



Master 2 Aménagement, urbanisme et durabilité des territoires

Spécialité Villes, architecture et urbanisme

*Le community land trust, un modèle pour l'accès social à
la propriété dans les villes globales ?
Etude de cas du Cooper Square à New York*

Mémoire de recherche de Vincent Le Rouzic
sous la direction de Madame Marie-Hélène Bacqué

Année universitaire 2013 / 2014

*« Les rapports des hommes au sol
sont directement des rapports des hommes entre eux ».*

Christian Topalov,
Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible, 1984.

Sommaire

Sommaire	3
Résumé	4
Liste des sigles utilisés	5
Remerciements	6
Introduction	7
I. Retour sur l'avènement d'un acteur de l'habitat social à géométrie variable 13	
A. <i>In Land We Trust</i>	14
B. La généalogie du <i>trust</i>	19
C. Le sens de la communauté.....	26
II. Les fondements structurels du <i>community land trust</i>	31
A. Créer un parc social d'accession par l'immobilisation des subventions	32
B. Les formules de revente pour un partage équitable de la plus-value	35
C. Le bail foncier perpétuel pour protéger les subventions et la valeur du bâti	47
D. Une gouvernance tripartite et démocratique au service de l'intérêt général	51
III. L'étude de cas du <i>Cooper Square CLT</i> : souplesse et limites du modèle	54
A. Le <i>Cooper Square CLT</i> , une expérience unique dans une ville globale	55
B. Une gouvernance partagée entre le CLT et MHA II, régulée par la Ville	64
C. Les limites du modèle économique dans une ville globale comme New York	72
Conclusion	81
Bibliographie	83
Annexes	87

Résumé

Introduit récemment dans la législation française sous le nom d'organisme de foncier solidaire (article 184 de la loi ALUR), le *community land trust* (CLT) est de plus en plus souvent présenté comme un « *modèle inspirant* » (Attard, 2012) en matière d'accès social à la propriété. Essentiellement présent aux Etats-Unis dans des espaces ruraux et des villes de second rang, nous souhaitons nous interroger sur la circulation du modèle, son unicité et sa pertinence dans les villes globales telles que définies par Sassen (1991) où les prix fonciers et immobiliers sont les plus élevés de par leur attractivité internationale. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'étudier une expérience située en plein cœur de l'île de Manhattan à New York : notre étude de cas porte ainsi sur le *community land trust* très singulier du quartier Cooper Square, situé dans le Lower East Side, dont le portefeuille d'actifs immobiliers est composé de 328 logements répartis dans 21 immeubles.

Pour mener à bien notre enquête, nous avons choisi d'adopter une méthodologie de recherche fondée sur une démarche qualitative à travers des entretiens semi-directifs avec les porteurs du projet Cooper Square. Nous avons également eu recours à l'observation participante au sein de différentes réunions publiques à New York et lors de la conférence annuelle du *National Community Land Trust Network* à Cleveland nous permettant par une analyse de discours de retracer la généalogie de ce mouvement, et d'en questionner l'unicité en termes de valeurs, de références idéologiques et de pratiques. Ce travail est également complété par l'étude d'une documentation abondante d'archives sur l'histoire de l'expérience new-yorkaise et de documents juridiques permettant de comprendre le montage de cette opération.

A la faveur de ce mémoire, nous démontrerons donc que de par ses différentes filiations idéologiques et politiques, le *community land trust* est né par expériences inductives successives qui font de lui un acteur de l'habitat social à part entière dont le périmètre d'action est à géométrie variable (I). Nous développerons ensuite ce qui constitue selon nous les fondements structurels du modèle classique du CLT (II) qui peuvent cependant faire l'objet de réappropriations locales très singulières : notre étude de cas du Cooper Square illustre bien à la fois la grande souplesse du CLT et ses limites en termes de modèle économique dans une ville globale comme New York (III).

Liste des sigles utilisés

ALUR	Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
AMI	Area Median Income
CLT	Community Land Trust
CPI	Consumer Price Index
CS	Cooper Square
CSC	Cooper Square Committee
CUNY	City University of New York
HLM	Habitat à Loyers Modérés
HPD	Department of Housing, Preservation and Development of NYC
Inc	Incorporation
MHA	Mutual Housing Association
NCLTN	National Community Land Trust Network
NYC	New York City
OFS	Organisme de Foncier Solidaire
TIL	Tenant Interim Lease Apartment Purchase Program

Remerciements

Mes remerciements les plus sincères s'adressent en premier lieu à l'ensemble de l'équipe pédagogique de l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense et en particulier à Marie-Hélène Bacqué pour avoir accepté de diriger ce mémoire. J'exprime également ma reconnaissance à Frédéric Dufaux pour ses nombreux conseils ainsi qu'à Claire Carriou pour son cours sur la production et la gestion de l'habitat.

J'adresse une pensée amicale à d'autres professeurs qui m'ont permis de gagner en maturité intellectuelle : Franck Vallerugo et Patrice Noisette de la Chaire d'économie urbaine de l'Essec, Magali Reghezza, Pauline Guinard et Guillaume Poirer du Département de géographie de l'Ens.

Pour la réalisation de l'étude de terrain, j'exprime ma gratitude au Laboratoire Mosaïque de l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense pour l'octroi d'une bourse de mobilité me permettant de couvrir mon déplacement à New York, ainsi qu'au réseau du *Community Land Trust Research Collaborative* pour m'avoir octroyé une bourse me permettant d'assister à la Conférence 2014 du *National Community Land Trust Network* à Cleveland.

Mes remerciements s'adressent également au bureau du *Cooper Square Community Land Trust* qui a accepté d'être le cas d'étude de ce mémoire de recherche. Je tiens à remercier tout particulièrement Brigitte Landou pour m'avoir si gentiment accueilli et aidé au cours de mes recherches, ainsi que Valerio Orselli et Tom Angotti.

Même si les résultats n'ont pas pu être directement intégrés dans ce mémoire, je souhaite aussi remercier la Communauté Milton Parc de Montréal, et plus particulièrement Monsieur Duclos, pour avoir répondu à mes sollicitations. J'adresse également mes remerciements à Steven Roth pour m'avoir hébergé et fait découvrir la ville aux cents clochers.

Et enfin, je tiens à exprimer très chaleureusement ma reconnaissance à Yasmine Kerboudj pour avoir partagé avec moi la joie d'apprendre tous les jours.

Introduction

A l'origine de ce mémoire figure le sentiment surprenant que ce qu'Henry George¹ appelait en 1879 la « *grande énigme de notre temps* », à savoir le constat de « *la concomitance du progrès et de la pauvreté* » est plus que jamais incarné par la crise contemporaine du logement. En France, le rapport sur l'*Etat du mal-logement* de la Fondation Abbé Pierre nous rappelle chaque année que cette triste réalité s'aggrave puisqu'en 2014, le nombre de personnes mal-logées ou sans logement atteint 3,5 millions de personnes.

Si les propriétaires occupants sont souvent présentés comme épargnés par ce phénomène, il est nécessaire de dresser un constat plus nuancé et de rappeler que toujours selon ce même rapport, plus de 700 000 propriétaires vivent actuellement dans une copropriété en difficulté financière et plus de 70 000 ménages accédants à la propriété se trouvent en situation d'impayés pour leurs charges ou le remboursement de leur prêt immobilier. Il convient également de rappeler qu'aux Etats-Unis, la crise des *subprimes* a provoqué plus de 6 millions de saisies immobilières.

Force est de constater que les réponses politiques à la crise du logement ont cruellement besoin de se renouveler en France. L'une des principales difficultés est de parvenir à trouver des solutions nouvelles pour rendre le logement structurellement abordable pour les ménages les plus modestes sans alimenter de manière pro-cyclique la hausse des prix immobiliers. Les études² ne manquent pas sur les effets inflationnistes des aides personnelles au logement, des aides à l'accession à la propriété sous forme de prêt à taux réduit ou de subvention directe, ou des dispositifs en faveur de l'investissement locatif. La combinaison de l'ensemble de ces aides avec la baisse des taux d'intérêt et l'allongement des durées des prêts consécutifs à la libéralisation du crédit immobilier et à l'entrée dans la zone euro a provoqué en France une appréciation considérable des valeurs immobilières depuis la crise des années 1990.

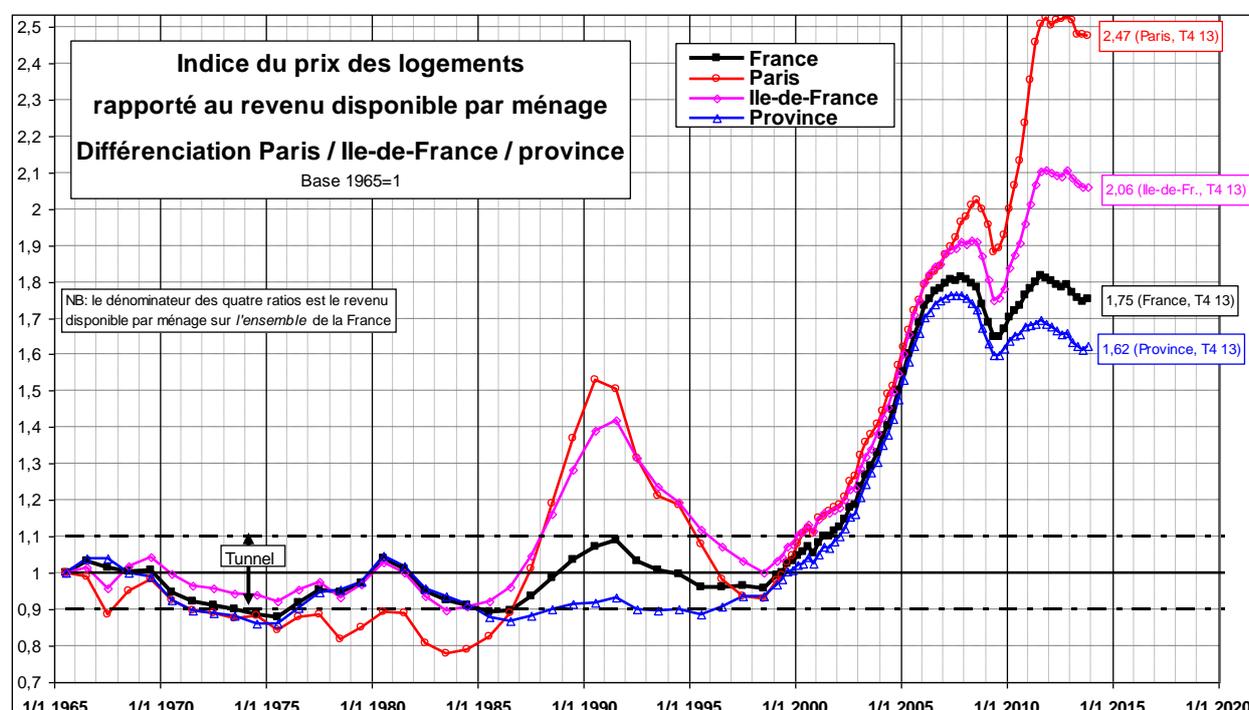
Ces choix politiques ont une conséquence historique inédite exposée par l'économiste Jacques Friggit : la déconnexion majeure du prix des logements par rapport aux revenus disponibles des ménages. Cet économiste spécialisé dans le secteur immobilier français a en effet mis en évidence que le rapport entre l'indice du prix des logements et le revenu disponible par

¹ GEORGE, H., 1879, *Progress and Poverty*.

² TRANNOY A. & WASMER E., CAE, *Les prix de l'immobilier et les politiques inflationnistes*, 2013.

ménage était constant à +/-10% près en France de 1965 à 2000. Cette thèse a permis à Jacques Friggit d'accréditer l'existence d'une bulle immobilière en France dès 2002 puisque ce même rapport a dépassé le seuil de 1,1 pour s'établir depuis 2005 entre 1,65 et 1,85 (voir graphique 0.1). Cette déconnexion sévit particulièrement dans une ville globale comme Paris attirant de plus en plus de capitaux internationaux en quête de valeurs sûres puisque ce ratio s'établit autour de 2,5 depuis 2011. Ce phénomène est communément appelé la sortie du « tunnel de Friggit » et ne peut être, selon son auteur, soutenable sur le long terme.

**Graphique 0.1 – Indice du prix des logements rapporté au revenu disponible par ménage
Comparaison Paris / Ile-de-France / Province³**

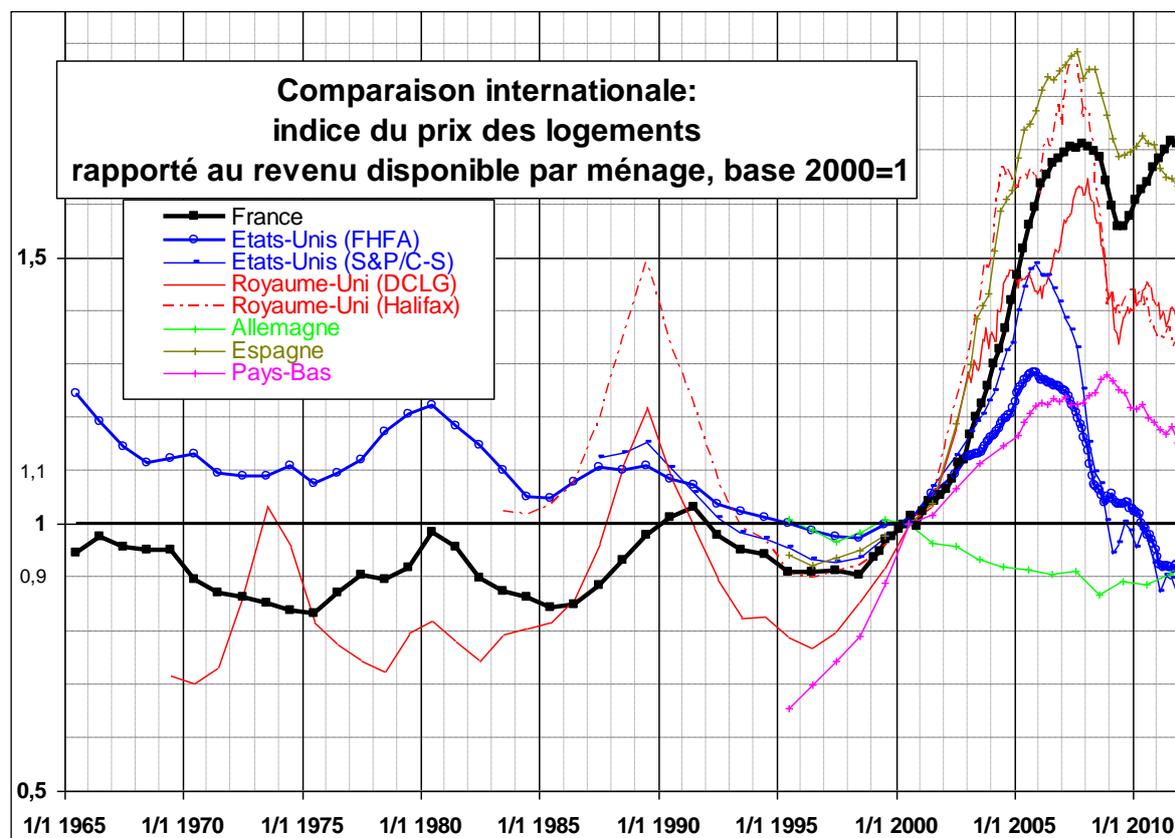


La situation de la France est particulièrement alarmante, puisque depuis la crise des *subprimes*, elle est le seul grand marché immobilier occidental à voir son indice s'accroître encore, signe que l'orchestre du Titanic continue de jouer (voir graphique 0.2). On constate notamment que les Etats-Unis depuis 2009 sont retournés brutalement dans le tunnel historique mis en évidence par Friggit. Les marchés immobiliers en Espagne et au Royaume-Uni ont quant à eux connu une sérieuse correction sans pour autant atteindre des niveaux en accord avec le revenu des ménages.

³ Source : Prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme (version 2014), par le CGEDD, d'après INSEE, bases de données notariales et indices Notaires-INSEE désaisonnalisés.

Graphique 0.2 – Indice du prix des logements rapporté au revenu disponible par ménage

Comparaison internationale⁴



La raison d'être de ce mémoire réside justement dans la conviction qu'il est possible de trouver des réponses nouvelles à ces défis contemporains permettant d'aider l'accès à la propriété sans alimenter l'inflation des valeurs immobilières et foncières. L'une d'entre elles est née aux Etats-Unis par la rencontre de quelques irréductibles militants de la réforme foncière géorgienne, des mouvements pacifistes et du mouvement pour les droits civiques. A partir de multiples expériences, ils ont réussi à donner naissance à un modèle innovant d'accès à la propriété désormais connu sous le nom de *community land trust* (CLT).

Voilà plusieurs décennies que le *community land trust* a fait ses preuves outre-Atlantique à travers plus de 260 expériences lancées aux Etats-Unis et que le modèle se diffuse depuis peu au Canada, au Royaume-Uni et en Belgique. En France, la récente adoption de la loi ALUR a permis la création des « *organismes de foncier solidaire* » (article 184) qui constitue un premier pas dans la transposition des *community land trusts* dans la législation hexagonale.

⁴ Sources : Prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme (version 2014), par le CGEDD, d'après INSEE, bases de données notariales et indices Notaires-INSEE désaisonnalisés, Freddie Mac, FHFA, R. Shiller, S&P/C-S, Census Bureau, Bureau of Economic Analysis and Labor Statistics, UK Office for National Statistics, HBOS, Destatis, EPX, Gewos, INE, Ministerio de Fomento, R. Vergés, Centraal Bureau Voor de Statistiek.

L'expérience phare du *Champlain Housing Trust* lancée en 1984 dans le Vermont et disposant d'un portefeuille d'actifs immobiliers plus de 1 800 logements locatifs à loyers modérés et plus de 500 logements en accession sociale a été distinguée par le prestigieux *World Habitat Award* des Nations Unies en 2009.

Dans le cadre de cette étude, nous allons seulement nous intéresser au modèle d'accession sociale à la propriété développé par les *community land trusts* qui constitue à nos yeux la réponse la plus innovante et la plus forte aux enjeux contemporains de la déconnexion du prix des logements par rapport aux revenus des ménages. En quelques mots, on peut décrire les *community land trusts* comme des organismes à but non lucratif dont la vocation est de constituer un parc social d'accession où les logements sont structurellement plus abordables grâce à des subventions publiques ou des donations privées immobilisées dans le foncier qui est conservé à perpétuité par le CLT. Le ménage satisfaisant des critères (très) sociaux (revenus situés en dessous de 80% du revenu médian local⁵) peut devenir propriétaire du bâti tout en jouissant des droits d'usage sur le sol en payant un loyer modique. Il ne supporte donc pas la charge foncière dans l'acquisition de sa résidence principale et s'engage à revendre sa propriété à un nouveau ménage aux revenus modestes selon une formule de prix préalablement définie. Le modèle économique du *community land trust* permet donc de créer sur le long terme un véritable parc social d'accession pour les ménages les plus modestes sans contribuer à l'inflation des valeurs foncières et immobilières et permettant d'optimiser l'utilisation des subventions publiques.

Le *community land trust* étant essentiellement présent aux Etats-Unis dans des espaces ruraux et des villes de second rang, nous souhaitons nous interroger sur la circulation du modèle, son unicité et sa pertinence dans les villes globales telles que définies par Sassen (1991). Si les concepts de *ville-monde*, *ville mondiale* ou *ville globale* sont souvent utilisés indifféremment, nous privilégierons ici le terme de *ville globale* qui fait plus explicitement référence au processus contemporain de globalisation (ou de deuxième mondialisation) et à sa dimension financière qui a entre autres pour principale conséquence d'accroître démesurément les prix de l'immobilier sur ces territoires au cœur de l'économie globale (Ghorra-Gobin, 2007). C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'étudier une expérience située en plein cœur de l'Île de Manhattan à New York : notre étude de cas porte ainsi sur le *community land trust* très

⁵ Aux Etats-Unis, l'*Area Median Income* (AMI) est un indice calculé dans chaque quartier par le *Department of Housing and Urban Development* définissant le revenu médian des ménages en fonction du nombre de personnes qui le compose.

singulier du quartier Cooper Square, situé dans le Lower East Side, dont le portefeuille d'actifs immobiliers est composé de 328 logements répartis dans 21 immeubles.

Pour ce faire, il nous est apparu essentiel d'adopter une méthodologie de recherche fondée sur une démarche qualitative à travers des entretiens, huit au total, de type semi-directif avec des membres du Conseil d'Administration du *Cooper Square CLT*, d'une durée de 1 à 3 heures. Placés dans une démarche de recherche-action, ces entretiens n'étaient pas préparés par une grille d'entretien unique, mais sous la forme d'une discussion autour des questions que nous nous posions au fur et à mesure de la compréhension du modèle et de l'analyse des documents notamment juridiques qui nous étaient fournis. Par souci d'homogénéité, n'ayant pas pour tous les entretiens la transcription en langue originale, nous avons choisi de faire figurer dans le corps du texte uniquement la version française des propos recueillis.

Nous avons également eu recours à l'observation participante au sein de différentes réunions publiques à Paris (3), à New York (2) et lors de la conférence annuelle de trois jours du *National Community Land Trust Network (NCLTN)* à Cleveland nous permettant par une analyse de discours de retracer la généalogie de ce mouvement, et d'en questionner l'unicité en termes de valeurs, de références idéologiques et de pratiques. A l'occasion de ces différentes réunions publiques, nous avons rencontré de nombreux acteurs pour échanger avec eux de manière informelle sur les points que nous souhaitions approfondir.

Dans l'ensemble, l'accueil qui nous a été réservé que cela soit par le CLT du Cooper Square ou le NCLTN était à la fois bienveillant et transparent. De fait, même si la plupart des personnes rencontrées étaient très occupées, l'envie de faire partager leur modèle pour éventuellement nous aider à le faire circuler en France les a grandement motivé.

Ce travail est également complété par l'étude d'une documentation abondante d'archives sur l'histoire de l'expérience new-yorkaise et de documents juridiques permettant de comprendre le montage de cette opération.

A la faveur de ce mémoire, nous démontrerons donc que de par ses différentes filiations idéologiques et politiques, le *community land trust* est né par expériences inductives successives qui font de lui un acteur de l'habitat social à part entière dont le périmètre d'action est à géométrie variable (I). Nous développerons ensuite ce qui constitue selon nous les fondements structurels du modèle classique du CLT (II) qui peuvent cependant faire l'objet de réappropriations locales très singulières : notre étude de cas du Cooper Square

illustre bien à la fois la grande souplesse du CLT et ses limites en termes de modèle économique dans une ville globale comme New York (III).

PARTIE I

Retour sur l'avènement d'un acteur de l'habitat social à géométrie variable

A. In Land We Trust

Dans cette première partie, nous allons tenter d'explorer la généalogie du modèle du *community land trust* sous la forme d'une analyse de discours nous permettant d'interroger les filiations idéologiques et politiques de ce mouvement et d'en questionner l'unicité. Dans les pages qui vont suivre, nous chercherons d'abord à démontrer comment l'écriture récente de ce récit historique joue un rôle central pour mobiliser les acteurs locaux dans la création d'un mouvement d'envergure nationale.

1. Un discours historique mobilisateur

Le *community land trust* se revendique d'être un mouvement organisé en réseau, depuis la création officielle du *National Community Land Trust Network* en 2006, dont le rôle est d'aider et assister les CLT dans tout le pays. Ce réseau est désormais constitué de 260 CLT, dans 46 Etats sur 50, à Porto Rico et dans le District de Columbia (voir carte 1.1). Si l'étiquette de mouvement revendiquée exprime bien la dimension politique et militante du *community land trust*, elle est légitime selon John Emmeus Davis que depuis le début des années 2000 : « *C'est seulement au tournant du siècle que le nombre et la variété des CLT a atteint un seuil où il était juste de parlé d'un « mouvement » du CLT, bien que les promoteurs du modèle utilisait ce terme effrontément depuis le début des années 1980* »⁶.

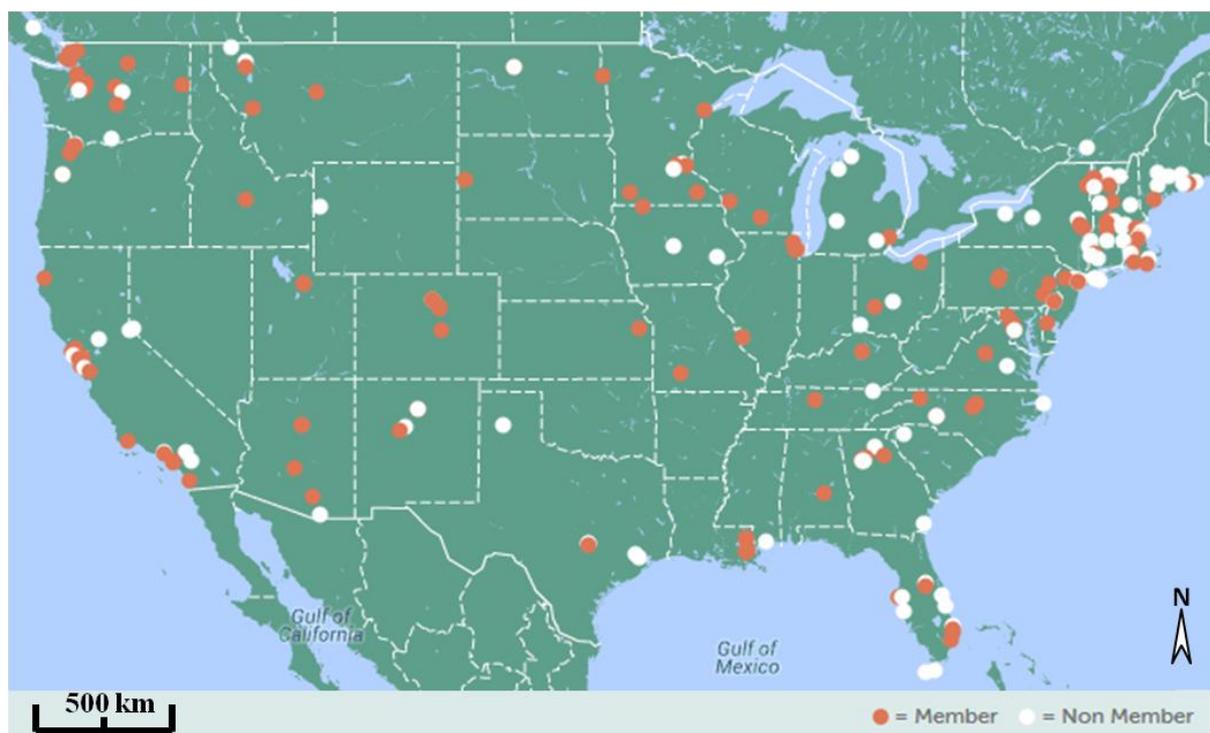
A notre sens, cette étiquette de mouvement est effectivement légitime et le contraste est notamment particulièrement saisissant si on compare la cohérence idéologique du réseau du CLT avec la grande diversité des tendances composant l'habitat participatif en France (entre coopératives d'habitant, autopromotion et même le *community land trust* si on se réfère au livre blanc de l'habitat participatif⁷) qui s'apparente davantage à une « nébuleuse » pour reprendre le terme d'Anne D'Orazio⁸. On pourra cependant nuancer notre propos lors de notre étude de cas pour montrer que les références idéologiques avancées par le *CLT National Network* sont beaucoup moins radicales que celles du *Cooper Square CLT* de New York.

⁶ « *Not until the turn of the century did the number and variety of CLTs reach the point where it was fair to speak of a CLT "movement," although the model's proponents had been brazenly using that term since the early 1980s* » Davis, J. E., 2014, *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*. <https://dl.dropboxusercontent.com/u/4088576/clt-roots/eBooks/Origins-Evolution-CLT.pdf>.

⁷ OUVRAGE COLLECTIF, *Le Livre Blanc de l'Habitat participatif*, 2011.

⁸ D'ORAZIO, A. « *La nébuleuse de l'habitat participatif. Radiographie d'une mobilisation* », *Métropolitiques*, 16 janvier 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-nebuleuse-de-l-habitat.html>

Carte 1.1 – Le réseau national des *community land trusts* aux Etats-Unis en 2014



Source : CLT Network.

Dès sa création, le réseau nouvellement constitué a demandé à l'intellectuel charismatique du mouvement, John Emmeus Davis d'écrire « *Racines du CLT* » (« *Roots of the CLT* ») : né en 1949, Davis est à la fois un chercheur spécialisé en aménagement urbain et un acteur professionnel du mouvement en tant qu'associé au sein du *Burlington Associates in Community Development*, entreprise de conseil créée en 1993 pour proposer notamment une assistance technique aux CLT. Davis est ainsi à l'origine d'un discours historique a finalement une double fonction : faire de l'éducation populaire et mobiliser l'ensemble du mouvement à poursuivre la construction de cette histoire.

2. Ni privée, ni publique, la propriété foncière doit être placée en fiducie :

C'est bien la question du statut de la propriété foncière qui est à l'origine du mouvement du *community land trust*. Cette question de la propriété du sol et de la répartition de ses fruits traverse le paysage intellectuel des Etats-Unis depuis leur création. Dès la fin du XVIII^{ème} siècle, l'intellectuel anglais Thomas Paine quittant Londres pour les Etats-Unis en 1794 publie *The Agrarian Justice* en 1797, dans lequel il écrit : « *L'être humain n'a pas créé la terre et, même s'il a naturellement le droit de l'occuper, il n'en a pas pour autant le droit de s'en*

*appropriier une partie (...) Seules les réalisations faites dessus, et non la terre elle-même, relèvent de la propriété privée ».*⁹

Les promoteurs du CLT aiment également à rappeler que le Président Abraham Lincoln avait écrit dans une lettre que « *le sol, la terre que Dieu a donné aux hommes pour y habiter, se nourrir et l'aider à vivre, ne devrait jamais être la propriété de n'importe quel homme, corporation, société, ou gouvernement non amical, pas plus que l'air ou l'eau* »¹⁰. Cette citation de Lincoln souvent mise en avant est très intéressante car elle ne constitue pas uniquement une critique de la propriété privée comme le faisait précédemment Thomas Paine, mais également une critique de la propriété publique, si le gouvernement est jugé « *non amical* ». On comprend bien que si ces mots ont été choisis, ce n'est pas seulement pour critiquer des gouvernements non démocratiques, mais également des gouvernements démocratiques qui pourraient abuser de leur pouvoir sur la propriété foncière. Cette critique a son importance car comme nous le verrons plus tard confier la propriété foncière à un *community land trust* revient à une forme de socialisation du sol qui ni une étatisation ni une municipalisation.

Au-delà de ces premières figures ayant critiqué le principe même de la propriété foncière privée, le mouvement du CLT revendique sa filiation idéologique avec Henry George, économiste et homme politique américain. En tant qu'économiste, Henry George s'inscrit dans la tradition de John Stuart Mill qui a publié en 1848 ses *Principes de l'économie politique* critiquant les enrichissements immérités (*unearned increment*) des propriétaires terriens : « *Le progrès ordinaire d'une société dont la richesse s'accroît est de toujours tendre vers l'augmentation des revenus des propriétaires terriens ; de leur donner une part de la richesse collective plus grande à la fois en valeur absolue et en valeur relative.* »¹¹ Ce qui fait encore aujourd'hui la singularité d'Henry George dans le paysage des économistes est qu'il est l'un des seuls à s'être spécialisé sur la question de la fiscalité foncière¹². Si le principe d'un impôt foncier était déjà développé par Adam Smith (Smith, 1776), si Stuart Mill

⁹ « *Man did not make the earth and, though he had a natural right to occupy it, he had no right to locate his property in perpetuity in any part of it. (...) It is the value of the improvement only, and not the earth itself, that is individual property.* » (PAINE, T., 1797, *The Agrarian Justice*)

¹⁰ « *The land, the earth God gave man for his home, sustenance, and support, should never be the possession of any man, corporation, society, or unfriendly government, any more than the air or water.* » (cf. *Abraham Lincoln and the Men of His Time*, Robert Browne, 1901).

¹¹ « *The ordinary progress of a society which increases in wealth, is at all times tending to augment the incomes of landlords; to give them both a greater amount and a greater proportion of the wealth of the community...* »

¹² BUHOT, C. ADEF, *Démythifier le foncier, Etat des lieux de la recherche*, 2012.

proposait déjà que l'Etat capte les rentes foncières, Henry George déplace les enjeux du problème.

Ce qu'observe Henry George à son époque, c'est le contraste entre le développement de la grande pauvreté dans les villes, et en premier lieu New York où il s'est présenté deux fois aux élections municipales (en 1886, il arriva second devant Roosevelt, et il mourut 4 jours avant les échéances de 1897), et la grande prospérité de territoires sans grandes villes comme la Californie. Ce contraste est ce qu'il appelle dans son premier ouvrage majeur *Progress and Poverty* (1879) « la grande énigme de notre temps » : « *Le progrès matériel n'échoue pas simplement à résorber la pauvreté – en réalité il la produit. (...) La concomitance du progrès et de la pauvreté est la grande énigme de notre temps* ». ¹³

Henry George travaillant le concept d'*unearned increment* de Mill observe qu'en économie de marché, les fruits du progrès matériel sont indument captés par les propriétaires terriens, à travers les phénomènes de rente et de plus-value foncières. Au lieu de proposer une collectivisation des terres (comme le fera plus tard Léon Walras), il préconise la taxe unique sur les terres : « *La taxe sur les valeurs foncières est, par conséquent, la plus juste et équitable de toutes les taxes. Elle ne frappe que ceux qui reçoivent de la société un profit particulier et ce dans la proportion du profit qu'ils en tirent. C'est rendre à la communauté, et à elle seule, ce qui a été pris à la communauté* » (George, 1879) ¹⁴. Concrètement, l'œuvre géorgienne en initiant le mouvement de la *single-tax*, autrement dit de la taxe foncière unique, a eu une influence considérable aux Etats-Unis, puisque la taxe foncière est encore de nos jours l'une des principales sources de revenu des collectivités locales.

Quelques années plus tard, Henry George va publier son second ouvrage majeur *Social Problems* (George, 1883) où il affirme que le sol ne peut être privatisé : « *Quoi de plus absurde que de traiter le sol comme une propriété privée ? Dans toute son essence, le sol se distingue de toutes ces choses qui, produit par le travail humain, sont des propriétés de plein*

¹³ « *Material progress does not merely fail to relieve poverty – it actually produces it (...) This association of progress with poverty is the great enigma of our times.* »

¹⁴ « *The tax upon land values is, therefore, the most just and equal of all taxes. It falls only upon those who receive from society a peculiar and valuable benefit, and upon them in proportion to the benefit they receive. It is the taking by the community, for the use of the community, of that value which is the creation of the community.* »

droit »¹⁵. La propriété foncière privée est de nouveau critiquée, mais aucune solution alternative et non-étatique n'est encore concrètement proposée.

Dans une toute autre tradition, le *community land trust* s'inspire également des travaux d'Ebenezer Howard, qui passa ses jeunes années aux Etats-Unis, puis publia en 1898 *Tomorrow A peaceful path to real reform* dans lequel il propose son projet de Cité-jardin avec une mise en commun de la propriété foncière dans une fiducie (*trust*) : « *Le domaine est légalement mis au nom de quatre personnes qui de part leurs responsabilités, leur probité indiscutable et leur honneur, le détiennent en fiducie pour le peuple de la Cité-jardin.* »¹⁶ Ce principe d'une propriété ni publique ni privée, placée en fiducie, fut repris plus tard par le théoricien américain Ralph Borsodi (1886 – 1977), qui dans une interview à *Mother Earth News* de 1974 déclare : « *Aucun homme ni aucun gouvernement n'a de titre moral sur la propriété de la terre. Si cela doit être le cas, et que nous devons l'utiliser pour vivre, alors elle doit être traitée comme une fiducie. Nous devons placer la terre en fiducie.* »¹⁷ Borsodi créa le mot-valise *trusterty* pour désigner ce nouveau statut de propriété.

Il est à noter que si le mouvement du *community land trust* ne se réfère aucunement aux pensées révolutionnaires née au XIXème siècle comme le marxisme, c'est pour la simple et bonne raison que celles-ci s'attaquaient essentiellement à la propriété des moyens de production et non à la propriété foncière, comme le montre le vif débat autour de la question du logement entre Engels et les proudhoniens¹⁸.

Enfin, ce statut de la propriété foncière qui ne doit ni relever des intérêts privés particuliers, ni des intérêts de l'Etat peut certainement étonner nos lecteurs français pour qui il est communément admis que l'Etat est censé incarner l'intérêt général (rappelons que « *la loi est l'expression de la volonté générale* » selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 26 août 1789). Il faut donc replacer cette position dans le contexte de la culture états-unienne où l'Etat est généralement perçu comme un intérêt particulier comme les autres. Maintenant que nous avons explicité le statut ni public ni privé de la propriété foncière promue par le mouvement du CLT, il convient d'explicitier la notion de trust en retraçant sa généalogie.

¹⁵ « *What is more preposterous than the treatment of land as individual property? In every essential, land differs from those things which, being the product of human labor, are rightfully property.* »

¹⁶ « *The estate is legally vested in the names of four gentlemen of responsible position and of undoubted probity and honour, who hold it in trust for the people of Garden City.* »

¹⁷ « *No man or government has a moral title to the earth's ownership. If it is to be used, and we have to use it in order to live, then it has to be treated as a trust. We have to hold the earth in trust.* »

¹⁸ ENGELS, F. 1872, « *La question du logement* », réédité aux éditions Osons la République sociale, 2012.

B. La généalogie du *trust*

Avant de continuer l'analyse des racines du *community land trust*, arrêtons-nous un peu sur le sens du mot *trust*, pour soulever tout malentendu. La notion de *trust* n'est jamais explicitée dans les présentations du CLT car c'est une notion tellement centrale dans le système juridique de la *common law* qu'elle n'a pas besoin d'être développée auprès du public américain. D'après le premier guide de 1972 instituant le modèle de CLT, « le choix du mot « *trust* » est fondé sur notre désir comme auteur de souligner la notion de « tutelle » [« *trusteeship* »] et d'« intendance » [« *stewardship* »]. (...) Notre choix du mot « *trust* » peut s'expliquer avec notre désir de souligner l'idée de Ralph Borsodi de « *trusterty* ». »¹⁹

Il convient donc d'aller plus loin et d'expliciter ce concept tellement important que l'avocat Pierre Lepaulle a pu écrire : « Le *trust* est l'ange gardien de l'anglo-saxon, l'accompagnant partout impassiblement, du berceau jusqu'au tombeau »²⁰. Il ajoutait également que « si l'on demande à quoi sert le *trust*, on peut presque répondre: à tout »²¹. Ce concept si singulier du droit anglo-saxon mérite d'être quelque peu développé.

Le *trust* est souvent perçu en France comme étant un monopole, à l'image de la *Standard Oil Trust* qu'avait constitué John Davison Rockefeller en 1882 pour détenir 90% du marché du raffinage du pétrole en 1900 et qui inspira les fameuses lois antitrust (*Sherman Antitrust Act* en 1890 et *Clayton Antitrust Act* en 1914). Pourtant, c'est dans un tout autre sens qu'il faut entendre cette notion dans notre contexte. Etymologiquement, le terme anglais « *trust* » signifie « confiance » et a été traduit en français par les québécois avec le terme de « *fiducie* », venant du latin « *fiducia* » qui signifie lui aussi « confiance ». Nous nous proposons à présent de comprendre l'origine de cette notion en prenant d'abord la précaution de rappeler la différence entre *common law* et code civil.

¹⁹ « The choice of the word « *trust* » is based upon our desire as authors to emphasize the notion of “*trusteeship*” or “*stewardship*”. (...) Our choice of the word “*trust*” can be explained further by our desire to emphasize Ralph Borsodi's idea of “*trusterty*”. » (THE INTERNATIONAL INDEPENDENCE INSTITUTE, *The Community Land Trust: A Guide to a New Model for Land Tenure in America*, DRA of Vermont 1972).

²⁰ LEPAULLE, P., *Traité théorique et pratique des trusts en droit interne, en droit fiscal et en droit international*, Paris, Rousseau, 1932 aux pp. 113-114.

²¹ LEPAULLE, P., *supra*, p. 12.

1. Différence entre *common law* et code civil

Avant d'étudier en détails la notion de *trust*, il convient de rappeler que la France et les Etats-Unis sont deux pays diamétralement opposés en termes de philosophie du droit : la France depuis l'adoption du Code Civil par Napoléon en 1804 a renoué avec la tradition du droit civil romain, tandis que les Etats-Unis se sont inscrits dans la tradition juridique de la *common law* anglo-saxonne (le terme s'est souvent imposé en français, même s'il est parfois traduit par « droit commun »).

Ces deux systèmes juridiques s'opposent en termes de construction logique du droit. Le droit romain adopte comme principale méthode la déduction : à partir d'un code écrit énonçant les principes généraux du droit, il est possible de déduire les principes s'appliquant aux cas particuliers. Inversement, la *common law* procède par l'induction : partant des cas particuliers, il est possible d'induire des principes généraux du droit permettant de juger de nouveaux cas particuliers, selon les décisions de justices rendues précédemment. La *common law* repose ainsi sur deux principes théorisés en Angleterre par William Blackstone²² : la « *théorie déclaratoire* », selon laquelle le juge doit déclarer la coutume générale s'appliquant à un cas particulier avant de rendre son jugement, et la « *théorie du précédent judiciaire* », selon laquelle un cas particulier jugé une fois s'applique nécessairement aux suivants.

Si « *l'opposition entre les deux systèmes de droit s'est atténuée ces dernières années du fait du rôle croissant de la jurisprudence dans les pays de droit romain et, symétriquement, de l'intervention nouvelle de la loi dans les pays anglo-saxons*, écrit l'avocat Michel Guénaire, *cette convergence n'est pas toutefois parvenue à effacer les différences originelles* »²³. Ces différentes logiques du droit ont des conséquences très concrètes en matière de rédaction des contrats : la *common law* présente l'avantage d'offrir une liberté contractuelle très forte entre les parties et l'inconvénient de décrire de manière surabondante les différents cas de résolution des conflits, tandis que le droit civil encadre et donc limite par la codification législative la liberté contractuelle entre les parties, mais simplifie la rédaction des principes de résolution des conflits par la référence à la loi. Maintenant que ces rappels ont été effectués, il convient de revenir sur les racines du *trust*.

²² BLACKSTONE W., *Commentaries on the Laws of England*, 1765, facsimile de la 1^{re} éd., Chicago, University of Chicago Press, 1979.

²³ GUÉNAIRE M., « La *common law* ou l'avenir d'une justice sans code », *Le Débat* 3/ 2001 (n° 115), p. 49-54

2. Du *use* médiéval au *trust* moderne

Pour comprendre la notion de *trust*, il faut d'abord effectuer un détour historique qui nous emmène dans le droit anglais du Moyen-âge où une institution appelée *use* fut créée au XIII^{ème} siècle pour élargir les possibilités de transmission des biens, en premier lieu de la terre, d'une génération à l'autre, et alléger les taxes féodales sur les détenteurs de terres.

A l'époque, le système féodal s'appuyait sur la doctrine des *estates*, selon laquelle personne n'était le propriétaire absolu du sol puisque différents droits s'y superposaient. On peut ainsi rappeler la définition fondamentale donnée par l'économiste et urbaniste Joseph Comby selon laquelle « être propriétaire d'un terrain, ce n'est pas être propriétaire d'une chose, mais être propriétaire de droit sur un espace, sachant que tous les droits sur cet espace n'appartiennent pas nécessairement au même titulaire »²⁴. Si nous le verrons par la suite, la législation française semble ne pas reconnaître ce principe, le système féodal des *tenures* permettait au roi, propriétaire en dernière instance du royaume, de délivrer des concessions de ces domaines (*estates*) aux seigneurs qui eux-mêmes concédaient une part de leur terre à leurs propres sujets (*tenants of land*) sous forme de baux de diverses durées. Le tenant avait donc un droit de possession sur la terre (*seisin*), assorti d'une protection de la part de son seigneur, et devait en contrepartie prêter serment d'allégeance et payer un impôt en nature (*incidents*).

Dans l'Angleterre du Moyen-âge, il existait alors trois formes de concession (appelées *legal estates*) : l'*estate for life* permettait au *tenant* de jouir de droits sur la terre jusqu'à la fin de ses jours ; l'*estate in fee tail* élargissait ces droits aux descendants directs du *tenant* ; enfin l'*estate in fee simple* permettait de faire bénéficier de ces droits à toute la descendance du *tenant*.

Le régime successoral féodal imposait de nombreuses contraintes comme l'impossibilité de léguer en cas de décès ses droits de propriétés à sa femme ou à ses enfants mineurs. L'introduction du *use* permit aux *tenants* de contourner les restrictions sur le système féodal des successions en confiant les droits sur ses biens à un *trustee*, un administrateur (qui devait être un homme majeur), s'engageant à les gérer « à l'usage de » (*to the use of*, d'où le terme de *use*) sa famille. Le *use* offrait également d'autres avantages comme la possibilité de transférer des droits en secret, alors que les transferts de *seisin* devait être rendu public, ou la possibilité de faire administrer temporairement les terres du *tenant* par son *trustee* quand le premier devait combattre pour les croisades. Si au départ, les bénéficiaires du *use* n'avaient aucun

²⁴ COMBY, J. 2008, « Changer de modèle foncier dans les vieux pays du Sud » in Villes en développement.

recours juridique possible pour obliger le *trustee* à leur transférer le domaine que lui avait confié le *tenant*, la jurisprudence évolua en créant un droit reconnu pour les bénéficiaires appelé *equitable estate*. Le *use* est donc un système de démembrement de la propriété où le *trustee* détient les *legal estates* et les bénéficiaires reçoivent des *equitable estate*.

A partir du XVI^{ème} siècle, la pratique médiévale des *uses* est va être encadrée dans le droit anglais avec l'adoption du *Statute of Uses* en raison des nombreuses fraudes constatées. Le *Statute of Uses* en réduisant l'utilisation des *uses* aux propriétés terriennes est le précurseur de ce qu'on appelle désormais le *land trust*.

Cependant des *uses* « non parfaits » sont apparus qui peuvent être regroupés en trois sous-catégories : les *uses* relevant de droits de propriété autres que les domaines terriens ; les *uses* actifs où les *trustees* acceptaient de réaliser des actes de gestions (gestion de la terre en l'absence du propriétaire ou paiement de dettes avec les revenus fonciers par exemple) ; les *uses* sur les *uses*. C'est à partir des *uses* « non parfaits » qui dépassaient le cadre du *Statute of Uses* et prenaient une place croissante avec l'essor économique et les conquêtes de l'Angleterre qu'a émergé le concept moderne de *trust* dans la jurisprudence de la *common law*.

3. Du *trust* à la double acception du *Community Land Trust* comme entité juridique et système relationnel

Si le *trust* est un concept empirique qu'aucune définition ne permet d'appréhender dans son intégralité et dans son exactitude, on peut dire que c'est un acte (*trust deed*) par lequel le constituant (*settlor* ou *grantor*) confie tout ou partie de son patrimoine (*trust fund*) à un administrateur (*trustee*) en faveur d'un ou plusieurs bénéficiaire(s) (*beneficiaries*). Le bénéficiaire peut recevoir des avantages en nature (comme le droit d'usage sur un terrain) ou en argent (comme des dividendes d'action). Par cette approche, on comprend que le *trust* a bien une logique systémique mettant en relation le constituant, l'administrateur et le(s) bénéficiaire(s). En réalité, une fois le *trust* constitué, le constituant disparaît et la relation devient bilatérale entre l'administrateur et le(s) bénéficiaire(s).

Cette relation bilatérale et systémique est très importante à souligner dans le cas qui nous intéresse pour distinguer clairement deux acceptions du *community land trust*: d'une part le *community land trust* est une entité juridique (*non profit corporation*) propriétaire d'un actif, le sol, distinct de l'actif du ménage accédant qui est le logement bâti (dans ce cas là, CLT et

ménage se distinguent); d'autre part le *community land trust* désigne le modèle juridique ou système de relations bilatérales entre l'entité juridique CLT et le ménage bénéficiaire du droit d'usage du sol sur lequel sa maison est bâtie (dans ce cas CLT et ménage font partie du système).

Nous développerons concrètement ce point par la suite dans notre étude de cas du Cooper Square à New York où il faudra bien distinguer que le *community land trust* désigne à la fois le *trustee*, c'est-à-dire une entité juridique (*Cooper Square CLT*), et en même temps le *trust*, au sens de modèle juridique systémique qui régie les relations entre le *Cooper Square CLT* (*trustee*) et les bénéficiaires, à savoir les locataires et coopérateurs de la *Mutual Housing Association*.

4. Réflexions sur le droit absolu de propriété en France

Ce détour historique sur la généalogie du *trust* nous permet de réfléchir (au sens de l'effet miroir) sur l'évolution de la propriété en France depuis la féodalité. On peut rappeler ici l'excellente analyse historique de Christian Topalov selon laquelle « *ce qui paraît tout naturel aujourd'hui, qu'un logement puisse être acheté et vendu, et qu'il faille payer pour avoir un toit, présuppose une forme de propriété que des siècles de luttes sociales, tantôt silencieuses, tantôt violentes, ont été nécessaires pour établir* »²⁵. Et cette longue transformation qui fait du logement une marchandise a commencé par le démantèlement de la propriété féodale qui en France fonctionnait également selon le système de la superposition des droits. Dans la mutation des droits de propriété, la France connaît une trajectoire singulière qui à la Révolution s'est achevée par la proclamation d'une forme absolue de la propriété, tandis que le droit anglo-saxon fonctionne encore aujourd'hui sur le principe de la superposition des droits.

Rappelons en effet deux articles importants de la version initiale de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen adoptée le 26 août 1789. L'article II stipule que « *le but de toute association politique est la conservation des droits naturels & imprescriptibles de l'homme ; ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté & la résistance à l'oppression* » tandis que le dernier article (XVII) déclare que « *les propriétés étant un droit inviolable & sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, & sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». L'économiste et

²⁵ TOPALOV, C., 1987, *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

urbaniste Joseph Comby, spécialiste de la propriété foncière, commente ainsi les contradictions apparentes de ces deux articles pour les replacer dans leur contexte : « *Ajouté in extremis, le fameux article 17 aurait pu ne jamais exister. Il est clairement destiné à fonder le droit de l'expropriation et non pas le droit de propriété, lequel est déjà traité dans l'article 2. L'expression « un droit inviolable et sacré » renvoi au préambule qui l'applique à l'ensemble des droits de l'homme. Quant au curieux pluriel (« les propriétés étant un droit »), il rappelle que la propriété féodale existe toujours, à côté de la propriété roturière, la nuit du 4 août s'étant borné, trois semaines plus tôt, à en permettre le rachat. Son abolition définitive n'interviendra qu'en 1793* »²⁶. La naissance de la propriété absolue constitue selon Joseph Comby²⁷ une des principales contradictions de la législation française qui depuis reconnaît d'innombrables exceptions, limites et contraintes à l'exercice de ce droit. Ce droit de propriété naturel, imprescriptible, inviolable et sacré n'existe donc pas dans les faits car la propriété dans son essence relève toujours d'une superposition de droits, même si elle n'est pas reconnue en tant que telle dans le droit civil français.

Aussi, une question mérite d'être posée : si le logement est devenu une marchandise, à partir du démantèlement d'une propriété féodale partagée, le retour à un système superposant les droits de propriété permettrait-il de « démarchandiser » le logement ? Le cas des pays anglo-saxons nous montre que l'existence d'une superposition moderne des droits sur la propriété ne permet pas à elle seule de « démarchandiser » le logement (il suffit de voir à quel prix se vendent les logements à Londres ou New York pour s'en convaincre). Il faut aller plus loin : selon l'analyse historique de Christian Topalov²⁸, ce sont bien les rapports sociaux qui faisaient que le logement n'était ni une marchandise ni un capital sous le féodalisme puisque par exemple la location lucrative était quasiment inexistante : le maître artisan hébergeait gratuitement ses compagnons et apprentis. En passant de compagnon à salarié libre, ces derniers ont perdu le droit d'usage sur la maison du maître, dès le XIII^e siècle à Paris, ce qui développa le secteur locatif lucratif et donc la transformation du logement en capital.

Ces considérations historiques sont importantes, car elles permettent de comprendre que le modèle du *community land trust* tend justement à nous montrer que la superposition des droits, si elle limite profondément les droits du propriétaire peut engendrer un processus

²⁶ COMBY, J., La vraie déclaration de 1789, <http://www.comby-foncier.com/declaration-1789.pdf>

²⁷ COMBY, J. « *L'impossible propriété absolue* », in « *Un droit inviolable et sacré* », Adef, 1990

²⁸ TOPALOV, C., 1987, *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

(certes très relatif) de « démarchandisation » du logement, en privilégiant un droit d'usage et en limitant la lucrativité du logement (interdiction ou limitation de la location dans le temps, obligation d'occuper le logement, revente selon un prix conditionné) que nous développerons dans la seconde partie.

C. Le sens de la communauté

Revenons à présent sur la mise en récit du CLT. La dernière filiation revendiquée officiellement par le *National Community Land Trust Network* est celle des mouvements pacifistes, non-violents et en faveur des droits civiques. Le discours présenté attribue à ces mouvements d'avoir contribué à façonner le modèle dans le sens de la communauté (« *putting C on CLT* »).

1. Le *community* incarne l'intérêt général

Avant d'évoquer cette tradition dans laquelle s'inscrit le mouvement que nous étudions, il convient tout d'abord de lever toute ambiguïté sur le sens du mot *community* qui ne doit pas être entendu au sens de communauté religieuse ou ethnique. Le sens du *community* relève davantage de la notion d'intérêt général développé dans la tradition anglo-saxonne selon laquelle l'intérêt général est la somme des intérêts particuliers. Cette définition a été pour la première fois exprimée en 1776, avec la publication du grand ouvrage d'Adam Smith, *La Richesse des Nations* où il écrit que « *la recherche des intérêts particuliers aboutit à l'intérêt général* ». Cette définition contraste clairement avec la tradition philosophique française qui depuis le *Contrat Social* de Jean-Jacques Rousseau considère que l'intérêt général dépasse ces intérêts particuliers.

C'est pour cela que la gouvernance tripartite où sont représentés les intérêts des propriétaires, de la société civile et des acteurs publics locaux, que nous allons décrire plus en détails dans la seconde partie est censée garantir que le *community land trust* agit pour le bien de la communauté, autrement dit pour l'intérêt général.

2. *New Communities Inc*, premier prototype dans le contexte du mouvement des droits civiques

Le mouvement du *community land trust* revendique sa filiation avec les mouvements pacifistes, de la non violence et en faveur des droits civiques qui se sont développés aux Etats-Unis après la seconde guerre mondiale. Parmi les principales figures qui ont contribué à façonner l'organisation du *community land trust*, c'est Robert Swann qui est le plus mis en

avant. Bob Swann revendiquait lui-même dans son autobiographie d'avoir « *ouvert l'adhésion dans les statuts du CLT à toute personne vivant dans la région* »²⁹.

La trajectoire de Robert Swann est celle d'un militant engagé d'abord dans les mouvements pour la paix, dans les actions non-violentes inspirées de Gandhi, l'opposition aux armes nucléaires. Arrivant pour la première fois dans le Sud des Etats-Unis en 1962 pour mettre ses compétences en menuiserie au service de la reconstruction d'églises pour les afro-américains qui avaient été brûlées dans des attentats à caractère raciste, Robert Swann prend conscience de l'importance de la question foncière dans l'oppression que subissent les afro-américains.

A plusieurs reprises, Robert Swann va croiser la route de deux cousins de Martin Luther King, à savoir Slater King et C. B. King, dans des luttes convergentes, comme l'*Albany Movement* qui fut une première tentative de mobilisation non violente pour les droits civiques. Le premier prototype de ce qui sera appelé *community land trust* fut créé en 1969 sous le nom de *New Communities Inc.* (NCI) : c'était un projet qui, s'inspirant de différentes expériences de gestion collective des terres agricoles en Inde (Bhoodan-Gramdan Movement) et en Israël (kibboutzim et mochavim), avait pour objectif de faciliter l'accès à la terre des fermiers afro-américains. *New Communities Inc.* (NCI) présidé au départ par Slater King, avant qu'il ne trouve la mort dans un accident de voiture, réussit à racheter 5600 hectares au Nord d'Albany en empruntant une somme considérable à l'époque de 1 million de dollars. Etant donné que les profits de NCI étaient mobilisés pour payer le service de la dette et que très peu de subventions ont été allouées au projet auquel s'opposaient les ségrégationnistes, aucune maison ne put être construite dans cette première expérience. Dans les années 1980, alors que la ferme commençait à être acceptée par le voisinage, les difficultés financières ont eu raison de cette première expérience.

Dès 1972, un premier ouvrage intitulé *The Community Land Trust*³⁰ fut publié pour tenter de définir le contour d'un nouveau modèle d'administration foncière à partir de différentes expériences empiriques dont *New Communities Inc.* (NCI). Une première définition du CLT est ainsi donnée : « *Le Community Land Trust est une entité légale, quasi-publique, et dont les*

²⁹ « *The practice I added was open membership in the corporation bylaws to all people living in the region. This was my major contribution* », Robert Swann, in *Peace, Civil Rights, and the Search for the Community : An Autobiography*.

³⁰ The International Independence Institute, *The Community Land Trust: A Guide to a New Model for Land Tenure in America*, DRA of Vermont 1972.

*missions statutaires consistent en l'administration du foncier pour les générations actuelles et futures, tout en protégeant les droits d'usage légitimes des résidents. »*³¹.

Est introduit pour la première fois l'idée d'ouvrir l'adhésion et le Conseil d'Administration de ces organisations à but non lucratif aux habitants du quartier. Ce premier ouvrage a fait date et a inspiré de nouvelles expériences qui vont donner la forme actuelle du CLT.

3. La naissance d'un acteur de l'habitat à part entière et à géométrie variable

Le *community land trust* va ainsi évoluer en deux temps, le premier sera concentré à un ciblage des populations pauvres avec la création en 1978 de *Woodland CLT* à Clairfield (Tennessee) et *Covenant CLT* à Bucksport (Maine) et le second à un recentrage sur la question du logement dans les espaces urbains avec la création en 1984 du *Burlington Community Land Trust* (en fusionnant en 2006 avec *Lake Champlain Housing Development Corporation*, il fut rebaptisé *Champlain Housing Trust*).

Pour mieux comprendre ce qu'est le *community land trust* dans sa forme contemporaine, nous avons choisi de retrouver les différentes définitions du concept pour en analyser l'évolution. Après la première définition de 1972, une seconde définition est donnée par l'*Institute for Community Economics*, dans son ouvrage *The Community Land Trust Handbook* de 1982 : « *Le community land trust est une organisation créée pour conserver le sol au bénéfice de la communauté et des individus qui la composent. C'est une société à but non lucratif gérée de façon démocratique, ouverte à tous, et dirigée par un conseil d'administration élu par ses membres* »³².

Plus largement, dans l'ouvrage de 1982, les principales réorientations stratégiques contemporaines sont actées à savoir, une priorité donnée au *community organizing*, un ciblage sur les zones urbaines, un recentrage sur les problèmes de logement abordable grâce à l'insertion d'une formule de revente dans les baux fonciers, sous l'impulsion de John Davis.

Une décennie plus tard, le *community land trust* est reconnu au niveau fédéral et est défini de la façon suivante : « *Le Community Land Trust désigne une organisation communautaire [ou*

³¹ « *The community land trust is a legal entity, a quasi-public body, chartered to hold land in stewardship for all mankind present and future while protecting the legitimate use-rights of its residents* ». (*The Community Land Trust*, 1972)

³² « *A community land trust is an organization created to hold land for the benefit of a community and of individuals within that community. It is a democratically structured nonprofit corporation, with an open membership and board of trustees elected by the membership.* » (Institute for Community Economics, 1982, *The Community Land Trust Handbook*, Rodale Press)

d'intérêt général] de promotion de logements qui (1) n'est pas commanditée par une organisation à but lucratif, et qui (2) est créée en vue :

- (A) d'acquérir des parcelles, les détenir à perpétuité, et principalement les mettre à disposition par le biais de baux fonciers de long terme ;

- (B) de transférer la propriété des constructions bâtis sur ces parcelles aux locataires du foncier;

- et (C) de se réserver un droit de préemption sur les constructions à un prix déterminé par une formule garantissant que les constructions demeurent perpétuellement accessibles à des familles disposant de revenus modestes ;

(4) dont l'adhésion est ouverte à tout adulte résidant dans une aire géographique précisée dans les statuts de l'organisation ;

et (5) dont le conseil d'administration :

- (A) inclut une majorité de membres qui sont élus par les membres de l'organisation

- et (B) est composé d'un nombre égal de (i) locataires, (ii) d'adhérents qui ne sont pas locataires du foncier, et (iii) de tout autre catégorie de personnes telle que mentionnée dans les statuts de l'organisation. » (Définition fédérale de 1992, Sec. 213. Housing education and organizational support for community land trusts)³³

Le *community land trust* est donc bien un acteur à part entière de l'habitat, mais dont le périmètre d'action est à géométrie variable selon les contextes locaux. Il peut en effet réduire ses activités à la détention d'un actif foncier dont il a la charge de veiller à son allocation

³³ DEFINITION OF COMMUNITY LAND TRUST.— For purposes of this section, the term “community land trust” means a community housing development organization (except that the requirements under subparagraphs (C) and (D) of section 104(6) shall not apply for purposes of this subsection)—

“(1) that is not sponsored by a for-profit organization;

“(2) that is established to carry out the activities under paragraph (3);

“(3) that—

“(A) acquires parcels of land, held in perpetuity, primarily for conveyance under long-term ground leases;

“(B) transfers ownership of any structural improvements located on such leased parcels to the lessees; and

“(C) retains a preemptive option to purchase any such structural improvement at a price determined by formula that is designed to ensure that the improvement remains affordable to low- and moderate-income families in perpetuity;

“(4) whose corporate membership that is open to any adult resident of a particular geographic area specified in the bylaws of the organization; and

“(5) whose board of directors—

“(A) includes a majority of members who are elected by the corporate membership; and

“(B) is composed of equal numbers of (i) lessees pursuant to paragraph (3)(B), (ii) corporate members who are not lessees, and (iii) any other category of persons described in the bylaws of the organization.”

perpétuelle au service de la communauté. Nous verrons que c'est notamment le cas dans l'étude du *community land trust* du Cooper Square à New York que nous analyserons en troisième partie. Cependant, il arrive souvent que le *community land trust* ait un périmètre d'action beaucoup plus large, s'apparentant au métier de maître d'ouvrage ou de gestionnaire de parc immobilier à la manière d'une entreprise foncière ou d'un bailleur social.

PARTIE II

Les fondements structurels du *community land trust*

A. Créer un parc social d'accèsion par l'immobilisation des subventions

Dans cette seconde partie, nous souhaitons en quelque sorte ouvrir la boîte noire du *community land trust*, pour comprendre le fonctionnement du modèle classique en identifiant ce qui constitue selon nous ses quatre fondements structurels : le CLT vise d'abord la création d'un parc social d'accèsion par l'immobilisation des subventions (1) où le ménage accède à la propriété du bâti dont le prix est déterminé par des formules de revente permettant un partage équitable de la plus-value (2). Le bail foncier perpétuel constitue l'instrument juridique permettant à la fois de protéger les subventions et de conserver la valeur du bâti acquise par le ménage (3) tandis que la gouvernance tripartite et démocratique du CLT garantit une gestion au service de l'intérêt général (4).

Dans un souci de pédagogie, nous allons régulièrement appliquer les concepts mobilisés dans des cas français pour montrer concrètement en quoi le modèle du CLT apporte de réelles innovations par rapport aux dispositifs existants en matière d'accèsion sociale à la propriété. Nous rappelons cependant que ce mémoire n'a pas pour vocation à proposer des solutions aux différents problèmes de transpositions du modèle en France.

1. De la coexistence d'un parc social et d'un parc libre

Ce qui constitue le premier fondement structurel du *community land trust*, c'est son objectif de constituer un véritable parc social d'accèsion à travers le principe d'immobilisation des subventions. Nous souhaitons montrer qu'à l'instar du marché locatif, où il existe un parc libre et un parc social, il convient d'identifier ces deux types de parc dans le marché d'accèsion. C'est ce que nous nous apprêtons à développer à présent.

Il est communément admis que la notion de « parc social » renvoie à l'ensemble (stock) des logements sociaux locatifs : en France par exemple, les organismes HLM ont réussi à constituer en quelques décennies un parc de logements sociaux considérable de plus de 4,2 millions d'unités. Ce parc locatif est dit social pour plusieurs raisons : tout d'abord, son objectif est d'offrir à des ménages aux revenus modestes un logement à loyers modérés, ensuite le parc est géré par des organisations publiques ou privées sans but lucratif, et le modèle économique est soutenu par des subventions publiques et privées, ainsi que par un

système de socialisation de l'investissement avec le circuit du livret A que nous développerons plus en détails par la suite.

L'ensemble de ces logements sociaux constituent bien sur le long terme un parc spécifique distinct du parc locatif libre étant donné que les organismes HLM n'ont pas vocation à vendre ces logements: en 2013, seuls 7 000 logements sociaux ont été vendus (soit seulement 0,16% du stock de logements HLM en France).

Continuons notre raisonnement en prenant toujours le cas de la France, où il existe à côté du parc social locatif une grande diversité d'aides publiques pour inciter les ménages à accéder à la propriété : on peut citer pêle-mêle les avantages de taux (Prêt à Taux Zéro +, Prêt d'Accession Sociale, Prêt Social Location Accession), les avantages fiscaux (TVA réduite à 5% au lieu de 20%), et les dispositifs de sécurisation (une garantie de relogement, une garantie de rachat de votre logement durant 15 ans, ou une assurance revente). A cela s'ajoute d'autres tentatives qui ont été rapidement supprimées comme la défiscalisation des intérêts d'emprunt (loi TEPA) qui visait tout acquéreur sans distinction de revenu, le Pass-Foncier qui a finalement été intégré dans le PTZ+ ou les produits clefs en main à prix réduit comme la maison dite à 100 000 euros de Jean-Louis Borloo.

Force est de constater que malgré leur grande diversité, l'ensemble de ces aides ne permettent pas à elles seules de constituer un véritable parc social d'accession puisque ces aides soutiennent uniquement temporairement des ménages (durée de remboursement du prêt) et ne changent pas le statut de la propriété des logements subventionnés (les seules contraintes éventuellement appliquées sont l'interdiction de la location et dans une moindre mesure la limitation de la plus-value pendant la durée du prêt conventionné). Autrement dit, dès lors que le ménage a remboursé ses prêts conventionnés, il peut louer ou revendre au prix du marché le logement qu'il a acquis avec des aides publiques importantes qui ne sont pas récupérées en raison de l'absence de taxation des plus-values sur la résidence principale et de taxes foncières relatives faibles en France.

2. L'immobilisation des subventions dans le foncier permet de constituer sur le long terme un parc social d'accession

L'innovation majeure qu'apporte le modèle du *community land trust* dans ce débat, c'est la possibilité de constituer un véritable parc social d'accession à la propriété par

l'immobilisation des subventions. En effet, d'après John Emmeus Davis³⁴, selon les contreparties imposées ou non aux ménages accédants, on peut distinguer trois types de subventions publiques :

- a. Les subventions perdues (*subsidy removal*) sont les subventions directes ou les prêts à taux réduit dont l'intégralité du montant de l'aide est captée par le premier acquéreur qui peut revendre son logement au prix du marché sans restriction. En France, beaucoup de subventions sont ainsi perdues en l'absence de clauses anti-spéculatives de long terme.
- b. Les subventions récupérées (*subsidy recapture*) concernent les prêts à taux réduits qui prennent fin en cas de revente et dont tout ou partie de la subvention peut être récupérée. Typiquement en France, c'est le cas du prêt à taux zéro dont le capital restant dû doit être remboursé en cas de mise en location ou de revente du logement avant la fin de l'échéance du prêt (en revanche les intérêts déjà subventionnés sont conservés par le ménage).
- c. Les subventions immobilisées (*subsidy retention*) ne sont jamais captées par le propriétaire accédant ni récupérées par l'investisseur public, puisqu'elles restent immobilisées et détenues par un organisme à but non lucratif (comme le CLT). En France, ce type de subventions est inexistant.

Le *community land trust* est par excellence le modèle qui a poussé le plus loin le principe des subventions immobilisées : en effet, en établissant une distinction claire entre les actifs foncier et bâti, en immobilisant les subventions publiques et les donations privées dans le foncier, et en établissant une formule de revente, ils parviennent à constituer un véritable parc social d'accession. Ce parc est clairement identifiable puisqu'il rassemble tous les actifs bâtis vendus situés sur des terrains dont le CLT reste propriétaire bailleur.

³⁴ DAVIS, J. E., 2006, *Shared Equity Homeownership: The Changing Landscape of Resale-restricted, Owner-occupied Housing*, Montclair, NJ: National Housing Institute.

B. Les formules de revente pour un partage équitable de la plus-value

1. Modèle économique du parc social locatif en France

Pour mieux comprendre le modèle économique d'un parc social d'accession géré par le *community land trust*, il nous apparaît d'abord essentiel de présenter le modèle économique du parc social locatif. D'après une étude³⁵ récente réalisée par Dominique Hoorens, Directeur des études économiques à l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), le modèle économique du parc social locatif se distingue par cinq caractéristiques : les organismes HLM assurent une *gestion sans but lucratif* (1) en élaborant un plan d'équilibre sur le *long terme* (2), dont le financement est assuré d'une part par l'apport initial des organismes HLM (constitué de fonds propres et de subventions) et d'autre part par le *levier d'endettement* (3) qui anticipe les *loyers futurs établis en lien avec les coûts de production* (4). Le parc social locatif est enfin soutenu par *différentes aides* (5) : des subventions directes de l'Etat ou des collectivités locales ou par l'apport de foncier à prix réduit, des avantages de taux (circuit du livret A), des avantages fiscaux (TVA à taux réduit).

Le parc social locatif a ainsi été créé pour durer : avec seulement 7 000 logements sociaux vendus par an (soit seulement 0,16% du stock de logements HLM en France), il faudrait à ce rythme là, 625 ans (1/0,16) pour que l'ensemble du stock actuel de 4,2 millions de logements soit écoulé. De plus, étant donné qu'il y a plus de logements sociaux produits que vendus, le stock est en constante augmentation.

Essayons désormais de comprendre comment est financé un logement social aujourd'hui. Tout d'abord, le coût moyen d'un logement social « standard » PLUS est de 141 900 € en France et peut monter à 172 000 € en Ile-de-France. Ce coût est notamment diminué grâce à une aide indirecte avec le taux de TVA réduite (5% actuellement). Le prix au m², hors Ile-de-France, est de 1 700 € et se décompose de la manière suivante : 1 260 € pour le bâti (69%), 250 € pour le foncier (20%), 190 € pour les architectes et les bureaux d'études (11%). En région francilienne, le prix est de 2 930 €, soit 1 880 € affectés pour le bâti (65%), 750 € pour le foncier (25%), 300 € pour les prestations intellectuelles (10%)³⁶. Ces différents coûts

³⁵ HOORENS, D., 2013, *Le « modèle économique HLM », un modèle à suivre*, in Revue de l'OFCE / Débats et politique – 128.

³⁶ D'après l'intervention du 7/11/2013 de Juliette Lefeu, Chef de projet renouvellement urbain à Romainville Habitat, lors du cours de « Production et gestion du logement » de Claire Carriou à l'Université de Nanterre.

peuvent paraître importants, mais il serait déraisonnable de chercher à les réduire car ils sont le reflet de la qualité du logement.

La question centrale pour le modèle économique d'un parc social de logement est celui de la structuration de son financement. Un logement social PLUS coûtant en moyenne 142 000 € (nous avons arrondi au-dessus pour simplifier, le bailleur social structure le financement de la manière suivante (voir graphique 2.1) : 27% d'apport, dont 14% en fonds propres, soit environ 20 000 €, quasiment autant (13%) en subventions diverses de l'Etat, des collectivités locales et d'Action Logement (ex 1% Logement). Le reste est financé par un prêt de long terme (40 ans) généralement demandé par l'organisme HLM auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations à des taux préférentiels grâce aux circuits du livret A (voir tableau 2.1). Ce prêt est progressivement remboursé sur cette durée par les loyers.

Graphique 2.1 – Structure de financement d'un logement social « standard » (PLUS)³⁷

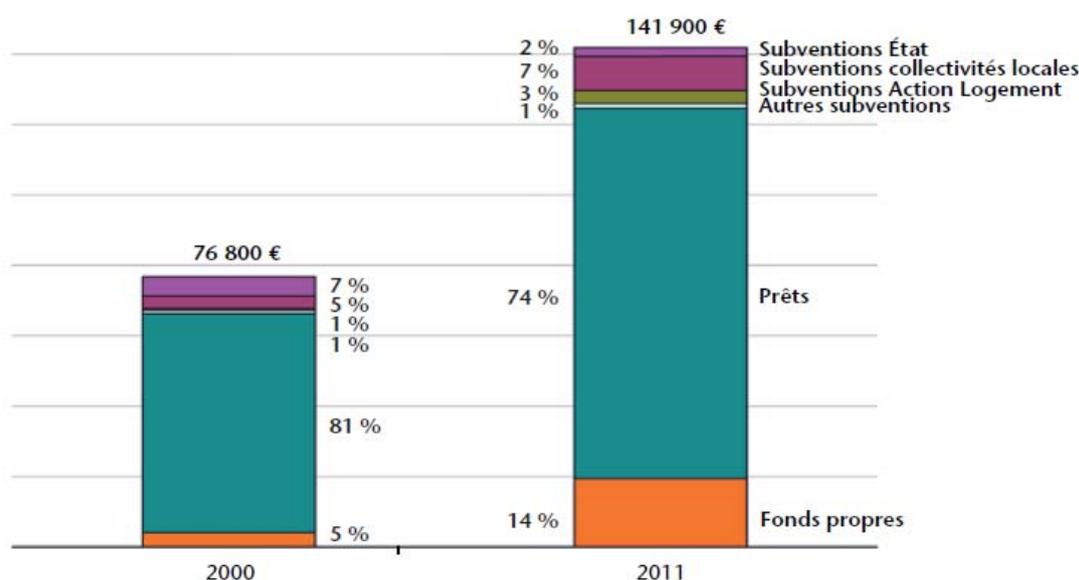


Tableau 2.1 – Caractéristiques des prêts locatifs aidés en 2012³⁸

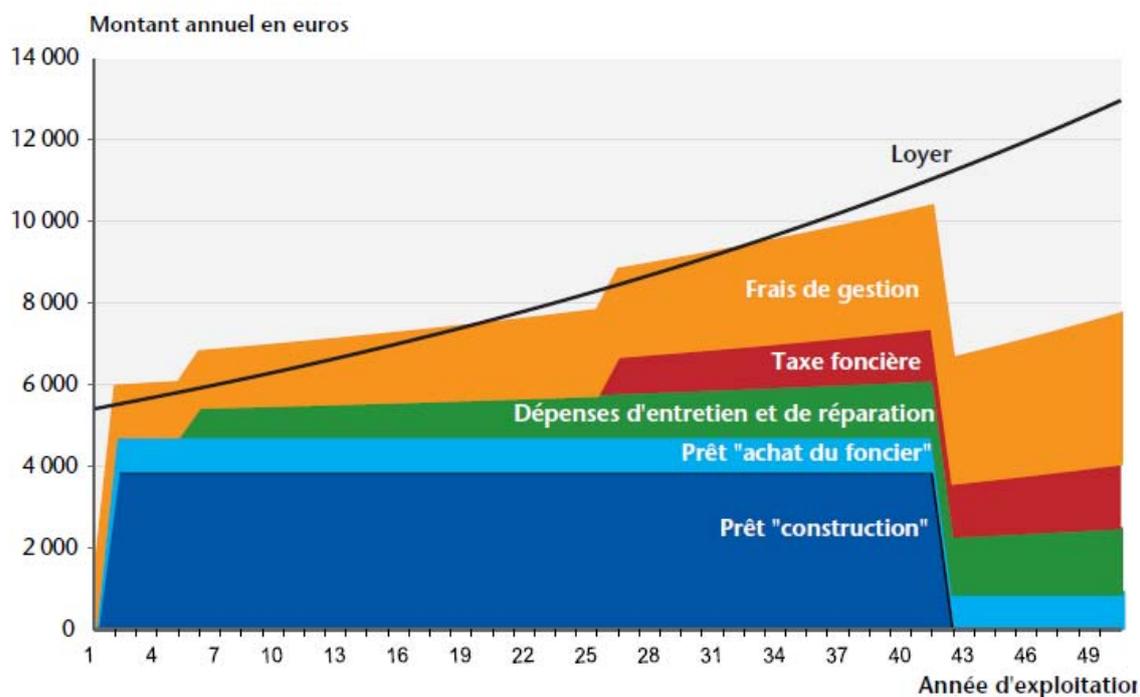
	Taux du prêt* : taux du Livret A (+) / (-)	Subvention maximale de l'État	TVA à taux réduit	Exonération de TFPB**	Loyer maximum mensuel en € par m ² de surface utile		
					Paris et son agglomération	Agglomérations de plus de 100 000 hab.	Autres
PLAI	-0,2 point de %	20 %	Oui	25 ans	5,4 à 5,7	4,7	4,4
PLUS	+0,6 point de %	5 %	Oui	25 ans	6,1 à 6,4	5,3	4,9
PLS	+1,1 point de %	–	Oui	25 ans	9,7 à 12,6	7,9 à 8,3	7,4
PLI	+1,4 point de %	–	–	–	14,8 à 17,8	10,3	7,4

³⁷ Source : Ministère du logement, graphique réalisé par Dominique Hoorens, 2013.

³⁸ Source : Union Sociale pour l'Habitat, tableau réalisé par Dominique Hoorens, 2013.

C'est grâce à cette structuration du financement que les organismes HLM parviennent structurellement à louer leurs logements en-dessous du prix du marché : si les annuités étaient plus élevées à cause soit d'une hausse du taux d'emprunt, soit d'une baisse de la durée du prêt, soit d'une augmentation du capital emprunté, alors les loyers devraient automatiquement augmenter.

Graphique 2.2 – Recettes et dépenses d'exploitation pour un logement social (cas type)³⁹



On constate que cette structure financière est durable et permet aux organismes HLM au bout de 20 ans d'être à l'équilibre entre les recettes et les dépenses d'exploitation, et même bénéficiaire entre la 20^{ème} et la 25^{ème} année (graphique 2.2). Cet équilibre est notamment possible grâce à l'exonération de la taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB) pour une durée de 25 ans (autre aide indirecte) qui lorsqu'elle prend fin bouleverse à court terme l'équilibre financier qui redevient bénéficiaire au bout de la 33^{ème} année.

Ce modèle est donc pérenne sur le long terme et permet à terme aux organismes HLM de récupérer leurs fonds propres pour les réinvestir dans la production de nouveaux logements sociaux, sans avoir nécessairement besoin de revendre les anciens logements.

³⁹ Source : Union Sociale pour l'Habitat, graphique réalisé par Dominique Hoorens, 2013.

2. Modèle économique du parc social d'accèsion des CLT américains

Tout comme pour le modèle économique du logement social, il est essentiel de comprendre que l'enjeu de l'accèsion à la propriété ne se joue pas dans la réduction du coût du logement qui est le reflet d'une certaine qualité. Vouloir à tout prix réduire les coûts de construction du logement revient en réalité à en baisser inéluctablement la qualité, et c'est donc prendre le problème du mauvais côté. C'est la grande erreur qui s'est traduite par un grand échec des politiques publiques françaises en faveur d'une « maison à 100 000 euros » (Jean-Louis Borloo) ou de l'initiative du promoteur Bouygues Immobilier avec sa filiale « Maison Erika ».

Le véritable enjeu réside dans la structuration financière de l'acquisition de la résidence principale, autrement dit de la part de l'emprunt du ménage dans le financement global du projet. De ce point de vue, le modèle financier du CLT apporte une réponse originale en ne faisant pas supporter tout ou partie de la charge foncière par l'accédant alors qu'il peut jouir du droit d'usage du terrain sur lequel est bâti son logement en contrepartie d'un loyer modique. Que représente la charge foncière par rapport au coût total d'un logement ? Cela dépend bien évidemment de sa situation géographique, mais pour donner des ordres de grandeur, on estime qu'en France la charge foncière est de 20% hors Ile-de-France, 25% en Ile-de-France et peut dépasser 45% dans une ville globale comme Paris.

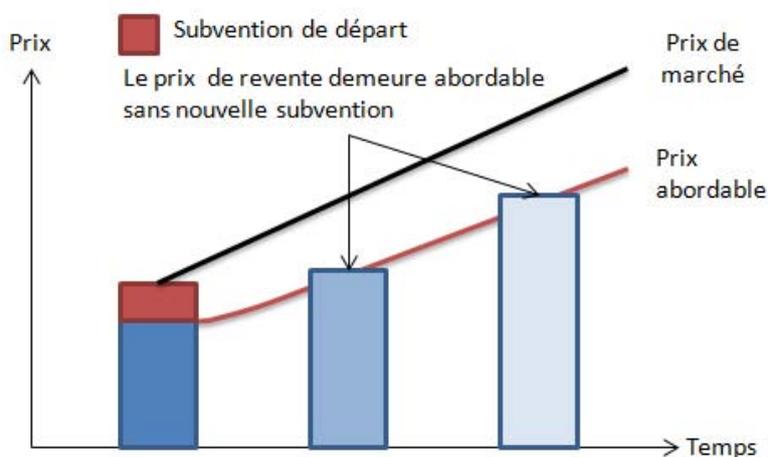
La charge foncière acquise par le CLT avec ses fonds propres et des subventions publiques ou donations privées coûte donc cher (et d'ailleurs c'est aussi ce qui permet aux accédants d'en bénéficier sur le long terme), mais finalement, nous ne sommes pas si loin du modèle économique du logement social qui rappelons-le consiste en moyenne à financer le coût total d'un logement par un apport financier (fonds propre + subventions) de 27% pour un prêt de 73%. Si on prenait en compte le modèle de structuration financière du logement social locatif, on pourrait ainsi transposer aisément le modèle du CLT en France à l'exception de Paris intramuros ou de certaines autres zones où le coût du foncier serait trop élevé.

Pour nuancer notre propos, il convient de rappeler que le principe des subventions immobilisées dans le foncier implique que le *community land trust* ne peut récupérer l'apport financier de départ, contrairement au modèle économique du logement social qui permet une récupération de cet apport en deux temps, entre la 20^{ème} et la 25^{ème} année, puis après la 33^{ème} année (cf. graphique 2.2).

Les subventions immobilisées présentent cependant deux intérêts économiques majeurs : le premier intérêt est de réduire les subventions publiques sur le long terme. De nombreuses études ont ainsi été menées notamment sur l'expérience phare du *Champlain Housing Trust* (Burlington, Vermont), distinguée par le *World Habitat Award* des Nations Unies en 2009. L'une⁴⁰ d'entre elles montre que de 1984 à 2009 sur un échantillon de 152 logements, ayant accueilli 357 propriétaires différents, cinq fois plus de subventions publiques auraient été nécessaires pour obtenir un même résultat avec les programmes classiques de soutien aux accédants (cf. principe des subventions perdues).

Le second intérêt économique des subventions immobilisées est de réussir à constituer une aide au logement sans effet inflationniste (cf. graphique 2.3) grâce à la formule de prix de revente que nous allons détailler dans les pages suivantes. Cet enjeu est majeur pour les politiques d'aide publique du logement dont l'effet pervers le plus régulièrement dénoncé tant par les acteurs politiques que par la littérature scientifique⁴¹ est d'alimenter la hausse des prix au lieu de jouer un rôle contra-cyclique.

**Graphique 2.3 - Le CLT limite avec une seule subvention
la hausse des prix sur le long terme**



Si le CLT parvient ainsi à rendre structurellement abordable un logement, en réduisant le prêt immobilier du ménage accédant sans réduire la qualité du logement, le modèle économique ne s'arrête pas là. L'enjeu nous l'avons vu précédemment de la constitution d'un parc social d'acquisition est celui de sa permanence dans le temps, d'où la question centrale de la prédétermination du prix du logement à la revente.

⁴⁰ DAVIS, J. E., 2009, *Lands in Trust, Homes That Last*, with Alice Stokes, Burlington, VT: Champlain Housing Trust

⁴¹ TRANNOY A. & WASMER E., CAE, *Les prix de l'immobilier et les politiques inflationnistes*, 2013.

3. Comment fixer le prix de revente du logement ?

Si les logements demeurent abordables sur le long terme grâce des formules de revente, comment établir concrètement ces formules ? Existe-t-il une formule idéale ? L'enjeu fondamental des formules de revente est selon le Manuel du CLT de rester dans l'esprit suivant : « *Les CLT essayent d'allouer le plus équitablement possible l'appréciation du logement, selon ses véritables sources. L'idée est que la valeur produite par le propriétaire doit revenir au propriétaire et doit être ajoutée à son capital. La valeur produite par les autres facteurs économiques et sociaux doit être « retenue par le CLT » (par l'intermédiaire d'une réduction du prix de revente qui rend le logement plus abordable pour les résidents de la communauté aux revenus les plus modestes)* »⁴².

Pour Julie Brunner, *Housing Manager* chez *OPAL Community Land Trust*, les deux principales qualités que doivent présenter une formule de prix est son équité et sa simplicité. Ces deux qualités sont d'ailleurs intimement liées : « *Ce que j'explique souvent est qu'il n'existe pas à proprement parlé de formule de revente idéale et parfaitement juste. Cependant, pour que votre formule de revente soit bonne elle doit être simple, facile à comprendre et facile à mettre en œuvre.* » (Julie Brunner, Intervention publique dans la session du mardi 29 avril (2:30pm - 4:00pm) : « *Introduction to Resale Formulas* »)

Concrètement, il existe trois grands types de formules de revente qui sont utilisées par les CLT : les formules à taux fixes (a), indexées sur un indice de référence (b) ou fondées sur l'évaluation du bien (c). Elles présentent chacune des avantages et des inconvénients. Nous nous proposons ci-dessous de résumer en quelques lignes les débats qui ont animé la session consacrée aux formules de revente lors de la Conférence annuelle du *National Community Land Trust Network* à Cleveland⁴³.

a. Les formules à taux fixe (« *fixed-rate formulas* »)

Tout d'abord, les formules à taux fixes sont les plus simples puisque le prix évolue selon un taux d'accroissement annuel fixe. Le taux généralement appliqué est compris entre 2% et 3%, justifiée par Julie Brunner comme étant « *le taux d'accroissement moyen des prix de*

⁴² « *As far as possible, CLTs try to allocate appreciated value fairly -- to its true source. The idea is that value produced by the homeowner should be allocated to the homeowner and should add to the owner's equity. Value produced by other social and economic factors should be "retained by the CLT" (in the form of a reduction in the resale price that make the home more affordable for lower income residents of the community).* » (Institute for Community Economics CLT Legal Manual, Chapter 8, « *Designing resale formula* », 2002)

⁴³ Session du mardi 29 avril (2:30pm - 4:00pm) : « *Introduction to Resale Formulas* » by Julie Brunner, Housing Manager, *OPAL Community Land Trust*

l'immobilier constaté aux Etats-Unis sur le long terme ». L'intérêt de ces formules est d'abord leur grande simplicité qui les rend compréhensible par tous et facilite l'actualisation de la valeur du bien dans le temps. Ces formules posent cependant deux problèmes majeurs : tout d'abord, un problème de principe puisque le prix n'est pas calculé selon ce qui relève de la communauté et ce qui relève du propriétaire comme l'invite la philosophie initiale du CLT (par conséquent, il n'incite pas ni au bon entretien ni à la rénovation du logement). Ensuite, un problème dans la pratique se pose puisque l'évolution du prix indépendamment du marché peut avoir de sérieuses conséquences : si par exemple le marché immobilier est stagnant, voire en chute, alors le prix abordable peut rattraper, voire dépasser le prix du marché (dans ce cas, c'est le prix le plus faible qui est pris en compte) ; inversement si l'économie connaît une poussée inflationniste plus forte que le taux fixé, alors le ménage peut se retrouver lésé. Cette déconnexion du marché n'est cependant pas un désavantage pour tout le monde, puisque pour certains, c'est justement un aspect positif, pour constituer une alternative à la logique marchande, « *le marché n'étant pas la solution, mais le problème* ».

b. Les formules indexées sur un indice de référence (« indexed formulas »)

Avec ces formules indexées, le prix s'accroît selon un indice de référence comme l'indice des prix des biens et des services (*Consumer Price Index*) ou le revenu médian local (*Average Median Income*). L'intérêt principal de ce type de formule est que, tout en restant plutôt simple à comprendre et à actualiser, le prix du logement reste en lien avec le niveau de vie des ménages et n'est pas soumis aux aléas du marché immobilier. Cependant, ces formules présentent les mêmes risques de principe et de pratique que les formules à taux fixe.

c. Les formules fondées sur l'évaluation du bien (« appraisal-based formulas »)

Les formules fondées sur l'évaluation du bien sont les plus couramment utilisées par les CLT. Si elles se subdivisent en trois sous-catégories (simple, composée, et autres), le principe est toujours d'accorder une part de l'appréciation aux propriétaires en fonction de l'évolution des prix du marché immobilier.

- Les formules fondées sur l'évaluation de la propriété du bâti uniquement (« *improvements-only appraisal-based formulas* »), excluant de fait le sol. Dans ce cas, le propriétaire reçoit généralement 25% de la plus-value sur le bâti. Dans la pratique, cette méthode est difficile à mettre en place pour distinguer l'appréciation du bâti et celle du terrain.

- Les formules d'évaluation simple (« *simple appraisal-based formulas* »), accordant au propriétaire 20% de la plus-value de l'ensemble de la propriété (bâti + terrain) constatée sur le marché.
- Les formules d'évaluation composée (« *compound appraisal-based formulas* »), qui accordent au vendeur une part de la plus-value en fonction du prix d'acquisition de départ. Cette méthode permet d'être plus juste dans le partage de la plus-value suivant le niveau de subvention immobilisée dans le foncier au départ : par exemple, avec une subvention de 10%, seuls 13 500 euros ($60\,000 \times 0,25 \times 0,9$) reviendraient au propriétaire sur une plus-value de 60 000 euros, tandis que 10 500 euros ($60\,000 \times 0,25 \times 0,7$) lui reviendraient si la subvention de départ était de 30%.

L'avantage de ces formules réside dans le principe du partage de la plus-value entre le propriétaire et le CLT, en lien avec le marché immobilier. Elles demandent cependant une expertise généralement extérieure et professionnelle pour évaluer la valeur de marché, ce qui permet de ne pas contester le résultat, mais induit aussi un coût supplémentaire. En cas de croissance rapide des prix immobiliers, le propriétaire peut recevoir une plus-value plus importante qu'avec les autres formules.

Il est à noter qu'à l'origine, les premières expériences de *community land trust* utilisaient deux autres formules de revente qui ont depuis été abandonnées car jugées trop complexes à mettre en œuvre concrètement. Ces deux formules présentées comme étant théoriquement pures sont les formules fondées sur la valeur des constructions (d) ou établies par rapport à la capacité d'emprunt du ménage (e).

d. Les formules fondées sur la valeur des constructions (« itemized formulas »)

Les formules fondées sur la valeur des constructions déterminent le prix de revente du bien comme un bien de consommation classique. A partir du prix d'achat, on ajoute et/ou on soustrait de la valeur en fonction de l'entretien, des travaux réalisés ou des dommages ayant affecté le logement. Cette méthode pose dans la pratique plusieurs difficultés : qu'est-ce qui relève de simples réparations et entretiens du bâtiment et qu'est-ce qui constitue une véritable revalorisation du bien immobilier ? Quels sont les travaux jugés nécessaires et ceux jugés luxueux pour un logement à vocation sociale (ex. doit-on comptabiliser les travaux pour un sauna ?) ? Comment évaluer la valeur réelle de ces travaux ? Comment comptabiliser une dépréciation du bien en cas de non entretien, voire de dommage ? Et quid de l'inflation ?

Dans la pratique, dans la plupart des cas, les travaux sont intégrés dans le prix de revente quand ils sont agréés par le CLT. Nous reproduisons ici un tableau, que nous avons traduit, exposant ce qui est agréé ou non par le Champlain Housing Trust (Vermont), l'expérience phare qui gère un portefeuille de plus de 1800 logements locatifs et 500 en accession (voir Tableau 2.2).

Tableau 2.2 – Exemples de travaux agréés par le Champlain Housing Trust

Les travaux agréés	Les travaux non agréés
Remplacement de la moquette par un parquet massif	Changement de moquette
Construction d'un nouveau garage	Remplacement de la porte existante du garage
Achever une cave	Couche de peinture
Rénovation complète de la cuisine	Remplacement d'équipement
Ajout d'une cheminée	Réparer/remplacer un chauffage existant
Réalisation d'une terrasse	Remplacement d'une fenêtre
Ajout d'une chambre ou salle de bain	Remplacement de la plomberie / câble électrique

Source : <http://www.getahome.org/>

e. *Les formules établies par rapport à la capacité d'emprunt du ménage (« mortgage-based formulas »)*

Contrairement à la catégorie précédente, les formules établies par rapport à la capacité d'emprunt du ménage ne considèrent pas le logement comme un bien de consommation, mais comme un actif financier, dont l'enjeu est de le rendre toujours aussi abordable pour une catégorie de ménage donnée, quelques soient la conjoncture financière. Pour cela, elles calculent le prix de revente du bien immobilier en fonction de la capacité maximale d'emprunt du futur ménage accédant ayant les mêmes conditions de ressource (exemple 60% de l'AMI). Concrètement la capacité d'emprunt du ménage se calcule à partir des annuités maximales du ménage (qui ne peuvent généralement pas dépasser un tiers de ses revenus nets) et en fonction de la durée consentie par le ménage (généralement 30 ans aux Etats-Unis) et des taux en vigueur. Finalement le prix de revente du logement dépend de l'évolution des revenus des ménages (l'indice AMI est actualisé tous les ans) et des conditions de financement (les taux d'intérêt) : si les revenus des ménages au niveau de 60% du AMI pour reprendre notre exemple se sont accrus (l'inverse serait étonnant, étant donné la rigidité à la baisse des salaire) et / ou si les taux d'intérêts ont baissé (beaucoup plus aléatoire) au moment

de la revente, alors le prix va augmenter, et vice versa. L'intérêt de cette formule est que le logement sera toujours abordable pour la catégorie de ménage ciblée (le prix du logement s'adaptant à l'évolution des revenus et aux coûts du crédit), mais elle est complexe et dépend des conditions de financement du futur ménage accédant. Par conséquent, cela peut provoquer des distorsions où les ménages sont amenés à différer la revente de leur logement si les taux d'intérêts ont augmenté. Par ailleurs, les acteurs institutionnels (collectivités locales ou banques) sont généralement opposés à ce type de formule car le risque est trop grand pour le ménage de revendre à perte.

Pour Julie Brunner, le choix de la formule de revente dépend de la subvention de départ : « *Un autre sujet qui doit attirer notre attention dans notre discussion autour des formules de revente est : à quel point est abordable le prix d'achat initial ? Nous savons tous que nous avons à faire des compromis selon le contexte de l'opération, parfois nous ne pouvons pas offrir l'accessibilité souhaitée au départ, et dans ce cas nous devons essayer d'établir une formule de revente plus « conservatrice » afin que l'appréciation future du bien soit plus limitée et que le bien devienne plus accessible.* » (Julie Brunner, Housing Manager chez OPAL Community Land Trust, Session du mardi 29 avril (2:30pm - 4:00pm) : « *Introduction to Resale Formulas* »)

Enfin, il est important d'attirer l'attention sur le fait qu'aucune formule ne protège contre la décote du bien immobilier. Le CLT est en ce sens un système socialisant les gains et privatisant les pertes étant donné que le bien est vendu pour la valeur la plus faible entre la valeur de marché et la formule de revente.

Etude de cas fictive et rétrospective sur Nanterre :

Dans un souci de pédagogie, nous avons décidé d'illustrer les enjeux de la formule de revente par un exemple concret fictif et rétrospectif. Imaginons un ménage souhaitant acheter un logement deux pièces à Nanterre, début 2006. D'après les bases de données notariales, le prix d'un 45m² au premier trimestre 2006 était de 142 000 euros (3150 euros/m²). Cela tombe bien, c'est le prix moyen d'un logement social « standard » dont nous avons étudié le modèle économique précédemment. Toujours d'après les notaires, ce même logement vaut 8 ans plus tard, début 2014, 202 000 euros (4500 euros/m²), soit une appréciation de 60 000 euros, soit 42% (4,5% en moyenne par an).

Nous supposons que la charge foncière qui va être financée et protégée par le *community land trust* est de 27%, soit 38 000 euros (c'est nous l'avons vu précédemment, l'apport moyen en capital que constitue un organisme HLM avec ses fonds propres et les subventions publiques).

Le ménage accédant va donc acheter son logement pour 104 000 euros (142 000 – 38 000), tandis que le CLT va conserver la propriété du sol. Comment aurait évolué le prix du logement selon les différentes formules de revente ? Nous avons pour cela décidé de comparer les trois premières formules qui sont les plus utilisées actuellement :

- **Formule 1** : Formule à taux fixe de 2,5% / an
- **Formule 2** : Formule indexée sur l'indice de l'inflation de l'INSEE
- **Formule 3** : Formule d'appréciation simple, utilisée par le Champlain Housing Trust, à savoir : 25% de la plus value sur l'ensemble de la propriété (bâti + sol).

Graphique n° 2.4 – Comparaison du prix de revente selon les formules

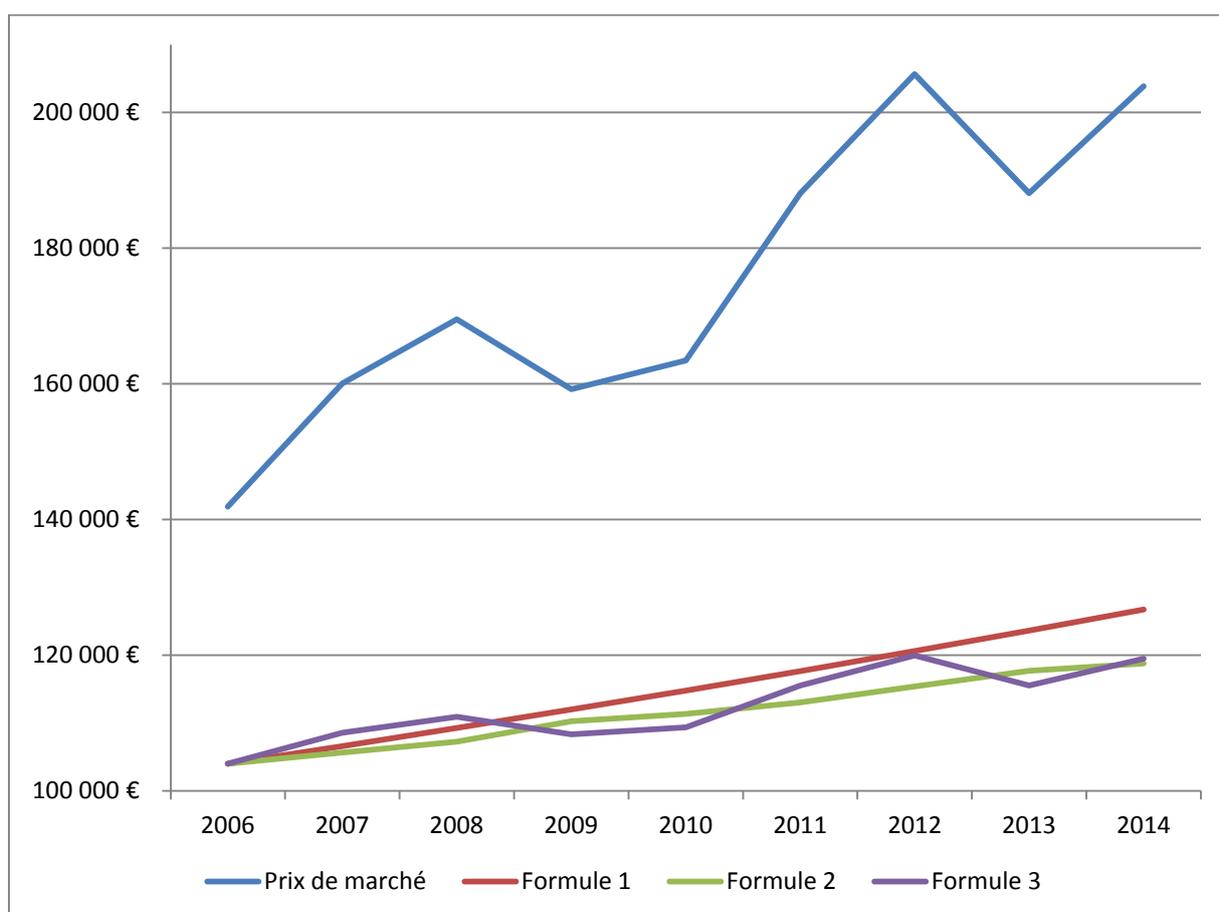


Tableau 2.2 - Comparaison du prix de revente selon les formules

	Formule 1	Formule 2	Formule 3	Prix de marché	Prix/m²
2006	104 000 €	104 000 €	104 000 €	141 885 €	3 153 €
2007	106 600 €	105 664 €	108 545 €	160 065 €	3 557 €
2008	109 265 €	107 248 €	110 908 €	169 515 €	3 767 €
2009	111 997 €	110 251 €	108 331 €	159 210 €	3 538 €
2010	114 797 €	111 354 €	109 389 €	163 440 €	3 632 €
2011	117 666 €	113 024 €	115 554 €	188 100 €	4 180 €
2012	120 608 €	115 398 €	119 941 €	205 650 €	4 570 €
2013	123 623 €	117 706 €	115 554 €	188 100 €	4 180 €
2014	126 714 €	118 765 €	119 491 €	203 850 €	4 530 €

On remarque au premier abord que le système des formules de prix se révèle efficace puisque de 2006 à 2014, le prix du logement dans le parc social d'accèsion du CLT aurait vu son prix évoluer de 104 000 € à un prix situé entre 118 000 et 126 000 €, tandis que le prix du même logement sur le marché libre aurait vu son prix évoluer de 142 000 € à 202 000 €. On constate par ailleurs que quelque soit la formule, l'écart entre les prix de revente varie peu selon la conjoncture du marché immobilier. Aussi, il est important de préciser que ces prix ne prennent pas en compte les éventuelles commissions du CLT. Par exemple, le *Champlain Housing Trust* rachète les propriétés de son parc, prend une commission de 6% sur le prix de vente, pour ensuite revendre le logement à un nouveau ménage qu'il a sélectionné. Il est important de remarquer que dans ce cas, étant donné qu'il y a deux transactions au lieu d'une, il est essentiel d'avoir un cadre juridique qui ne pénalise pas trop les transactions immobilières, ce qui est généralement le cas aux Etats-Unis car la principale taxe sur le logement est la taxe foncière, mais ce qui n'est pas du tout le cas en France, où la taxe foncière est faible, par rapport aux 7% de « frais de notaire » sur les transactions immobilières.

C. Le bail foncier perpétuel pour protéger les subventions et la valeur du bâti

Sur le plan juridique, le modèle du *community land trust* apporte des innovations considérables par rapport aux dispositifs juridiques d'accès à la propriété existant actuellement en France pour protéger les subventions immobilisées.

Avant d'étudier ces innovations juridiques, rappelons tout d'abord la différence fondamentale dans la rédaction des contrats entre la *common law* qui présente l'avantage d'offrir une liberté contractuelle très forte entre les parties et l'inconvénient de décrire de manière surabondante les différents cas de résolution des conflits et le droit civil qui encadre et donc limite par la codification législative la liberté contractuelle entre les parties, mais simplifie la rédaction des principes de résolution des conflits par la référence à la loi.

En exposant cette différence fondamentale dans la logique du droit, on comprend mieux pourquoi il a été plus facile d'innover en matière d'accès à la propriété aux Etats-Unis. Sans la liberté contractuelle de la *common law*, le modèle du *community land trust* n'aurait peut être même pas pu exister, puisqu'il s'est constitué progressivement au fil des expérimentations avant que le législateur ne crée un cadre juridique plus formel par la loi fédérale de 1992.

Dans le modèle du *community land trust*, on peut distinguer trois types de contraintes imposées à la propriété : une contrainte dans le prix de revente (*fructus*), une contrainte sur l'éligibilité des ménages à qui on vend le logement (*abusus*), une contrainte sur l'usage du logement (*usus*). Nous allons voir qu'en France, ces trois contraintes sont difficiles à mettre en œuvre dans la durée avec les dispositifs existants.

1. Rappel sur les dispositifs législatifs existants en France pour l'accès à la propriété

Pour mieux comprendre en quoi le modèle du *community land trust* repose sur des avancées significatives en termes d'instruments juridiques, il convient tout d'abord de rappeler brièvement les dispositifs existants en France pour protéger les subventions publiques de l'accès sociale à la propriété.

D'après deux études de l'Agence Nationale de l'Information sur le Logement⁴⁴, il est licite en France d'insérer dans un acte d'achat d'un terrain ou d'un logement, une clause anti-spéculative, justifiée par la subvention accordée par la collectivité pour aider le ménage ciblé à devenir accédant. Afin de limiter les contentieux juridiques autour de la clause anti-spéculative, il est généralement conseillé de préciser dans un paragraphe intitulé « Exposé préalable » le contexte de cette clause.

Une clause « anti-spéculative » peut poursuivre en droit français plusieurs objectifs : premièrement, prévenir la réalisation d'une plus-value par l'acquéreur, deuxièmement, encadrer son droit de disposer pendant un certain délai, troisièmement, le contraindre à utiliser son bien à titre de résidence principale et quatrièmement, exiger le remboursement des aides ayant permis de réduire le prix d'achat du logement.

En droit français, la notion de clauses anti-spéculatives regroupe quatre types de clauses :

1. Les clauses instituant un contrôle de prix et/ou une faculté de rachat lors de la cession du bien par l'acquéreur (une clause d'agrément de prix, faculté de préemption ou de rachat par le vendeur) sont souvent utilisées par les coopératives HLM lorsqu'elles bénéficient de fonds publics pour leurs dispositifs d'accession.
2. Les clauses ayant pour objet de limiter la libre affectation de l'usage du bien par l'acquéreur (obligation de construire dans un certain délai, d'occuper à titre de résidence principale de l'acquéreur et interdiction de louer).
3. Les clauses permettant d'obtenir le remboursement de tout ou partie des aides accordées par la collectivité territoriale en cas de revente ou non respect d'un engagement pris par l'acquéreur bénéficiaire.
4. Les clauses limitatives du droit de disposer pouvant notamment interdire la revente du bien dans un délai limité concernant plutôt les cessions de terrains situés dans un lotissement communal.

Si ces clauses anti-spéculatives permettent de limiter le prix de revente et l'usage du logement, elles sont cependant limitées dans le temps. Par exemple, l'exercice du droit de préemption est limité à une durée de 10 ans, la vente à réméré permettant au vendeur de se réserver le droit de racheter le bien vendu est limité à 5 ans. On peut aussi rappeler que

⁴⁴ ANIL, 2011, « *Comment cibler les aides locales à l'accession à la propriété ? Guide à l'attention des collectivités locales* ».

ANIL, 2005, « *Des clauses « anti-spéculatives » aux clauses « anti-dépréciation » dans les contrats de vente* ».

concernant la limitation du droit d'usage, un ménage souscrivant un PTZ+ doit occuper son logement à titre de résidence principale que pendant la durée du prêt : s'il veut louer son logement, soit il doit rembourser le capital restant dû, soit il doit le louer selon des tarifs proches des logements locatifs sociaux.

Aux Etats-Unis, des dispositifs similaires aux clauses anti-spéculatives françaises existent dans certains actes de vente (« *deed restrictions* »). D'après les échanges qu'on a pu avoir avec un certain nombre d'intervenants dans la Conférence Nationale des CLT à Cleveland, si ces clauses sont utilisées, elles sont généralement considérées comme moins protectrices que le modèle juridique du *community land trust* qui repose sur une séparation claire de la propriété du sol et du bâti et l'utilisation d'un bail foncier de long terme.

2. Le bail foncier perpétuel, une innovation juridique majeure du *community land trust*

Nous allons à présent exposer en quoi le bail foncier perpétuel du *community land trust* présente des avancées juridiques importantes par rapport aux dispositifs existants d'accession à la propriété en France. On rappelle tout d'abord que l'innovation du *community land trust* en matière de subvention publique ou donation privée consiste à immobiliser les subventions dans le foncier qui reste la propriété du *community land trust* pour ne vendre au ménage que la propriété du bâti. Ce dispositif permet au ménage de ne pas s'accaparer la subvention lui permettant d'accéder à la propriété à un tarif préférentiel.

Pour que le ménage puisse bénéficier d'un droit d'usage sur le sol, il souscrit à un bail foncier perpétuel, c'est-à-dire un contrat de bail où le *community land trust* loue pour une somme symbolique le sol et sans limitation dans le temps (ou avec engagement de reconduction du bail). C'est le caractère perpétuel du bail foncier qui rend possible la pérennité du modèle tant juridique qu'économique dans le temps. Pour comprendre cela, revenons sur les baux à durée limitée existant en France.

En France, il est possible de réaliser un bail emphytéotique, permettant de louer un terrain à un preneur à bail devant investir dans sa mise en valeur pour une durée maximale de 99 ans. Il est coutume d'utiliser généralement le bail à construction, qui n'est autre qu'un bail emphytéotique où le preneur à bail devient propriétaire du bâti et s'engage à réaliser des rénovations ou de nouvelles constructions. Dans ce cas, le propriétaire des constructions s'engage à la fin du bail à restituer le bien au bailleur du terrain en bon état et libre

d'occupation (il arrive que ce soit l'inverse, et on parle alors de bail à l'envers). Le preneur à bail peut également revendre la propriété des constructions sans demander l'accord du propriétaire du terrain, mais la valeur des constructions diminue mécaniquement dans le temps, à l'approche du terme du bail, étant donné qu'*in fine* les constructions vont revenir au bailleur du sol. Avec une telle limitation de la durée du bail, la valeur des constructions ne peut donc que se déprécier dans le temps et ce qui n'est pas dans l'esprit du *community land trust*.

Le bail foncier perpétuel utilisé par les *community land trust* aux Etats-Unis est donc central pour la pérennité du système. Il permet à la fois de sauvegarder les subventions publiques immobilisées dans le foncier et de sauvegarder la valeur des constructions dont le ménage est propriétaire.

Le caractère perpétuel du bail est donc un des fondements structurels du modèle du *community land trust* et c'est certainement celle qui pose le plus de difficulté dans la transposition du modèle dans les pays de droit civil, comme la France, la Belgique ou le Québec, où la durée est fortement limitée par la législation. Si le strict cadre de notre recherche n'a pas vocation à proposer de solution en la matière, l'enjeu est bien de soit parvenir à faire évoluer la législation sur la durée des baux, soit de parvenir à contourner cet obstacle comme le propose Denis Ronsseray, Directeur de l'Innovation et de la recherche au sein du Groupe Arcade, « *en inscrivant dans les statuts une clause axiomatique statutaire stipulant que le CLT s'engage à reconduire le bail perpétuellement* » (Denis Ronsseray, Entretien du 2 juin 2014).

D. Une gouvernance tripartite et démocratique au service de l'intérêt général

1. Composition et mode de désignation du Conseil d'Administration

Enfin, le dernier fondement structurel du CLT qu'il convient d'analyser en détails n'est autre que sa gouvernance très particulière. Dans son modèle classique, le Conseil d'Administration du CLT doit être élu démocratiquement par ses membres et doit être composé de neuf personnes réparties en trois collèges : le premier tiers doit représenter les propriétaires de logements bâtis sur le terrain du CLT, le second tiers doit représenter les institutions publiques ou parapubliques partenaires du CLT et le dernier tiers doit représenter la société civile. Comme nous l'avons dit à la fin de la seconde partie, cette gouvernance est censée permettre au *community land trust* d'œuvrer dans l'intérêt de la communauté, autrement dit de l'intérêt général puisqu'il associe dans une conception anglo-saxonne différents intérêts particuliers qu'il s'agit de faire converger vers l'intérêt général.

Il arrive cependant que dans la pratique la gouvernance du CLT diffère sensiblement selon les contextes locaux, comme nous le verrons notamment dans notre étude de cas du Cooper Square. Parmi les changements notoires qui peuvent apparaître figurent des modifications dans la composition de ce Conseil d'Administration ou dans le mode de désignation de celui-ci (nomination par le CA lui-même ou par les partenaires disposant d'un siège au lieu de l'élection). Si les propriétaires sont automatiquement membres du CLT, l'adhésion à l'organisation est ouverte à tous ceux qui vivent sur le périmètre d'action de l'organisation.

2. La place du CLT dans la gouvernance locale de l'habitat

Au-delà de la composition et du mode de désignation du CLT, il convient d'étudier la place du CLT dans la gouvernance locale de l'habitat. A l'occasion de la Conférence de Cleveland, nous avons eu l'opportunité d'assister à un séminaire consacré aux partenariats entre les CLT et les gouvernements locaux animé par Allison Handler, Consultant chez *Solid Ground Consulting* et Jesse Beason, *Director of Public Affairs* chez *Northwest Health Foundation*⁴⁵.

⁴⁵ Tuesday, April 29, 2014 (9:00am - 12:15pm) « *Durable Collaborations, Lasting Solutions: How Local Government and CLTs Can Partner to Accomplish Common Goals* » Allison Handler, Consultant, *Solid Ground Consulting* & Jesse Beason, *Director of Public Affairs, Northwest Health Foundation*

D'après leurs expériences de terrain, on peut distinguer trois types de partenariats entre les *community land trusts* et les collectivités locales. Le premier type de partenariat amène la collectivité locale à être seulement membre fondateur du CLT. C'est le cas de la Ville de Burlington (Vermont) qui a soutenu le lancement du *Burlington CLT* en 1984 par une subvention de 200 000 \$ et depuis le *Champlain Housing Trust* (issu de la fusion du *Burlington CLT* et du *Lake Champlain Housing Development Corporation* en 2006) reçoit essentiellement des subventions municipales. Au-delà des subventions directes, les collectivités locales peuvent fournir des terrains à prix réduits, comme ce fut le cas du *Community Development Agency* avec le *Delray Beach CLT* (Floride). Dans notre étude de cas du *Cooper Square CLT*, la ville de New York a cédé 21 immeubles d'habitation pour 1\$ symbolique chacun et financé l'ensemble des rénovations par une subvention de 22 millions \$. Des aides fédérales peuvent aussi être mobilisées comme ce fut le cas au du *Duluth Housing* (Minnesota) qui bénéficia des programmes HOM et CDBG. Dans tous les cas, si ces CLT sont aidées par les collectivités locales, ils bénéficient d'une grande autonomie de gestion et d'administration.

Dans un second type de partenariat, la collectivité locale peut être le commanditaire (*sponsor*) du CLT. C'est le cas de la ville de Chicago qui a établi et nommé le Conseil d'Administration du *Chicago CLT*. Du côté des villes de Tucson et Pima Country (Arizona), elles ont créé *Pima County CLT* pour préserver des habitats financés par des programmes de stabilisation des loyers (*Neighbourhood Stabilization Programm NSP-funded*). On peut aussi citer l'exemple de la ville de Highland Park (Illinois) a créé *Community Partners for Affordable Housing* pour préserver le parc social d'accession et de location.

Enfin, un dernier type de partenariat est caractérisé par une administration directe du CLT par la collectivité locale. C'est le cas de *Grand Forks HRA* (Nevada) qui a établi un nouveau CLT en employant son propre personnel et en coordonnant le développement du projet. La ville de Flagstaff (Arizona) est considérée comme un exemple typique d'une ville pilotant un programme de CLT comme un programme municipal de logements sociaux.

Au regard de ces différents types de gouvernance possible, il convient de prendre des précautions quant à la classification systématique du *community land trust* dans la nébuleuse de l'habitat participatif comme le présente le livre blanc de l'habitat participatif⁴⁶ ou l'association du Community Land Trust France. La gouvernance plus ou moins participative

⁴⁶ OUVRAGE COLLECTIF, *Le Livre Blanc de l'Habitat participatif*, 2011.

du CLT dépend avant tout du contexte local qui a amené le lancement et le financement du projet.

Au terme de cette deuxième partie, nous avons pu exposer en détails les principaux enjeux économiques, juridiques et politiques d'un point de vue tant théorique que pratique relatifs aux *community land trusts*. Il convient à présent d'étudier comment tous ces enjeux peuvent s'appliquer au contexte particulier d'une ville globale comme New York, à travers l'étude du *Cooper Square Community Land Trust*. Cette étude de cas a pour principal objectif de montrer qu'au-delà du modèle classique du CLT que nous venons d'exposer dans cette deuxième partie, il existe des expériences locales très singulières qu'il nous semble important d'étudier pour mettre en évidence la grande diversité de ce mouvement.

PARTIE III

L'étude de cas du *Cooper Square CLT* : entre souplesse et limites du modèle

A. Le *Cooper Square CLT*, une expérience unique dans une ville globale

Après avoir étudié la généalogie et les fondements structurels du modèle classique du *community land trust*, il convient de réaliser une étude de cas permettant d'illustrer la grande diversité des réappropriations du CLT selon les contextes locaux. Notre principal questionnement vise à étudier la pertinence d'un *community land trust* dans une ville globale où les prix de l'immobilier sont particulièrement élevés par rapport aux revenus de la plupart des ménages qui y travaillent et y vivent (ou aimeraient y vivre).

Le choix de notre étude de cas s'est ainsi porté sur le *Cooper Square Community Land Trust*, situé sur l'Île de Manhattan à New York, dans le quartier du Lower East Side pour plusieurs raisons. La première raison était de s'intéresser à une expérience très différente du *Champlain Housing Trust*, qui avec un parc de plus de 1800 logements locatifs et 500 en accession, est devenu l'expérience phare du CLT. En France, la plupart des études sur le *Champlain Housing Trust* ont été synthétisées et traduites en français par Jean-Philippe Attard⁴⁷, Président de l'Association Community Land Trust France. Le *Cooper Square CLT* est de ce point de vue là un très bon exemple pour montrer que, s'il existe un modèle classique du CLT, ses réappropriations locales peuvent être extrêmement singulières.

La seconde raison qui justifie le choix de notre terrain d'étude réside dans le fait que nous souhaitons étudier une expérience ayant une taille critique suffisante dans une ville globale où les prix des valeurs foncières et immobilières sont très élevés en raison de la grande attractivité de ces territoires au cœur de l'économie globale et de la financiarisation de l'économie. L'expérience du Cooper Square répond totalement à ces critères puisque nous allons étudier un parc immobilier de 328 unités répartis dans 21 immeubles. Le parc du Cooper Square est essentiellement composé de 2 pièces (45 m²) et de 3 pièces (58 m²). Il y a également quelques studios (28 m²) et 4 pièces (102 m²).

⁴⁷ ATTARD, J.-P., 2012, *Dissociation de la propriété du sol et du logement: Transposition des pratiques des community land trusts aux activités de l'Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France*. Etablissement Public Foncier, Ile De France

ATTARD, J.-P., 2013, « *Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts* », *Mouvements*, 2013/2 n° 74, p. 143-153.

A travers cette étude de cas, nous souhaitons tout d'abord retracer la généalogie de cette expérience en étudiant le contexte historique et les différentes influences qui ont rendu possible l'émergence du *Cooper Square CLT*. Dans un second temps, nous nous proposons d'étudier le montage juridique complexe associant le *Cooper Square CLT* et la coopérative *Cooper Square Mutual Housing Association II* dans une gouvernance partagée, régulée par la ville de New York à travers son *Department of Housing, Preservation and Development* (Département du Logement, de la Préservation, et du Développement (HPD)). En dernière instance, nous discuterons les choix qui ont permis aux locataires de devenir propriétaires de leur logement pour une somme modique de 250 \$, ce qui nous amènera plus largement à nous interroger sur la pertinence du modèle économique classique du *community land trust* dans une ville globale comme New York.

1. Des luttes sociales pour le droit au logement à la constitution d'un CLT associé à une coopérative

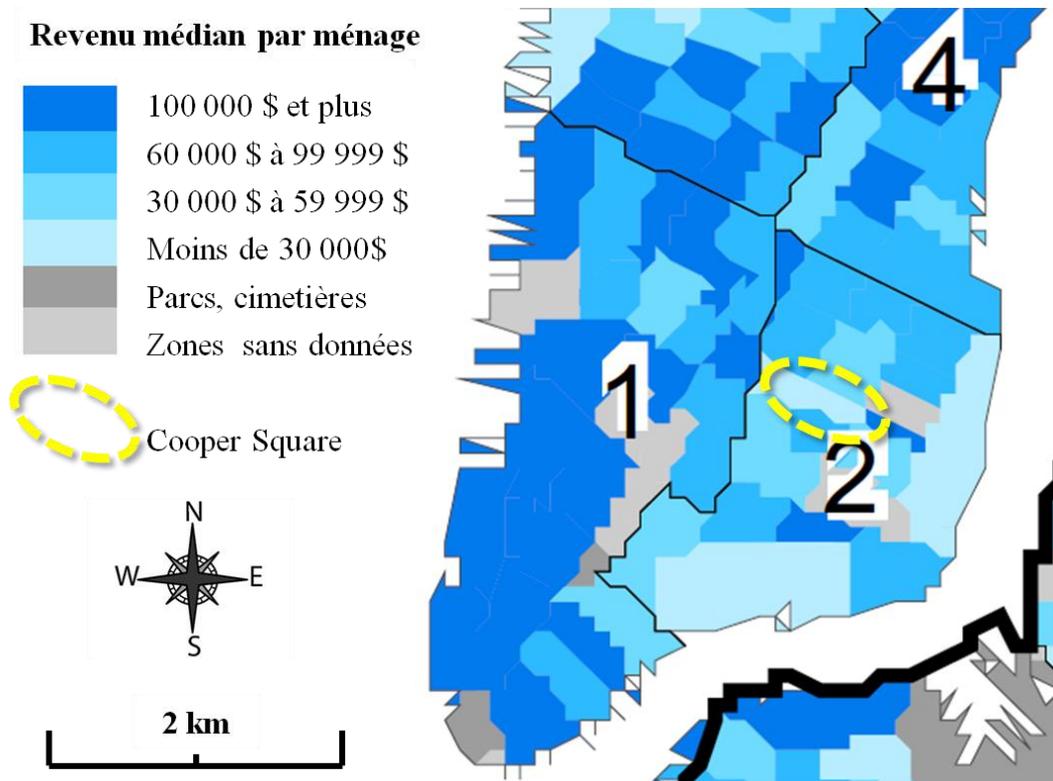
Le quartier du Cooper Square est un quartier situé dans le Lower East Side, sur l'Île de Manhattan. Depuis le XIX^{ème} siècle, c'est un des quartiers le plus pauvres de New York, où se sont successivement installés de nombreuses communautés immigrées. Encore aujourd'hui, comme le montre la carte 3.1, le quartier du Cooper Square est l'un des plus pauvres du sud de Manhattan avec un revenu médian par ménage inférieur à 30 000 \$. Pour donner un ordre de grandeur, les habitants actuels du *Cooper Square Community Land Trust* gagnent entre 30% et 40% du revenu médian de New York, soit pour un ménage seul entre 18 000 \$ et 24 000 \$.

Pour comprendre l'histoire du *community land trust* du Cooper Square, il faut remonter à la fin des années 1950 où l'urbaniste Robert Moses voulait détruire une bonne partie du quartier du Lower East Side, dont le quartier de Cooper Square pour reconstruire un quartier d'habitation à destination des cadres supérieurs du quartier d'affaire du Sud de Manhattan (Financial District). Robert Moses a joué un rôle à la fois très important et très contesté pour donner à New York sa forme contemporaine. Ainsi, selon David Harvey, Moses est « *celui qui après la Seconde Guerre Mondiale a fait à New York ce que Haussmann avait fait à Paris* »⁴⁸. Il a notamment eu comme opposante célèbre la militante Jane Jacobs qui publia en

⁴⁸ « *Robert Moses, who after the Second World War did to New York what Haussmann had done to Paris.* » DAVID, H., *The Right to the City*, *New Left Review* 53, September-October 2008.

1961 l'ouvrage retentissant *The Death and Life of Great American Cities*⁴⁹ (traduit en français par *Déclin et survie des grandes villes américaines*).

Carte n°3.1 - Revenu médian par ménage selon les quartiers du Sud de Manhattan :



Source: U.S. Bureau of the Census, *2011 New York City Housing and Vacancy Survey*. p.235

Le *Cooper Square Committee* (CSC) est ainsi créé le 17 mars 1959 pour s'opposer au plan d'aménagement de Robert Moses qui prévoyait la destruction de 12 ensembles résidentiels de la rue Delancey à la 9^{ème} rue et de la Seconde Avenue à Bowery, déplaçant 2 400 propriétaires, 450 locataires de chambres meublées, et quelques 4 000 sans-abris. C'est donc bien la question du droit au logement qui était au cœur de ce *Committee*, et plus largement du droit à la ville même si l'œuvre d'Henri Lefebvre n'existait pas encore. Ce *Committee* est créé à une époque où le Lower East Side était encore un quartier avec une présence forte des syndicats et d'associations d'obédience communiste qui parvenaient à mobiliser fortement la population locale. L'histoire du quartier et de l'expérience du CLT qui nous a été racontée par Brigitte Landou, Valerio Orselli, Frances Goldin, ou Tom Angotti reprenait souvent une terminologie ouvertement marxiste parlant de lutte des classes, de *land trust* bourgeois, etc.

⁴⁹ Jacobs Jane, *The Death and Life of Great American Cities* (1961), New York, Random House.

Etant donné qu'une commission sur l'habitat insalubre (*slum clearance*) avait réalisé une étude justifiant la destruction de ce quartier pour des raisons sanitaires, le *Cooper Square Committee* réalisa une contre-expertise ciblée sur la 4^{ème} rue pour tenter de démontrer que le diagnostic de la ville était mauvais. Dès 1960, le *Cooper Square Committee* s'engagea dans la réalisation d'un Plan Alternatif pour le quartier qui proposait de le rénover au bénéfice des habitants déjà sur place, ce qui se traduisit rapidement par un slogan mobilisateur : « *Here today, Here to stay* » (« *Ici aujourd'hui, ici pour rester* »). Le CSC parvint à lever des fonds permettant à des urbanistes professionnels, comme Walter Thabit, de réaliser un plan réaliste. Après une centaine de réunions publiques, une première version du Plan Alternatif fut publiée en Juillet 1961 et présentée à la presse et aux autorités locales.



Photo de la 4^{ème} rue de New York, non datée, probablement prise dans les années 1960.

(Source : *Cooper Square Committee, Revisioning East 4th*, 2008)

Sans entrer trop dans les détails, le *Cooper Square Committee* est parvenu dans la durée, à travers des concertations successives avec la ville et des mobilisations de quartier (manifestations, pétitions, etc.) à créer un véritable rapport de force avec la Ville de New York qui accepta le Plan Alternatif le 13 février 1970. D'après Frances Goldin, fondatrice du *Cooper Square Committee* et doyenne du mouvement, « *pour se défendre, ils nous fallait des*

troupes, sans quoi on était rien. Beaucoup de femmes se sont mobilisées car le problème du logement les concerne en premier lieu » (Frances Goldin, intervention publique du 17 avril 2014). Dans la réalité, le plan ne sera que partiellement réalisé en raison de fonds insuffisants de la part de l'Etat fédéral : seuls 300 logements furent construits en 1985 sur deux projets baptisés *Thelma Burdick Apts* et *JASA-Green Senior Housing*.

En 1986, le *Cooper Square Committee* entreprit la réalisation d'un Plan Révisé qui pour la première fois consacrait une part importante de sa réflexion sur une gestion de long terme du parc de logements par une organisation à but non lucratif. C'est à ce moment-là que fut pour la première fois introduite l'idée de créer *Cooper Square Mutual Housing Association* (CS MHA) permettant de mutualiser la gestion des immeubles. Deux options étaient alors possibles en termes de gouvernance : soit la création d'une MHA intégrée, au sens où elle ne formerait qu'une grande coopérative de logements, soit la création d'une MHA fédérale, où chacun des immeubles serait géré par une coopérative qui serait associée dans une organisation plus large. C'est finalement la première option qui fut mise en œuvre.

Il est important de noter que ce concept de *Mutual Housing Association* était à l'époque très innovant pour New York (et d'ailleurs le CS MHA demeure encore aujourd'hui une exception dans la gestion coopérative). Ce modèle de gestion s'inspire des pratiques d'Europe du Nord et fut introduit par des étudiants et jeunes professionnels hollandais qui collaborèrent avec le CSC à cette époque.

En 1990, ce Plan Révisé fut adopté avec la signature du *Memorandum of Understanding* entre le *Cooper Square Committee* et la nouvelle administration démocrate du maire Dinkins. Ce plan actait donc le transfert de propriété des 21 bâtiments détenus par la Ville de New York à la *Mutual Housing Association* nouvellement constituée. En échange du financement des rénovations des bâtiments par la ville, le *Committee* accepta un projet immobilier neuf composé de 25% de logements sociaux sur un terrain vacant de Cooper Square.

L'idée de la création d'un *community land trust* est venue de Martin Berger (1927 – 2003), un avocat qui s'engagea dans la constitution en 1991 de la *Mutual Housing Association I* (CS MHA I). D'après Frances Goldin, fondatrice du *Cooper Square Committee* et doyenne du mouvement, « *Martin Berger était un brillant avocat qui nous a dit : 'si vous n'avez pas de community land trust, vous ne pourrez jamais rien faire de manière autonome'* » (Frances Goldin, intervention publique du 17 avril 2014). Le *Cooper Square Community Land Trust*

fut donc fondé le 13 décembre 1994 et le bail foncier entre le CS CLT et le CS MHA II a été signé le 28 juin 1996.

A la fin des années 1990, les 21 bâtiments comprenant plus de 300 logements ont été rénovés avec les fonds de la Ville de New York pour une somme de 22 millions d'euros. Une fois rénovés, ils ont été transférés progressivement à la MHA II en 1996, 1999 et 2001. En décembre 2012, les habitants du MHA II qui étaient encore locataires ont eu la possibilité d'acheter pour la première fois leur logement pour la somme modique de 250 \$. En avril 2014, des premiers logements ont été mis en vente à de nouveaux ménages accédants au prix de 1 800 \$. Nous reviendrons à la fin de cette troisième partie sur les circonstances qui ont permis d'atteindre un résultat aussi radical.

2. Une lecture radicale du CLT à New York, instrument de transformation sociale

Nous l'avons vu, l'expérience du *Cooper Square CLT* est donc de par son histoire et ses résultats plus radicale que le modèle classique du *community land trust*. Au-delà de cette expérience, il apparaît que l'analyse théorique la plus radicale qui puisse être faite du modèle du *community land trust* aux Etats-Unis est alimentée actuellement par deux intellectuels new-yorkais : d'une part, Peter Marcuse, juriste et urbaniste de formation, professeur émérite en études urbaines à *Columbia University* à New York, et d'autre part Tom Angotti, professeur d'études urbaines à *City University Of New York*, membre du Conseil d'Administration du *Cooper Square CLT*. Revenons brièvement sur le regard que portent ces deux penseurs sur le potentiel de transformation sociale du CLT qui contraste à bien des égards avec le discours des leaders du *National Community Land Trust Network*, au premier rang desquels John Emmeus Davis, mettant en avant la logique gestionnaire des CLT.

Peter Marcuse est co-directeur du programme *Searching for the just city* (Routledge, 2009), et a notamment participé à la revue *Justice Spatiale - Spatial Justice* (JSSJ). A l'occasion de la journée d'études à l'Université de Paris Ouest Nanterre la Défense sur le thème de la participation citoyenne et de la justice spatiale, Peter Marcuse est revenu sur les *community land trusts* (CLT) dans son propos plus général sur la justice spatiale.

Partant de l'analyse selon laquelle il existe essentiellement deux formes d'injustice spatiale, à savoir d'une part le confinement non choisi d'un groupe de population dans un espace limité (autrement dit, la ségrégation ou la ghettoïsation) et d'autre part l'inégale répartition des

ressources (en infrastructures, équipements et services publics, services de proximité, logements, emplois, revenus, etc...) sur un territoire, Peter Marcuse considère que la justice spatiale devrait être l'objectif de toutes les politiques d'aménagement⁵⁰. Considérant à la fois que l'injustice sociale a toujours une dimension spatiale et que l'injustice spatiale est la résultante d'une injustice sociale plus large, il considère que les remèdes spatiaux ne peuvent suffire à résoudre les injustices spatiales et plus largement sociales. C'est donc le système politique, économique et social dans son ensemble qu'il s'agit de remettre en cause plus largement pour tenter de répondre à ces deux catégories d'injustice.

Dès lors que Peter Marcuse a exposé les termes du débat sur la justice spatiale, on peut comprendre pourquoi à ses yeux les expériences de *community land trusts* (CLT) aux Etats-Unis constituent une véritable réponse aux injustices tant spatiales que sociales. Pour Peter Marcuse, l'intérêt du *community land trust* réside tout d'abord dans sa capacité à s'attaquer aux injustices spatiales en permettant aux ménages les plus modestes de vivre dans des quartiers auxquels ils n'auraient pu accéder dans le libre jeu du marché. Plus largement, en séparant la propriété du sol et du bâti, en redéfinissant les contours d'une propriété privilégiant la valeur d'usage sur la valeur d'échange, et en plaçant la gestion du parc de logements sous une gouvernance démocratique, le *community land trust* peut ouvrir le champ de la transformation radicale. Il précise cependant que ce qui fait la radicalité du CLT n'est pas tant la séparation de la propriété du sol de la propriété du bâti que les restrictions qu'impose le CLT aux occupants du foncier.

Cette transformation radicale n'est donc qu'une possibilité pour Peter Marcuse car derrière le vocable de *community land trust* on peut en réalité distinguer trois formes d'expériences⁵¹. La première forme est pour Marcuse vide (*empty*) si la propriété du sol est disponible pour n'importe qui avec n'importe quel objectif. Dans ce cas, le CLT ne se distingue guère de la propriété privée classique (condos) ou de la propriété coopérative (coops) qui sont selon Marcuse déjà entre les mains des classes aisées dominant le marché du logement.

La seconde forme est au contraire dite complète (*full-bodied*) en cherchant tant à résoudre des problèmes de court terme (l'accès à la propriété des ménages à faible revenu) qu'à développer des projets de transformation sociale sur le long terme sur la base d'une gouvernance

⁵⁰ MARCUSE Peter, "Spatial justice: derivative but causal of social injustice" [« La justice spatiale : à la fois résultante et cause de l'injustice sociale », traduction : Sonia Lehman-Frisch], justice spatiale | spatial justice | n° 01 septembre | september 2009 | <http://www.jssj.org>

⁵¹ MARCUSE Peter, *Community Land Trusts: Empty, Moderate, and Full-bodied*, Blog #38, October 2013. <http://pmarcuse.wordpress.com>

démocratique et d'un changement du statut de la propriété. Le CLT peut ainsi permettre d'élaborer une démocratie revêtant une forme de gouvernance autogestionnaire par et pour les habitants d'un quartier. Entre les deux, il existe une troisième forme, dite *modérée*, qui peut prendre diverses formes mais dont la particularité est de s'attaquer à des problèmes limités dans le temps et pour une certaine catégorie de population.

Peter Marcuse et Tom Angotti se rejoignent sur la nécessité de ne pas opposer le modèle du *community land trust* aux autres dispositifs d'intervention sur le marché du logement que constituent le logement social, la régulation des loyers, les subventions publiques ou encore les aides aux plus démunis.

Tom Angotti inscrit l'expérience du Cooper Square dans le champ plus large d'une transformation socialiste de la question du logement. En janvier 2014, il a rédigé le chapitre consacré au droit au logement dans un ouvrage collectif intitulé *Imagine : Living in a Socialist USA* sous la direction de Frances Goldin⁵², doyenne de la Cooper Square. Une vision socialiste du logement revient pour Tom Angotti à garantir le droit au logement pour tous : « *une alternative socialiste protégera les propriétaires et les locataires des expulsions* »⁵³.

Le socialisme de Tom Angotti n'est pas synonyme d'expropriation étatique de tous les propriétaires de logements, ni même la fin de la propriété privée du logement : « *un système socialiste de logement ne signifie pas nécessairement que le gouvernement soit propriétaire de tout. Et même s'il possédait et gèrait tout le parc de logements, cela ne ferait pas en soit un système socialiste. Depuis plus de cinquante ans, depuis que la réforme urbaine de la Révolution Cubaine nationalisait les terres et éliminaient la spéculation immobilière, tous les cubains sont propriétaires de leur logement. Dans de nombreux pays socialistes du XXème siècle, les individus possédaient leurs logements tandis que le gouvernement possédait la terre sur laquelle ils étaient construits. En fait, la propriété sous le régime socialiste peut juste être un autre moyen de garantir le droit au logement. La propriété individuelle est permise, même si elle est limitée et régulée, tandis que le gouvernement détient les droits sur le sol.* »⁵⁴

⁵² ANGOTTI, T., *The right to Housing*, in GOLDIN F. (dir), 2014, *Living in a Socialist USA*.

⁵³ "A socialist alternative will protect homeowners and tenants from displacement and eviction."

⁵⁴ "A socialist housing system doesn't necessarily mean that the government will own everything. And even if it did own and maintain all housing, that by itself wouldn't make it socialist. In many socialist countries during the twentieth century, individuals owned their houses and apartments while government owned the land on which they were built. For over fifty years, since the Cuban Revolution's urban reform nationalized land and eliminated real estate speculation, all Cubans have owned their own homes. Indeed, homeownership under

On voit bien que ces deux visions de Tom Angotti et Peter Marcuse sont bien plus radicales que les références revendiquées officiellement par le NCLTN que nous avons étudié dans la première partie.

socialism can be just another way of guaranteeing the right to housing. Individual ownership is allowed, although limited and regulated, while governments retains the rights to land “.

B. Une gouvernance partagée entre le CLT et MHA II, régulée par la Ville

1. L'objet des différentes entités juridiques

Comme nous le disions dans la première partie, on peut distinguer deux acceptions du *community land trust* : d'une part le *community land trust* désigne le *trustee*, à savoir l'entité juridique (*non profit corporation*) propriétaire d'un actif, le sol, distinct de l'actif du ménage accédant qui est le logement bâti (dans ce cas là, CLT et ménage se distinguent); d'autre part le *community land trust* désigne le *trust*, au sens du modèle juridique ou système de relations bilatérales entre l'entité juridique CLT et le ménage bénéficiaire du droit d'usage du sol sur lequel sa maison est bâtie (dans ce cas CLT et ménage font partie du système).

C'est dans ce cadre que nous nous proposons d'analyser en détails les liens entre les différentes entités juridiques pour voir en quoi elles font système ensemble. Dans le cas du Cooper Square, il existe quatre entités juridiques :

- *Cooper Square Committee* (CSC) est une entreprise privée à but non lucratif créée en 1959 relevant de la loi de l'Etat de New York sur les *business corporations* pour mobiliser les habitants contre le plan Moses,
- *Cooper Square Mutual Housing Association I* (CS MHA I): est organisation à but non lucratif de type *501(c)(3)* créée en 1991 et utilisée pour régler les factures de gaz, de fuel, d'électricité, sans payer de taxe,
- *Cooper Square Mutual Housing Association II Housing Development Fund Company, Inc.* (CS MHA II) est une entreprise privée à but non lucratif relevant de la loi l'Etat de New York sur les *business corporations* pouvant émettre des actions et créer pour gérer les 21 immeubles,
- *Cooper Square Housing Development Fund Company Community Land Trust, Inc.* (CS CLT) est aussi une entreprise privée à but non lucratif créée le 13 décembre 1994 relevant de la loi l'Etat de New York sur les *business corporations* et détenant la propriété du sol.

Les deux premières entités ne seront pas analysées spécifiquement puisque qu'elles n'entrent pas à proprement parler dans le système juridique du *community land trust*. Notre étude va donc se porter spécifiquement sur les relations entre le CLT et MHA II qui selon Valerio Orselli est « *une société de type Business Corporation, créée à la demande de la ville pour*

pouvoir émettre des actions afin qu'à terme les locataires deviennent propriétaires » (Valerio Orselli, entretien du vendredi 4 avril 2014). Juridiquement, l'objet de MHA II est exposé dans la section 1.02 de ses statuts : « *L'objet de MHA II est d'exploiter de façon adéquate, sûre et saine des logements pour des propriétaires aux revenus modestes* »⁵⁵ (section 1.02, statuts de MHA II). Il est important de noter que pour les membres du Cooper Square, leur coopérative n'est pas régie selon les règles classiques du *limited equity cooperative* (où des plus-values existent, mais sont plus limitées que dans les copropriétés appelées *condos*), car ils ont créé une *non-profit cooperative* (qui suppose une quasi absence de plus-value possible comme nous le verrons après). Quand au CLT, son objet exposé dans l'article I de ses statuts n'est pas clairement défini, mais renvoi au « *Certificat de Création de l'entreprise approuvé par le Département du Logement, de la Préservation et du Développement de la Ville de New York (HPD)* »⁵⁶ (article I, Statuts du CLT).

En termes de ressources humaines, « *le Cooper Square CLT n'a aucun salarié, tandis que MHA II compte un effectif de 17 personnes avec un bureau composé d'un directeur exécutif, de deux employés chargés des relations avec les propriétaires [tenant relation specialists], d'un comptable, d'un assistant comptable et d'un assistant administratif. A cela s'ajoute des employés pour l'entretien avec un superviseur, quatre ouvriers spécialisés (électricité, peinture, plâtrage, plomberie) et six employés de services* » (Entretien avec Brigitte Landou, 9 mai 2014).

Il est important de noter que dans la législation de l'Etat de New York, le statut du *community land trust* n'est pas officiellement reconnu. C'est la raison pour laquelle dans leur étude récente pour le compte du NEDAP (*Neighborhood Economic Development Advocacy Project*), Peter Marcuse et Jeffrey Lowe⁵⁷ proposent de créer le plus rapidement possible un nouveau statut légal pour les CLT pour qu'ils relèvent des organisations à but non lucratif de type 501(c)3, habilitées à gérer des parcs de logements abordables, mais aussi de fournir des services de proximité, comme les services de maintenance, la gestion d'établissements scolaires, d'espaces commerciaux, de parcs, etc... Dans l'idéal, ce statut devrait aussi permettre aux CLT de devenir des organismes agréés par le gouvernement pour bénéficier de

⁵⁵ « *The purpose of the Corporation is to operate adequate, safe and sanitary housing accommodations for low and moderate income tenants* ». (Section 1.02, By-law of MHA II)

⁵⁶ « *its purpose are as set forth in the Restated Certificate of Incorporation heretofore approved by the Department of Housing, Preservation and Development of the City of New York* » (article I, By-Laws of CLT)

⁵⁷ LOWE, J. & MARCUSE, P. (Advised by), 2012, *Community Land Trusts in New York City*.

fonds fédéraux et étatiques ou pouvoir racheter auprès des banques leurs actifs immobiliers saisis à tarif préférentiel.

2. Une gouvernance partagée entre le CLT et le MHA II, et régulée par le HPD

En termes de gouvernance, il convient donc d'analyser les relations entre trois acteurs principaux qui ont permis la création du *community land trust* du Cooper Square : la Ville de New York (1), représentée par le *Department of Housing, Preservation and Development* (HPD) est l'entité fondatrice du *trust*, au sens juridique où elle a confié les biens immobiliers qu'elle gérait à une deuxième entité, le Cooper Square CLT (2), dans le but de l'administrer au bénéfice de la troisième entité, MHA II (3). Comme nous l'avons expliqué dans la première partie, l'esprit du *trust* est qu'une fois les biens confiés, le fondateur du *trust* n'est plus censé avoir de rôle dans la gestion directe des biens. C'est la raison pour laquelle, le HPD n'est pas impliqué et pas représenté directement dans la gouvernance du CLT ou du MHA II. Cependant, il est très important de comprendre que le HPD joue un rôle de réglementation pour veiller à ce que le projet ne soit pas détourné de ses fins initiales.

Cette réglementation est notamment explicitement actée dans un document signé le 18 juillet 2012, appelé « *accord réglementaire* » (« *regulatory agreement* »), par les trois acteurs précédemment cités dans lequel les parties s'engagent à ce que les logements bénéficient à des ménages aux revenus modestes, autrement dit ne gagnant pas au-dessus de 80 % du revenu médian local (AMI : *Area Median Income*), et que la revente des logements soient réalisées sous certaines conditions que nous allons analyser en détails par la suite.

Si le principe du *trust* est qu'une fois fondé, le fondateur n'est plus impliqué directement, alors nous nous proposons d'analyser en détails les relations de gouvernance qu'entretiennent le CLT et MHA II. Force est de constater que cette gouvernance peut être qualifiée de partagée, tant les deux entités sont imbriquées l'une à l'autre. Ainsi les statuts du CS CLT prévoient dans son article II que « *la gestion de l'entreprise doit être confiée au Conseil d'Administration qui doit être composé de neuf personnes, trois devant être des membres de Classe A du Cooper Square MHA II. (...) Les six autres membres doivent inclure des représentants d'organisations locales œuvrant pour l'habitat ou des services sociaux et/ou des représentants de la municipalité sur l'habitat et/ou d'organisations d'assistance technique, un professionnel dans le domaine du logement et/ou des représentants de commerces, de banques, d'institutions universitaires ou religieuses ou autre association à but*

*non lucratif au service du quartier et du voisinage, dans lesquels le MHA est actif »*⁵⁸. Précisons que le renouvellement du Conseil d'Administration se fait chaque année, par tiers, sans élections puisque les administrateurs sont nommés par le Conseil lui-même (« *self-nominating board* ») pour un mandat de trois ans.

La composition du Conseil d'Administration décrite dans les statuts du CS CLT est déjà sensiblement différente de l'esprit classique du CLT qui promeut un CA élu démocratiquement par ses adhérents et réparti en trois collèges : un tiers de propriétaires, un tiers de la société civile du quartier et un tiers de représentants d'institutions publiques. Dans la pratique, il y a actuellement dans le Conseil d'Administration du CS CLT les profils suivants : trois propriétaires de la MHA ; Tom Angotti, professeur d'études urbaines ; un avocat ; Frances Goldin, militante fondatrice du *Cooper Square Committee* ; le directeur de l'association *Picture the homeless* ; et deux militants pour le droit au logement. On constate donc que les statuts non contraignants sont respectés, même si on peut noter l'absence de représentation d'entreprises (banques ou commerces, comme cités dans les statuts) et des représentants de la municipalité.

De son côté, le CS MHA II prévoit dans ses statuts que: « *Le Conseil d'Administration doit être composé de quinze personnes, dix devant être des actionnaires et qui doivent être élus par la première réunion annuelle. En plus, cinq administrateurs qui ne sont pas résidents de la Coopérative doivent servir de membres du Conseil. De tels administrateurs doivent être désignés par le CLT (...). Les administrateurs sont désignés pour un mandat de deux ans.* »⁵⁹

Dans les deux cas, le mandat au sein du Conseil d'Administration du CLT et du MHA II ne donne lieu à aucun salaire ni compensation : « *La MHA n'a pas à payer de dividendes ou distribuer une part de ses revenus ou profits à un des actionnaires, administrateurs ou membres du bureau* »⁶⁰ (Section 4.01, Statut du MHA II). Pour prévenir toute forme de corruption ou de trafic d'influence, il est prévu dans la section 4.11 des statuts de la MHA

⁵⁸ « *Management of the Corporation shall be vested in a Board of Directors which shall consist of nine persons, three of whom shall be Class A members of the Cooper Square MHA (...). The remaining six members shall include representatives of local community based housing or social service organizations and/or representatives of City-wide housing and/or technical assistant organizations, a professional in the housing field and/or representatives of businesses, banks, education, religious and other non-profit institutions serving the area and its vicinity, in which the MHA is active* ». (Article II, By-laws of Cooper Square CLT)

⁵⁹ « *The Board of Directors shall consist of fifteen persons, ten of whom shall be Shareholders and who shall have been elected at the first annual meeting. In addition, five directors who are non residents of the Cooperative shall serve as members of Board. Such directors shall be designated by CLT (...). The elected directors shall serve for a term of two years* ». (Section 3.01, By-laws of MHA II)

⁶⁰ « *The Corporation shall not pay dividends or distribute any part of its income or profits to any of its shareholders, Directors, or officers* ». (Section 4.01, By-laws of MHA II)

II qu'« aucun administrateur ou membre du bureau de MHA II ne doit être personnellement intéressé, directement ou indirectement, dans un des contrats relevant des opérations qu'elle conduit, ni dans aucun des contrats lui fournissant de biens ou services, ni dans l'octroi d'un nouveau bail pour un appartement, sauf si un tel contrat ou bail est autorisé par le CA (sans compter le vote de l'administré intéressé) (...) ou (...) par les actionnaires »⁶¹.

On peut donc bien parler d'une gouvernance partagée entre MHA II et CLT étant donné que ces deux entités travaillent ensemble avec un même objectif et que trois résidents du MHA II doivent intégrer le CA du CLT, tandis que cinq non-résidents du MHA appartenant au CA du CLT doivent siéger au CA du MHA II. Enfin, il est à noter que l'entité juridique Cooper Square CLT n'est pas ouverte à l'adhésion comme le modèle classique le propose, car c'est le *Cooper Square Committee* qui joue ce rôle d'association de quartier où peuvent adhérer librement les habitants.

3. Le bail foncier, pierre angulaire du montage juridique

Pour continuer notre analyse des relations entre le CLT et le MHA II, il convient d'analyser le bail foncier (« *ground lease* ») signé entre ces deux entités le 28 juin 1996. Ce bail rappelle d'abord en préambule l'engagement des parties sur l'objectif non lucratif et sur leur engagement d'œuvrer en faveur de « *l'occupation perpétuelle des lieux par des familles aux revenus modestes avec des loyers abordables* »⁶².

Le bail est d'une durée de 99 ans, renouvelable selon les conditions suivantes : « *si le preneur à bail respecte les termes et les conditions de ce bail, le preneur à bail a droit à une option pour renouveler le bail pour une nouvelle échéance de trente ans à chaque fois, à moins que le bailleur et le preneur à bail ne s'accordent autrement, en notifiant l'exercice de cette option au bailleur à chaque extension au moins quatre-vingt-dix jours mais pas plus de deux ans avant le terme de l'échéance. Le preneur à bail ne doit pas exercer son option de reconduction pour plus d'un renouvellement d'échéance à chaque fois. À moins que le bailleur et le preneur à bail ne s'accordent autrement, pendant chaque renouvellement d'échéance, tous les termes et conditions de ce bail doivent continuer à rester pleinement*

⁶¹ « *No director or officer of the Corporation shall be personally interested, directly or indirectly, in any contract relating to the operations conducted by it, nor in any contract for furnishing services or supplies to it or in the granting of a new apartment lease, unless : such contract or lease shall be authorized by the Board (without counting the vote of such interested Director) (...) or (...) by the shareholders* »(Section 4.11, By-laws of MHA II)

⁶² « *Lessor has acquired the leased premises in furtherance of its not-for-profit charitable public purpose, and, more specifically, to promote the perpetual occupancy of such premises by low- and moderate-income families at affordable rents* ». (Background, Ground Lease)

applicables »⁶³. D'après la section 2⁶⁴ du bail, l'ensemble des bâtiments, des constructions et des rénovations sont la propriété du preneur à bail (MHA II).

Dans ce bail foncier, la section 23 est la plus importante car elle permet au CLT selon les mots de Valerio Orselli, Directeur exécutif de MHA II, de « renvoyer le Conseil d'Administration de la coopérative en cas de défaillance » (Valerio Orselli, intervention publique du 17 avril 2014). Nous avons ainsi choisi de reproduire en partie une version que nous avons traduite et simplifiée de cette section 23 :

« Le preneur à bail accepte que le bailleur exerce le pouvoir, dans certaines circonstances mises en avant dans cette section 23 (...), de nommer, avec l'approbation du HPD, dans le Conseil d'Administration autant de nouveaux administrateurs que nécessaire pour constituer une majorité au Conseil d'Administration [...] Ces administrateurs n'ont pas besoin d'être des actionnaires ou des membres de Classe A du preneur à bail ou de correspondre aux qualifications énumérées dans (...) les statuts du preneur à bail, à condition cependant que ces nouveaux administrateurs nommés par le bailleur

- (ii) servent exclusivement l'objectif de mettre fin à la défaillance qui a provoqué leur nomination ;*
- (iii) soient seulement autorisés à adopter ou mettre en œuvre les mesures raisonnablement nécessaires pour mettre fin aux dite(s) défaillance(s) ;*
- (iv) n'aient pas autorité pour adopter ou mettre en œuvre des mesures qui auraient un impact financier déraisonnablement contraire au projet, au preneur à bail et en dernière instance aux propriétés sous bail ;*
- (v) et quittent leurs fonctions au sein du Conseil d'Administration du preneur à bail dès que la défaillance à pris fin (...) ; à condition cependant que (...) HPD déclare que la défaillance a bien pris fin (...). »⁶⁵ (Section 23, Bail foncier)*

⁶³ « If lessee is not in default under the terms and conditions of this lease, lessee shall have the option to renew this lease for successive renewal terms of thirty years each unless otherwise agreed by lessor and lessee, upon giving notice of the exercise of its option to lessor as to each such extension at least ninety days but no more than two years prior to the termination of the then current term. Lessee may not exercise its renewal option for more than one renewal term at a time. Unless otherwise agreed by lessor and lessee, during each such renewal term, all of the terms and conditions of this lease shall continue in full and force effect » (Section 3. B, Ground Lease)

⁶⁴ « Lessor and lessee agree that the buildings, structures and other improvements and appurtenances now or hereafter erected on or pertaining to the Premises (the "improvements") shall be and remain the property of lessee, in fee simple, provided however, that the lessee shall own and use the improvements in accordance with the term of this lease » (Section 2, Ground Lease)

Il est important de noter ici le rôle central de la Ville de New York représentée par le HPD (New York City Department of Housing Preservation and Development) dans la procédure de renvoi de tout ou partie d'un Conseil d'Administration défaillant puisqu'ils sont là pour approuver le début et la fin de la résolution de la défaillance. On remarque également que les nouveaux administrateurs nommés au CA du MHA II peuvent être totalement extérieure aux résidents.

Les circonstances pouvant amener à déclarer le MHA II en défaillance sont tout d'abord le non-respect de ses engagements financiers, le non-paiement abusif de factures ou de taxes immobilières depuis plus de six mois pouvant entraîner une procédure de saisie par la ville d'une partie des biens immobiliers ou la coupure de services essentiels, comme le chauffage, l'eau chaude, le gaz et l'électricité pour tout ou partie du projet. Le CLT peut également considérer le MHA II défaillant en cas de non présentation des rapports annuels ou en cas de manque à ses objectifs qui lui ont été assignés comme le respect des restrictions sur la revente des parts et la sélection de nouveaux ménages satisfaisants les critères sociaux. Autre motif de défaillance pouvant être invoqué, le non respect du Code du Logement du HPD avec un nombre excessif de « *violations immédiatement hasardeuses* » (catégorie C) comme des sorties d'urgence non adéquate, etc. Ce code prévoit que le propriétaire dispose d'un délai de 24 h pour corriger une violation de type C.

Quand le bail se termine, le bailleur (CLT) reprend l'ensemble des droits sur la propriété, comme le stipule la section 6 : « *Dans les derniers jours avant l'échéance du bail (...), le preneur à bail doit quitter et rendre les lieux, les constructions, et les droits, titres et intérêts dont il bénéficie dans le présent bail, qui doivent redevenir et être de manière*

⁶⁵ « *The Lessee agrees that the Lessor shall have the power, under the circumstances set forth in this Section 23 (which power is confirmed in Article XIII of Lessee's Certificate of Incorporation and in the Declaration of Covenants), which circumstances, for the purposes of this Article, shall be defined as a Default by the Lessor of this Lease, to appoint, with the approval of HPD, to the Board of Directors of the Lessee as many new directors as will be sufficient to constitute a majority of the Board of Directors, and which directors need not to be stockholders or Class A members of the Lessee (as such term is defined in the Lessee's Certificate of Incorporation) or meet other qualifications enumerated in the Certificate of Incorporation or the By-laws of the Lessee, provided, however, that any new directors appointed hereunder by the Lessor shall (i) serve solely for the purpose of curing the Default which gave rise to their appointment; (ii) be authorized to adopt or direct only such measures as are reasonably necessary to cure said Default(s); and (iii) have no authority to adopt or direct any measure which would have an unreasonably adverse financial impact upon the Project, the Lessee or the Proprietary Lessees thereof; and (iv) be removed from the Board of Directors of the Lessee as soon as said Default is cured as determined by the Corporation; provided, however, that notwithstanding anything to the contrary contained herein, HPD may determine that such Default has been cured or is not material and in such case such new directors shall be removed from the Board of Directors.* » (Section 23, Ground Lease)

inconditionnelle la propriété du bailleur. Aucune compensation pour ces biens ne sera due ou payée par le bailleur pour le preneur à bail »⁶⁶ (Section 6, bail foncier).

On retrouve dans ce montage juridique complexe l'esprit de la superposition des droits que nous avons exposé dans la première partie entre le CLT, le MHA et les ménages propriétaires de leur logement. Mais quels sont exactement les droits des propriétaires sur leur appartement ? C'est ce que nous allons désormais étudier dans cette dernière partie à travers l'analyse des droits de propriété et de la formule de prix.

⁶⁶ « *On the last day or sooner termination of the term of this lease pursuant to Section 23(b) hereof, Lessee shall quit and surrender the premises, the improvements, and all rights, title and interest of Lessee (as lessor) in then-existing Proprietary Leases, which shall unconditionally be and become the property of Lessor. No compensation for such property shall be due or paid by Lessor to Lessee* » (Section 6, Ground Lease).

C. Les limites du modèle économique dans une ville globale comme New York

1. Les droits de propriété :

Avant de nous intéresser au modèle économique proprement dit du *Cooper Square CLT*, nous souhaitons à présent approfondir la question des titres de propriété qui ont été délivrés par la MHA II à travers une émission d'action en décembre 2012.

Les propriétaires du Cooper Square doivent plutôt être appelés actionnaires-propriétaires (« *shareholders-tenant* ») étant donné qu'ils sont chacun propriétaire non pas directement de leur logement, mais d'une action de la MHA II qui leur donne droit de vivre dans un logement attribué (nous l'appellerons action-logement). Les statuts du MHA II prévoient ainsi que « *le Conseil d'administration doit adopter un formulaire de bail de propriété devant être utilisé par la Société pour louer les appartements aux actionnaires-propriétaires* »⁶⁷ (Section 8.01, Statuts du MHA II).

Cette action-logement est donc encadrée par un certain nombre de règles comme l'affectation de son logement au titre de la résidence principale : « *chaque nouvel actionnaire doit certifier par écrit à la Société, sous peine de parjure, qu'il a l'intention d'occuper son logement au titre de résidence principale (...). Dans ce paragraphe, la « résidence principale » est définie de la manière suivante : (a) l'actionnaire est domicilié dans l'appartement ou (b) si ce n'est pas le cas, l'actionnaire a passé plus de 183 jours au cours de l'année précédente dans son appartement, à moins que l'actionnaire soit engagé dans les forces armées des Etats-Unis ou qu'il a commencé à occuper son logement depuis l'année précédente, et (c) l'Actionnaire doit désigner son logement comme son domicile fiscal* »⁶⁸ (Section 10.05, Statuts du MHA II).

D'autres règles sont notamment exposées dans l'accord réglementaire (« *regulatory agreement* ») signé le 18 juillet 2012 par MHA II, le CLT et la Ville de New York

⁶⁷ « *The Board of Directors shall adopt a form of proprietary lease to be used by the Corporation for the leasing of apartments of the Corporation to shareholders-tenants* ». (Section 8.01, By-laws of MHA II)

⁶⁸ « *Each new Shareholder must certify in writing to the Corporation, under penalties of perjury, that (s)he intends to occupy his or her unit as his or her principal and primary place of residence. (...) For the purposes of these paragraphs, "primary residence" is defined as follows: (a) Shareholder is domiciled at the Apartment or (b) if not domiciled at the Apartment, Shareholder had spent more than 183 days in preceding calendar year at the Apartment, unless the Shareholder is in active service in the Armed Forces of the United States or began occupancy of the unit during the preceding calendar year, and (c) Shareholder must designate the unit as his or her taxpaying address* » (Section 10.05, By-laws of MHA II).

représentée par son Département du logement, de la préservation et du développement (HPD). L'une d'elle concerne l'encadrement de la sous-location : « *MHA II doit interdire à ses actionnaires de sous-louer leur logement pour une période excédant un an, à moins que le Conseil d'Administration de MHA II, à sa discrétion, n'accorde une extension pour une année supplémentaire à condition que les actionnaires ne sous-louent pas leur logement à des ménages dont le revenu annuel dépasse 80% du revenu médian (AMI), et que par la suite, après une telle sous-location, l'actionnaire doive résider dans le logement pour une période de deux ans avant d'autoriser toute nouvelle sous-location* »⁶⁹ (Accord réglementaire du 18 juillet 2012).

Les actionnaires-propriétaires doivent régler des charges de maintenances mensuelles⁷⁰ incluant les taxes immobilières et les factures d'eau, de fuel et d'électricité qui sont mutualisées par MHA I pour réaliser des économies d'échelle. Ces charges sont actuellement comprises entre 420 \$ et 490 \$ pour un studio et 495 \$ et 545 \$ pour un deux-pièces. En cas de revente ou d'héritage, l'action-logement n'est pas soumise à l'imposition étant donné que c'est une organisation à but non lucratif.

L'action-logement est un titre de propriété qui peut être transmis aux héritiers du propriétaire selon les conditions suivantes : « *si les descendants vivent dans l'appartement du shareholder 2 ans avant sa mort, ils héritent automatiquement de l'appartement sans vérification de leurs revenus. En revanche, si le shareholder a des descendants mais vit seul, les descendants seront soumis aux règles concernant les limites des revenus. S'ils gagnent trop peu ou plus que les limites de revenu permises, ils ne pourront hériter.* » (Entretien avec Brigitte Landou, 9 mai 2014).

Les actionnaires-propriétaires ont la possibilité de réaliser des travaux dans leur logement à condition d'avoir un accord tacite de la coopérative⁷¹. Dispositif plus étonnant, la MHA offre

⁶⁹ « *Sponsor shall prohibit shareholders from subletting Units for a period longer than one year, except the board of directors of the Sponsor, at its discretion, may grant an extension for an additional one year of a previously-approved sublet, provided that shareholders may not sublet Units to households whose the Annual Household Income exceeds 80% of the Median, and provided that after such sublet, the shareholder shall reside in the Unit for a two year period before another sublet will be permitted.* » (Regulatory agreement, 18/05/2012)

⁷⁰ « *Unless and until real estate taxes are billed directly to Shareholders by the City Collector, the Cooperative Board shall promptly pay such taxes as a Common Expense and shall include the amount to be paid on account of a Unit in Common Charges.* » (Section 12.12, By-laws of MHA II).

⁷¹ « *Each Shareholder must obtain prior written approval of the Cooperative Board before making any structural alteration, addition, improvement or repair, in or to this Unit (...). In the event, however, that the Cooperative Board shall fail to answer any written, reasonably detailed request for such approval within 30 days after such request received, such failure to respond shall constitute the Cooperative Board's consent thereto.*» (Section 12.02, By-laws of MHA II).

la possibilité à ses actionnaires de réaliser un prêt en hypothéquant leur action-logement⁷², en notifiant simplement le Conseil d'Administration si cela ne risque pas de « *limiter ou d'affecter les droits de l'emprunteur sur son créancier* »⁷³. Cette hypothèque doit se faire sous certaines conditions (être à jour dans le règlement des charges et refléter la valeur de l'action et non la valeur de marché de l'appartement). En revanche, la MHA en tant qu'entité n'a pas le droit d'hypothéquer tout ou partie du patrimoine de la coopérative⁷⁴.

Enfin, conformément aux principes du *community land trust*, la contrainte principale sur l'action-logement réside dans les conditions de sa revente : les statuts du MHA II prévoient que seuls peuvent acheter des parts les ménages ayant des revenus inférieur au 80% du revenu médian local (AMI)⁷⁵. Il est également indiqué que pour réaliser une vente, le ménage doit négocier selon un ordre de priorité ainsi défini : « *Dans la recherche d'un acheteur de son logement, l'actionnaire vendeur doit dans un premier temps négocier avec des personnes de la liste d'attente, s'il y en a. Dans le cas où l'actionnaire vendeur, après un effort de bonne foi, ne peut trouver un accord de vente avec une personne de la liste d'attente, alors l'actionnaire peut vendre à d'autres acheteurs approuvés par le Conseil d'Administration* »⁷⁶ (Section 10.07, Statut du MHA II).

La MHA II dispose d'un droit de premier refus, qui s'apparente à un droit de préemption : « *[MHA II] doit avoir le droit, mais pas l'obligation, d'acheter les actions ou de désigner un acheteur potentiel (...). [MHA II] dispose d'un délai de 90 jours après avoir reçu une notification de rachat pour décider si elle exerce son droit et 60 jours supplémentaire pour accomplir l'achat. Si [MHA II] exerce ce droit de rachat, le logement doit être revendu promptement à un acheteur éligible* ». ⁷⁷ (Section 10.03, Statut du MHA II).

⁷² « *Each Shareholder shall have the right to mortgage the Appurtenant Share(s).* » (Section 13.01, By-laws of MHA II).

⁷³ « *Except as otherwise expressly provided for herein, no consent or approval by any mortgagee shall be required with respect to any determination or act of the Cooperative Board or any Shareholder, provided, however, that nothing contained herein shall be deemed to limit or affect the rights of any mortgagee against her mortgagor* » (Section 13.06, By-laws of MHA II)

⁷⁴ « *The terms and conditions contained in this Section, however, shall not apply to Sponsor* » (Section 13.01, By-laws of MHA II).

⁷⁵ « *The Appurtenant Shares to a cooperative unit may only be transferred or sold to an eligible applicant or applicants whose income does not exceed 80 percent (80%) of the median income for the New York City metropolitan statistical area ("AMI").* » (Section 10.05, By-laws of MHA II).

⁷⁶ « *In seeking a purchaser for his/her unit, the selling Shareholder shall first seek to negotiate a sale with persons on the Corporation's waiting list if there is one in effect. In the event that the selling Shareholder, after a good faith effort, cannot agree to the terms of sale with a person on the waiting list, then the Shareholder may sell to any other purchasers approved by the Board of Directors.* » (Section 10.07, By-laws of MHA II).

⁷⁷ « *Sponsor shall have the right, but not the obligation, to purchase Appurtenant Shares, or to designate an eligible purchaser thereof, for the amount specified below, other than for the transfers between members of the*

2. Le prix de départ de l'action-logement

Nous souhaitons à présent nous intéresser à ce qui constitue la grande singularité du Cooper Square CLT, à savoir son modèle économique. Si le modèle classique du CLT prévoit que le prix des logements doit être diminué de la charge foncière, force est de constater que le Cooper Square est allé beaucoup plus loin puisque les actions ont été émises au départ selon deux prix différents : 250 \$ pour les locataires initiaux (*insiders*) et 1800 \$ pour les nouveaux ménages accédants de la coopérative (*outsiders*).

Ces prix paraissent incroyablement bas pour devenir propriétaire d'un appartement dans une ville globale comme New York, qui plus est sur l'île de Manhattan. Ce choix est certainement discutable, mais il se justifie par le fait qu'au moment où la ville a accepté de se séparer des 21 immeubles au bénéfice des habitants organisés en coopérative, deux options étaient alors possibles selon Valerio Orselli, Directeur exécutif du MHA II : « *soit on choisissait de s'organiser de manière autonome en créant un système juridique complexe Community Land Trust / Mutual Housing Association pour que la ville soit sûre que les subventions publiques soient protégées ; soit on adhérait au programme municipal TIL (Tenant Interim Lease Apartment Purchase Program) qui nous permettait d'acheter les logements pour 250\$. On a donc choisi la première option, mais en ayant pour objectif d'acheter les logements aux prix de la seconde* » (Valerio Orselli, entretien du 4 avril 2014).

TIL est un programme développé par le HPD permettant aux associations de propriétaires constituées au sein d'immeubles de logements sociaux locatifs appartenant à la ville de NYC de développer des projets de coopératives économiquement viables où les anciens locataires achètent leur logement pour une somme de 250 \$. Avec ce programme, l'association de propriétaires obtient un bail auprès de la ville pour gérer et maintenir les immeubles dans lesquels ils vivent. Le programme TIL propose également des formations en gestion comptable et financière. Les rénovations préalables à la concession sont financées par des fonds de la ville et de l'Etat fédéral et les loyers sont restructurés avant que les immeubles ne soient vendus à la coopérative de sorte qu'elle demeure viable économiquement.

Il est très important de noter qu'en termes de critères sociaux, les objectifs que s'est assigné le *community land trust* sont beaucoup plus ambitieux que les contraintes proposées par le

same resident household. Sponsor shall have ninety (90) days after receiving notice of the firm contract to decide whether to exercise its right and sixty (60) additional days to complete closing of the purchase. Where Sponsor exercises its right to purchase, it shall resell the unit to an Eligible Purchaser promptly. » (Section 10.03, By-laws of MHA II)

programme TIL. En effet, le programme TIL cible des ménages pouvant atteindre jusqu'à 120%, voire 165% du revenu médian de New York (AMI), alors que *le Cooper Square CLT* vise des ménages gagnant moins de 80% du AMI. Pour donner des ordres de grandeur en dollars, un ménage composé d'une seule personne peut acheter une action du Cooper Square s'il gagne moins de 48 000 \$, alors qu'il peut gagner jusqu'à 72 000 \$, voire 99 000 \$ selon certains programmes TIL.

Si les critères sociaux sont plus contraignants pour le Cooper Square, c'est à la fois pour respecter l'esprit du *community land trust* qui s'adresse généralement aux ménages ne dépassant par le seuil de 80%, mais c'est aussi parce que les locataires initiaux étaient généralement pauvres et que les personnes engagées voulaient défendre une population démunie face à la montée du prix du logement. Encore aujourd'hui, les revenus des résidents du *Cooper Square MHA* se situent entre 30 et 40% de l'AMI et le MHA souhaiterait porter ces revenus au-dessus du seuil de 50% de l'AMI.

Le passage au programme TIL suppose également une grande organisation de la part des futurs propriétaires pour faire face à leurs nouvelles responsabilités. Dans certains immeubles, il était apparemment difficile de prévoir une telle transition. Selon Brigitte Landou, actionnaire de la MHA, membre du Conseil d'Administration du CLT, « *passer en programme TIL suppose d'avoir des personnes sérieuses dans l'immeuble pour assurer une bonne gestion. C'était le cas de certains immeubles du quartier du Cooper Square, mais par exemple, dans mon immeuble, il y avait beaucoup de familles en difficulté qui n'étaient certainement pas aptes à pouvoir gérer correctement la coopérative. Je pense que notre solution de mutualiser la gestion des coopératives dans une MHA était la meilleure.* » (Brigitte Landou, Entretien du 4 avril 2014).

Financièrement, si le Cooper Square a pu offrir des actions-logements pour un prix de 250 \$, c'est d'après Tom Angotti, Professeur d'études urbaines à la City University of New York (Graduate Center), « *parce que Cooper Square CLT a eu beaucoup de chance car il n'a pas eu à réaliser un prêt. Cette expérience est exceptionnelle puisque le CLT a bénéficié d'un transfert de propriété pour une somme symbolique et une rénovation de l'ensemble des logements pour un coût de 22 millions d'euros, soit 1 millions d'euros par bâtiment, financés par la Ville de New York.* » (Tom Angotti, Entretien du 9 avril 2014).

3. La formule de prix

Au-delà du prix de départ, il convient de nous intéresser au prix de revente défini par la section 10.05 de MHA II⁷⁸ et pouvant être résumé ainsi : prix d'achat + appréciation selon l'indice des prix à la consommation + la valeur d'éventuels travaux de rénovation, ajustée de leur dépréciation.

Interrogeons-nous sur les possibles évolutions des prix des logements selon cette formule de revente et le prix de départ. Etant donné que les derniers travaux ont été effectués à la fin des années 1990, on pourrait prendre pour hypothèse que certains logements pourraient être refaits autour des années 2020. Prenons par exemple, un ménage qui achète l'action-logement pour 1800 \$, en 2014. Dix ans plus tard (en 2024), le ménage peut réaliser des travaux de rénovation agréé par le MHA à hauteur de 30 000 \$. Supposons pour simplifier que l'indice de l'inflation est fixe à 2% sur la période, trois situations sont possibles qui vont déterminer l'évolution du prix de l'action-logement :

Scénario 1 : le ménage décide de réaliser des rénovations pour continuer à occuper son logement. La valeur de son action-logement va donc être revalorisée en incluant le coût des travaux auquel va être déduit une dépréciation annuelle (disons de 5%).

Scénario 2 : le ménage réalise des travaux et revend son logement juste à la fin des travaux : dans ce cas, étant donné que le nouveau ménage accédant va acheter au prix d'achat intégrant le coût des travaux sans dépréciation, ce sera le nouveau prix d'achat indexé sur l'inflation. La conséquence est que le prix de l'action-logement va augmenter beaucoup plus vite que dans les deux autres options.

Scénario 3 : le ménage décide de ne pas faire de travaux, alors la valeur de son action-logement augmente seulement avec l'inflation.

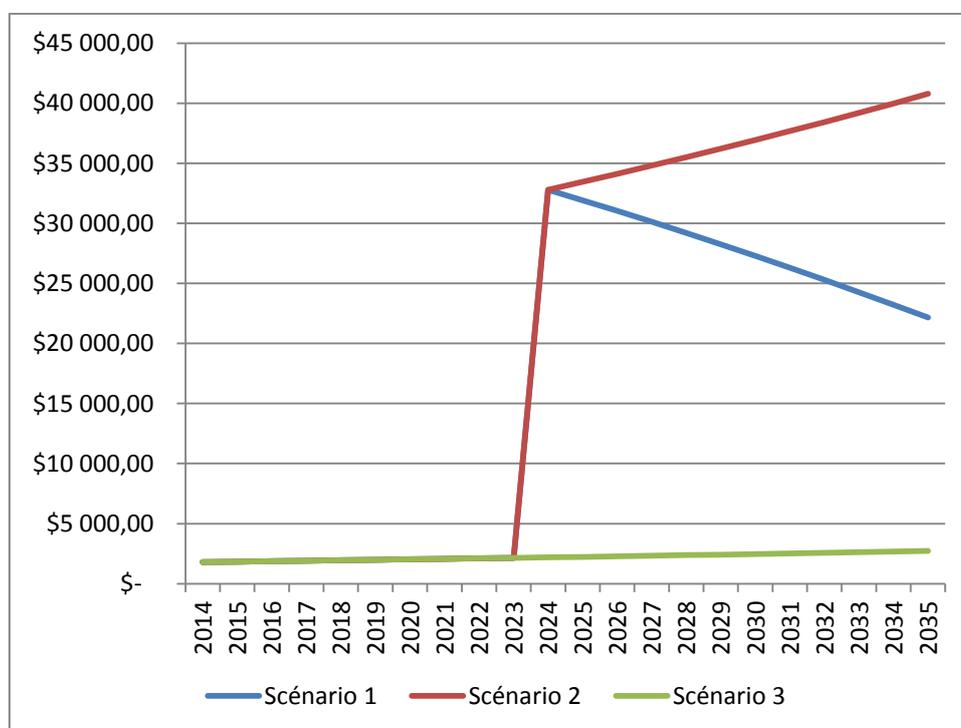
⁷⁸ « the resale price of the appurtenant share(s) of any residential unit can be no greater than the sum of (a) Purchaser's purchase price, plus appreciated value, determined by applying the Consumer Price Index for the intervening time period to the purchase price ; (b) Purchaser's pro rata share of the amortization of any underlying or blanket debt ; and (c) the then current value (based on remaining useful life) of any Board approved capital improvements, adjusted for depreciation, made at Shareholder's expense. » (section 10.05, By-laws of MHA II).

Ainsi en 2034, les actions-logements auront des prix (nominaux) de vente très différents selon les choix effectués par les propriétaires occupants.

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
2014	1 800 \$	1 800 \$	1 800 \$
2024	32 794 \$	32 794 \$	2 194 \$
2034	22 157 \$	40 775 \$	2 728 \$

On constate que dans tous les cas, il n’y a pas d’enrichissement personnel, au sens où le ménage réalisant des travaux gagne dans le prix de vente, ce qu’il a dépensé dans les travaux. Cependant, si le prix de l’option 3 est justifié par l’absence de travaux effectué, la différence de prix entre les options 1 et 2 (du simple au double quasiment) ne peut se justifier par la différence de qualité (en supposant que les ménages aient le même comportement), mais par le choix de revente du ménage ayant effectué les travaux (juste après les travaux en 2024, ou dix ans plus tard, en 2034). Cet exemple nous montre l’importance cruciale de bien penser dès le départ la formule de revente pour éviter que des distorsions non justifiées apparaissent.

Graphique 3.1 – Simulation de l’évolution possible des prix selon trois scénarii



4. Les limites du modèle économique classique du CLT dans une ville globale

Qu'est-il permis de conclure au vu des choix opérés par le Cooper Square MHA II en accord avec la ville pour déterminer le prix de départ et la formule de prix ? Certes, ces choix sont certainement discutables car beaucoup pourront dire qu'il est injuste que quelques-uns bénéficient d'un accès à la propriété pour quelques centaines de dollars. Cependant, la conclusion qui nous paraît la plus importante est certainement de considérer les limites du modèle économique classique du *community land trust* dans une ville globale comme New York.

Comment en effet permettre aux habitants du Cooper Square aux revenus modestes de devenir propriétaires d'un logement alors que les prix médians au m² dépassent 14 000 \$?

Prenons le cas d'un ménage qui souhaiterait devenir propriétaire d'un studio dans le quartier du Lower East Side (où se situe Cooper Square) et qui gagnerait entre 18 050 \$ et 48 100 \$ conformément aux critères de sélection du CLT. Pour un studio de 28 m² (300 pieds carrés), un ménage doit donc déboursier une somme d'environ 390 000 \$ (14 000 \$ /m²).

Prenons le cas d'un ménage situé dans la tranche haute de cette fourchette, autrement dit qui gagnerait 48 000 \$ par an, il pourrait alors consacrer un tiers de ses revenus pour rembourser un crédit immobilier, soit 16 000 \$ par an. Avec 16 000 \$ d'annuité maximale, un ménage peut emprunter aux taux actuels du marché les sommes suivantes jusqu'à 255 000 \$ sur trente ans (voir tableau ci-dessous).

Tableau 3.1 – Simulation de capacité d'emprunt d'un ménage gagnant 48 000 \$

Durée du prêt	Taux d'intérêt	Taux d'assurance	Montant	Coût du crédit
15 ans	2,85 %	0,36 %	186 854 \$	53 086 \$
20 ans	3,05 %	0,36 %	227 047 \$	92 873 \$
25 ans	3,40%	0,36 %	253 771 \$	146 129 \$
30 ans	4,25%	0,36 %	255 393 \$	224 487 \$

Ainsi, même s'ils s'endettent sur trente ans – ce qui ne serait certainement pas une solution viable – le ménage ne pourrait accéder à l'acquisition d'un studio de 28 m² puisqu'il lui

manquerait pas moins de 150 000 \$. Le modèle financier classique du CLT qui valoriserait le foncier à hauteur de 25%, à déduire du coût total du logement ne permettrait pas de résoudre le problème : le studio en question au lieu de coûter 390 000 \$ coûterait 290 000 \$.

Une autre solution aurait pu être de considérer que la charge foncière sur ce logement serait de l'ordre de 45%, ce qui est certainement le cas à Manhattan. Dans ce cas, le studio en question au lieu de coûter 390 000 \$ coûterait 215 000 \$ et pourrait être financé par le ménage en question avec un prêt de moins de 20 ans. Pour autant, si cette solution serait viable pour un ménage gagnant 48 000 \$, autrement dit situé dans la tranche haute des ménages ciblés par le CLT, un logement à 215 000 \$ serait toujours inaccessible pour les ménages situés dans la tranche basse, c'est-à-dire ayant des revenus juste au-dessus de 18 000 \$.

Si Cooper Square a connu une trajectoire historique singulière qui ne l'a pas amené à développer un tel modèle économique, car il s'agissait d'abord de défendre le droit au logement (le slogan du *Cooper Square Committee* est bien « *Here today, Here to stay* »), on peut plus généralement douter de la possibilité de mettre en œuvre concrètement un *community land trust* dans une ville où la spéculation foncière et immobilière est aussi forte qu'à New York. En effet, si on devait lancer aujourd'hui un nouveau *community land trust* à New York ne bénéficiant pas de toutes les circonstances bien heureuses du Cooper Square, quelle collectivité publique serait prête à subventionner la charge foncière à hauteur de 45 ou 50% du coût total du logement pour rendre accessible l'accession à la propriété aux ménages modestes ?

Conclusion

Au terme de notre étude, qui a été conçue comme une recherche exploratoire en vue d'un travail de thèse en Convention Industrielle par la Recherche en Entreprise (CIFRE), nous avons réussi à mettre en évidence que si le *community land trust* constitue un véritable modèle cohérent et systémique, il n'en demeure pas moins qu'il peut varier radicalement selon le contexte local de sa réappropriation. Il est également nécessaire de prendre conscience que ce modèle est encore en évolution : si, dans son modèle classique, il s'est recentré sur les questions de l'habitat en milieu urbain depuis les années 1980, il ne faut pas oublier qu'il s'appliquait à l'origine aux milieux ruraux et agricoles et qu'il se transpose actuellement aux enjeux de l'agriculture urbaine et des espaces commerciaux. Dans le même sens, notre étude de cas du Cooper Square en mettant en évidence sa grande singularité au niveau du montage juridique et sa grande hétérodoxie quant à son modèle économique montre par là-même que le modèle est encore loin d'être définitivement stabilisé.

Ces considérations sont d'une importance majeure pour qui veut tenter de transposer ce modèle dans la législation française. Si nous n'avons pas cherché à aborder cette question directement dans ce mémoire, c'est parce qu'il nous semblait d'abord préférable de bien comprendre le modèle, son évolution et sa circulation, avant toute tentative de transposition. Comme nous l'avons plusieurs fois exprimé au cours de notre étude, la principale difficulté pour une telle transposition semble être d'ordre juridique puisque la législation française est beaucoup plus protectrice du droit prétendument absolu de la propriété que dans la *common law* qui reconnaît le principe de superposition des droits sur le sol. A notre sens, la question centrale qui doit être posée est celle de savoir ce que nous voulons tirer du modèle du *community land trust* : devons-nous être fidèle à l'esprit ou à la lettre du modèle ?

Cette recherche nous a également permis de mettre en évidence les limites du modèle économique du *community land trust* dans les villes globales : à notre sens, on peut difficilement espérer voir un projet de *community land trust* naître dans des territoires où la charge foncière dépasse un tiers du coût total du logement. Cela ne veut pas pour autant dire qu'un *community land trust* est impossible dans une ville globale comme Paris, mais il faudra certainement attendre un éclatement de la bulle foncière et immobilière pour développer une stratégie contra-cyclique de rachat des terrains à tarif préférentiel, comme l'Etat français l'a fait dans les années 1990.

Enfin, à la faveur de cette première recherche, nous nous proposons dans le cadre d'une thèse CIFRE d'étudier l'introduction du modèle en France en nous concentrant d'une part sur le modèle économique, à travers des études de faisabilité et des bilans financiers selon les territoires et les populations ciblées, et d'autre part sur le cadre fiscal et juridique permettant de rendre opératoire une transposition légale du modèle en France.

Bibliographie

- ANIL, 2011, « *Comment cibler les aides locales à l'accèsion à la propriété ? Guide à l'attention des collectivités locales* ».
- ANIL, 2005, « *Des clauses « anti-spéculatives » aux clauses « anti-dépréciation » dans les contrats de vente* ».
- ANGOTTI T. & JAGU, C., 2007, *Community Land Trusts and Low-income Multi-family Rental Housing: The Case of Cooper Square, New York City*, Lincoln Institute of Land Policy (Working Paper WP07TA1)
- ANGOTTI, T., *The right to Housing*, in GOLDIN F. (dir), 2014, *Living in a Socialist USA*.
- APGAR, W., 2004, *Rethinking Rental Housing: Expanding the Ability of Rental Housing to Serve as a Pathway to Economic and Social Opportunity*, Joint Center for Housing Studies, Harvard University.
- ATTARD, J.-P., 2012, *Dissociation de la propriété du sol et du logement : Transposition des pratiques des community land trusts aux activités de l'Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France*. Etablissement Public Foncier, Ile-de-France
- ATTARD, J.-P., 2013, « *Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts* », *Mouvements*, 2013/2 n° 74, p. 143-153.
- BROWNE, R., 1901, *Abraham Lincoln and the Men of His Time*.
- BUHOT, C. ADEF, *Démythifier le foncier, Etat des lieux de la recherche*, 2012.
- COMBY, J., *La vraie déclaration de 1789*.
- COMBY, J., 1990, « *L'impossible propriété absolue* », in *Un droit inviolable et sacré*, Adef.
- DAVIS, J. E., 1982, *The Community Land Trust Handbook*, with multiple authors, The Institute for Community Economics, Rodale Press).
- DAVIS, J. E., 1994, *The Affordable City: Toward a Third Sector Housing Policy*, Temple University Press.

DAVIS, J. E., 2006, *Shared Equity Homeownership: The Changing Landscape of Resale-restricted, Owner-occupied Housing*, Montclair, NJ: National Housing Institute.

DAVIS, J. E., 2008, *The City-CLT Partnership: Municipal Support for Community Land Trusts*, with Rick Jacobus, Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy.

DAVIS, J. E., 2009, *Lands in Trust, Homes That Last*, with Alice Stokes, Burlington, VT: Champlain Housing Trust.

DAVIS, J. E., 2010, "More Than Money: What Is Shared in Shared Equity Homeownership?" ABA Journal of Affordable Housing and Community Development Law 19 (3&4).

DAVIS, J. E., 2010, *The Community Land Trust Reader*, published by the Lincoln Institute of Land Policy.

DAVIS, J. E., 2012, *Definition, description, and discussion of "shared equity homeownership"* written for the Encyclopedia of Housing (Second Edition), Andrew T. Carswell, ed., Los Angeles, CA: Sage Publications, Inc., 666-670.

DAVIS, J. E., 2014, *Origines and Evolution of the Community Land Trust in the United States*.

FOLDY, E., & WALTERS, J., 2004, *The Power of Balance: Lessons from Burlington Community Land Trust*, Research Center for Leadership in Action, Wagner School, New York University.

GEORGE, H., 1879, *Progress and Poverty*.

GEORGE, H., 1883, *Social Problems*.

HOORENS, D., 2013, *Le « modèle économique HLM », un modèle à suivre*, in Revue de l'OFCE / Débats et politique – 128.

HOWARD, E., 1898, *Tomorrow A peaceful path to real reform*.

JACOBUS, R. & BROWN, M. 2007, *City Hall Steps In. Local government are embracing community land trusts to promote and preserve affordable housing*, Shelterforce Issue #149, National Housing Institute.

JACOBUS, R. & DAVIS, J. E., 2010, *The Asset Building Potential of Shared Equity Home Ownership*, Asset Building Program.

MARCUSE Peter, “Spatial justice: derivative but causal of social injustice” [« La justice spatiale : à la fois résultante et cause de l’injustice sociale », traduction : Sonia Lehman-Frisch], justice spatiale | spatial justice | n° 01 septembre | september 2009 | <http://www.jssj.org>

MARCUSE Peter & LOWE Jeffrey (Advised by), *Community Land Trusts in New York City*, May 2012.

MARCUSE Peter, *Community Land Trusts: Empty, Moderate, and Full-bodied*, Blog #38, October 2013. <http://pmarcuse.wordpress.com>

MEEHAN, J., 1996, *Reinventing Real Estate: The Community Land Trust and the Social Market in Land*.

PAINE, T., 1797, *The Agrarian Justice*.

PASTEL, S. J., 1991, *Community Land Trusts : a promising alternative for affordable housing*, in *Journal of Land Use & Environmental Law*, Volume 6.

SASSEN, S., 1990, *The Global City: New York, London, Tokyo* published by Princeton University Press.

SHERRIFF, R. 2010, *An Affordable BeltLine? The Atlanta BeltLine brings much promise to the city of Atlanta, but will elevated housing costs be an unwelcome addition? Atlanta is looking to a community land trust to preserve affordability for the long-term near this new asset*, Shelterforce, National Housing Institute.

SMITH, A. 1776, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*.

TEMKIN, K., THEODOS, B. & PRICE, D., 2011, *A Promising Way Forward for Homeownership: Assessing the Benefits of Shared Equity Programs*, *Community Investments*, Volume 23(1), Federal Reserve Bank of San Francisco

TOPALOV, C., 1974, *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l’analyse de la production capitaliste du logement en France*, Paris, La Haye-Mouton.

TOPALOV, C., 1987, *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

TRANNOY A. & WASMER E., CAE, *Les prix de l'immobilier et les politiques inflationnistes*, 2013.

Annexes

Annexe 1 : Tableau récapitulatif des entretiens

Nom	Rôle ou fonction	Date	Observation
Cooper Square CLT (New York)			
Brigitte Landou	CLT Board member	1 ^{er} avril 2014	Entretien de 3h
Valerio Orselli	Executive Director MHA II	4 avril 2014	Entretien de 2h
Brigitte Landou	CLT Board member	4 avril 2014	Entretien de 3h
Tom Angotti	CLT Board member	9 avril 2014	Entretien de 1h
Brigitte Landou	CLT Board member	9 avril 2014	Entretien de 2h
Brigitte Landou	CLT Board member	9 mai 2014	Entretien de 2h
Valerio Orselli	Executive Director MHA II	12 mai 2014	Entretien de 1h
Tom Angotti	CLT Board member	12 mai 2014	Entretien de 1h

Annexe 2 : Tableau récapitulatif des séminaires

Productions alternatives du logement

29/11/2013 - 9h30 - 17h30

Ecole d'Architecture Paris Val-de-Seine, salle d'expérimentation.

Intervenants :

- Alexandre Neagu (doctorant CRH-LAVUE, architecte) « Le bâtiment comme produit immobilier »
- Jean-Philippe Attard (doctorant CRH-LAVUE, consultant en politiques foncières) « Les Community Land Trusts : un accès foncièrement solidaire au logement »
- Véronique Biau (chercheur CRH-LAVUE) et Anne d'ORAZIO (architecte-urbaniste, maître-assistant associée à l'ENSA Paris-La Villette, doctorante Mosaïques-LAVUE) « L'habitat participatif ou comment se jouer des cadres traditionnels de la production de logements »
- Vincent Laureau (doctorant Mosaïques-LAVUE, architecte « La ville en terre, le cas d'un quartier auto-construit à Bamako au Mali » (sous réserve)
- Martine Chanal (chargée de mission Grand Lyon, DHDSU) « Habitat coopératif » (sous réserve)
- Stéphanie Vermeersch (chargée de recherche CNRS, Mosaïques-LAVUE) et Claire Carriou (maître de conférences Paris Ouest Nanterre, Mosaïques-LAVUE « Perspectives scientifiques pour l'atelier d'Auto-promotion et habitat coopératif : une troisième voie pour l'habitat' » du REHAL

Discutants :

- Christian Topalov (directeur d'études à l'EHESS, directeur de recherche émérite au CNRS)
- Eric Laubé (chargé de cours à l'ENSA Paris-Val de Seine, directeur immobilier Fondation d'Auteuil) (sous réserve)

Université Paris Ouest Nanterre La Défense

UMR LAVUE 7218-Laboratoire Mosaïques

Séminaire de l'axe "Justice sociale, justice spatiale, conflits,
nouvelles sociabilités et nouvelles identifications" du PRES Paris Lumières

Journée d'étude

"Participation citoyenne et Justice spatiale"

13 décembre 2013

10h-17h

Amphithéâtre C, bâtiment G

avec : **Giovanni Allegretti, Université de Coimbra**

Marie-Hélène Bacqué, Université Paris-Ouest Nanterre

Claire Bénit-Gbaffou, Université du Witwatersrand, Johannesburg

Peter Marcuse, Université de Columbia

TALK ON CLT : THE COOPER SQUARE EXPERIENCE

**Thursday, April, 17, 2014
(6 pm – 8 pm)**

New School For Design,
66 5th Ave, New York, NY 10011

Francis Goldin, Founder of Cooper Square Committe
Harriet Putterman, Chairwoman at Cooper Square CLT
Valerio Orselli, Executive Director at Cooper Square MHA
Lynn Lewis, Director of Picture the Homeless

Moderated by Joshua Barndt, student at New School

Vacant Acres Symposium: Advocates From All Over the World!

DAY 1 : APRIL 22, 2014: THE NEW YORK EXPERIENCE

66 West 12th Street, Room 510

1:45 pm – 2:00 pm - Welcome

Alan McGowan, Chair and Professor, Environmental Studies, The New School, NYC
Paula Z. Segal, Director, 596 Acres, Brooklyn

2:00 pm – 3:15 pm - Identifying Opportunities & Facilitating – Transformations : Creating Oases in All Our New Yorks

Moderated by Laura J. Lawson, Chair and Professor of Landscape Architecture, Rutgers University, New Jersey

- The history of community gardening in NYC
Haja and Cindy Worley, Gardeners, NYC Community Garden Coalition
- NYC's unique program for making municipal land available for community use
Nancy Kohn, Director, NYC Parks Department GreenThumb
- Design solutions for transforming community gardens into inclusive space
Martin Barry, Green Infrastructure Fellow, Design Trust for Public Space
- Potential incentives for private land-owners to make their land available to neighbors
Assembly Member Joseph Lentol, New York State Assembly
- Running a farm on a privately-owned vacant lot in Brooklyn
Meera Bhat, Farmer, Prospect Farm, Brooklyn

3:15pm – 4:00 pm - Protecting Community Access to Land: Keeping Our Greens

Moderated by Paula Z. Segal, Director, 596 Acres, Brooklyn

❖ *The role of public trust doctrine & litigation*

- Aziz Dehkan, Executive Director, NYC Community Garden Coalition
- Joel Kupferman, Esq., Attorney for Coney Island Boardwalk Garden, Brooklyn
- Ellen Horan, Gardener, LaGuardia Corner Gardens, Manhattan
- Sara Vacchiano, Esq., Gibson Dunn & Crutcher LLP, Attorneys for LaGuardia Corner Gardens

❖ *Transparency, accountability & legislation*

- Raymond Figueroa Reyes, Board President, NYC Community Garden Coalition

4:00 pm – 5:00 pm - Establishing Long Term Management: In Perpetuity

Moderated by Robert Crauderueff, Crauderueff & Associates, Inc.

- Non-profit ownership and the role of design and capital projects
Chris Vanterpool, Director of Capital Administration, New York Restoration Project
- The land trust model of protection for community property
Demetrice Mills, Board President, Brooklyn Queens Land Trust
- Combining housing and community space through a community land trust on the Lower East Side
- Katy Lyle, Board Member, Cooper Square Community Land Trust
- Building capacity for more community property in New York City
Arvernetta Henry, Member, Picture the Homeless, NYC Community Land Initiative

Conférence 2014 du NCLTN à Cleveland :

Sessions suivies signalées par *

Monday April 28, 2014

- **9:00am - 12:15pm - Stewardship: An Introductory Overview**
 - Adam Palan, Homeowner Services Associate, *One Roof Community Housing*
 - Jaelyn Marcotte, Shared Equity Specialist, *Champlain Housing Trust*
- **9:00am - 12:15pm - Hearts, Stars and Money Trees: Strategic Decisions for Nonprofit Sustainability**
 - Julie Brunner, Housing Manager, *OPAL Community Land Trust*
 - Melora Hiller, Executive Director, *National CLT Network*
- **9:00am - 12:15pm - Engagement: Who Needs It?!**
 - Harry Smith, Director of Sustainable and Economic Development, *Dudley Street Neighborhood Initiative*
 - Staci Horwitz, Program Director, *City of Lakes Community Land Trust*
 - Victoria Balko, Home Owner and Community Engagement Manager, *City of Lakes CLT*
- **9:00am - 11:00am - Equitable Development I - Creating Communities of opportunity**
 - India Pierce Lee, Program Director, *Cleveland Foundation*
 - Michael Spotts, Senior Policy Analyst, *Enterprise Community Partners*
 - Patrick Maier, Executive Director, *Innovative Housing Institute*
- **9:00am - 11:00am - First Mortgage Technical Course***
 - Michael Brown, Partner *Burlington Associates in Community Development*
- **11:15am - 12:15pm - CLTs and Limited Equity Housing Cooperatives***
 - Sandy Bishop, Executive Director, *Lopez Community Land Trust*
- **11:15am - 12:15pm - What's Behind the Contract: Ground Leases, Deed Covenants & Theories of Change**
 - David Abromowitz, Principal, *Goulston & Storrs*
- **2:30pm - 4:00pm - Roots of the CLT***
 - Lisa Byers, Executive Director, *OPAL Community Land Trust*
 - Michael Brown, Partner *Burlington Associates in Community Development*
 - Tony Pickett, Vice President – Master Site Development, *Urban Land Conservancy*
- **2:30pm - 4:00pm - CLT Storytelling Competition**
 - Beth Sorce, Community & Capacity Building Manager, *National CLT Network*
- **2:30pm - 4:00pm - Advocacy and Organizing: More Critical than Ever**
 - Diane Linn, Executive Director, *Proud Ground*
 - Ethan Handelman, Vice President for Policy and Advocacy, *National Housing Conference*
 - Marcus Presley, Senior Policy Associate, *National CLT Network*
 - Sandra McNeill, Executive Director *TRUST South LA*
- **2:30pm - 4:00pm – Accurate Appraisals**
 - Julie Brunner, Housing Manager, *OPAL Community Land Trust*
- **2:30pm - 4:00pm – CLT Board Development**
 - Brenda Torpy, Chief Executive Officer, *Champlain Housing Trust*
 - Connie Chavez, *National Community Land Trust Network*

Tuesday, April 29, 2014

- **9:00am - 12:15pm - Show me the Money: Increasing Success with Funding and Financing**
 - Andy Slettebak, Director, ICE Revolving Loan Fund, *Institute for Community Economics*
 - Damon Allen, Senior Vice President & Community Investment Officer, *Federal Home Loan Bank of Cincinnati*
 - John Hamilton, Founder & Director, *City First Enterprises*
 - Wes Melville, Director of Strategy, CapNexus, *Partners for the Common Good*
- **9:00am - 12:15pm - Durable Collaborations, Lasting Solutions: How Cities and CLTs Can Partner to Accomplish Common Goals***
 - Allison Handler, Consultant, *Solid Ground Consulting*
 - Jesse Beason, Director of Public Affairs, *Northwest Health Foundation*
- **9:00am - 11:00am - Equitable Development II – Practitioners' Perspective**
 - Aaron Miripol, President & CEO, *Urban Land Conservancy*
 - Selina Mack, Executive Director, *Durham Community Land Trustees*
 - Staci Horwitz, Program Director, *City of Lakes Community Land Trust*
 - Stephen Seed, Program and Outreach Manager, *City First Homes*
- **9:00am - 11:00am - Stewardship: Repairs and Replacement Reserves**
 - Emily Higgins, Director of Homeownership, *Champlain Housing Trust*
 - Robert Dowling, Executive Director, *Community Home Trust*
- **9:00am - 11:00am Defining Success: Program Design and Evaluation for Healthy CLTs**
 - Brett Theodos, Senior Research Associate, *Urban Institute*
- **11:15am - 12:15pm - Ground Lease Feedback**
 - Julie Brunner, Housing Manager, *OPAL Community Land Trust*
- **11:15am - 12:15pm - Stewardship Standards for Affordable Homeownership Programs**
 - Hong Ly, Senior Program Officer, *Cornerstone Partnership*
 - Rachel Silver, Director, *Cornerstone Partnership*
- **11:15am - 12:15pm - Navigating the Network**
 - Beth Sorce, Community & Capacity Building Manager, *National CLT Network*
 - Emily Thaden, Research & Policy Development Manager, *National CLT Network*
 - Jessica Grant, Operations & Member Services, *National CLT Network*
 - Lisa Johnson, Communications & Fundraising Coordinator, *National CLT Network*
 - Marcus Presley, Senior Policy Associate, *National CLT Network*
 - Melora Hiller, Executive Direction, *National CLT Network*
- **2:30pm - 4:00pm - A Discussion of Race: From the Streets of Dreams to the Present**
 - Charlotte Jackson, Deputy Director, *Lower 9th Ward NENA*
 - Evelyn Dobson, Executive Director, *Delray Beach Community Land Trust, Inc.*
 - Jason Reece, Director of Research, *The Kirwan Institute at The Ohio State University*
 - LaShawn Hoffman, Chief Executive Officer, *Pittsburgh Community Improvement Association, Inc.*
- **2:30pm - 4:00pm - Introduction to Resale Formulas***
 - Julie Brunner, Housing Manager, *OPAL Community Land Trust*
- **2:30pm - 4:00pm - Using Data to Work Smart, Tell Our Stories, and Grow the Movement**
 - Jim Mischler-Philbin, CLT Director, *One Roof Community Housing*
 - Rick Jacobus, Consultant, *Cornerstone Partnership*
 - Thane Maxwell, Consultant & Researcher, *Poise Consulting*

- Tiffany Eng, Program Manager, HomeKeeper, *Cornerstone Partnership*
- **2:30pm - 4:00pm - CLT Networks Step Up a Gear in Europe**
- Andy Schofield, Executive Director, *East London CLT*
- David Graham, Chair, *UK Network*
- Hannah Fleetwood, Programme Officer, *UK Network*
- Stephen Hill, Board Member, *National CLT Network & UK Cohousing Network*
- Thomas Dawance, Project Coordinator, *Brussels CLT*
- **2:30pm - 4:00pm - Universal Design: Building Housing That Looks Great and Works for Everyone!**
- Amy Wright, Consultant

Wednesday, April 30, 2014

- **9:00am - 12:15pm - Preserving Affordability through Inclusionary Housing: Policy Design, Program Implementation, and Partnerships**
- Emily Thaden, Research & Policy Development Manager, *National CLT Network*
- Patrick Maier, Executive Director, *Innovative Housing Institute*
- Rick Jacobus, Consultant, *Cornerstone Partnership*
- Robert Hickey, Senior Research Associate, *Center for Housing Policy*
- **9:00am - 10:30am - CLTs & Lease Purchase**
- Miriam Axel-Lute, Editor and Associate Director, *Shelterforce, National Housing Institute*
- Staci Horwitz, Program Director, *City of Lakes Community Land Trust*
- **9:00am - 10:30am - Urban Agriculture**
- Harry Smith, Director of Sustainable and Economic Development, *Dudley Street Neighborhood Initiative*
- Heather Benham, Director of Operations, *Athens Land Trust*
- Jeffrey Yuen, Impact Assessment Coordinator, *New Jersey Community Capital*
- **9:00am - 10:30am - Mergers and Collaborations**
- Bob Harrington, Managing Partner, *La Pianna Consulting*
- Marge Misak, Land Trust Program Director, *Neighborhood Housing Services of Greater Cleveland*
- **9:00am - 10:30am - CLTs & Commercial Properties***
- Alexandra Miller, Principal, *Miller Urban Consulting*
- Michael Brown, Partner, *Burlington Associates in Community Development*
- Michael Monte, Chief Operations & Financial Officer, *Champlain Housing Trust*
- Van Temple, Executive Director, *Crescent City Community Land Trust*
- **10:45am - 12:15pm - For Lease: Rental Housing and Community Land Trusts**
- Nancy Stangle, *Athens Land Trust*
- Wade Patterson, Executive Director, *Sawmill Community Land Trust*
- **10:45am - 12:15pm - Land Banks and Banking Land: Challenges and Opportunities for CLTs***
- Jill Feldstein, Organizing and Advocacy Coordinator, *Women's Community Revitalization Project*
- Jim Rokakis, Director, *Thriving Communities Institute*
- Mike Brady, Vice President of Policy, *Center for Community Progress*
- Miriam Axel-Lute, Editor and Associate Director, *Shelterforce, National Housing Institute*
- Van Temple, Executive Director, *Crescent City Community Land Trust*
- **10:45am - 12:15pm - CDC & CLT Collaborations**

- Emily Seibel, Director, *Yellow Springs Home, Inc.*
- LaShawn Hoffman, Chief Executive Officer, *Pittsburgh Community Improvement Association, Inc.*
- Nate Coffman, Executive Director, *Ohio CDC Association*
- **10:45am - 12:15pm - TA Speed Dating**
- Beth Sorce, Community & Capacity Building Manager, *National CLT Network*
- Harry Smith, Director of Sustainable and Economic Development, *Dudley Street Neighborhood Initiative*
- **12:15pm - 4:30pm - Afternoon Tours**
- Marge Misak, Land Trust Program Director, *Neighborhood Housing Services of Greater Cleveland*



Date :

Samedi 17 mai 2014, 9h30 -13h

Déroulement :

9h30 - 10h – Accueil des participants et introduction

10h - 12h30 – Travail par table ronde thématique Gouvernance, Modèle économique, Bail foncier

12h30 - 13h - Restitution des productions des tables rondes et organisation de la poursuite du travail au-delà de l'atelier

Animation des tables rondes par les administrateurs de l'association :

Franck Baltzer, Mehdi Humez-Boukhatem, Jean-Philippe ATTARD

Lieu et accès :

Salle : Centre international de culture populaire (CICP)

Adresse et plan : 21 ter rue Voltaire 75011 PARIS

Métro : rue des boulets

**Annexe 4 : Articles proposés à l'Assemblée Nationale (adopté)
et au Sénat (refusé) créant les Organismes de Foncier Solidaire**

APRÈS ART. 77

N° 1185

ASSEMBLÉE NATIONALE

6 septembre 2013

ACCÈS AU LOGEMENT ET URBANISME RÉNOVÉ - (N° 1329)

Commission	
Gouvernement	

Adopté

AMENDEMENT

N° 1185

présenté par
Mme Linkenheld

ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L'ARTICLE 77, insérer l'article suivant:

Le titre II du livre III du même code est complété par un chapitre IX ainsi rédigé :

« Chapitre IX

« *Art. L. 329-1.* – Les organismes de foncier solidaire sont des organismes sans but lucratif agréés par le représentant de l'État dans la région, qui, pour tout ou partie de leur activité, ont pour objet d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs conformément aux objectifs de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation.

« L'organisme de foncier solidaire reste propriétaire des terrains et consent au preneur, dans le cadre d'un bail de longue durée, s'il y a lieu avec obligation de construire ou de réhabiliter des constructions existantes, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements, à usage d'habitation principale ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale, sous des conditions de plafond de ressources, de loyers et, le cas échéant, de prix de cession.

« L'organisme de foncier solidaire peut bénéficier de la décote prévue à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques.

« Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les organismes fonciers solidaires (OFS) sont des organismes d'aménagement foncier dont le principal objet est de mettre à disposition du foncier, bâti ou non, pour la production de logements abordables, en location ou en accession à la propriété, tout en préservant leur accessibilité économique sur le très long terme, au fil des locations ou des reventes.

Pour y parvenir, l'OFS mobilise le bail emphytéotique permettant la dissociation de la propriété du foncier et du bâti pour limiter le coût des logements.

Les OFS sont sans but lucratif et poursuivent une mission d'intérêt général. Ils ont vocation à conserver en patrimoine le foncier acquis. Les logements sont destinés aux ménages sous plafond de ressources et de loyers.



Projet de loi

N° 482

Accès au logement et urbanisme rénové

18 octobre 2013

(1ère lecture)

Direction de la
séance

(n° 66 , 65 , 29, 44, 79)

En attente de recevabilité financière

AMENDEMENT

C	
G	

présenté par

MM. LABBÉ, PLACÉ

et les membres du Groupe écologiste

ARTICLE 77 BIS

Rédiger ainsi cet article :

Le titre II du livre III du code de l'urbanisme est complété par un chapitre IX ainsi rédigé :

« CHAPITRE IX

« Art. L. 329-1. – Les organismes de foncier solidaire sont des personnes morales de droit privé sans but lucratif ou à lucrativité limitée agréés par décision administrative.

« Conformément aux objectifs de l'article L. 3011 du code de la construction et de l'habitation, les organismes de foncier solidaire ont pour objet principal de produire des logements et des équipements collectifs dont le prix d'acquisition est diminué de tout ou partie de la valeur du foncier et d'assurer sur le long terme le maintien de leur accessibilité aux ménages sous condition de ressources.

« Les organismes de foncier solidaire sont compétents pour :

« 1° Acquérir et gérer des terrains bâtis ou non bâtis ;

« 2° Réaliser ou faire réaliser des logements et des équipements collectifs ;

« 3° Consentir sur les biens mentionnés au 1° du présent article des baux de longue durée, s'il y a lieu avec obligation de construire ou de réhabiliter des constructions existantes, conférant au preneur des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements ;

« 4° Conditionner la conclusion des baux mentionnés au 3° du présent article à des clauses d'affectation du bien à l'usage de résidence principale de l'occupant ou à l'usage mixte professionnel et de résidence principale de l'occupant, de plafonds de ressources de l'occupant, de loyers et, le cas échéant, de prix de cession ;

« 5° Assurer l'exécution des clauses mentionnées au 4° du présent article.

« Les organismes de foncier solidaire conservent la propriété des terrains.
« En cas de cession de ses droits par le preneur, un droit de préférence s'exerce au profit de l'organisme de foncier solidaire.
« Art. L. 329-2. – L'activité des organismes de foncier solidaire s'exerce sur le territoire de la région où est situé leur siège social.
« Leurs statuts organisent une gouvernance démocratique prévoyant la participation des parties prenantes aux réalisations de l'organisme ainsi que l'affectation majoritaire des bénéfices à l'objectif de maintien ou de développement de l'activité de l'office et l'impartageabilité des réserves obligatoires constituées.
« Peuvent notamment être associés d'un office foncier solidaire :
« 1° les organismes d'habitation à loyer modéré, les sociétés d'économie mixte mentionnées à l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation ;
« 2° les organismes agréés mentionnés à l'article L. 365-2 ou L. 365-4 du code de la construction et de l'habitation ;
« 3° les Établissements publics fonciers de l'État et les Établissements publics fonciers locaux ;
« 4° les collectivités territoriales et leurs groupements.
« Un décret fixe les modalités d'application du présent article. »

Objet

L'amendement propose une rédaction alternative de l'article 77bis créant les organismes de foncier solidaire (OFS).

Le modèle de l'OFS est le « Community Land Trust » développé à grande échelle aux Etats-Unis depuis 50 ans, et plus récemment au Royaume-Uni et en Belgique. Il désigne une forme de propriété foncière collective détenue par une organisation non marchande contrôlée par les utilisateurs et parties-prenantes (collectivités locales, organismes d'Hlm...).

L'amendement propose de préciser le modèle introduit par l'Assemblée nationale:

- en limitant la lucrativité de ces organismes
- en élargissant leur forme juridique, jusqu'alors réservée aux offices HLM
- en ajoutant à leur objet principal un objet accessoire: la recherche de mixité
- en ajoutant des exigences de gouvernance démocratique, de lucrativité limitée et d'impartageabilité des réserves
- en élargissant leur actionnariat aux établissements publics fonciers de l'Etat et établissements publics fonciers locaux