

Gestion communautaire au pays du libéralisme

Les Community Land Trusts aux Etats-Unis

Aux Etats-Unis, pays de l'exaltation de la propriété individuelle, des systèmes de mise en commun de la propriété foncière sont mis en œuvre depuis les années 1980 pour faciliter l'accès au logement. De quoi relancer, dans un contexte de crise de l'immobilier, le débat crucial sur les statuts d'occupation ?

L'auteur :
Samuel Jablon
Chargé d'études à Ville et Habitat
s.jablon@ville-habitat.fr

La maîtrise du coût foncier est l'instrument privilégié pour permettre l'accès à un logement abordable aux catégories sociales les moins aisées¹. Aux Etats-Unis, contrairement aux idées reçues, il existe, en la matière, de nombreuses expériences intéressantes. Les *Community land trust* – Fiducies foncières communautaires, en sont une illustration. Il s'agit d'organisations, propriétaires de terrains de manière permanente et qui gèrent leur occupation en fonction d'objectifs tels que la protection d'espaces naturels, le développement de logements ou de terres agricoles, etc.

Ces *land trust* ont émergé dans leur forme moderne et urbaine à partir des années 1980 aux Etats-Unis en s'inspirant des modèles ruraux de portage foncier pour une gestion en commun de la terre (eux-mêmes inspirés des modèles anglais antérieurs). Il en existe aujourd'hui dans plus de 200 villes aux Etats-Unis. Partant tous du principe d'une propriété « communautaire » de la terre, ils poursuivent des objectifs variés, pas forcément liés prioritairement au logement. Il s'agit parfois d'agir pour la revitalisation d'un quartier ou pour le contrôle « communautaire » des fonds publics ou, dans les zones rurales, pour le por-

tage des terres agricoles (*Community supported agriculture*). Issus des mouvements associatifs et communautaires, les nouveaux *land trust* sont aujourd'hui souvent créés par les collectivités locales.

Champlain housing trust, 26 ans de fiducie foncière communautaire

Le Champlain Housing Trust (CHT), situé à Burlington dans le Vermont, est l'une des plus importantes fiducies foncières communautaires des Etats-Unis.

Burlington est une ville universitaire de 40 000 habitants dont la forte attractivité depuis les années 1980 a provoqué une hausse importante des coûts du foncier. L'une des réponses à cette hausse a été la création en 1984 d'une fiducie foncière avec l'aide des pouvoirs publics afin de maintenir une offre de logements accessible pour les habitants de la ville.

Sur les terrains du CHT sont installées des familles propriétaires de maisons individuelles, des coopératives, des copropriétés, des foyers d'hébergement et des studios pour sans-abri, des parcs et jardins, des immeubles de bureaux, des centres

de formation, etc. La force de la fiducie foncière réside en effet dans sa grande flexibilité. Le fonds est propriétaire des terrains, mais ce qui se trouve sur le sol peut ensuite être acheté, loué, construit sous des statuts et par des personnes multiples : entreprises, ménages, coopératives, etc.

Aujourd'hui le Champlain housing trust est propriétaire et gestionnaire de 1 500 logements locatifs sociaux et il accueille sur les terrains qu'il possède 80 logements en coopérative et 460 logements en accession à la propriété. Avec le temps, le *land trust* a également développé des activités annexes de formations et de conseils aux propriétaires ainsi que de prêts aux ménages modestes pour des travaux de réhabilitation.

Le partage de la propriété

Le principe porteur du *Community land trust* (CLT) en ce qui concerne l'accession à la propriété est le « *Shared equity homeownership* », c'est-à-dire, au travers de la dissociation de propriété entre le sol et le bâti, le partage de la valeur de la propriété mais aussi des droits, bénéfices et risques qui y sont liés. Le « *Shared equity program* » regroupe l'ensemble des modalités d'accession à la propriété sur

1. Cet article est issu d'une mission d'étude sur les formes alternatives d'accès au logement pour les ménages modestes, avec le soutien de la Fondation de France, de la Fondation Abbé Pierre, du Crédit Mutuel et du Cplous (Comité Paritaire du Logement des Organismes Sociaux).

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



les terrains de la fiducie : construction/vente, achat de la fiducie sur le marché et revente avec une subvention, foncier fourni par la collectivité locale etc. Plus récemment, le modèle de l'acquisition, réhabilitation et revente de logements abandonnés s'est développé pour travailler à la rénovation des quartiers touchés par la crise immobilière.

On s'intéressera ici plus particulièrement au « *buyer initiated program* » (ou « *Buyer driven* ») grâce auquel l'accédant achète le logement de son choix sur le marché privé - dans une limite de prix de 210 000 € - et reçoit du CLT une subvention équivalente à la valeur du terrain (dont le CLT devient propriétaire). Le ménage devient propriétaire du logement et locataire (via un bail emphytéotique) du foncier. Dans le cas d'un achat dans un immeuble en collectif on applique une construction juridique équivalente : l'octroi de la subvention à l'accédant se traduit par une prise en « propriété partagée » du logement par le *land trust* qui contractualise des conditions similaires à celle du portage foncier (en particulier concernant les conditions de revente). Dans certains cas, malgré le portage foncier, l'accession reste trop onéreuse pour un ménage modeste, et des aides pu-

bliques complémentaires peuvent alors être mises en place.

Une centaine de ménages modestes sollicite chaque année cette aide, mais, à l'heure actuelle, la fiducie ne dispose de fonds que pour appuyer l'accession d'une dizaine de ménages par an.

Ce système présente un quadruple avantage :

- ✓ ciblage social de l'aide puisqu'elle est accordée à des ménages sous plafond de ressources (80 % du revenu médian de la zone)
- ✓ choix pour le ménage du bien qu'il souhaite acquérir (localisation, typologie, etc.)
- ✓ élargissement du portefeuille foncier du *land trust* sans avoir à mener de prospection particulière
- ✓ contrôle partagé sur le devenir et la valeur du bien (et notamment sa revente) entre l'accédant et le *land trust*.

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

Accompagnement du propriétaire

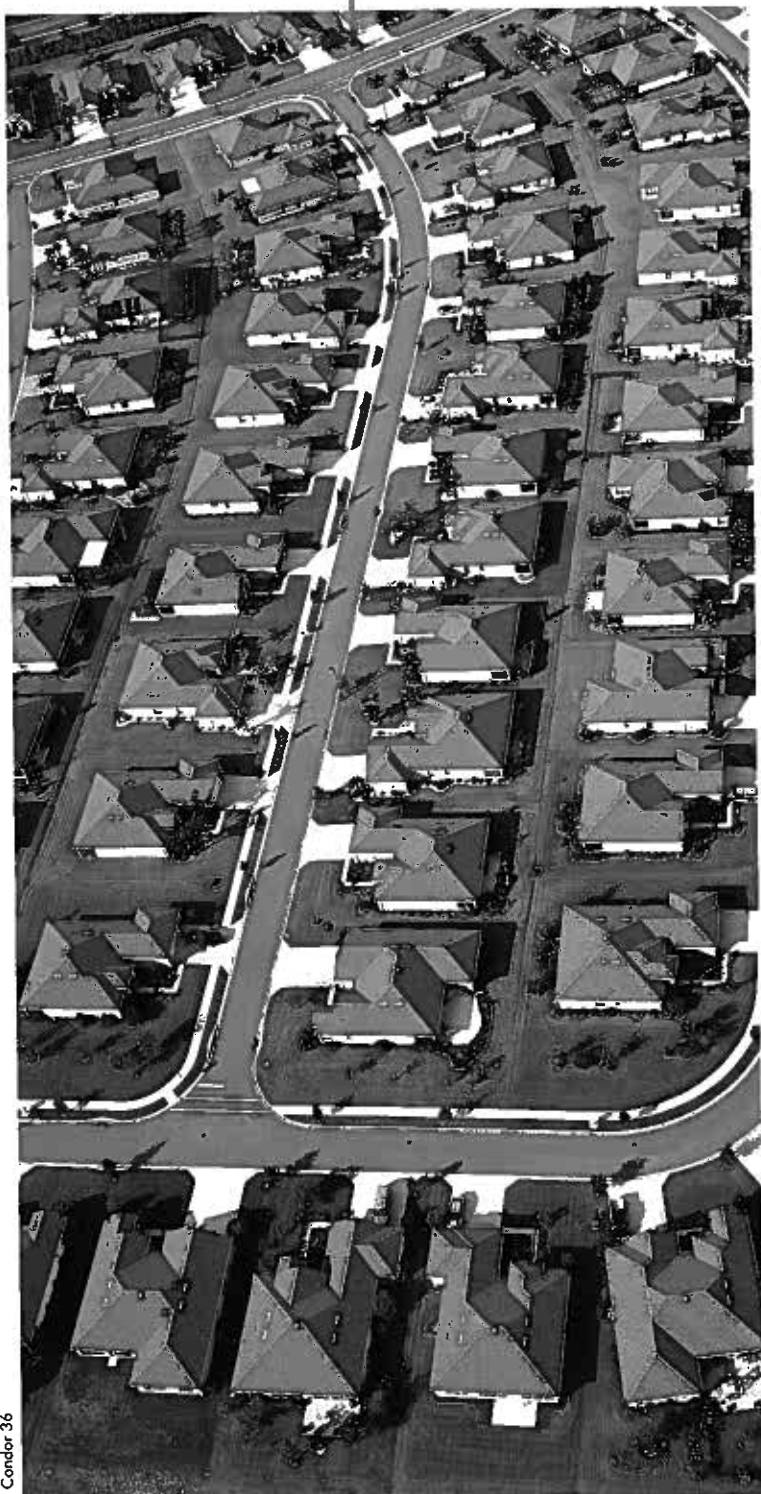
Le Champlain Housing Trust a mis en place un processus d'accompagnement des propriétaires

qui permet en amont de préparer l'accession et, dans la durée, de la sécuriser. Avant l'achat, pour bénéficier du programme, les accédants doivent suivre une formation autour de différentes thématiques liées à l'accession : le prêt, les charges, l'entretien du logement, les assurances, les mécanismes de portage foncier, de la propriété partagée et de la formule de revente du logement, etc. Un accompagnement individuel est aussi mis en place pour travailler sur le montage financier : validation du prêt bancaire² en lien avec les revenus du ménage (30 % d'endettement maximum), recherche de financements complémentaires...

Une forme d'accompagnement se poursuit ensuite pendant toute la durée de remboursement du prêt afin d'éviter les défauts de paiement et la perte du logement. Dès le premier défaut de paiement, le *land trust* est prévenu et peut intervenir pour analyser la situation et jouer un rôle d'intermédiaire (rééchelonnement du prêt, action sur les charges, accompagnement autour de la gestion du budget). Face à un événement qui rend impossible la conservation de son bien par l'accédant, un relogement est possible dans l'un des autres logements gérés par la fiducie (logement locatif, logement social,

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

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



coopérative...). Dans tous les cas si, par défaut de paiement, la banque devient propriétaire du logement, le *land trust* est prioritaire pour le racheter.

La revente du bien

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

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

Pour être juste

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

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

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

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

Financement de la fiducie

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

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

Une des sources de revenus du *land trust* est le loyer mensuel payé par les personnes qui occupent ses terrains. A partir d'un certain niveau de patrimoine, le *land trust* peut ainsi dégager grâce à ses loyers (et aux légères plus-values appliquées au moment de la revente des logements) de quoi financer ses coûts de fonctionnement (budget annuel de 3,3 millions d'euros pour 70 salariés au CHT). Le CHT a atteint un certain niveau d'autonomie (ses avoirs, logements et terrains, représentent plus de 150 millions d'euros), ce n'est pas le cas de tous les CLT américains qui possèdent en moyenne 200 logements. Dans tous les cas, un *land trust* ne peut dégager grâce aux loyers de quoi acquérir de nouveaux terrains. Sa croissance dépend donc de subven-

tions publiques ou d'aides privées permanentes.

A titre d'information, une famille propriétaire d'une maison sur un terrain de la fiducie paye un loyer d'environ 27 euros par mois (la somme peut être ajustée pour les ménages modestes).

Gouvernance de la structure

La gouvernance de la fiducie est constituée de façon à rendre très difficile, voire impossible, la revente des terrains. A cet effet, divers intérêts sont représentés au Conseil d'administration :

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

Les missions sociales de la fiducie sont donc protégées par ce système et la vente d'un terrain ne peut se faire qu'avec l'approbation des 2/3 du conseil d'administration et d'une majorité des membres (les membres sont les résidents sur les terrains du *land trust* mais aussi toutes les personnes intéressées par le projet).

La fonction sociale de long terme de l'investissement public

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

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

à « capturer » l'investissement public initial et lui permettre de jouer une fonction sociale de long terme.

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

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

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

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

Mais paradoxalement les fiducies foncières n'ont de sens que dans un

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

Défaut de financements et freins idéologiques

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

Faute de financements publics tout d'abord : depuis les années 1980, le gouvernement fédéral n'a plus investi dans le logement social. La plupart de l'investissement public vient aujourd'hui des Etats et des villes. Avec la crise financière de 2009, les fonds publics et des fondations ont, à nouveau, diminué.

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

Un autre frein idéologique provient de la difficulté à imposer des modèles nouveaux qui ne reposent pas sur une simple vision dichotomique : public/privé, marché/hors marché, locatif/propriété etc. Le modèle des *land trust* est complexe, dans une situation intermédiaire entre le marché libre et les solutions où la propriété est totalement contrôlée par les pouvoirs publics. Il s'inscrit dans une tradition intellectuelle qui considère que la terre appartient à tous et peut être gérée de manière communautaire, la propriété individuelle étant celle de la construction et de la production du sol.

Malgré ces blocages subsistants, la crise des subprimes est venue légitimer et donner une nouvelle actualité à ces modèles dans le contexte américain, actualité qui pourrait aussi offrir des pistes d'expérimentations en Europe et en France. ■