

Les coopératives d'habitation en France

Histoire

Les conditions dramatiques de logement tels le surpeuplement, les coûts exorbitants et l'insalubrité, qui prévalent au 19^e siècle poussent des industriels à développer des projets immobiliers afin d'améliorer le logement ouvrier. Ces industriels reconnaissent l'interrelation entre les conditions de travail et celles du logement. Différentes initiatives voient le jour dont celle de la cité immobilière, dans le XII^e arrondissement, construite en 1867 par la Société coopérative immobilière des ouvriers de Paris, considérée comme l'ancêtre des coopératives d'habitation. Les syndicats font du logement une de leurs principales préoccupations.

Le mouvement des coopératives d'habitation en France prend véritablement son envol au début du 20^e siècle avec l'adoption d'un ensemble de mesures législatives dont la loi Siegfried de 1894 qui permet l'émergence des Habitations à Bon Marché (HBM), la loi Strauss de 1906 qui établit le régime d'intervention des coopératives, la loi Ribot de 1908 qui permet des prêts bonifiés à l'accession à la propriété aux coopératives d'HBM et enfin la loi de février 1921 qui permet des prêts à taux réduits aux coopératives. À ce moment, on parle de logements HBM. L'appellation sera changée en 1951 pour HLM, Habitations à Loyer Modéré. Le premier programme de construction HBM est adopté par le Parlement en 1928. Avant la Deuxième Guerre mondiale, 10,000 logements coopératifs auront été construits, principalement axé sur l'accession à la propriété.

La situation du logement est catastrophique à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Dans le monde coopératif, deux approches se côtoient. Le mouvement d'auto-construction des Castors, les coopératives non HLM, basé sur l'implication individuelle et l'organisation commune du travail durant les travaux de construction, construira, entre 1948 et 1952, plus de 12,100 logements. Parallèlement, les coopératives d'HBM (HLM) sont réactivées et une loi votée en 1947 relance leur développement. Les coopératives d'HBM se développent par le biais de la formule location-attribution, une accession progressive à la propriété. La construction de pavillons est privilégiée, s'adaptant mieux à la formule location-attribution comme par exemple l'initiative des « chalandonnettes », du nom du ministre du logement de l'époque, Albin Chalandon qui a initié une politique en faveur de la maison individuelle. Entre 1950 et 1965, bénéficiant de prêts à 2% pour 35 ans, 140 coopératives d'HLM voient le jour, comptant près de 130,000 logements.

Les coopératives développent aussi des projets de location coopérative, quoique en nombre plus limité. Sous cette formule, le coopérateur-locataire a un droit d'usage cessible et transmissible moyennant une contribution au financement de la construction par le biais d'achat d'actions (au moins 15% du prix du logement) et un loyer mensuel visant à couvrir l'ensemble des dépenses d'opération.

En plus de construire, les coopératives gèrent des caisses de solidarité (épargne) qui viennent en aide aux coopérateurs en difficulté, prêtent à même leurs fonds propres ou en association avec des institutions financières et possèdent et gèrent des immeubles locatifs.

FRANCE

Malgré cet essor, le mouvement vit une période de grande turbulence. Des différences philosophiques provenant des mouvements de gauche et chrétien, des différences d'intervention dont la prédominance de l'urbain sur le rural, et un affrontement entre les leaders provoquent une scission. Une deuxième fédération, la Fédération française, voit le jour en 1953. La réunification des deux fédérations, la Française et la Nationale, se fait en 1963.

En plus de cette scission, les autorités sont de plus en plus préoccupées par la double mission de constructeur et de gestionnaire des coopératives d'HLM. Une volonté de mieux encadrer les interventions des coopératives afin de protéger les coopératives, les coopérateurs et les pouvoirs publics apportera trois interventions législatives qui auront pour effet de diminuer considérablement la capacité d'intervention des coopératives. Les autorités veulent mettre en place un cadre financier et organisationnel afin de minimiser les risques associés aux trois formules de développement de coopératives HLM en vigueur, soit la location-attribution, la location coopérative et la location simple.

Le décret de novembre 1965 apporte donc de grands changements au sein du mouvement des coopératives d'HLM ainsi qu'une vive déception. Ce décret redéfinit la location coopérative et la location-attribution et réforme le régime de souscription d'actions. Il interdit la location simple aux coopératives et exige que le portefeuille existant soit cédé à des organismes HLM. 27,610 logements sont ainsi transférés. Les coopératives doivent se spécialiser en accession à la propriété. Ce changement est majeur puisque les coopératives ont toujours tenté de répondre aux besoins des individus à la recherche d'un logement par le biais de différentes formules.

L'attaque du mouvement coopératif se poursuit avec l'adoption de ce qui est convenu d'appeler les lois scélérates de juillet 1971. Ces deux lois enlèvent le droit aux coopératives de construire elles-mêmes et les obligent à utiliser les services d'un tiers. Dès lors, les fonctions de constructeur et de gestionnaire sont séparées par le biais d'entités légales distinctes. Les sociétés coopératives de location-attribution (SCLA) doivent se transformer en société coopérative de production (SCP) si elles désirent poursuivre le développement. Plusieurs abandonnent la forme coopérative devenue trop lourde avec les nouveaux changements administratifs et législatifs et privilégient la mise sur pied de sociétés anonymes. Entre 1972 et 1974, 50 sociétés coopératives de location-attribution perdent leur caractère coopératif pour un statut de société autonome d'HLM. Enfin, la formule de location coopérative est dorénavant interdite comme l'avait été quelques années plus tôt la location simple. À noter que les sociétés coopératives ont construit et géré plus de 50 000 logements locatifs entre 1947 et 1971. C'est véritablement l'éclatement du mouvement des coopératives d'HLM, éclatement qui se fait sentir pendant plus d'une décennie. Au cours de cette période, les coopératives non-HLM issues du mouvement des Castors cessent aussi d'exister - faute de ressources financières - à l'exception de quatre qui sont d'ailleurs toujours en opérations.

Dans les années qui suivent, le mouvement poursuit ses actions afin de faire assouplir la réglementation vis-à-vis les coopératives. Ainsi en 1983, les coopératives retrouvent à peu près l'ensemble des compétences perdues en 1971. Les coopératives d'HLM mettent en place une procédure de contrôle, la révision obligatoire, à laquelle tous les organismes HLM doivent se soumettre après l'adoption de la loi en 1983.

FRANCE

Le mouvement se redéfinit et réaffirme son objectif de favoriser l'accèsion à la propriété aux plus modestes. La location-accession à la propriété, formule en vigueur de nos jours, est définie au cours de cette période et adoptée par la loi du 12 juillet 1984. C'est aussi au cours de cette période que la Fédération des coopératives d'HLM intègre les locaux de l'Union des HLM (qu'elle avait co-fondée en 1925) composée des offices publics, des sociétés anonymes d'habitation HLM, des Sociétés anonymes de Crédit immobilier et des associations régionales HLM.

Le rapport Dubesset publié en juin 1989 est une véritable douche froide, car il indique que plusieurs coopératives éprouvent de graves difficultés qui peuvent compromettre leur existence. Des mesures doivent être prises le plus rapidement possible. Un protocole d'entente est signé entre la Fédération et les pouvoirs publics définissant les engagements de la Fédération à l'égard du soutien aux coopératives en difficulté. La loi de modernisation de la coopération, adoptée en 1992, et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) de 2000 confirment les sociétés coopératives d'HLM comme de véritables acteurs du logement en France. Ces lois élargissent leur champ d'intervention et leur donnent des compétences similaires aux offices et aux sociétés anonymes HLM. La sous-capitalisation des coopératives étant reconnue comme un frein à leur développement, le sociétariat des coopératives d'HLM est dorénavant ouvert à des associés non coopérateurs. Parallèlement, le mouvement met au service de cette modernisation ses outils comme par exemple la SDHC, la Société pour le développement de l'habitation coopérative créée en 1980. Enfin, des mesures de sécurisation de l'accèsion sont mises en place afin de protéger les investissements financiers et l'habitat du coopérateur.

Contexte

La France fait face à une crise du logement sans précédent avec 800,000 logements manquants. Ce déficit est la conséquence directe de la baisse de construction en cours depuis des années, dû au recul de l'état providence laissant libre cours aux lois du marché. Aux prises avec des coûts de production de plus en plus élevés, un resserrement des conditions d'accès au crédit et une augmentation des taux d'intérêt, il est de plus en plus difficile de développer des projets abordables. C'est plus de 4 millions de personnes qui se cherchent un logement à tous les ans dont 1.3 millions sont demandeurs d'habitations à loyer modéré. Cette crise du logement touche autant les ménages ayant des revenus modestes que moyens. Les besoins fondamentaux changent, la demande est plus hétérogène et, comme dans plusieurs pays, la France vit des profondes mutations économiques et sociales dont l'augmentation de salariés au salaire minimum.

Bien qu'un peu plus de la moitié des français, 57%, soient propriétaires occupants, c'est 9 français sur 10 qui aspirent à la propriété privée. Cette aspiration influence la forme de développement privilégiée par les coopératives d'habitation en France, soit l'accèsion à la propriété.

Les enjeux politiques auxquels le Mouvement des coopératives d'HLM doit faire face sont :

- La capacité à produire un logement neuf à haute qualité environnementale à un coût compatible avec les revenus d'accédants sociaux;

FRANCE

- La valorisation du statut coopératif et la possibilité d'accompagner les coopérateurs sur la longue durée par des services à l'habitat.

Le mouvement des coopératives d'habitation en France

Les coopératives d'HLM sont regroupées au sein de la Fédération Nationale des Sociétés Coopératives d'HLM (FNSC-HLM). Fondée en 1908, la FNSC-HLM assure la représentation des coopératives d'HLM au niveau politique et, avec les partenaires du logement social, fait la promotion de la formule coopérative, travaille à la mise en place de politique favorisant le développement des coopératives et fournit de l'assistance aux coopératives dans leur développement et leurs opérations. Le mouvement a adopté en 2003 un plan stratégique de développement qui s'articule autour de 3 objectifs : « produire plus, produire mieux, et produire partout ».

La Fédération est gouvernée par un conseil fédéral de 25 membres élus par l'assemblée générale et par les 6 circonscriptions interrégionales. Toutes les sociétés coopératives d'HLM sont obligatoirement regroupées au sein d'une union régionale. Il y a 7 unions régionales actives à travers le pays. Ces unions sont financièrement autonomes et mettent en œuvre les objectifs du mouvement au niveau régional. Les unions régionales sont regroupées au sein des 6 circonscriptions interrégionales qui désignent 16 membres du conseil fédéral pour un mandat de 3 ans. La Fédération a aussi un Comité de déontologie qui veille à l'application de la Charte de déontologie adoptée par les coopératives d'HLM.

La FNSC-HLM compte 165 coopératives d'HLM membres, ce qui représente 20 000 logements locatifs sociaux et une création de 4 000 nouveaux logements en accession sociale à la propriété par an. 913 personnes travaillent directement au sein du mouvement.

En devenant membres de la Fédération, les coopératives s'engagent à se soumettre au dispositif d'autocontrôle mis en place par la Fédération et à adhérer à A.RE.COOP. Les coopératives s'engagent aussi à souscrire au capital de la SDHC.

Pour mener à bien sa mission, la Fédération a mis en place les structures suivantes :

La S.D.H.C., autrefois appelé Société de développement de l'habitation coopérative, a été constituée en 1980. C'est une société à capital variable dont la mission est d'appuyer le développement et de faciliter la sauvegarde des coopératives par une participation en capital et/ou un appui à la gouvernance en siégeant au conseil d'administration. La Société agit comme caution vis-à-vis les autres partenaires pour des projets stratégiques. Le capital de la S.D.H.C. provient des frais de gestion rétrocédés par la SICAV Coop Monétaire.

La Société d'investissement à capital variable (SICAV) « Coop monétaire » créée en 1995 offre des produits de placements aux coopératives dans des valeurs émises par l'État ou garanties par celle-ci dont le rendement est équivalent au marché. 50% des frais de gestion exigés par le gestionnaire sont versés à la SDHC. La SICAV Coop Monétaire donne des rendements performants en plus de favoriser le développement solidaire.

A.RE.COOP, l'Association pour la révision, l'assistance et la garantie des sociétés coopératives, est une association créée au début des années 80 dont la mission est la formation professionnelle des salariés et administrateurs des coopératives et l'exécution de la révision coopérative obligatoire contenue dans le dispositif d'autocontrôle mis sur pied par la Fédération.

Enfin, une Commission paritaire nationale du personnel des coopératives d'HLM a été créée en novembre 1996 pour favoriser le développement de la formation professionnelle des salariés couverts par la convention collective des coopératives d'HLM. C'est un organisme paritaire agréé dont le mandat est de collecter les contributions effectuées par les coopératives HLM pour la formation et de faire la gestion du compte du groupe.

Pour plus d'information, visitez le site www.hlm.coop (en français)

Statistiques

Plus de 300,000 logements ont été construits en 100 ans par les coopératives d'HLM dont la très grande majorité en accession à la propriété. 50% de la production annuelle de logements accession sociale est construite par les coopératives d'HLM.

En 2007, 104 coopératives d'HLM ont construit 2 801 logements, signé 1 189 contrats de construction de maisons individuelles, débuté 1 127 logements locatifs sociaux, développé 483 lots de terrains à bâtir, géré 30 000 lots principaux et 774 copropriétés.

Le parc locatif des coopératives d'HLM est de 20,000 logements. Le logement social représente 19% du stock d'habitation total (moins d'1% par les coopératives d'HLM).

Description

Les coopératives d'HLM sont reconnues en France comme des acteurs historiques de l'accession sociale à la propriété dont l'objectif est de faciliter l'accès à la propriété aux personnes ayant des revenus modestes qui ne pourraient autrement accéder à la propriété de leur logement. Elles interviennent de trois façons :

- La construction et la vente de logements en accession sociale à la propriété;
- La construction et la gestion de logements locatifs soumis à la réglementation HLM;
- La gestion de syndicats de copropriétés.

Il existe trois formes de coopérative d'HLM en France :

La société coopérative de production (SCP) d'HLM

Elle constitue la forme la plus ancienne et la plus courante de coopératives d'habitation en France. Le sociétariat de ces coopératives inclut les membres utilisateurs auxquels se joignent parfois les salariés des coopératives, les deux groupes détenant collectivement 51% des droits de vote indépendamment du capital détenu. Le sociétariat inclut aussi d'autres associés non utilisateurs, personnes physiques ou morales pouvant se partager entre 35% et 49% des droits de vote, ceux-ci étant répartis au prorata du capital investi.

La société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) HLM

Instituée par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine en 2003, elle est la forme la plus récente de coopératives HLM en France. L'organisation de son sociétariat diffère et s'appuie sur des collèges d'associés. La loi prévoit 3 collèges obligatoires : les utilisateurs personnes physiques, les salariés et les collectivités publiques. Chaque collège ne peut détenir moins de 10% et plus de 50% des droits de vote. Le collège des salariés est plafonné à 15% des droits de vote. Les coopératives peuvent prévoir d'autres collèges.

La société coopérative d'HLM de droit local

Elle exerce les mêmes compétences que les SCP d'HLM. Il n'existe que 3 sociétés de ce type en France. Elles sont régies par les dispositions du droit local d'Alsace-Moselle.

Les différentes coopératives d'HLM partagent les caractéristiques suivantes :

- L'adhésion et le respect d'une charte de déontologie qui fixe les principes régissant le fonctionnement de la coopérative d'HLM et ses rapports avec des tiers;
- L'adhésion à la Charte pour un logement durable et solidaire qui exige des coopératives la mise en place de mesures affichant leur « rôle d'acteur local d'un territoire durable » (mesures de performance énergétique, environnement et comportement citoyen);
- La remise d'une contribution financière obligatoire à un fonds de formation pour les professionnels et les administrateurs bénévoles;
- Sous le contrôle de l'AG, le CA adopte et assure le respect du plan de développement. Le CA est composé d'administrateurs bénévoles. Dans le cas d'une coopérative avec des logements locatifs, au moins un poste au CA doit être réservé à un représentant des locataires;
- La rémunération des parts sociales est plafonnée et les réserves sont impartageables;
- Les coopératives sont dirigées par un directeur général qui peut aussi cumuler la fonction de président du conseil d'administration;
- Le sociétariat est ouvert à des actionnaires non coopérateurs (organismes) afin d'augmenter leur capitalisation. Le droit de vote de ces actionnaires est proportionnel au capital investi mais ceux-ci demeurent minoritaires (pas plus de 49% permis en SCP d'HLM) au sein de la coopérative. Toutefois, ce statut minoritaire n'est souvent que virtuel puisque le décompte des votes en assemblée se fait sur la base des membres présents. Les actionnaires non coopérateurs ont donc souvent une grande influence sur les affaires de la coopérative, d'autant plus qu'ils sont là pour faire fructifier leur investissement. De plus, le statut de coopérateur pour les projets d'accession très sociale et de location-accession est souvent temporaire puisque celui-ci demeure membre de la coopérative le temps d'acquérir son logement. Une fois les titres de propriété transférés, le membre retire ses actions de la coopérative et ne participe donc plus aux décisions. (selon la politique arrêtée par le conseil.);
- La participation au dispositif d'autocontrôle géré par la Fédération qui vise à optimiser la gestion des coopératives et à prévenir les difficultés. Le dispositif comprend 3 mesures : le DIS, un dossier individuel de situation établissant des tableaux de bord financier de façon annuel, un audit annuel de tous les aspects de gestion proposé systématiquement aux coopératives en difficulté et/ou réalisé sur demande et enfin, une révision coopérative

obligatoire effectuée tous les 5 ans qui consiste en une analyse financière, opérationnelle et organisationnelle;

- L'accès à un ensemble de mesures de sécurisation visant à protéger l'investissement financier et l'habitat du membre en cas de difficultés telles que le changement dans la composition du ménage, le déménagement lié à un changement professionnel et l'invalidité. Les mesures comprennent une assurance-revente qui couvre la perte financière associée à la revente du logement, une garantie de rachat où la coopérative s'engage à racheter le logement à un prix convenu et enfin une garantie de relogement, soit par le maintien dans les lieux ou par une relocalisation. L'assurance-revente reste en vigueur pour une période de 10 ans tandis que les deux garanties, de rachat et de relogement, sont maintenues pour une période de 15 ans.

La réglementation encadre les conditions dans lesquelles les coopératives d'HLM développent leurs logements en accession :

- Ils sont destinés majoritairement à des ménages modestes achetant leur résidence principale et dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources;
- Ils sont vendus à des prix respectant des plafonds de prix par opération;
- Les acquéreurs bénéficient d'un accompagnement dans le temps au travers de la sécurisation HLM.

À cela s'ajoutent les spécificités propres aux coopératives d'HLM :

- Les accédants sont également coopérateurs : ils deviennent associés de la coopérative d'HLM et sont invités à participer aux assemblées générales;
- La coopérative d'HLM peut, dans certains cas, assurer également la gestion de la copropriété et s'engager ainsi, aux côtés des copropriétaires, dans la pérennité du bâti.

Selon l'implication de la collectivité locale dans la réalisation de l'opération, la coopérative d'HLM peut enfin inclure dans ses contrats de vente des clauses limitant la spéculation et les reventes abusives des logements, dans le but d'assurer à la collectivité locale que l'effort qu'elle aura consenti n'alimentera pas la hausse du marché immobilier.

Financement

Il faut distinguer le locatif de l'accession :

- En locatif, les coopératives d'HLM sont financées par des fonds publics (livret A principalement), comme l'ensemble des organismes d'HLM;
- En accession, ce sont les coopérateurs qui sont financés par leurs banques à l'aide des prêts mis en place par l'État (prêt PAS, prêt à taux zéro, Pass foncier...). Dans ce cas, il convient de signaler deux produits particuliers :
 - Le prêt social location-accession (PSLA) permet à des ménages sans apport personnel d'acquérir le logement qu'ils occupent avec un statut de locataires. Les opérations réalisées dans le cadre de ce dispositif comportent deux phases. Au cours de la première, le logement est financé, comme dans le cas d'une opération locative classique, par un opérateur HLM. Le ménage qui occupe le logement acquitte une

FRANCE

redevance composée d'une indemnité d'occupation, des frais de gestion et d'une épargne (la « part acquisitive »). À l'issue de cette première phase, dont la durée peut être variable, le ménage a la possibilité d'opter pour le statut d'accédant à la propriété. Ce contrat "ancienne formule" est ouvert à l'acquisition dans le neuf comme dans l'ancien;

- Le Pass foncier est un mécanisme de financement destiné à faciliter l'accès des ménages modestes à la propriété en dissociant l'acquisition du foncier de celui du bâti.

Les bénéficiaires du Pass Foncier doivent respecter simultanément trois conditions :

- Être primo accédant de leur résidence principale;
- Disposer de ressources inférieures aux plafonds PSLA;
- Être bénéficiaires d'une subvention (ou d'un prêt sans intérêt) attribuée par une ou plusieurs collectivités locale(s) et respectant les exigences du prêt à taux zéro majoré.

Le PSLA, comme le Pass foncier, permet aux acquéreurs de bénéficier d'un taux réduit de TVA à 5,5% au lieu de 19,6%.

Les coopératives d'HLM ont aussi accès aux ressources financières de la S.D.H.C. sous la forme de prise de participation en capital ou de soutien aux opérations.

Les collectivités locales s'associent au développement des coopératives en mettant en place des mesures de soutien telles que :

- Des terrains à coût réduits;
- Des subventions visant à réduire les coûts des infrastructures;
- Une aide financière directe aux accédants sous le plafond de revenus;
- L'imposition d'un quota de logements sociaux à tout développement dépassant un certain seuil;
- La souscription à son capital.

Les coopératives investissent leurs fonds propres dans le développement de leurs projets locatifs, environ 20% des coûts.

Cadre légal

Les instruments légaux pour le mouvement des coopératives d'habitation sont :

- Code de commerce – en tant que société anonyme;
- Loi du 10 septembre 1947 portant sur le statut de la coopération;
- Législation et réglementations HLM : code de la construction et de l'habitation;
- Charte de déontologie fédérale.