératives de construction et les politiques nationales de logement

Autor(en): **C.E.E.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat**

Band (Jahr): **28 (1956)**

Heft 12

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-124583>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

LES COOPÉRATIVES DE CONSTRUCTION ET LES POLITIQUES NATIONALES DE LOGEMENT

On se bornera ici à étudier les coopératives de construction du type classique, mais pour présenter la question sous son vrai jour, il convient peut-être d'ouvrir cet exposé par un bref aperçu des principaux autres types de sociétés et groupements à but non lucratif qui s'occupent de construire des logements. Dans ce domaine, il n'existe pas de ligne de démarcation très nette, car ces sociétés et groupements se présentent sous de nombreuses formes et plusieurs types d'organisations sont parfois combinés. Voici quelques grands critères en matière de classification : Les propriétaires ou futurs propriétaires des habitations sont-ils tenus d'investir eux-mêmes un certain capital ? A qui incombent les dépenses d'entretien et de réparation ? Ceux qui occupent les logements sont-ils membres de ces sociétés ou groupements et ont-ils le droit d'intervenir dans leur gestion ?

Abstraction faite des collectivités locales qui construisent elles-mêmes ou font construire, on peut discerner aujourd'hui dans la construction d'habitations trois ou quatre principaux types d'organismes à but non lucratif. Les plus importants d'entre eux, généralement dits d'intérêt social, sont ceux du type semi-public. Le plus souvent, ils ont été créés en vertu d'une législation spéciale et bénéficient à tous égards du soutien financier de l'Etat ou des collectivités locales. Les locataires ne sont généralement pas membres de ces organismes et n'interviennent pas directement dans leur gestion. Normalement, il n'est demandé au locataire ni avance ni mise de fonds, et les dépenses de réparation et d'entretien ne lui incombent pas davantage. On peut citer comme exemple de cette catégorie d'organismes — qui est de plus en plus importante — les coopératives de construction créées au Danemark et en Suède sous l'impulsion des municipalités, les sociétés d'habitation à loyer modeste telles que la « Société nationale des habitations et logements à bon marché » en Belgique et les « Habitations à loyer modéré » (HLM) en France, enfin les associations de construction des Pays-Bas. Parmi ces organismes, quelques-uns font dans une certaine mesure appel aux méthodes des coopératives ; diverses sociétés affiliées aux groupements belges et français mentionnés ci-dessus ont essentiellement le caractère de coopératives. Comme les coopératives de construction, ces organismes n'ont pas de but lucratif ; ils peuvent plus facilement que d'autres entreprendre l'exécution de grands projets d'ensemble et assurer de la construction de logements une certaine continuité. Ils présentent cet avantage de pouvoir attribuer leurs logements à chaque locataire selon un ordre de priorité fondé sur les besoins et différencier leurs loyers selon certains critères nettement déterminés. Ils ne demandent pas de paiement d'acomptes, et peuvent donc s'adresser aux classes modestes. Leur grand inconvénient est qu'ils ne demandent guère de contribution aux locataires et qu'ils constituent pour l'Etat une charge financière dont l'importance est liée au niveau du loyer, car ceux qui occupent les appartements ne sont pas obligés d'épargner et d'investir leurs économies dans leur maison, sous forme d'une première mise de fonds, ni, par la suite, de se charger des dépenses de réparation et d'entretien.

Une deuxième catégorie d'organismes est constituée par les coopératives des entrepreneurs du bâtiment et par les coopératives syndicales du bâtiment qui prennent souvent la forme de sociétés anonymes. Elles ont principalement pour but d'assurer des possibilités de travail

aux ouvriers du bâtiment. Ceux qui occupent les logements construits ne sont pas membres ou actionnaires de la société et en général n'interviennent pas directement dans sa gestion. On peut citer, comme exemples de ce genre d'organismes, les coopératives ouvrières de construction du Danemark, les sociétés coopératives des entrepreneurs de construction en Italie, les associations nationales des entrepreneurs (SR) en Suède et l'Union des entreprises sociales de construction en Suisse.

Le troisième groupe d'organismes est formé par les sociétés de crédit à la construction. Ce sont essentiellement des coopératives bancaires. Elles collectent l'épargne des particuliers et les fonds ainsi recueillis sont affectés sous forme de prêts ou d'hypothèques à ceux de leurs membres qui désirent acquérir ou construire une maison ; elles accordent également des prêts pour la construction d'immeubles commerciaux. On peut ici citer comme exemple les Buildings Societies (sociétés d'épargne immobilière) du Royaume-Uni et la Société de Crédit de Belgique, ainsi que certaines sociétés de crédit et caisses hypothécaires des Pays scandinaves.

Un quatrième groupe comprend les sociétés du type castor, caractérisées principalement par le fait que ceux qui doivent plus tard occuper la maison fournissent le travail de leurs bras. Ces sociétés n'ont qu'une faible importance dans les pays industrialisés, où existent des sociétés coopératives ou des organismes d'intérêt social s'occupant de la construction d'habitations (il existe cependant en Norvège, en Suède et au Royaume-Uni des sociétés auxquelles le futur locataire ou propriétaire fait un apport de travail), mais elles peuvent très bien convenir aux pays peu industrialisés, dont quelques-uns songent actuellement à adapter ce type d'organisation à leurs besoins. Dans de nombreux pays, et en particulier au Danemark et en Suède, il existe, à côté des coopératives de construction, divers autres types de sociétés à but non lucratif, mais en général elles ne semblent pas se concurrencer, car ces divers types d'organismes s'adressent à des clientèles dont les besoins diffèrent en ce qui concerne les conditions d'occupation du logement, la responsabilité de l'occupant.

La documentation dont on dispose ne permet pas, pour chaque pays, de déterminer quelle est, par rapport au nombre total des habitations construites, la part des coopératives de construction, ni quelle est la part de ces coopératives par comparaison à la contribution de l'Etat, des collectivités locales, des organismes semi-publics, des groupements à but non lucratif, des personnes construisant pour leur propre usage et des entrepreneurs construisant en vue de la location. Cela provient en partie de ce qu'il est malaisé de définir le terme « coopérative de construction », celle-ci existant sous de nombreuses formes et n'étant pas toujours facile à distinguer des organismes semi-publics de construction et des autres groupements de construction à but non lucratif. Le plus souvent, il n'est pas publié régulièrement de statistiques distinctes pour les coopératives ; les statistiques de ces dernières sont groupées avec celles des diverses autres sociétés de construction à but non lucratif (y compris parfois le secteur public). D'ailleurs, quelques-unes de ces coopératives ne sont pas permanentes ; lorsque les logements achevés sont devenus la propriété de ceux qui les occupent, ils cessent de faire l'objet de statistiques distinctes. Pour certains pays, on possède néanmoins quelques indications relatives à la part du

patrimoine immobilier qui est la propriété des coopératives, ou encore la part que l'activité des principales coopératives de construction représentait en telle ou telle année dans l'activité générale de la construction. Le nombre des sociétés existantes et celui de leurs membres donnent eux aussi une indication de leurs progrès.

Avant la deuxième guerre mondiale, les sociétés coopératives construisaient rarement plus d'un dixième de tous les logements. En général, leur part était beaucoup plus faible dans les différents pays et pour différentes années. En Suède, leur part dans la construction urbaine a été de 10% durant la période 1924/33 ; elle est passée à 12% durant la période 1939/48 et elle a atteint ces dernières années environ 25%. D'ailleurs, l'accroissement de la construction d'habitations en Suède a été, ces dernières années, dû surtout aux coopératives et autres groupements de construction à but non lucratif. A l'heure actuelle, les sociétés coopératives construisent environ 20% du total des habitations en Norvège (la plupart à Oslo même) et en Suède, plus de 15% au Danemark, environ 10% en Autriche et dans la République fédérale d'Allemagne ; elles en construisent moins de 5% en Belgique, en Finlande, en France et en Italie, et généralement moins de 1% au Royaume-Uni et dans les pays de l'Europe orientale (où elles commencent à peine de se former), à l'exception de l'Allemagne orientale où le taux semble avoir été d'environ 15% en 1955. Ces dernières années, la plupart des pays de l'Europe orientale – URSS exceptée – se sont intéressés davantage aux formes coopératives de la construction. Par exemple, le plan économique de l'Allemagne orientale pour l'année 1956 prévoit que les coopératives de construction fourniront 18% de tous les nouveaux logements construits, au lieu des 15% indiqués ci-dessus pour 1955 et 7% pour 1954. En Pologne, des coopératives de construction ont commencé à fonctionner en 1954, très modestement, et le plus souvent à titre d'expérience (elles ne construisaient que des maisons individuelles), mais en 1956 leur activité devait s'élargir considérablement. En Bulgarie et en Hongrie, des décrets pris en juin 1954 et au milieu de 1950 respectivement, permettent aux sociétés coopératives de bénéficier de prêts de l'Etat.

Dans le restant du présent chapitre, on étudiera les progrès des coopératives, leurs principales caractéristiques, ainsi que les avantages et les inconvénients qu'elles présentent, notamment par rapport à la politique nationale du logement.

Le progrès des coopératives de construction

C'est dans la deuxième moitié du siècle écoulé que, pour la première fois, les usagers se sont organisés d'abord en des associations chargées de la défense de leurs intérêts, ensuite, plus activement encore, en coopératives de construction. Ce besoin a persisté durant la période suivante, qui a été marquée d'un côté par une constante pénurie de logements, par le surpeuplement des logements existants, le rythme irrégulier et le caractère spéculatif de la construction nouvelle, un niveau des loyers excessif par rapport aux revenus et de l'autre par une intervention insuffisante de la collectivité dans ce domaine. Le plus souvent les collectivités locales et certaines associations philanthropiques étaient seules à s'occuper de ces questions, et leurs interventions n'étaient que fragmentaires. Dans le domaine du logement, l'histoire du mouvement coopératif est marquée par des hauts et des bas très nombreux. Les premières expériences faites avant 1914 ne furent pas poursuivies avec assez de constance ; la plupart des sociétés formées à cette époque disparurent par la suite. Souvent c'étaient des coopératives possédant déjà une longue expérience dans d'autres domaines – coopératives de production et de vente, coopératives de consommation (en particulier associations de locataires) et syndicats

ouvriers – qui étaient à l'origine de ce mouvement ou qui lui apportaient leur aide. En dehors de difficultés d'ordre administratif et technique, c'est le manque de moyens financiers qui empêcha le progrès du mouvement et ne lui permit pas d'attirer les classes modestes, celles précisément qui avaient le plus grand besoin de se loger.

Dans les Pays scandinaves et dans plusieurs pays de l'Europe occidentale, le mouvement coopératif gagna en ampleur pendant et tout de suite après la guerre de 1914-1918, ainsi qu'aux alentours des années 1925-1930, mais avant la deuxième guerre mondiale les coopératives de construction, comme on l'a déjà indiqué ci-dessus, n'ont construit qu'assez rarement, dans un pays ou durant une année donnée, plus d'un dixième de toutes les maisons nouvelles. L'adoption d'une politique du logement plus systématique, sinon toujours à long terme, et en particulier l'aide de l'Etat en faveur de la construction de logements permirent, après la deuxième guerre mondiale, de stimuler sensiblement les progrès des sociétés coopératives et des autres groupements à but non lucratif. Ces sociétés purent ainsi atteindre des classes plus modestes (pratiquement toutes les catégories de revenus dans les Pays scandinaves) et attirer une plus nombreuse clientèle. Comme on a pu l'observer, le mouvement coopératif a, dans ce domaine, fait des progrès plus rapides dans les pays relativement « aisés », qui avaient adopté une politique de subventions à la construction en vue de loger convenablement la plus grande partie de la population à un taux de loyer accessible à tous et ces progrès ont été particulièrement remarquables dans les pays qui ont accordé aux coopératives un régime de faveur et des subventions spéciales. Aussi, comme on l'a montré au début de ce chapitre, les coopératives, au sens strict du terme, se sont-elles développées surtout en Suède, en Norvège et au Danemark. Mais l'évolution n'a pas été partout identique, même dans les Pays scandinaves, où le mouvement coopératif a pourtant fait les progrès les plus importants ; elle a été fonction, en partie du moins, des habitudes et des coutumes de chaque pays : notamment de la prédominance, dans les grandes villes du moins, de l'immeuble locatif (Suède) ou au contraire de la maison individuelle (Norvège). Dans les pays où celle-ci prédomine, comme en Norvège, la coutume de verser des acomptes importants et d'assumer la charge de l'entretien était déjà solidement établie. En Norvège, les coopératives de construction ont donc gagné jusqu'aux petites agglomérations et ont pu se contenter d'une organisation relativement peu centralisée. Dans les pays où l'on trouve davantage d'immeubles locatifs, comme en Suède, la plupart des coopératives se trouvent dans les grandes agglomérations urbaines. La plupart des projets de construction réalisés ont porté sur des immeubles collectifs ; les coopératives n'ont généralement demandé qu'une mise de fonds peu élevée et leur organisation a pris une forme centralisée.

Le rôle important qu'a joué l'aide financière de l'Etat dans l'essor de ces coopératives apparaît nettement lorsqu'on compare l'évolution du mouvement dans deux pays différents. En Suisse, où il n'y a pas eu de politique systématique d'aide fédérale à la construction d'habitations, les subventions fédérales ont été complètement supprimées en 1950. Quelques cantons et un certain nombre de municipalités ont continué, il est vrai, à accorder des prêts à faible taux d'intérêt ou des subventions. En 1950, les coopératives construisaient environ un quart de tous les nouveaux logements, mais après cette date le nombre des logements construits par les coopératives de logement fléchit brusquement, de même que la part du nombre total des habitations construites que représentaient ces logements ; cette part tomba de 19% en 1951 à 13% en 1952. Au Danemark, une loi très complète sur l'urbanisme entra en vigueur en 1938 et,

en cette même année, le Parlement adopta une loi autorisant les pouvoirs publics à subventionner la construction de logements pour familles nombreuses. A cette époque, les coopératives de construction fournissaient environ 3% de toutes les habitations construites, mais par la suite leur activité s'intensifia rapidement ; pendant la période 1945-1950, elles construisirent 15% de tous les logements.

A en juger par ces exemples d'aide à la construction dans des pays « aisés », il peut sembler surprenant, à première vue, que les coopératives n'aient pas fait de plus grands progrès dans des pays industrialisés de l'Europe occidentale comme la Belgique, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Cela s'explique principalement par le fait que la construction publique ou privée (non lucrative) de logements s'est développée très largement dans ces pays sous d'autres formes : collectivités locales au Royaume-Uni ; organismes semi-publics comme la Société nationale des habitations et logements à bon marché en Belgique et les HLM en France.

D'autre part, il est logique que les coopératives de construction se développent moins rapidement dans les pays où les subventions officielles sont réservées aux classes les moins aisées de la population et où les organismes publics et semi-publics occupent une place importante. En Italie, par exemple, les coopératives n'ont construit, durant la période 1945-1950, que 3% de tous les nouveaux logements et leur rôle reste modeste. Signalons notamment les immeubles collectifs construits par Ina-Casa et que cet organisme a ensuite vendus à des coopératives créées par lui. Quelques-unes des autres coopératives italiennes s'adressent principalement aux fonctionnaires et aux retraités.

On prétend parfois que les coopératives de construction pourraient jouer un rôle important dans la solution du problème du logement dans les pays peu industrialisés. L'histoire des coopératives du type classique ne semble pas confirmer cette opinion. La coopérative de construction constitue en réalité une forme d'organisation assez évoluée ; elle suppose l'existence d'une certaine épargne privée, d'une politique foncière urbaine bien conçue et enfin d'une tradition coopérative pratique et théorique. Au stade actuel de leur évolution économique, la plupart des pays peu industrialisés auraient plutôt intérêt, mis à part le secteur privé, à favoriser la création d'organismes publics et semi-publics de construction et de sociétés du type castor. Toutefois ces pays pourraient bien adopter certaines solutions intéressantes des coopératives, surtout pour les appliquer dans les sociétés du type castor : acquisition et propriété communes des terrains ; achat centralisé de matériaux et de matériel par lots importants ; mise à la charge des occupants des dépenses de réparation et d'entretien ; enfin, dans les régions rurales, action collective en faveur d'un meilleur aménagement des campagnes, par exemple en ce qui concerne la distribution d'eau, le système d'égouts, etc.

En Europe orientale, la construction de logements a été assurée généralement dans les villes par les pouvoirs publics ; dans les campagnes au contraire les particuliers construisaient eux-mêmes. Depuis deux ou trois ans, les coopératives ont commencé à apparaître sur le marché de la construction. Selon les plans économiques, elles doivent se développer considérablement à l'avenir. En Allemagne orientale, elles fourniraient déjà près de 15% de tous les nouveaux logements construits. En URSS, par contre, elles ne semblent pratiquement jouer aucun rôle. Si l'on essaie actuellement, dans les pays de l'Europe orientale, d'encourager les coopératives, et même de stimuler la construction de logements par des particuliers, c'est que l'on vise, surtout, semble-t-il, d'une part à accroître de façon générale le nombre de logements construits, l'Etat devant supporter une par-

tie, mais non la totalité de la charge financière, et, d'autre part, à réaliser l'accroissement du nombre de logements en orientant le pouvoir d'achat dans une direction jugée socialement utile.

Avantages et inconvénients des coopératives par rapport aux autres organismes de logement

La coopérative peut être considérée comme un moyen permettant de combiner certains avantages à la fois de la propriété personnelle et de la location. Comme celui qui achète une maison pour l'habiter, le membre de la coopérative est financièrement responsable de la maison, ce qui est essentiel, non seulement du point de vue de la réparation et de l'entretien des logements, mais encore parce que de cette façon une épargne qui, sans cela, n'aurait peut-être pas été consacrée à cette fin, est orientée vers la construction. La qualité de l'entretien est généralement considérée comme satisfaisante et son prix normal, par comparaison avec ce que l'on constate soit dans les immeubles locatifs privés, où l'entretien est souvent insuffisant, soit dans les habitations construites par les pouvoirs publics, où il tend à revenir cher parce que les locataires se sentent moins tenus de faire des économies.

Ce sont des Comités de gestion élus par les coopérateurs qui prennent les décisions relatives aux réparations extérieures et à l'entretien. Le coût de ces travaux est à la charge de la coopérative, qui l'impute aux recettes de loyer ou le facture aux membres. Toutefois, les réparations intérieures sont généralement à la charge des occupants. Ceux-ci tirent les mêmes avantages des améliorations qu'ils apportent à leur logement que le particulier vivant dans sa propre maison et, en cas de négligence, ils subissent les mêmes inconvénients, notamment ceux qui sont liés à la dépréciation de la propriété en cas de vente. En effet, la coopérative peut tenir compte du bon état d'entretien d'un logement et admettre une certaine majoration du prix de cession qui le portera au-dessus du total représenté par la contribution primitive du coopérateur et par les remboursements annuels déjà effectués. Cette bonification n'est pas possible dans le cas d'un appartement loué. Parfois les membres bénéficient d'une remise sur leurs versements, s'ils ont su réaliser une économie dans les dépenses d'entretien, mais il faut alors qu'un compte d'entretien distinct soit tenu pour chaque logement. Le Comité de gestion peut, d'autre part, en cas de besoin, prendre des sanctions contre ceux qui entretiennent mal leur propriété. Parfois, il peut y avoir intérêt à laisser aux membres le soin de procéder à certaines grosses réparations et peut-être aussi à une partie des travaux d'administration, ce qui diminue les frais généraux. Enfin, de même que pour les maisons habitées par leur propriétaire, il n'y a plus, pour les logements de la coopérative, de problèmes de loyer litigieux et les membres ne risquent pas d'être congédiés.

Comparé au propriétaire ordinaire, le membre de la coopérative n'a pas le même degré de liberté et ne jouit pas de droits de propriété absolus, notamment, comme on le verra ci-après, lorsqu'il veut vendre son logement. Ceux qui habitent un immeuble locatif privé ou appartenant à un organisme public ou semi-public peuvent évidemment changer d'emploi plus facilement. Les coopératives de construction possèdent en général des assises financières moins solides que les organismes publics ou semi-publics de construction. Selon l'importance du versement initial du membre et de sa contribution mensuelle qui à leur tour dépendent de l'existence et de l'importance des subventions, l'affiliation à une coopérative, à la différence de ce qui vaut pour les organismes publics et semi-publics, peut dépasser les possibilités de ceux qui ne disposent que d'un faible revenu.

C. E. E. (A suivre.)