

DISSOCIATION DE LA PROPRIETE DU SOL ET DU LOGEMENT

TRANSPOSITION DES PRATIQUES DES COMMUNITY LAND TRUSTS AUX ACTIVITES DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER D'ILE DE FRANCE



Rapport réalisé par Jean-Philippe ATTARD



Couverture : photographie du chantier d'une opération ordinaire de renouvellement urbain.

N°66 rue Berzélius, 75017, Paris.

Prise de vue - Jean-Philippe ATTARD.

Jeanphilippe.attard@gmail.com - 39, rue Navier, 75017 Paris - 01 42 63 91 89 - SIREN: 534170006

Sommaire

Sommaire	
Synthèse de l'étude.....	
Introduction	1
Partie 1 : Le modèle du Community Land Trust.....	5
1. Une présentation	5
2. Les valeurs et principes d'action du CLT.	17
3. Histoire du développement du modèle du Community Land Trust sur le territoire des États-Unis	26
4. Le Community Land Trust et la rente foncière : une ramification contemporaine des théories de la socialisation du sol.....	36
5. Retour sur expérience : évaluation des performances économiques du Champlain Housing Trust	59
Conclusion partielle : sécuriser l'accès à la propriété ou sécuriser les ménages par la propriété ?.....	76
Partie 2 : Dissociation et fractionnement de la propriété : histoire des idées et état des lieux des pratiques en France.....	77
1. Une histoire de la « propriété-fonction » et de la « propriété sociale » en France.....	77
2. Examen des pratiques de dissociation de la propriété du sol et des constructions en France	94
Conclusion.....	105

Bibliographie	106
Annexe : bail foncier	112
Table des figures	133
Table des matières	134

Synthèse de l'étude

Le dispositif opérationnel du Community Land Trust rassemble quatre sous-modèles: (1) un modèle juridique de dissociation de la propriété du sol et des constructions ; (2) un second modèle juridique de fractionnement de la propriété ; (3) un modèle économique de production de logements abordables sur le très long terme par immobilisation du capital financier dans le foncier et encadrement du prix de revente ; et enfin (4) un modèle de gouvernance démocratique de l'organisation, et de concertation des résidents autour des projets de construction.

Les actions d'un CLT sont structurées par un certain nombre de valeurs exprimées dans les manuels techniques partagés à l'échelle du réseau national des CLT et dans les documents officiels régissant les activités de chacune de ses entités. Ces valeurs et principes d'action sont les suivants : la propriété occupante; l'inaliénabilité du foncier - justifiée par l'instauration d'un lien juridique alternatif à la propriété foncière individuelle, le *trust*, en vue d'administrer perpétuellement le sol dans l'intérêt de la communauté locale; la conciliation des intérêts légitimes de la collectivité (préservation de l'investissement public, renforcement de la stabilité résidentielle, préservation de l'accessibilité économique) et des intérêts des propriétaires qui ne se résument pas à la recherche d'une plus-value ; enfin, la responsabilité continue du CLT en tant qu'administrateur du foncier devant l'assemblée de ses membres – rendant les principes du CLT exécutoires.

La mise en forme du dispositif opérationnel du CLT et la constitution d'un ensemble de valeurs stables sont à la fois les fruits d'une histoire nationale et d'un débat d'idées transatlantique. C'est sur un socle d'idées élaborées entre la seconde moitié du XIX^{ème} et les années 1940 que s'est construit le modèle spécifique du CLT. Mais il faut attendre la fin des années 1980 pour voir muter ce modèle qui n'a alors donné naissance qu'à une poignée de réalisations en milieu rural, en un vigoureux mouvement recentré sur les questions de logement en milieu urbain et fort à ce jour d'environ 250 représentants.

Les initiateurs du CLT se revendiquent de certains penseurs dont les écrits appartiennent aux théories de la socialisation du sol. Il est possible d'envisager le modèle comme une réactualisation de ces théories. Les évaluations des performances du CLT de la ville de Burlington produites à ce jour nous permettent de tester cette hypothèse et de conclure positivement que le CLT parvient à transformer la valeur du foncier (rente et plus-value) en un bénéfice collectif dont l'une des manifestations est la préservation de l'accessibilité économique, pour les ménages à très faibles ressources, des logements bâtis sur son sol.

Les approches de la propriété mobilisées par les CLT ne sont pas étrangères à la France et à son droit qui peuvent constituer un terreau favorable à la transposition du modèle. Les conceptions d'une « propriété-fonction » et d'une « propriété sociale » n'ont cessé d'irriguer les débats depuis la Révolution, si bien qu'on puisse difficilement les considérer comme des tendances marginales. En outre, les études menées sur le sujet confirment un ancrage des pratiques de dissociation de la propriété parmi les opérateurs, mais dont l'application demeure très hétérogène. Le CLT fournit un modèle inspirant d'unification des pratiques de mise à disposition du sol.

Introduction

C'est par anticipation, et en prévision du renouvellement de son Programme Pluriannuel d'Intervention que l'Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France ouvre un chantier de réflexion sur les modes de mise à disposition du foncier susceptibles de présenter une alternative à la cession du sol à un opérateur.

Soucieux de soutenir la production de logements, et attentif à l'emploi de la valeur ajoutée issue des politiques foncières publiques, c'est ainsi que l'EPF aborde les dispositifs de mise à disposition du foncier via des baux de long terme. Ce faisant, il développe une approche originale qui se distingue à la fois de l'esprit avec lequel ont été conçus les instruments juridiques français de dissociation de la propriété du sol et des constructions, et des questionnements soulevés par les rares études menées sur le sujet de la concession d'usage des sols.

- ***La spécificité du questionnement de l'EPF par rapport à l'esprit des textes régissant la dissociation des murs et du sol***

Un rapide retour sur les débats préparatoires à la Loi n°64-1249 du 16 décembre 1964 introduisant le bail à construction permet de faire apparaître le questionnement de l'EPF dans toute sa distinction. Rappelons que le bail à construction est un instrument spécifiquement dédié au logement, et que sa création vient en compensation des faiblesses du bail emphytéotique qui, bien que plus ancien, n'a connu jusqu'en 1964 qu'une application à la marge des politiques foncières en France.

A une époque où le recours à l'expropriation atteint ses limites, et face à l'urgence de mobiliser du foncier pour maintenir les objectifs de construction de logements, le bail à construction propose une association de la sphère publique et des propriétaires fonciers privés pour répondre à l'impératif d'aménagement. Les propriétaires privés « apportent » le sol et sont, en contrepartie, intéressés aux résultats de l'opération.

La logique économique qui sous-tend le projet vise certes une limitation de la hausse des valeurs foncières, mais ne se positionne pas par rapport à l'enjeu de répartition des plus-values d'aménagement. Sur ce point, le ministre de la construction de l'époque, Jacques Maziol, ne laisse planer aucune ambiguïté: « Je disais à l'instant que la multiplicité des transactions, les ventes et les reventes, parfois même l'expropriation des sols, étaient une cause de hausse du prix du sol. Pour parvenir à limiter cette hausse excessive, on pense tout naturellement à diminuer le volume des transactions. Pour ce faire, on est naturellement amené à imaginer que l'on construira sur un terrain sans l'avoir acheté. De là, la notion de dissociation entre la propriété du sol et l'usage qui est fait de ce sol¹. »

Le ministre conclut sa démonstration en reconnaissant que le projet de loi « fait la part belle aux propriétaires, mais [que] c'est une part légitime. » La captation des plus-values issue de l'aménagement apparaît comme l'une des prérogatives liées au statut de propriétaire.

¹ Journal Officiel, « Compte rendu intégral de la 62^{ème} séance. Rapport intégral », 2^{ème} séance du lundi 29 juin 1964, p.2353.

Le bail à construction est donc conçu comme un moyen d'alléger les dépenses publiques foncières en évitant d'acheter le terrain nécessaire aux opérations. La problématique de l'EPF est toute autre. L'enjeu n'est pas la maîtrise foncière par association de capitaux privés, mais la recherche de modes d'allocation du foncier alternatifs à la cession aux opérateurs, dans une perspective de régulation des revenus du sol (rente et plus-value).

- ***Un objet commun mais des commandes publiques diversifiées : l'originalité du positionnement de l'EPF***

La dissociation de la propriété du sol et du foncier ne semble pas avoir été fermement constituée en objet d'investigation. Depuis les années 1960, on peut recenser une demi-douzaine d'études initiées par différents ministères et abordant plus ou moins directement la question de la dissociation des propriétés foncières et bâties en France. Les recherches réalisées à la fin des années 1990 par l'ADEF et le CREPAH sont celles qui présentent le plus d'intérêt dans le cadre de notre mission.

Concernant les premières, la commande passée par le ministère invitait à considérer le foncier comme un bien de placement comme un autre, mais dont le rendement stable et relativement sécurisé pourrait attirer un certain profil d'investisseurs privés. D'une certaine manière, ce questionnement reste assez fidèle à l'esprit du législateur. La seconde étude est quant à elle focalisée sur le logement social et rend compte du recours à la concession d'usage des sols par les bailleurs dans leur activité de production de logements.

Cette mise en perspective permet d'apprécier toute la spécificité du questionnement de l'EPF qui privilégie la maîtrise publique du sol à la mobilisation d'investisseurs privés, et substitue une logique de subventionnement à une logique de rentabilité.

- ***Le Community Land Trust : un modèle inspirant à bien des égards***

En réponse à la volonté de l'EPF d'accroître le panel des outils d'action foncière à sa disposition, il a semblé opportun d'aller chercher des enseignements du côté des acteurs fonciers étrangers qui ont une pratique plus ancienne, et plus éprouvée aussi, de la dissociation des propriétés foncières et bâties.

Au regard des orientations fixées par l'EPF (maîtrise foncière publique, dissociation de la propriété du sol et des murs, mise à disposition du foncier par des baux de long terme, et régulation de la circulation de la valeur ajoutée issue des projets d'aménagement publics au profit de la qualité du cadre de vie des habitants) le Community Land Trust (CLT) constitue un élément de comparaison de référence.

En effet, ce modèle d'action foncière qui vit le jour à la fin des années 1960 aux Etats-Unis combine à la fois (1) un modèle juridique de dissociation de la propriété du sol et des constructions ; (2) un second modèle juridique de fractionnement de la propriété ; (3) un modèle économique de production de logements abordables sur le très long terme par immobilisation du capital financier dans le foncier et encadrement du prix de revente ; et enfin (4) un modèle de gouvernance démocratique de l'organisation et de concertation des résidents autour des projets de construction.

Les caractéristiques opérationnelles du modèle du CLT semblent apporter des éléments de réponses à chacune des dimensions du questionnement ouvert par l'EPF.

Au-delà du cadre stricto-sensu de la présente commande, le Community Land Trust apparaît comme un modèle d'action compréhensif des stratégies patrimoniales des ménages et de la conséquence qui en découle: la redéfinition de la place du logement dans la société. Le rôle dévolu à la propriété du logement (et du foncier résidentiel) par les ménages doit être pensé en relation avec l'état du modèle social en vigueur. Dans un contexte de forte incertitude sur la pérennité du système de prévoyance « providentiel » actuel, la propriété du logement est de plus en plus recherchée pour sa fonction de garantie individuelle contre les aléas de la vie. Concernant le cas particulier de l'après-vie active, « la possession d'un bien immobilier est le premier gage d'une retraite sereine citée par les Français² », loin devant la constitution d'une épargne et le mécanisme de la répartition. Mais la recherche de solutions de sécurisation individuelles via la propriété du logement est un phénomène qui dépasse largement la seule sphère des représentations.

² D'après un sondage IPSOS COREM d'avril 2009, cité par BOULAY Guilhem, 2011, *Le prix de la ville. Le marché immobilier à usage résidentiel dans l'aire urbaine de Marseille – Aix-en-Provence (199-2010)*, thèse de doctorat dirigée par Bernard Morel, université Aix-Marseille I, p.36.

S'interrogeant sur la viabilité d'un mécanisme de financement des retraites reposant exclusivement sur la jouissance individuelle des revenus de leur patrimoine par les ménages, le chercheur britannique John Doling se demande ce que l'on peut dire « du potentiel du patrimoine immobilier pour répondre aux besoins des Européens âgés en termes de revenus ? Tout d'abord, [qu'] il ne s'agit pas seulement d'un potentiel, mais bien, dans une certaine mesure, d'une réalité. Lorsqu'ils atteignent l'âge légal de la retraite, près de trois quarts des ménages sont propriétaires de leur logement et perçoivent de ce fait un revenu en nature sous la forme du flux de services dont ils bénéficient par ce logement³. » Mais l'auteur conclut son propos en pointant les risques d'accroissement des inégalités de richesse au sein de la population des retraités que renferment de tels choix.

De ce point de vue, le CLT offre une synthèse originale. En tant que modèle d'accession des catégories à faible ressource à la propriété, il satisfait un désir exprimé par les Américains comme par les Français, et reconnaît la place prépondérante qu'occupe désormais le patrimoine immobilier dans la reconfiguration des systèmes de prévoyance.

³ DOLING John, 2012, « Le financement des retraites en Europe : le logement, source de revenu ? », *Retraite et société*, n°62, p.29. La part de la richesse immobilière s'élevait exactement à 72% du patrimoine net des ménages âgés en 2004. Elargi à l'ensemble des groupes d'âges, le logement compte environ pour 50% de la valeur du patrimoine des ménages. Par comparaison les actions ne représentent que moins d'un quart du patrimoine.

Mais contrairement aux propositions favorables à la mise en place d'un système de garantie exclusivement individuelle fonctionnant par capitalisation et centré sur la propriété du logement⁴, le CLT n'abandonne pas le principe de la répartition des revenus, en l'occurrence ceux du sol, en socialisant la rente et en limitant la possibilité de plus-value par le propriétaire du logement au moment de la cession.

De manière plus conjoncturelle, en situation de crise bancaire alimentée par le décrochage des capacités de remboursement de leur emprunt par les primo accédants, le CLT offre une alternative éprouvée et sécurisée de subvention des ménages à faibles ressources par le foncier. A cet égard, l'un des représentants du mouvement, le CLT de la ville de Burlington, dans l'Etat du Vermont, s'est vu décerner le Word Habitat Award (récompense de la branche Habitat de l'ONU) comme modèle innovant d'accession à la propriété « responsable ».

⁴ En recourant à des mécanismes anglo-saxons de type *reverse mortgage* qui consistent à transformer un actif immobilier en liquidités par la création d'une créance, mais dont la mise en œuvre n'est pas sans risque pour le ménage. Sur ces questions voir RONALD Richard, DOLING John, 2010, «Property-based welfare and European homeowners: how would housing perform as a pension? », *Journal of Housing and the Built Environment*, n°25, p.227-241.

▪ **Plan de cette étude**

Ce volume constitue le premier temps de la mission de « transposition des pratiques des Community Land Trusts aux activités de l'Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France » qui nous a été confiée dans le cadre de la présente étude, et sera complété par des travaux de simulation financière et d'adaptation des dispositions juridiques du CLT à l'EPF.

La présente restitution s'organise en deux parties. La première est consacrée au modèle du CLT et met l'accent sur les dimensions, juridiques, économiques et de gouvernance de son fonctionnement. Il s'agit de la partie la plus dense de ce volume. Elle comporte une caractérisation du modèle au regard des théories juridiques et économiques et une illustration de ces théories dans le cadre de l'étude d'un CLT particulier, le Champlain Housing Trust de la ville de Burlington.

Après avoir fait un tour de l'objet « CLT » aussi exhaustif que possible, la seconde partie entame le travail de transposition qui sera poursuivi dans la suite de cette étude. Dans ces développements, nous nous attachons à démontrer que les dispositifs juridiques et les approches de la propriété qui sous-tendent le modèle du CLT ne sont pas étrangers à la France et à son droit. Pour ce faire, nous procédons à un état des lieux des recherches et études menées en France dans les deux champs de la dissociation, et du fractionnement de la propriété. L'idée étant d'avoir une vue d'ensemble des pratiques qui pourront constituer à terme un terreau favorable à la transposition du modèle du Community Land Trust en France.

Partie 1 : Le modèle du Community Land Trust

1. Une présentation

C'est aux Etats Unis, à la fin des années 1960 qu'est entreprise l'élaboration du modèle connu sous le nom de Community Land Trust (CLT). A l'origine, les formes de cette utopie contemporaine sont forgées au sein de réseaux militants en lutte contre les inégalités d'accès à la terre dont pâtissent principalement les ménages et les exploitants agricoles afro-américains. Dans le sillage des penseurs du XIXème siècle favorables à la socialisation des sols, ils remettent en cause la confiscation, par les propriétaires terriens, des bénéfices sociaux et économiques attachés au foncier.

En retour, le projet qu'ils dessinent consiste à changer les relations juridiques qui unissent les individus au sol. La notion de *trust* est supplantée à celle de propriété, jugée trop exclusive et injustifiable au regard d'un bien qui n'est pas le fruit du travail humain. L'artisan de ce changement est le Community Land Trust, société privée à but non lucratif qui, sur son aire de compétence a vocation à acquérir du foncier dans la perspective de le détenir à perpétuité.

Par la suite, le CLT met les parcelles réunies à disposition des membres de la communauté⁵ qu'il sert, via des baux de long terme, et les administre dans l'intérêt de l'ensemble des personnes résidant sur son territoire d'action.

Sur son foncier, le CLT bâtit, ou fait bâtir des logements qu'il vend aux locataires du sol. Le prix des logements cédés se situe significativement en dessous des valeurs du marché par la soustraction de la charge foncière. Le preneur à bail est locataire du foncier, mais propriétaire de son logement. Lors de la revente de son bien, l'éventuelle plus-value que ce dernier réalise est encadrée par des clauses antispéculatives, garantissant ainsi l'accessibilité du logement d'une génération de propriétaires à l'autre.

Ni municipalisation des sols, ni pleine propriété individuelle, le CLT combine un régime de propriété foncière collective avec une propriété individuelle des constructions dont la jouissance est régulée par le bail foncier.

Le CLT est responsable devant l'assemblée de ses membres qui élit démocratiquement les représentants siégeant au conseil d'administration. Ce dernier est tripartite, et se compose pour le premier tiers de locataires du foncier du CLT, pour le second tiers de résidents du voisinage et de sympathisants, et pour le dernier tiers de représentants de la collectivité locale.

⁵ Bien que le terme ne fasse pas consensus, nous choisissons de traduire littéralement *community* par « communauté » pour ne pas surcharger le propos de précautions d'écriture. Nous retenons toutefois une définition étroite du terme : l'ensemble des personnes résidant sur le territoire de compétence du CLT. Que ces individus entretiennent ou non des relations vécues au quotidien, et que ses membres partagent ou non des caractéristiques sociologiques communes.

a) Un panel de définitions

Depuis la première formulation du modèle du CLT par le *International Independence Institute* au début des années 1970, ses caractéristiques ont été agrémentées de nouveaux dispositifs pour aboutir en 1982 à la définition exposée dans le *Community Land Trust Handbook*, considérée comme « classique » par l'ensemble des acteurs du réseau. La définition légale qui interviendra dix ans plus tard en reprend fidèlement les dispositions.

Si les caractéristiques constitutives du modèle se sont stabilisées, il ne semble pas en aller de même des attentes de résultats dont elles sont investies. D'un modèle apparemment universel d'« allocation » des opportunités d'accès à la terre, positionné par rapport à un bien spécifique, le foncier, le CLT devient au gré des définitions un modèle d'action arrimé au secteur de la production du logement. La référence au foncier est désormais synonyme d'ancrage local, l'emphase est mise sur la participation des résidents au contrôle de l'usage des sols, enfin, la sécurisation de l'accès à la propriété par les ménages à faibles ressources s'inscrit durablement parmi les visées du modèle.

Par conséquent, il paraît peu souhaitable de ne s'en tenir qu'à une seule définition du CLT. Il semble au contraire plus utile d'avoir à l'esprit le panel des définitions qui coexistent, et qui sont en quelque sorte le reflet des intérêts et des positions institutionnelles de ceux qui les énoncent.

En outre, la diversité des contextes de mise en œuvre du modèle invite aussi à considérer les définitions qui suivent comme des propositions non exclusives les unes des autres, mais plutôt susceptibles d'être cumulées.

▪ ***The Community Land Trust: a guide to a new model for land tenure in America (1972)***

«Le Community Land Trust est un mécanisme social qui a pour objectif la résolution des questions fondamentales de l'allocation, la continuité et l'échange. Le Community Land Trust est une organisation quasi publique, autorisée par la loi, et dont les missions statutaires consistent en l'administration du foncier pour les générations présentes et futures, en protégeant les droits d'usage légitimes des résidents.

L'objet primordial du Community Land trust n'est pas la propriété commune. Son objet est plutôt de mettre la propriété au service du bien commun, que cela procède ou non par l'instauration d'une propriété commune⁶.»

▪ ***The Community Land Trust handbook (1982)***

«Un Community Land Trust est une organisation créée pour détenir du foncier dans l'intérêt d'une communauté⁷ et dans celui des individus qui la compose.

C'est une société organisée de manière démocratique, avec un comité de membres non exclusif et un conseil d'administration constitué d'hommes de confiance⁸ élus par les membres.

⁶ Cité par DAVIS John E., 2010, *The Community Land Trust reader*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, p. 221.

⁷ Il s'agit de notre proposition pour la traduction de l'expression extrêmement fréquente dans les divers écrits relatifs au CLT «*to hold land for the benefit of a community*».

⁸ Traduction possible du terme *trustee*. Une traduction plus proche des catégories du droit pourrait être : « fiduciaire ».

Le conseil inclut typiquement des résidents du foncier détenu par le Community Land Trust, d'autres résidents de la communauté, et des élus représentant l'intérêt public. Les personnes siégeant au conseil d'administration sont élues pour des mandats de durée limitée afin qu'en dernier lieu, ce soit la communauté qui exerce son contrôle sur l'organisation et sur le foncier qu'elle possède.

Le Community Land Trust entre en possession du foncier par voie d'acquisition ou de donation, et dans l'intention d'en conserver la propriété à perpétuité, plaçant ainsi le foncier en dehors du marché spéculatif. [...] Le foncier est ensuite loué à des individus, à des familles, à des coopératives, à des organisations communautaires, à des commerçants, ou à des organismes publics.

[...] Ainsi, ni le CLT ni le preneur à bail n'emploie le foncier comme on le fait d'une marchandise. Le CLT le détient comme une ressource naturelle sur laquelle il reconnaît à la communauté et aux individus des intérêts légitimes⁹.»

▪ **Définition fédérale (1992)**

« Le Community Land Trust est une organisation communautaire de promotion de logements qui n'est pas soutenue par une organisation à but lucratif, et qui est créée en vue :

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

- de transférer la propriété des constructions bâties sur ces parcelles aux locataires du foncier ;
- 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 faibles ou moyens ;

dont le comité des membres est ouvert à tout adulte résidant dans une aire géographique précisée dans le règlement de l'organisation ; et dont le conseil d'administration :

- inclut une majorité de membres qui sont élus par les membres de l'organisation
- est composé d'un nombre égal de locataires, de membres qui ne sont pas locataires du foncier, et de tout autre catégorie de personnes telle que mentionnée dans le règlement de l'organisation. »

▪ **National Community Land Trust network (2008)**

« Les objectifs d'un Community Land Trust sont de permettre l'accès au foncier et au logement aux personnes qui, sinon, s'en verraient privé ; de renforcer durablement le contrôle des communautés sur les ressources de leur voisinage ; de favoriser la prise d'initiative et la capacité d'action des résidents par leur implication et leur participation à l'organisation ; et de préserver de manière permanente l'accessibilité économique des logements.

⁹ Cité par DAVIS John E., 2010, *The Community Land Trust reader*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, p. 242.

Bien que les actions spécifiques des programmes d'intervention varient d'un CLT à l'autre, le modèle de base est le même. Les CLT proposent une approche équilibrée de la propriété: le trust à but non lucratif possède le foncier et le loue, moyennant une redevance modique, à des particuliers qui, eux, sont propriétaires du bâti construit sur ce sol. »

▪ ***World Habitat Award (2008)***

« Les Community Land Trusts sont des organisations locales à but non lucratif qui possèdent le foncier et les constructions dans une relation de fiducie au bénéfice de la communauté. Non seulement ils garantissent l'accessibilité des logements sur le long terme ainsi que la préservation des subventions publiques, mais encore ils constituent un modèle de location responsable à l'égard des ménages à faibles ressources et un instrument d'engagement collectif et de prise de décision commune couronné de succès.

[...]Le Champlain Housing Trust a accompli un travail de pionnier dans la mise en oeuvre du modèle du Community Land Trust et propose un large éventail de logements abordables disponibles à la location et à l'accession.

Il recherche avant tout à :

- garantir la sécurité du régime de propriété des ménages à faibles revenus à travers un contrôle collectif du foncier ;
- protéger les locataires vulnérables dans les quartiers en voie de gentrification ;
- préserver l'accès à la propriété pour les citoyens modestes ;
- créer de la mixité. »

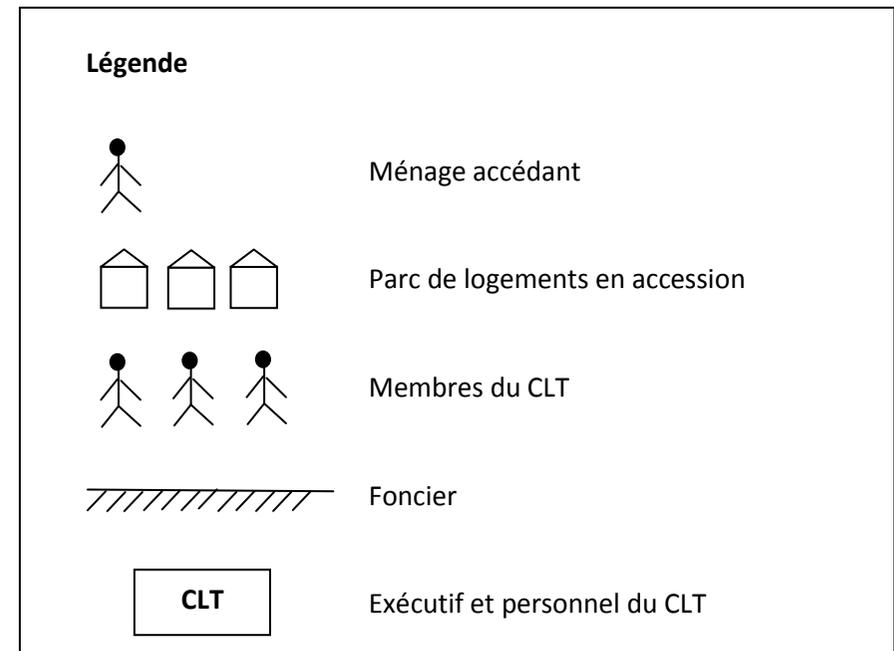
b) Les quatre sous-modèles du Community Land Trust

A la fois sociales, économiques, ou répondant à des enjeux de gouvernance participative, les finalités revendiquées par les différents promoteurs du modèle sont variées. Aussi la question « à quoi sert le CLT ? » n'est-elle sans doute pas l'entrée la plus recommandée pour introduire le modèle. Nous lui préférons la question « comment fonctionne le CLT ? » qui suppose d'en dévoiler les rouages.

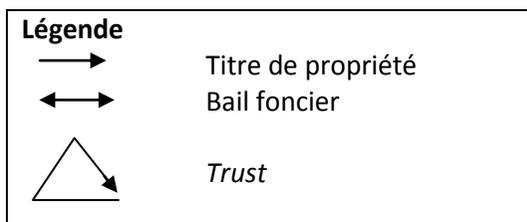
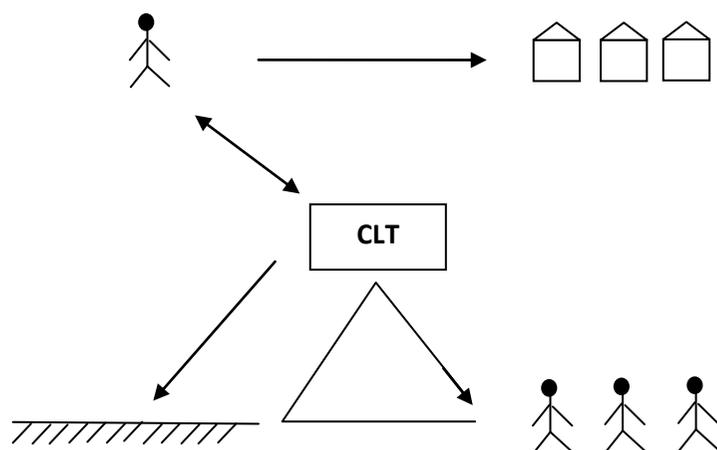
D'une manière générale, le CLT organise des relations entre d'un côté des individus, pris individuellement (les accédants) ou formant un collectif (les membres du CLT), et de l'autre des biens, le sol et les constructions. A l'interface se situe une personne morale, le Community Land Trust. Par une approche, que l'on pourrait qualifier de fonctionnelle et d'a priori (puisque'elle s'intéresse au modèle et non aux expériences *des* Community Land Trusts), on se propose d'établir les différents états du réseau de ces relations qui, tour à tour, unit les biens, les individus et le CLT selon des configurations différentes. Chaque configuration définit un sous-modèle. Et c'est en partant de ces multiples combinaisons organisées en sous-modèle que nous pourrons dériver à terme les finalités du CLT.

Ainsi nous avançons que le modèle global du Community Land Trust renferme quatre sous-modèles issus des différentes configurations de son dispositif opérationnel: (1) un modèle juridique de dissociation de la propriété du sol et des constructions ; (2) un second modèle juridique de fractionnement de la propriété ; (3) un modèle économique de production de logements abordables sur le très long terme par immobilisation du capital financier dans le foncier et encadrement du prix de revente ; et enfin (4) un modèle de gouvernance démocratique de l'organisation et de concertation des résidents autour des projets de construction.

Les graphiques ci-après proposent une présentation schématique de ces différents sous-modèles.



- **Dissociation de la propriété du sol et des constructions et régimes de propriété correspondants**



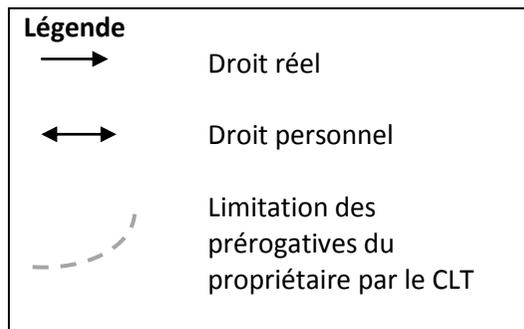
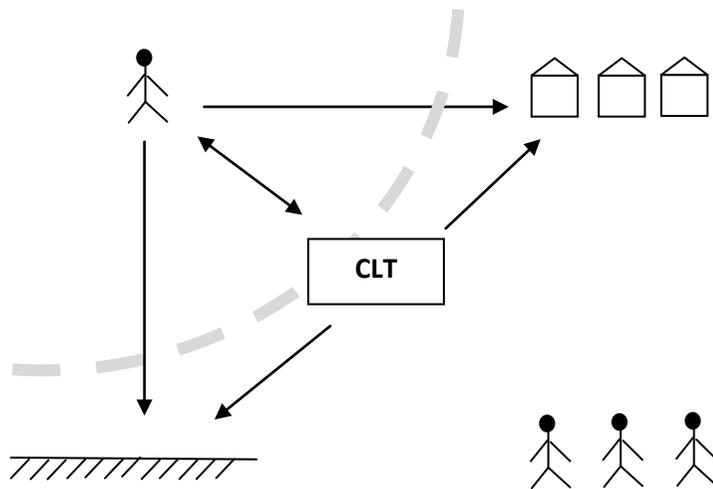
Le CLT opère une scission de l'objet même de la propriété en distinguant le sol des constructions. Cette distinction est redoublée d'une différenciation du régime de détention des biens.

Techniquement, le CLT dispose d'un titre de propriété sur le sol, mais il l'administre selon les principes du *trust*¹⁰, c'est-à-dire dans l'intérêt de ses membres. Le CLT agit donc en *fiduciaire* au service de ses *bénéficiaires* : la communauté des membres. Les bénéfices retirés par ces derniers ne correspondent pas à une distribution individuelle de dividendes, mais renvoient à l'existence d'un parc de logements économiquement abordable et accessible aux prétendants éligibles au regard des critères de ressources fixés par le CLT.

Le ménage accédant dispose, quant à lui, d'un droit de propriété individuel sur le logement.

¹⁰ Pour une définition de la notion de *trust* telle que la mobilisent les CLT, se référer à la section 2 de ce document.

- **Fractionnement de la propriété : distribution non exclusive et non absolue des droits réels sur les immeubles**



Sur le plan juridique, c'est sans doute cet aspect du modèle qui est le plus éloigné du droit de propriété tel qu'on le conçoit et qu'on l'exerce en France. Non seulement le CLT remet en question l'objet du droit de propriété, mais encore il en fractionne les attributs (jouissance, disposition, usage) et redéfinit ses caractères (exclusif, perpétuel, absolu).

Nous convenons que cette comparaison puisse donner l'impression d'une manière peu orthodoxe de saisir le droit états-unien à travers les catégories françaises d'« attribut » et de « caractères ». C'est cependant une façon utile de montrer en quoi le CLT renouvelle l'approche de la propriété pour un observateur français. Qui plus est, cette façon de poser le sujet n'est pas si éloignée du cadre juridique états-unien. Le fractionnement des droits introduit via le bail foncier du CLT brouille les cartes des démembrements de propriété et des mises à disposition habituellement pratiqués outre atlantique.

Le juriste comparatiste Alain Levasseur pose que les catégories du droit des États-Unis de *fee simple*, *life estate* et *term of years* sont très proches, pour les deux premières des notions de pleine propriété et d'usufruit, et pour la troisième de la notion de bail. Or l'arrangement des droits proposé par le CLT ne coïncide pas avec le démembrement du *fee simple* en *life estate*. De même, les droits conservés par le bailleur dans le cadre de cette location via un *term of years* en font un document assez peu ordinaire.

Par ailleurs, concernant la conception de la pleine propriété elle-même, le juriste Philippe Simler souligne que dans le droit anglo-saxon, aussi, le droit de propriété est à « dominante individualiste et libérale ». S'agissant plus précisément des Etats-Unis, l'auteur rappelle qu'à la fin du XVIIIème siècle, « dans les constitutions de plusieurs Etats américains (Pennsylvanie, Virginie, Delaware, Massachussetts), le droit d' "acquérir des propriétés, de les posséder et de les protéger" a été inscrit parmi les droits "naturels, essentiels et inaliénables"¹¹. »

Le modèle du CLT repose sur un agencement original des droits réels¹² du propriétaire et du CLT (non seulement sur le foncier, mais aussi sur le bâti) et des droits personnels (renvoyant aux obligations du preneur de faire, ou de ne pas faire, exposées dans le bail) de l'un sur l'autre.

Le rapport des droits du CLT et du propriétaire ne consiste donc pas en un empilement de prérogatives résultant du droit de superficie. Le Preneur peut par exemple hypothéquer le foncier sous certaines conditions. Par ailleurs, il n'y a plus d'exclusivité des droits réels du propriétaire sur le bâti, ceux-ci sont au minimum restreints par le CLT, au maximum partagés avec lui.

¹¹ TERRE François, SIMLER Philippe, 2006, *Droit civil. Les biens*, Dalloz, 7^{ème} édition, page 115.

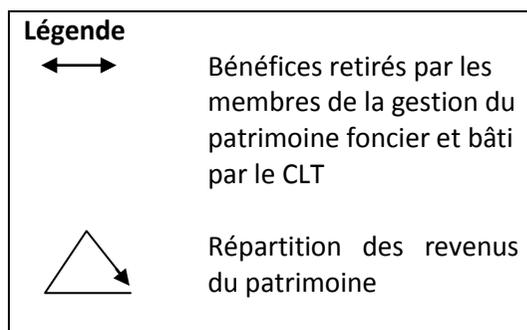
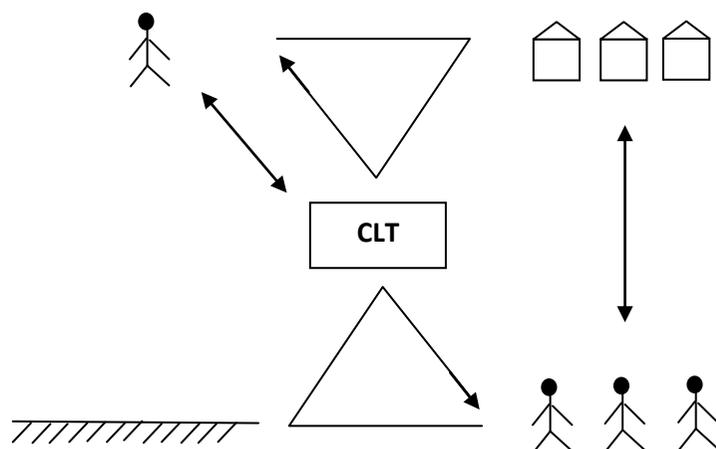
¹² « Le droit réel est celui qui s'exerce directement et immédiatement sur une chose, corporelle ou incorporelle, tandis que le droit personnel – ou droit de créance- implique un lien d'obligation entre son titulaire et une autre personne. On peut dire que le droit réel exprime un rapport direct entre une personne et une chose, pendant que le droit personnel est une relation juridique entre deux personnes, créancier et débiteur », in SIMLER Philippe, 2006, *Les biens*, Presses universitaires de Grenoble, §8.

Le rapport des droits ne relève pas non plus d'un cas de répartition en bloc des attributs de la propriété entre usufruit et nue-propriété. Contrairement au démembrement usuel : le propriétaire-preneur est restreint dans son droit d'usage du foncier et du bâti (l'usus) ainsi que dans sa capacité à effectuer des actes tant matériels que juridiques sur le bâti (le *fructus*). Par exemple, l'usage résidentiel est strictement imposé par le CLT, et la sous-location de son logement par le propriétaire est très encadrée quand elle n'est pas interdite.

Ainsi que le soulignait justement au début des années 2000 l'équipe de recherche missionnée par le PUCA pour étudier sur les « nouvelles formes de propriété » expérimentées à l'étranger (sans toutefois aborder le cas des Community Land Trusts) : « Le fractionnement de la propriété permet de réaliser un partage non plus des attributs du droit de propriété mais des portions quantifiées du droit global de propriété. Le fractionnement de la propriété entre plusieurs mains, par exemple, peut ainsi permettre une modulation de l'accession à la propriété¹³. »

¹³ BENGUIGUI Francine (dir.), 2004, *Démembrer et fractionner la propriété. De nouvelles formes de propriété à la lumière des expériences étrangères*, PUCA, La Documentation française, page 139.

- **Répartition des revenus du patrimoine par immobilisation des actifs financiers dans le foncier et encadrement du prix de cession des logements**

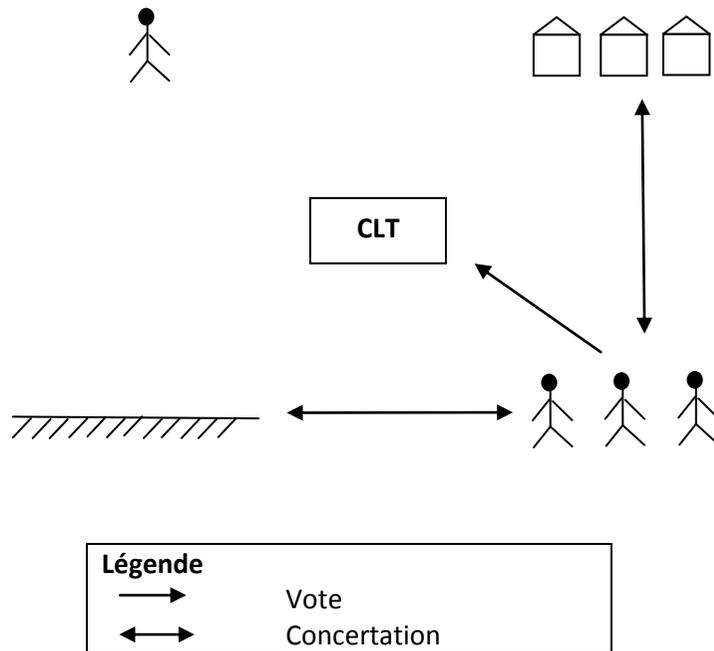


Le modèle économique du CLT repose sur une immobilisation des actifs financiers dans le sol, et une mise hors marché du foncier. Une « richesse commune » venant en déduction du prix du logement est ainsi constituée. Par ailleurs l’encadrement du prix de cession des logements bâtis sur le foncier du CLT garantit une accessibilité permanente du logement tout en permettant un « juste retour » sur investissement au profit du propriétaire.

En retour, le ménage locataire du foncier bénéficie de l’appui du CLT pour se prémunir contre les risques liés à l’accession à la propriété (le risque majeur étant celui de la saisie immobilière). Quant aux membres de la communauté éligibles aux critères de revenu fixés par le CLT, ils bénéficient d’un parc de logements en accession financièrement abordable¹⁴.

¹⁴ Pour une analyse détaillée des opérations de répartition de la rente foncière, dont nous avançons qu’elles relèvent des « théories de la socialisation du sol », se référer à la section 4 de ce document.

- **Vote et concertation : une gouvernance démocratique**



Le CLT se veut démocratique dans la gestion de la structure et participatif concernant la définition de l'usage du sol.

Le vote des membres du CLT est requis de manière ponctuelle, et tous les CLT ne soumettent pas au vote de leurs membres les mêmes décisions. Cependant, la majorité d'entre eux ont recours à l'avis de leurs membres quand il s'agit de : modifier la formule de revente des logements; autoriser exceptionnellement le CLT à vendre des parcelles de terrain ; dissoudre la société ; adopter ou amender le règlement ; élire les directeurs qui siégeront au conseil ¹⁵.

Les modalités de concertation varient d'un CLT à l'autre et dépendent fortement de l'histoire de la constitution du CLT considéré et de la taille de son territoire de compétence. Par exemple, le CLT de la ville de Burlington, dans l'Etat du Vermont, dont l'aire d'action inclut trois comtés représentant plus de 3800 km² ne mobilise dans des processus de concertation que les riverains des nouvelles opérations immobilières.

¹⁵ Informations extraites de SUNGU-ERYLIMAZ Yesim, GREENSTEIN Rosalind, 2007, «A national study of Community Land Trust», Lincoln Institute of Land Policy, working paper, page 23.

c) Séquences d'action du Community Land Trust

Achevons cette présentation du modèle en restituant dans le temps les différentes actions que le CLT entreprend vis-à-vis des accédants à la propriété qui louent son foncier.

Le schéma de la page suivante propose un séquençage en dix actions des activités du CLT. Cette schématisation s'appuie sur un cas réel de réhabilitation conduite par le Champlain Housing Trust (CHT), le CLT de la ville de Burlington dans l'Etat du Vermont.

Commentaire des séquences

Le CLT emprunte aussi d'autres voies pour acquérir du foncier ou des biens :

- 1) a) Le rachat du foncier sur lequel est bâtie la maison d'un propriétaire qui, ce faisant, accepte de satisfaire aux conditions du bail foncier. Cette méthode qui repose sur l'initiative du propriétaire est dite « buyer driven ».
- 2)
- 3) b) L'acquisition à prix préférentiel, voire la dation, de logements réalisés par des sociétés privées de promotion dans des secteurs imposant un certain quota de « logements sociaux ». Cette technique est connue sous le nom d' « inclusionary zoning ».

4) Bon nombre de CLT ont inclus des fonctions de promotion immobilière. Toutefois, le choix de bâtir ou de faire bâtir est fonction du contexte environnant et dépend des relations que le CLT a pu tisser avec les sociétés de construction locales.

5) Le cas envisagé dans le schéma est celui d'une maison individuelle. Concernant les logements collectifs en copropriété (*condominiums*), tous les Etats ne permettent

pas de dissocier la propriété du bâti et du sol. Dans ce cas, le CLT signe avec chacun des propriétaires un contrat (*covenant*) encadrant la revente du bien. Le CLT ne supprime pas l'existence d'un syndicat de copropriété pour la gestion des parties communes.

6	-sans objet-
7	-sans objet-
8	-sans objet-

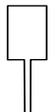
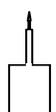
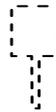
Le CLT repose toujours sur le marché, entendu comme la rencontre d'une offre et d'une demande, pour l'allocation du logement. Le CLT ne tient pas de liste de demandeurs¹⁶. En revanche, la détermination de la valeur d'échange du logement est extérieure à cette rencontre. Elle est entièrement fixée par le bail (évaluation de la valeur marchande et calcul de l'intéressement).

Légende

1 2 3 N° de séquences

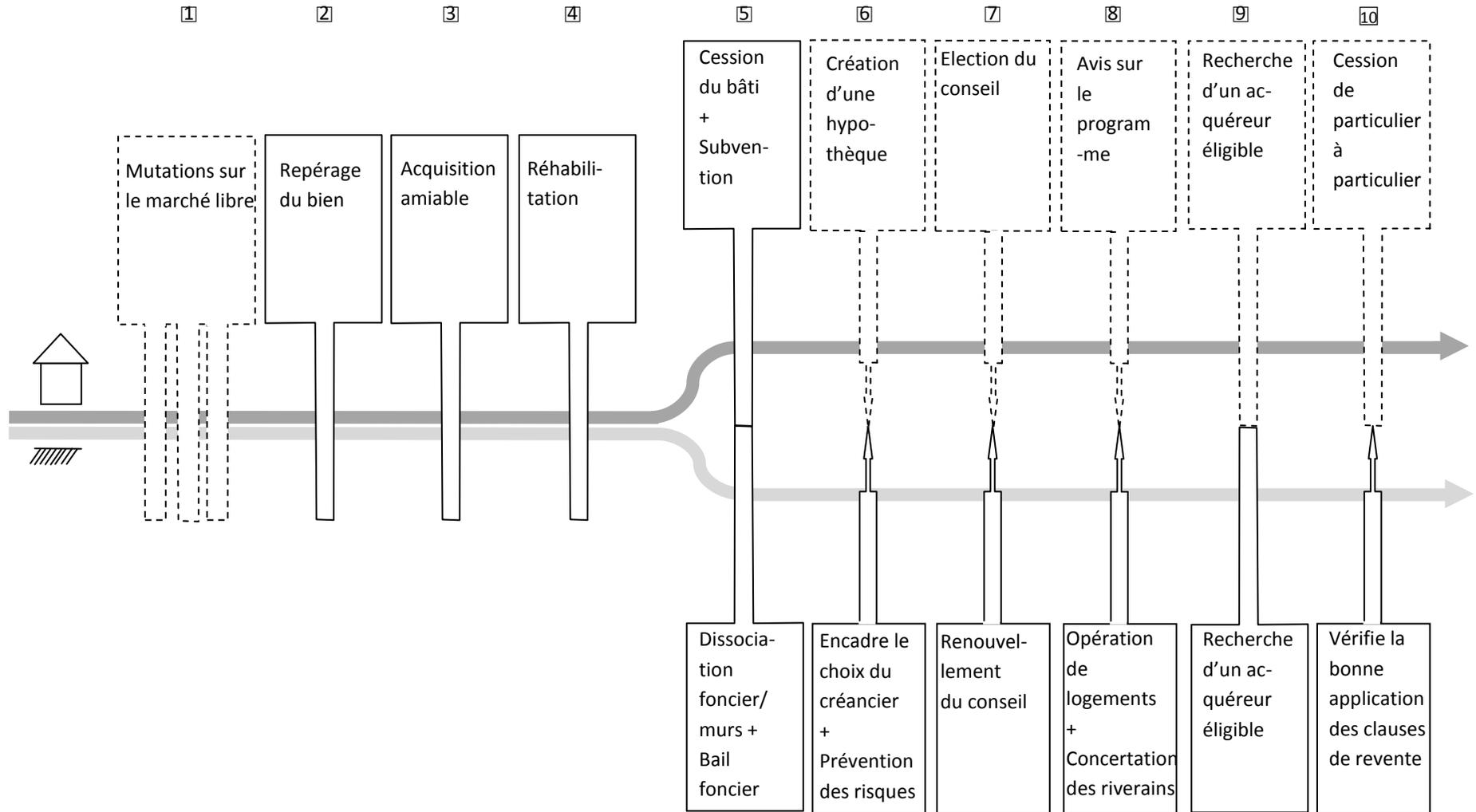
 Propriété du bâti dans le temps

 Propriété du sol dans le temps

			
Action indépendante du CLT	Action du CLT en lien avec le propriétaire	Action indépendante du propriétaire	Action du propriétaire en lien avec le CLT

¹⁶ Les représentants des trois CLT (deux à New York, et un à Burlington) rencontrés à l'occasion d'un séjour de terrain réalisé du 10 au 26 février 2012 confirment l'absence de liste. Il conviendrait de vérifier l'information auprès des CLT qui entretiennent des liens plus étroits (de financement, et de mise à disposition de personnel) avec la municipalité de leur territoire de compétence.

Figure 1: Le CLT en 10 séquences d'actions: cas d'une opération de réhabilitation sur le modèle du CLT de la ville de Burlington, Vermont.



2. Les valeurs et principes d'action du CLT.

La reconstruction du dispositif opérationnel du CLT a constitué le premier temps de notre démarche de compréhension du modèle. Il convient désormais de procéder à l'analyse des valeurs et principes dont celui-ci est investi.

Pour ce faire, nous mobiliserons les ouvrages généraux produits sur le modèle par l'*International Independence Institute*, et l'*Institute for Community Economics* (centres de ressources du mouvement dans ses premières années avant que ne soit constitué le réseau national des CLT), ainsi que les documents officiels du plus important CLT des États-Unis en termes de réalisations: le Champlain Housing Trust de la ville de Burlington¹⁷.

¹⁷ Principalement l'acte de création du CHT, le bail foncier, le règlement intérieur du CHT, et ses divers rapports d'activité recueillis à l'occasion d'un premier séjour de terrain réalisé du 10 au 26 février 2012. Pour une présentation du CHT, se reporter en section 5 de la première partie de ce document.

a) La propriété occupante

A l'instar des autres CLT, le Champlain Housing Trust considère de manière favorable la propriété-occupante. Cette attitude positive à l'égard de ces statuts et modes d'occupation s'explique tout autant par les « bienfaits » (*benefits*) dont elle serait parée que par sa fonction de rempart contre un ensemble de pratiques, elles aussi liées à la propriété, et âprement critiquées par les CLT. La propriété occupante est, en quelque sorte, le versant lumineux de la propriété.

Dans l'argumentaire développé par les CLT, l'exposé des bienfaits de la propriété-occupante cède souvent le pas à la critique de l'investissement locatif de propriétaires absentéistes peu enclins à entretenir leur patrimoine immobilier, ou encore à la dénonciation de la ponction de la rente foncière sous la forme d'un tribut.

Le documentaire *Homes and hands*¹⁸ fournit certainement l'un des meilleurs témoignages de la place dévolue à la propriété-occupante dans le modèle du CLT. Tout d'abord, le modèle du CLT a vocation à renforcer la reconnaissance sociale des ménages défavorisés, et à leur apporter une forme de sécurité et de protection, par le biais de la propriété. Les ménages qui forment le cœur de cible de l'action des CLT doivent donc occuper le bien pour bénéficier de la reconnaissance et des protections liées à la propriété.

¹⁸ COHEN Helen S., CHASNOFF Debra, 2008, *Homes and hands*, New Day Films, 36 minutes. Trois CLT sont enquêtés dans le cadre de ce documentaire, parmi lesquels le Champlain Housing Trust.

Ensuite, le deuxième bienfait dont est investie la propriété-occupante dans l'argumentaire des CLT n'est pas à chercher dans la propriété elle-même, mais dans ses effets, dans ses externalités positives pourrait-on dire. La propriété-occupante est donc aussi affaire de lien social, et de dynamique de cadre de vie.

b) Inaliénabilité du foncier et restriction du prix de cession des logements

Le choix de détenir le foncier à perpétuité renvoie à des motifs de deux ordres : les uns relevant de la philosophie du droit, les seconds enracinés dans la discipline économique.

- **« Trust » et inaliénabilité : une relation juridique spécifique pour un bien spécifique**

La préférence pour l'inaliénabilité s'explique par la nature spécifique du bien considéré, le foncier ; découle de l'instauration d'un lien juridique alternatif à la propriété individuelle pour sa possession, le *trust* ; et doit permettre d'administrer le foncier dans l'intérêt de la communauté locale.

Le foncier un bien rare en quantité finie

« L'Amérique a jadis offert à des millions de personnes une opportunité qui leur était restée jusque-là inconnue – l'accès à la terre et un habitat sécurisé dans lequel elles pouvaient jouir des fruits de leur travail. [...]

Aujourd'hui les choses ont changé. Les vastes réserves foncières disponibles ne sont plus. [...]Le problème auquel fait face la société américaine doit être affronté. Et au cœur de ces problèmes réside le fait qu'un nombre toujours plus grand d'Américains se voit refusé l'accès à la terre et aux bénéfices sociaux et économiques qui y sont attachés¹⁹. »

Cet extrait du second manuel publié par l'*Institute for Community Economics* réemprunte le mythe de la *frontier*, récit fondateur de la nation américaine, et expose une conception à la fois contemporaine et problématique de l'espace où le foncier fait désormais figure de bien rare, en quantité finie et non extensible.

Les auteurs du *Community Land Trust handbook* réitèrent l'engagement de traiter les enjeux économiques et sociaux liés à la rareté du foncier, dans la perspective de l'appel lancé dix ans plus tôt, en 1972, par les rédacteurs du *Guide to a new model of land tenure* : « Si le foncier est limité, alors l'usage de ce bien qui fait l'objet d'une demande sociale toujours plus importante doit être régulé pour le bien-être de tous sur le long terme²⁰ ».

Un bien spécifique non susceptible d'appropriation par le droit de propriété

Au-delà de son caractère fini, ce qui distingue le foncier de la majorité des autres biens est qu'à l'image de l'eau, ou de l'air, il ne s'agit pas d'un bien produit par le travail de l'homme, mais d'une ressource naturelle.

¹⁹ Institute for Community Economics, *The Community Land Trust handbook* in DAVIS, *op.cit.*, p.228.

²⁰ International Independence Institute, *The Community Land Trust: a guide to a new model for land tenure in America*, in DAVIS p. 221.

Cette distinction tient une place centrale dans la structuration du modèle du Community Land Trust. Pour les initiateurs du CLT, seul le travail humain peut fonder légitimement la propriété. Dans la perspective d'un des concepteurs du modèle, Ralph Borsodi, les rédacteurs du guide de 1972 reprennent à leur compte la classification des liens de possession entre « propriété » et « trust ». Le second regroupe « la terre, l'atmosphère, les rivières, les lacs, les mers, les forêts naturelles, et les ressources minérales de la terre. Puisqu'elles ne puisent pas leur existence dans le travail humain, elles ne peuvent pas être moralement appropriées ; elles peuvent seulement être détenues en *trust*²¹.»

Soulignons que chez les rédacteurs du guide de 1972, le recours à la notion de *trust* est avant tout le résultat d'une référence philosophique et non le choix d'un lien juridique légalement défini : « le choix du mot "trust" repose sur notre souhait, en tant qu'auteurs, de mettre l'accent sur la notion de "trusteeship" ou "stewardship"²². » En effet, le lien de possession dont se revendique le CLT est plus érigé en valeur de l'action qu'il ne prend forme sur le plan juridique. Tel qu'employé par les CLT, le trust ne correspond pas à une forme spécifique de société (les CLT sont constitués en société privée à but non lucratif reconnue d'utilité publique), ni ne donne lieu à la conclusion de contrats qui lui seraient propres (la forme ordinaire du bail foncier *-term of years-* est employée pour la mise à disposition du sol, et les logements font l'objet d'actes d'acquisition ordinaires).

²¹ *Ibid.*, p. 221.

²² *Ibid.*, p. 221.

Il peut toutefois être éclairant de rappeler ici ce que la *common law* reconnaît à travers cette notion qui appartient à son univers juridique. Le trust peut être défini comme une obligation imposée à une personne, le *trustee*, au profit d'une autre personne, le bénéficiaire. Le trust caractérise la relation qui unit le bénéficiaire au *trustee* dans la gestion d'un bien. Le *trustee* a la possession légale des biens qu'il administre. Les fins auxquelles se destine la gestion sont définies avec le bénéficiaire. Le *trustee* a l'obligation de rendre des comptes. Le bénéficiaire, quant à lui, possède des droits équitables sur le bien, et le cas échéant, perçoit les loyers, les profits et les résultats issus de la gestion du bien. Dans le cas des Community Land Trusts, c'est le sol qui est détenu en trust. Les membres du CLT sont les bénéficiaires, et le conseil d'administration du CLT qui exerce la gestion du foncier en est le *trustee*.

La poursuite d'un intérêt dans le foncier et la satisfaction des missions du CLT: les enjeux de l'inaliénabilité

Si les enjeux du CLT sont effectivement la recherche du « bien commun » par la mise en œuvre de statuts de détention du foncier alternatifs à la pleine propriété individuelle, et si agir dans le sens du « bien commun » suppose une « régulation » des usages du foncier, alors il faut que le gardien du bien-être des « générations présentes et futures » dispose de droits continus sur le foncier. L'inaliénabilité du sol et la poursuite d'un intérêt du CLT sur ce foncier (entendue comme la garantie de l'ensemble des valeurs qu'il fait siennes) sont liées. L'incessibilité du foncier est la condition pour que le CLT puisse exercer de manière perpétuelle sa fonction d'administration (*stewardship*).

Les rédacteurs du *Guide to a new model of land tenure* vont jusqu'à défendre l'idée que l'enjeu du pouvoir d'administration du foncier prime celui de sa possession. Le transfert de propriété et son inaliénabilité ne seraient en quelque sorte que des arrangements techniques permettant d'atteindre l'objectif souhaité du transfert du pouvoir d'administration. Cette position apparaît de manière limpide dans le chapitre consacré à la définition du CLT : « l'objet primordial du Community Land trust n'est pas la propriété commune. Son objet est plutôt de mettre la propriété au service du bien commun, que cela procède par l'instauration d'une propriété commune ou non²³. »

On retrouve là, appliquées à la propriété commune, les observations du socialiste Henri de Man sur la signification de la nationalisation : « l'essence de la nationalisation est moins le transfert de la propriété que le transfert de l'autorité ; ou plus exactement, le problème de l'administration prend le pas sur celui de la possession et les changements dans le système d'autorité nécessité par l'économie dirigée²⁴ ».

Trust, « fonction sociale » du droit de propriété et « propriété sociale »

Nous souhaitons rapprocher de la notion de *trust* telle que la mobilisent les CLT, les deux expressions françaises de « fonction sociale du droit de propriété » et de « propriété sociale ».

²³ *Ibid.*, p. 221.

²⁴ Cité par CASTEL Robert, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Gallimard, p.498.

Il semble permis d'établir des correspondances entre ces propositions qui défendent toutes trois une conception de la possession des biens alternative au droit de propriété pris dans son acception de droit « inviolable et sacré ».

Les deux notions ont été sinon forgées, du moins fortement débattues dans le courant du XIX^{ème} siècle. Depuis la Révolution et la consécration d'une formulation très libérale de la propriété envisagée comme un droit naturel et subjectif, une conception alternative n'a cessé d'irriguer la société française et sa sphère politique de sorte qu'on puisse difficilement la considérer comme une tendance marginale²⁵.

Dans le cadre de ces débats, le recours à l'expression de « fonction sociale » a servi à remettre en question le caractère absolu du droit de propriété ainsi que son origine naturelle. Par contraste, l'idée d'une propriété-fonction repose sur une définition « finaliste qui justifie la propriété par son but, son service, sa fonction²⁶ » et non plus par son origine. Selon cette conception, la propriété n'est pas antérieure à loi, elle en découle. La loi n'a donc plus à fixer par exception les usages du droit qu'elle prohibe mais plutôt à en définir les usages autorisés. La propriété-fonction est « au service de » et remplit une « utilité sociale²⁷ ».

²⁵ Pour une approche détaillée des contributions à ce débat, se reporter en deuxième partie de ce document.

²⁶ GILLI Jean-Pierre, 1974, *Redéfinir le droit de propriété*, Centre de recherche d'urbanisme, p.126.

²⁷ Comme le mentionnait l'article 36 du premier projet de Constitution de 1946.

La proximité qui existe entre cette formulation du droit de propriété comme fonction sociale et l'approche développée en 1972 dans *The Community Land Trust: a guide to a new model for land tenure in America* qui propose de « mettre la propriété au service du bien commun » est remarquable.

Quant à la « propriété sociale », elle s'inscrit dans le débat en suggérant l'existence d'un autre type de propriété à côté de la propriété privée, et considère que certains biens, en tant que patrimoine commun, ne sauraient faire l'objet d'une propriété privée. Cette approche a été particulièrement développée par les tenants de la doctrine solidariste sous la troisième République.

Reconstituant l'histoire de l'idée de propriété sociale, le sociologue Robert Castel la décrit comme un patrimoine d'« origine sociale » « personnellement attribuable », qui sans être individuel fait « fonction de patrimoine privé », et sur lequel les individus ont des prérogatives « découlant de l'appartenance à un collectif et dont la jouissance [individualisée] dépend d'un système de règles juridiques²⁸. » L'idée de propriété sociale servira de socle à l'Etat Providence, permettant aux individus qui ne disposent pas d'un patrimoine privé pour se prémunir individuellement face aux aléas de la vie, de pouvoir jouir selon des règles édictées par la loi d'un patrimoine constitué en commun par le biais de cotisations obligatoires. La retraite par répartition, la sécurité sociale, mais aussi le logement social en sont des exemples.

A nouveau les dispositions du CLT font écho à cette approche de la propriété. Dans le cadre du CLT, l'organisation de l'allocation de droits sur le foncier est inscrite dans le règlement intérieur et les statuts du CLT. L'appartenance au territoire de compétence fonde « l'appartenance [au] collectif ». La jouissance des biens est contractuellement encadrée par les dispositions du bail qui lie le CLT aux accédants. Notons toutefois l'existence d'une nuance importante concernant la régulation par un « système juridique » de la jouissance du bien. Dans le modèle de la « propriété sociale », les prérogatives et obligations de chacun sont inscrites dans la loi. Tandis que l'architecture du CLT est avant tout contractuelle. Là où la « propriété sociale » fonde la notion d'« ayant droit », le CLT tisse un type de solidarité d'un autre ordre, plus conventionnel et volontaire.

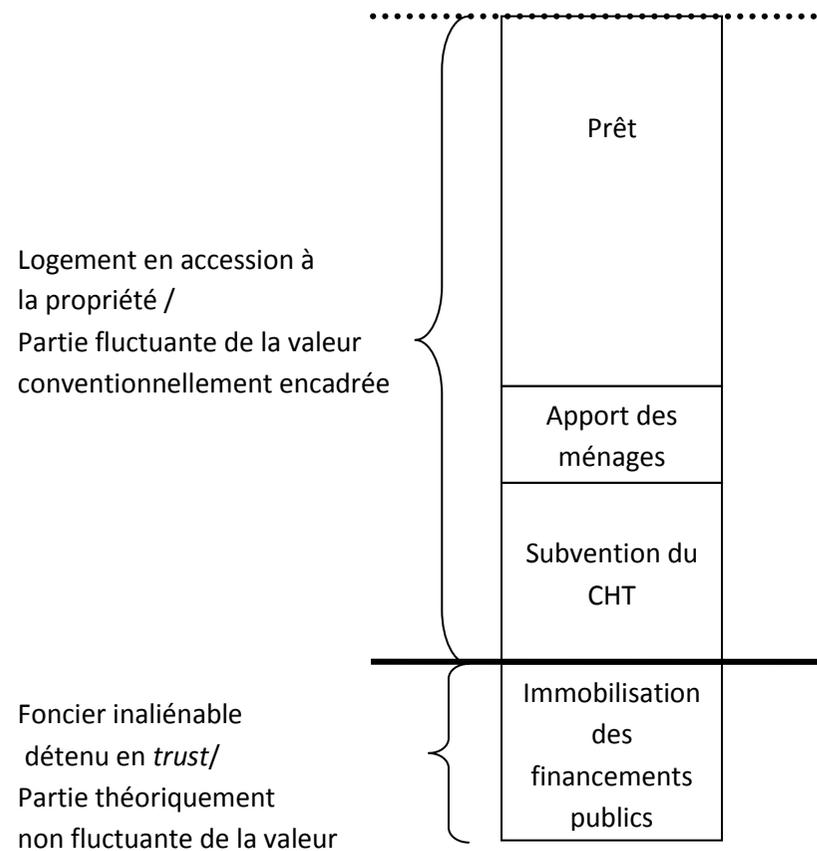
▪ ***Inaliénabilité et enjeux économiques***

Le CLT prend l'engagement de conserver la propriété du foncier à perpétuité et de la mettre à la disposition des ménages par le biais de baux de très long terme transmissibles et conférant des droits réels au preneur sous certaines conditions. Le foncier est placé hors marché et ne fera pas l'objet de nouvelle transaction à titre onéreux. D'où cette idée que la valeur du foncier ne fluctue théoriquement pas et qu'elle reste disponible d'une génération de propriétaires à l'autre. Ce foncier inaliénable détenu en *trust*, et à perpétuité, est considéré comme la « richesse commune » des membres du CLT.

²⁸ CASTEL *op.cit.*, p.502.

De manière à garantir que l'investissement dans le foncier ne s'évapore pas au moment de la cession du bien, le prix de cession des logements bâtis sur le sol du CLT sont conventionnellement encadrés. L'intéressement du propriétaire au moment de la revente ne porte donc en théorie que sur la fluctuation de la valeur du logement, et seulement sur une fraction de cette augmentation de valeur (en cas de plus-value).

Structure de financement d'un logement d'un CLT



Le cœur de cible des activités d'un CLT est constitué par les ménages répondant à certains critères de ressources (par exemple, le Champlain Housing Trust promeut l'accès à la propriété des ménages disposant au maximum de 80% du revenu médian de l'aire métropolitaine de référence). Afin d'améliorer leur solvabilité, les CLT peuvent mettre à disposition des accédants une subvention leur permettant d'accroître leur apport et de contracter un prêt d'une valeur supérieure. Cette subvention est rétrocédée sans frais au CLT au moment de la vente.

c) Concilier les intérêts légitimes des individus et les intérêts légitimes de la collectivité.

▪ **Les deux ensembles d'intérêts**

Le troisième principe guidant l'action du CLT repose sur la reconnaissance de deux ensembles d'intérêts considérés comme légitimes : ceux des individus propriétaires et ceux de la collectivité. Cette distinction est un trait caractéristique du modèle largement partagé par l'ensemble des CLT, et a été exposée dès 1982 dans *The Community Land Trust Handbook*.

Les intérêts habituellement réunis au sein de ces deux ensembles sont:

Intérêts de la collectivité	Intérêts des individus
Préservation de l'accessibilité économique	Extension de l'accession à la propriété
Renforcement de la stabilité résidentielle	Création de richesse individuelle
Préservation de l'investissement public	Facilitation de la mobilité résidentielle

La poursuite des intérêts des individus propriétaires et la satisfaction des intérêts de la collectivité sont entremêlées. Citons J. E. Davis et Alice Stokes selon qui « les propriétaires servis par le Champlain Housing Trust ne doivent pas prospérer aux dépens des futures générations d'acquéreurs à faibles revenus, aux dépens des rares subventions émanant de la collectivité et qu'elle ne peut pas se permettre de perdre, ou encore aux dépens des quartiers en recherche de stabilité. De même, l'intérêt que peut avoir une collectivité dans la préservation d'une accessibilité de long terme, dans la rétention des moyens de financement, et dans la stabilité résidentielle, ne doit pas contrevenir à l'accès à la propriété de ménages à faibles ressources, à leur constitution de capital pour le futur, ou encore à leur souhait de déménager vers des quartiers choisis, s'ils désirent un jour quitter la maison qu'ils occupent sur le foncier du CHT²⁹ ».

▪ **Corolaire : la multiplicité des intérêts du propriétaire**

Dans le prolongement des principes du *Shared Equity Homeownership*³⁰, le CLT reconnaît que l'« intérêt » du propriétaire ne se résout pas à son seul intérêt économique, c'est-à-dire la recherche d'un gain au moment de la cession de son bien sur le marché.

La conception du propriétaire défendue par le CLT s'éloigne de la description véhiculée par le marché d'un individu calculateur et maximisant son profit.

²⁹ DAVIS John E., Stokes Alice, 2009, *Lands in trust homes that last. A performance evaluation of the Champlain Housing Trust*, édité par le Champlain Housing Trust, p.15.

³⁰ Pour une présentation du mouvement du *Shared Equity Homeownership*, se reporter en section 4 de la première partie de ce document.

La définition de l'intérêt du propriétaire proposée par le CLT englobe, comme dans le cadre *Shared Equity Homeownership*, l'ensemble des droits, responsabilités, et risques qui s'ouvrent à lui par la propriété. Dans cette approche, la constitution de capital compte autant que la sécurisation et la protection de l'accédant à la propriété.

Par ailleurs, l'analyse des documents contractuels par lesquels les individus-propriétaires et le CLT se lient rappelle que le propriétaire est membre d'une communauté d'individus, et qu'il partage les intérêts de sa communauté. Le préambule du bail foncier du Champlain Housing Trust en fournit une bonne illustration :

« Considérant que le Preneur partage les motivations et les finalités de l'action du Champlain Housing Trust et qu'il accepte de prendre part à ce bail non seulement pour bénéficier des droits que ce document lui confère, mais aussi pour poursuivre par ce moyen les objectifs du Champlain Housing Trust reconnus d'utilité publique »

Ainsi, la poursuite des intérêts de la collectivité n'est pas que le fait de la communauté (représentée par le CLT), elle est aussi l'affaire du propriétaire.

Dans la perspective d'un partage des valeurs du CLT par le preneur-propriétaire (locataire du foncier, mais propriétaire des murs), les intérêts de ce dernier sont tout autant à chercher du côté d'une socialisation de la rente foncière, d'une normalisation des usages et modes d'occupation des logements du CLT, d'une mutualisation des risques, que de l'obtention d'un juste retour sur investissement.

d) Responsabilité perpétuelle du CLT en tant qu'administrateur des usages et de la transmission des biens

La continuité de la propriété occupante, l'inaliénabilité du foncier, la conciliation des intérêts individuels des propriétaires et de ceux de la collectivité sont autant de principes dont la mise en œuvre requiert l'existence d'un administrateur qui va en garantir l'exécution sur le long terme. Mais toute la responsabilité du CLT ne se joue pas dans la surveillance du respect des obligations conventionnelles des accédants. Elle comporte une autre facette : celle de rendre des comptes à l'ensemble de ses membres.

▪ ***Entre contrôle, prévention et protection de l'accédant : l'étendue de la fonction d'administration***

Cette fonction de veille, d'administration, et de gestion est remplie par le CLT, qui demeure responsable de l'application des principes énoncés plus haut.

Cette fonction multiforme, et de traduction malaisée³¹, est recouverte par le terme de *stewardship* dans le vocabulaire habituel des CLT. Le *stewardship* est considéré comme la fonction centrale d'un CLT comme le souligne le chapitre 23 extrait du *CLT Technical Manual*³², guide à destination du personnel des CLT, et consacré à l'explication de la notion :

« La fonction de *stewardship* que le CLT exerce après acquisition est ce qui distingue le modèle du CLT de tous les autres programmes d'accèsion sociale³³. Qu'un CLT construise ou non des logements, qu'il s'implique activement ou non à les céder à des acquéreurs potentiels, il conserve nécessairement sur le long terme son rôle de *steward* vis-à-vis des occupants des maisons bâties sur son foncier. [...] Un CLT doit être prêt à réaliser sa fonction de *stewardship* à perpétuité.

Cette fonction de *stewardship* est orientée vers trois objectifs principaux :

- Préserver l'accessibilité économique des logements d'un propriétaire à l'autre, en s'assurant qu'ils bénéficient bien aux ménages ciblés par la politique d'accèsion du CLT ;

³¹ Le bail foncier constitue le document qui régit les relations du Preneur au CHT. Quoi qu'il en soit le CHT veille à l'application des obligations réciproques inscrites dans le bail. Mais la nature de ces liens oscille entre restriction (des droits du Preneur sur le bien) et protection (vis-à-vis des risques encourus, notamment face aux créanciers du Preneur).

³² National Community Land Trust Network, 2011, *CLT Technical manual*, [en ligne] <http://www.cltnetwork.org/index.php?fuseaction=Blog.dspBlogPost&postID=1614>

³³ Sont ici visés les autres programmes d'accèsion à la propriété réunis sous la bannière du *Shared Equity Homeownership*.

- Veiller à sécuriser la situation économique des propriétaires-c'est-à-dire les prémunir contre les risques d'éviction liés à une saisie immobilière ou en raison de tout autre revers économique ;
- Garantir la conservation dans un bon état général du bâti d'un propriétaire à l'autre.

[...] Il est vrai que la fonction de *stewardship* du CLT est fréquemment décrite comme la capacité de rendre exécutoires les obligations et restrictions inscrites dans le bail foncier. [...] Le principal travail que recouvre la fonction de *stewardship* consiste dans la réalisation, jour après jour, année après année, d'un ensemble de tâches permettant de s'assurer de l'application conforme de ses obligations par le propriétaire, sans avoir à recourir à des poursuites judiciaires pour leur application. »

▪ **La responsabilité du conseil du CLT devant l'assemblée de ses membres**

Le conseil du CLT qui rappelons-le, représente pour un tiers les preneurs à bail du CLT, pour un second tiers les résidents du voisinage et des sympathisants, et enfin les représentants élus de la collectivité locale, est élu par l'ensemble de ses membres dont chacun dispose d'une voix. Le conseil du trust n'est responsable (*accountable*) que devant l'assemblée de ses membres. Notons que dans la pratique de nombreux écarts au modèle existent. Notamment la nomination intégrale des membres du conseil par la collectivité locale qui le finance ou le dote en foncier. Le conseil est l'incarnation du *trustee*, soit de l'administrateur en charge de la gestion du foncier pour le compte des bénéficiaires, ici les membres du CLT. Son administration est guidée par un principe de transparence dans la prise de décision.

3. Histoire du développement du modèle du Community Land Trust sur le territoire des États-Unis

Les pages qui suivent retracent brièvement l'histoire³⁴ des Community Land Trusts dont les bornes chronologiques, relativement éloignées, encadrent la période courant de la seconde moitié du XIXème siècle à la fin des années 2000.

Nous aborderons successivement la généalogie des penseurs qui ont constitué le socle d'idées des CLT (moitié du XIXème aux années 1940), l'élaboration du modèle (fin de la seconde guerre mondiale aux années 1970), la mutation de ce modèle en mouvement (fin des années 1970 aux années 1990), puis le rapprochement qui s'est opéré entre ces organisations et les gouvernements locaux lors de la dernière décennie.

³⁴ Nous nous appuyons ici principalement sur les ouvrages suivants : DAVIS John E., *The Community Land Trust reader*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, 2010, 600 pages ; LINDSAY Vicki, «Roots of the Community Land Trust movement», National CLT network [en ligne], http://www.cltnetwork.org/doc_library/Roots%20of%20the%20CLTMovement.pdf

Le fil conducteur de ce panorama historique est globalement chronologique, mais l'organisation interne des quatre périodes proposées laisse place à une approche par thèmes. Ces derniers se répartissent entre : présentation des figures marquantes du mouvement, définition de leurs apports intellectuels à la pensée du modèle, et présentation des applications pratiques qu'ils en ont faites au sein de projets communautaires.

a) De la seconde moitié du XIXème siècle aux années 1940 : les pionniers d'une pensée alternative à la propriété individuelle du sol

Dans leur ensemble, les auteurs font remonter l'héritage intellectuel le plus lointain des CLT à Henry George (1839-1897) et à sa critique de la rente foncière.

Dans *Progress and Poverty* (1879), George s'attache à expliquer les facteurs de la perdurance de la pauvreté dans la société américaine, alors que celle-ci traverse une période de croissance évidente. Selon George, le facteur majeur consiste dans la captation de la valorisation foncière par une minorité de propriétaires terriens rentiers.

Dans la théorie Georgienne, la valorisation du foncier n'est pas le résultat du travail ou de l'investissement du propriétaire, mais provient de la croissance et du développement de l'environnement du bien, lequel est le produit de la société dans son ensemble. George décrit cette augmentation de valeur imputable à la société à travers l'expression de « *social increment* » qu'il emprunte à Stuart Mill. A chaque progrès économique global le foncier se renchérit, et par l'augmentation des loyers, les propriétaires se saisissent du surplus de valeur créé.

La solution que propose George n'emprunte pas la voie d'une réforme foncière avec municipalisation des sols, mais consiste en l'instauration d'un impôt foncier unique (*single tax*). Les fonds générés par cet impôt seraient tels qu'ils suffiraient à financer tous les besoins d'infrastructures et d'équipement.

C'est donc au sein d'une discipline précise, l'économie, et autour d'un de ses objets majeurs, la rente foncière, que s'arrime la pensée qui produira, à terme, le modèle des CLT.

La descendance intellectuelle de H.George est vaste dans le monde anglo-saxon. En Europe, elle compte notamment Ebenezer Howard (1850-1928), dont les *Garden Cities* doivent permettre dans une logique georgienne de faire bénéficier l'ensemble de la communauté de la valorisation foncière, sans toutefois priver l'enrichissement personnel. Notons que Howard se différencie de son prédécesseur en ne retenant pas le principe d'un impôt foncier unique et d'une propriété individuelle du sol, mais en procédant à une municipalisation du foncier et à sa mise à bail au profit d'« hommes de probité » (*men of probity*) agissant en fiduciaires (*trustees*). Au final 32 cités jardins furent développées en Angleterre.

Sur le continent américain, les idées georgiennes sont reprises par des penseurs et hommes de terrain dont les figures principales sont Ralph Borsodi (1886-1977) et Arthur E. Morgan (1878-1975).

- **Ralph Borsodi et la « school of living »**

En premier lieu, Borsodi fait siens les arguments de H.George pour élaborer sa critique de la spéculation, mais introduit dans ses écrits une dimension plus normative en affirmant que le sol ne devrait jamais être la possession d'un seul individu.

Borsodi considère qu'il existe un ensemble de biens qui ne sont pas le produit de l'activité humaine comme l'eau, l'air, la terre, et que la relation des individus à ces derniers ne saurait être caractérisée par une relation de propriété (*property*). Les individus en sont au mieux les usagers et dépositaires via une relation de « trusterty ».

Observant de près les diverses expériences de maîtrise communautaire du foncier qui se font jour sur le territoire des États-Unis, il est le premier à décrire ces pratiques qui combinent une dissociation des propriétés du sol et des murs avec une détention du foncier par des mécanismes alternatifs à la propriété individuelle, à travers l'expression de « *land trust* ».

En 1936, alors que les États-Unis traversent la Grande Dépression, Borsodi met ses théories socioéconomiques en application et crée à Suffren, dans l'État de New York, sa propre communauté nommée « *School of living* ». Le projet était à la fois agricole et pédagogique reposant sur l'idée d'une éducation continue notamment dans les disciplines ayant trait à la culture du sol. Le foncier y était mis à bail à des familles d'exploitants agricoles.

La *school of living* devint rapidement un lieu de passage obligé pour toute personne intéressée par les réalisations de maîtrise foncière alternatives à la propriété privée. Aussi, dans le sillage du projet Borsodien, d'autres communautés furent créées dont la plus florissante est sans doute celle de Bryn Gweled. Fondée en 1940 à l'initiative d'un groupe Quakers, cette expérience s'organise autour d'une société à but non lucratif (*nonprofit corporation*) qui détient le foncier et en propose l'usage à ses familles d'exploitants agricoles sous la forme de 80 lots cultivables.

- **Arthur E. Morgan et les « communautés planifiées »**

Quant à Arthur E. Morgan (1878-1975), cet ingénieur hydraulique s'est illustré avec autant d'éclat dans la construction d'infrastructures fluviales d'envergure nationale que dans le milieu académique pour son plan de sauvegarde de l'université d'Antioch. Nommé au directoire de l'université d'Antioch à Dayton, à l'heure où cette institution traverse une période difficile de son histoire, Morgan redonne de la vigueur à l'établissement et insuffle dans un même mouvement une dynamique locale à un territoire peu favorisé par la croissance. Le fonctionnement de son plan repose sur un modèle d'enseignement particulier dit de l'« éducation progressive » : pour quatre heures passées en cours, les étudiants sont redevables de 4 heures de travaux et de participation au développement local.

Appelé par Roosevelt pour ses bons résultats obtenus par ailleurs dans la construction d'édifices hydrauliques, il est promu au directoire de la Tennessee Valley Authority (TVA) en charge notamment de la construction de barrages. A cette occasion, il accompagne la création d'une communauté planifiée (*planned community*) à Norris, Tennessee. Il y instaure un modèle de logement ouvrier dans lequel le foncier appartient à la TVA et est loué aux travailleurs pour un montant ne dépassant pas 25% de leur salaire. Tandis que les entreprises en ville fonctionnent sur un mode coopératif à but non lucratif.

Fort de ces deux premières expériences à Dayton et dans la Tennessee Valley, il fonde deux ans plus tard une nouvelle communauté nommée Celo sur un tènement d'environ 480 hectares situé en Caroline du Nord. Bénéficiant des fonds d'un donateur de Chicago, il développe sur ce foncier : maisons, fermes, entreprises coopératives, et une école reposant sur son concept de « *progressive education* ».

- **Les CLT et l'héritage des premières expérimentations socio-économiques de mise en commun du foncier**

De la fin du XIXème siècle à la Première Guerre mondiale, on observe en Europe et aux États-Unis la floraison d'une série d'expérimentations socio-économiques ayant toutes en commun de reposer sur une structure de la propriété alternative à la possession individuelle du sol liant les intérêts des membres entre eux, d'être situées en milieu rural, et d'être organisées autour de projets agricoles, éducatifs et de développement local.

Ces premières initiatives peuvent être rassemblées sous l'expression borsodienne de « *land trusts* ». Cependant, malgré leur socle communautaire, ces *land trusts* demeurent le fruit de la seule volonté des groupes qui les instituent, et sont exclusivement gouvernés par les locataires du foncier, ce qui empêche de les considérer comme des *Community Land Trusts*, dans le sens contemporain de cette dernière appellation.

Soulignons en effet le souci de distinction dont feront preuve les promoteurs des CLT à l'égard de ces auto-nommées « *intentional communities* » lorsqu'ils élaboreront à la fin des années 1960 leur propre modèle d'organisation. S'ils se considèrent sous certains aspects comme les héritiers de ces premières expériences, ils prendront toutefois leurs distances vis-à-vis de ce qu'ils reconnaissent comme des « *enclaves* » : soulignant ainsi l'homogénéité sociale des membres qui les constituent, leur manque d'ouverture sur la société, et leur faible prétention à devenir un modèle reproductible à grande échelle.

b) De la fin de la seconde guerre mondiale au début des années 1970 : des « land trusts » aux « Community Land Trusts », l'élaboration d'un modèle

L'apport majeur de la période précédente avait consisté en la définition d'un nouveau statut de propriété du sol alternatif à la propriété individuelle et avait donné lieu à une série de communautés planifiées.

Dans la période suivante courant de l'après-guerre jusqu'aux années 1970, c'est sur la gouvernance de ces expériences que les développements intellectuels vont être les plus féconds. Sur un plan pratique, ces avancées vont se traduire par le dépassement du modèle des « intentional communities » à la faveur de la réalisation de « land trusts » dotés d'un comité de membres élargi à la communauté des résidents.

Trois figures principales marquent la période : Borsodi (1886-1977), Robert Swan (1918-2003) et Slater King (1927-1969). Ce sont les personnages saillants d'un réseau d'acteurs dont il faut noter la densité des échanges, et dont les membres sont principalement issus de deux terrains distincts : d'une part, les pacifistes (accusés d'objection de conscience sous la Seconde Guerre mondiale) qui intégreront par la suite le mouvement gandhien de la non-violence, et d'autre part, les activistes du « civil right movement » (sudistes afro-américains).

C'est essentiellement à la personne de Robert Swann que l'on doit l'introduction des thématiques de la maîtrise foncière communautaire au sein de la sphère des revendications des populations afro-américaines du sud des États-Unis. S'établit entre ces deux ensembles d'activistes des échanges de long terme autour de : réforme foncière (*land reform*) et autosuffisance économique pour la population noire (*economic self-sufficiency for black people*).

La pensée de ces hommes d'action puise donc dans les mouvements sociaux internes aux États-Unis, mais s'élabore aussi en regard des expériences menées en Inde et en Israël.

▪ **Une internationalisation des idées**

Pour ce qu'il en est de l'Inde, Borsodi et Swann retrouvent dans les pratiques de Vinoba Bhave l'application à très large échelle de ce qu'avait entamé Borsodi avec la *school of living*. Adossé à une vision décentralisée de la société, selon une organisation de villages auto-suffisants, Vinoba Bhave initie dans les années 1950 le mouvement du *Gramdan* (*village gift*). Le foncier, à l'issue d'une dation gracieuse, est détenu en trust au niveau du village avant d'être mis à bail au profit des exploitants sans terre.

En 1967, après plusieurs années passées à étudier le mouvement du *Gramdan*, Borsodi crée aux États-Unis une structure de support technique pour faciliter la promotion d'un tel développement rural sur le sol nord-américain: l'*International Independence Institute*, en codirection avec Swann. Il s'agit de la première et unique (à cette époque) plateforme d'échange d'expertise. Celle-ci va concourir à l'encadrement du développement du modèle des « *land trusts* ».

De leur côté, King et Swann envisagent de conjuguer les caractéristiques des expériences de Borsodi et l'échelle d'action du Gramdan pour mener à bien une réforme foncière capable de satisfaire les aspirations résidentielles et d'autosuffisance des Afro-Américains.

Dans l'intention d'affiner leur projet de « foncière coopérative pour fermiers noirs » (*leased-land cooperative for black farmers*), une délégation comprenant King et Swann part pour Israël en 1968 afin d'étudier les systèmes de mise à bail du Kibboutz et du Moshav.

▪ **Le premier Community Land Trust avant la lettre**

De retour aux États-Unis, et à l'aide d'un prêt du National Sharecroppers fund, Swann mène l'acquisition de 5200 acres de terrains (2104 hectares !) à Albany, Georgia, pour le compte de New Communities Inc (NCI), premier *Community Land Trust* avant le nom.

NCI consiste en une société à but non lucratif appelée à détenir ces 5200 acres de foncier à perpétuité, et à en conférer l'usage aux membres de cette communauté rurale. L'organisation reprend le schéma borsodien du « *leased land community* », mais ouvre l'entrée au comité des membres (les associés de NCI) ainsi que l'accès au bureau permanent de NCI à la sphère plus large des sympathisants et résidents voisins ne vivant pas directement sur le foncier de NCI. Cette innovation majeure est issue du rapprochement entre les activistes investis dans la promotion d'un mode alternatif d'accès au foncier et les défenseurs des droits des Afro-Américains. L'élargissement de la base des sympathisants étant perçu comme le meilleur moyen d'assurer la viabilité de telles expériences dans un sud hostile à l'émancipation des populations de couleur.

Ce n'est qu'en 1972 que l'expérience d'Albany va revêtir le nom de *Community Land Trust*, à l'occasion de la publication de l'ouvrage *The Community Land Trust: a guide to a new model for land tenure in America* publié par l'*International Independence Institute*. Ce livre qui fonctionne comme un manuel est l'aboutissement de l'investissement de Swan et Borsodi dans l'élaboration d'un nouveau statut de propriété foncière. Par leurs références à Bryn Gweled dont ils exposent et discutent les documents contractuels de mise à disposition du foncier (*ground leases*), les auteurs du manuel se reconnaissent comme les héritiers des expériences menées avant-guerre. Mais ils affirment aussi avec vigueur la différence de leur modèle dont ils stabilisent une première définition et labellisent le montage autour de deux grandes caractéristiques :

- l'une relative à la propriété du sol : instauration d'une nouvelle relation des individus au foncier par une structuration de la propriété différente de la pleine propriété du sol ;
- la seconde d'ordre organisationnelle : le propriétaire est une société à but non lucratif (*nonprofit corporation*) dotée d'un comité de membres-associés (*corporate membership*) ouvert à toute personne vivant au sein du territoire de compétence du CLT (résidents et locataires), et chargé d'élire la majorité des administrateurs du CLT. Dans un souci d'équilibre des intérêts, les sièges du conseil sont répartis équitablement selon la règle des 3 tiers entre : les locataires, les représentants des résidents vivant sur le territoire de compétence du CLT, et les représentants la collectivité locale.

Le rapprochement du terme de « community » et de l'expression borsodienne de « land trust » renvoie aux souhaits des rédacteurs du manuel de distinguer leur modèle des « intentional communities » et des « conservation land trust » à vocation de préservation de zones naturelles qui commençaient, eux aussi, à voir le jour.

- ***Au-delà des premières expériences en milieu rural : la réforme foncière comme horizon***

Il apparaît clairement que dès la fin des années 1960, l'horizon lointain de ces projets est bien celui d'une réforme foncière. Dans une interview accordée à Kirby White en 1992, Robert Swann décrit en ces termes les intentions qui l'animent : « J'étais intéressé par la mise en place d'un comité de membres ouvert parce que je pensais que si les gens vivant aux alentours pouvaient rejoindre [les CLT], nous tiendrions là un véritable outil éducatif, et pas uniquement une enclave de quelques personnes qui se seraient assemblées pour maîtriser le foncier dans leur seul intérêt.

Vous savez, dans mes rêves les plus grands, je considère cela comme le mouvement de réforme foncière le plus abouti qui soit – que des communautés maîtrisent à la longue de plus en plus de foncier et le mettent à bail au profit de leurs membres, selon leurs besoins, à un coût relativement bas, de manière à rendre la terre accessible à tous. C'est cela notre rêve à terme. »

Toutefois, dans les années 1960, l'objet et la géographie de cette réforme demeurent ancrés en milieu rural. Si la question du logement n'est pas exclue des visées du premier modèle de CLT élaboré en 1972, elle ne peut-être encore considérée comme une spécificité à cette époque. Dans le faisceau d'actions que mènent les CLT en faveur d'un nouvel accès à la terre, le logement n'y est qu'un enjeu parmi d'autres : agriculture, autosuffisance, développement de sociétés coopératives, accès à un certain nombre de droits et notamment à l'éducation, etc....

- c) Des années 1970 aux années 1990 : l'essor du modèle, la naissance d'un mouvement

Cette période est marquée par une nouvelle inflexion dans le développement du modèle des CLT. L'évolution passe cette fois-ci par la redéfinition de la population cible des CLT. Selon un double mouvement, le modèle va à la fois s'émanciper de son contexte initial des populations afro-américaines du sud du pays, et se spécialiser autour de la catégorie plus générique des ménages à faibles ressources. Si l'on peut estimer que cette nouvelle catégorie n'introduit qu'un faible changement au niveau des populations cibles initiales, puisqu'elle les englobe, les évolutions sont cependant d'une tout autre importance sur le plan des idées et de leur traduction pratique.

La référence au terme de « trust » dans l'ouvrage de 1972 était une référence directe à Borsodi : certaines ressources n'étant pas issues du travail humain, elles ne peuvent pas être possédées individuellement, mais doivent être détenues en *trust* pour le bien-être de chacun. Cela ne signifie pas que certaines catégories de la population aient des besoins plus pressants et qu'il faille leur accorder une quelconque priorité. La reconnaissance que le *trust* doit avant tout être au service des personnes à faibles revenus oriente les activités des CLT vers un contrôle des prix de l'immobilier dans l'intention de préserver sur le très long terme l'accessibilité des biens bâtis sur son foncier. Jusque-là aucun CLT n'avait envisagé ni pratiqué une régulation des prix de revente.

L'origine de ce nouvel axe de développement est à rechercher du côté des milieux catholiques ouvriers qui investissent le mouvement naissant des CLT à la fin des années 1970.

- **Le tournant social des CLT et l'influence des milieux catholiques ouvriers**

La direction de l'*International Independence Institute*, devenu depuis *Institute for Community Economics*, est reprise par un activiste proche des milieux catholiques ouvriers (*catholic workers*), Chuck Mattei (1948-2002). Allant dans le même sens, les premiers CLT constitués sur la base du manuel de 1972, ceux des contrées rurales de l'East Tennessee et du Northern Maine, sont initiés par du personnel d'Église. Soulignons qu'ils ne voient le jour qu'en 1978, témoignant de la lenteur avec laquelle se développent les premières initiatives de CLT. C'est à cette occasion qu'est forgée la formule empruntée au langage catholique : « la priorité aux pauvres » (*preferential option for the poor*).

Au début des 1980, dans l'acronyme CLT, le « T » de *trust* recouvre désormais une autre signification. Au-delà du recours initial contre la spéculation, il remplit désormais l'objectif de faire des CLT un moyen d'accès au logement pour les ménages à bas revenus et une reprise en main de leur destin par ces mêmes populations (*empowerment*). Le nouveau sens dont est investi le terme de *trust* se rapproche du « trusteeship » de Gandhi à vocation sociale, et délaisse quelque peu l'héritage borsodien du « trustery » relevant plus de la philosophie du droit.

Certes, le nouveau personnel de l'*Institute for Community Economics* partage les mêmes valeurs que les pères fondateurs Swann et Borsodi : Gandhi et Luther King font toujours figure de repères moraux, chacun des membres a fait ses armes durant le Civil right mouvement et ils ont tous pris part aux protestations contre la guerre au Vietnam. Mais les nouveaux arrivés apportent aussi des changements : ils sont, on l'a vu, proches des milieux catholiques ; ils ont souvent une expérience de *community organizers* ; et, nombre d'entre eux ont travaillé dans la production de logement à bas prix en milieu urbain. Cela va bouleverser l'ancrage territorial et le socle d'idées des CLT.

- **L'ancrage des CLT dans une géographie urbaine**

C'est à Cincinnati, en 1980, qu'est constitué le premier CLT urbain. Pour la première fois, le territoire de compétence du *trust* est l'« inner city » où résident les populations de couleur disposant de très faibles ressources. Bien qu'urbain il partage les mêmes caractéristiques et objectifs que ces deux prédécesseurs de 1978 :

- il sert une population exclue socialement, politiquement et économiquement ;

- il est le résultat de la motivation d'activistes issus des milieux catholiques

Ne se reconnaissant que partiellement dans le guide de 1972, les nouveaux membres de l'*Institute for Community Economics* publient en 1982 le *Community land trust hand book*. Parmi les innovations majeure du community Land Trust modèle, on retiendra :

- l'emphasis sur problèmes urbains, sur l'accessibilité des logements et la revitalisation du voisinage ;
- la recherche d'une base politique favorable au CLT par des actions de sensibilisation et de mobilisation des personnes constituant le cœur de cible des actions des CLT (grassroots organizing) ;
- la revendication d'une responsabilité morale à l'égard des ménages à faibles ressources ;
- la précision des modalités de vote pour l'élection du conseil d'administration: création de deux ensembles locataires- et « communauté » englobant l'ensemble des résidents ;
- et l'accessibilité permanente du logement par la régulation des prix de revente.

Selon l'analyse qu'en développe J.E. Davis, la publication du livre de 1982 apporte sa dernière pierre à l'édifice des CLT en lui attribuant sa troisième et dernière caractéristique. L'ouvrage de 1972 consacrait les deux premières spécificités : l'instauration d'une alternative à la pleine propriété individuelle du sol et l'élargissement de la participation à la gouvernance des CLT à l'ensemble de la communauté des locataires et des riverains.

L'ouvrage de 1982, quant à lui, fixe une caractéristique d'ordre opérationnelle : la régulation des prix au nom de la préservation de l'accessibilité du logement d'une génération de propriétaires à l'autre.

L'ouvrage de 1982 annonce la levée d'un mouvement. En réalité, à cette époque moins d'une dizaine de CLT a vu le jour. Pourtant au début de la décennie 2010, plus de 240 CLT urbains, suburbains et ruraux maillent le territoire des États-Unis. L'essor des années 90-2000 étant principalement dû à la création de CLT urbains.

Les analystes s'accordent pour reconnaître une série de facteurs explicatifs à cet essor rapide.

▪ ***Des facteurs de développement conjoncturels et exogènes***

En plaçant leur priorité sur les problèmes urbains (accessibilité, détérioration des tissus sociaux des centres-ville, déplacement des populations par les mécanismes du marché) les CLT ont attiré l'attention des élus et des activistes qui tentent de répondre au désengagement de l'État (sous l'ère Reagan notamment) dans les politiques du logement et du développement des communautés.

Les gouvernements locaux ne pouvant plus se permettre d'injecter de plus en plus de financements publics pour combler le fossé d'accession au logement (a fortiori si ces investissements doivent être récupérés par les propriétaires particuliers à la fin du conventionnement du logement), le principe d'accessibilité permanente proposé par les CLT est apparu comme une politique fiscale plus responsable aux yeux des gouvernements locaux.

La diversification des sources de financement n'est pas sans incidence non plus. Reconnus comme société exerçant des missions d'utilité publique (*charitable purpose*), les CLT ont bénéficié d'exemption de TVA. Par ailleurs, l'inscription d'une définition légale des CLT dans le Housing and Community Development act de 1992 ouvre l'accès à certains financements fédéraux, parmi lesquels une dotation d'un budget d'assistance technique à l'ICE, que celui-ci met à disposition des CLT sous forme de prêts.

▪ ***Des facteurs endogènes***

La production de nombreux matériaux pédagogiques, de documents organisationnels, et la transmission de retours sur expérience par le biais de *news letters* envoyées par l'ICE, ont fortement favorisé l'émergence de nouveaux CLT et rendu l'expérience moins aventureuse pour les personnes intéressées par le modèle.

En outre, la création en 2006 de la *National Community Land Trust Academy* a permis de doter le personnel des CLT d'un bagage technique éprouvé et unifié à l'échelle de ce qu'il semble désormais permis de reconnaître comme un mouvement.

Au-delà du rôle de l'ICE, les échanges inter-CLT à l'échelle des États-Unis et au niveau régional semblent avoir contribué à la consolidation du mouvement.

d) Les tendances actuelles à l'institutionnalisation

La décennie est marquée par un changement durable dans la structuration du mouvement. Dans les années 1980-1990, les conseils techniques et les débats théoriques sont centralisés au sein de l'ICE. Sa désagrégation en 2005 a donné lieu à une réorganisation plus régionalisée de l'ensemble du mouvement prenant la forme d'une fédération de CLT réunis au sein d'un réseau national dont les membres assurent la présidence. La disparition de l'ICE s'est traduite par une redistribution des fonctions entre plusieurs entités : le fonds documentaire (manuels et vidéos) a été transféré à l'*Equity Trust* ; la gestion du fonds de créance en revolving est passée sous maîtrise du *National Housing Trust* ; les archives de l'ICE ont été remises à la fondation *E.F. Schumarer Society* ; les activités d'informations et de recherches à l'échelle nationale sont désormais conduites par le *National CTL network* ; et l'assistance technique est aujourd'hui assurée par un ensemble d'intermédiaires : consultants privés, certains CLT, certaines sous associations régionales de CLT.

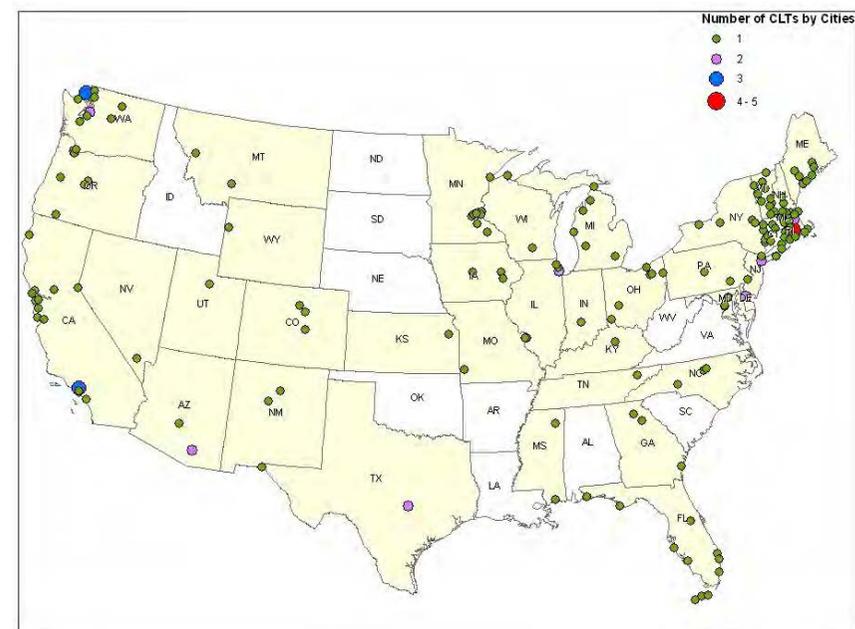
Toutefois, la disparition de l'ICE a été concomitante de l'investissement d'un certain nombre de municipalités dans la création de nouveaux CLT urbains. La force motrice du mouvement s'est donc déplacée dans le courant des années 2000. Rappelons qu'historiquement, les premiers CLT qui se constituent dans le sud des États-Unis (New Communities, East Tennessee) le font par opposition aux gouvernements locaux qui délaissent les populations afro-américaines. Les premiers CLT se présentent comme des opposants contestataires des politiques municipales. Le nouvel intérêt dont font preuve les municipalités au début des années 2000 ne saurait donc être considéré comme un événement mineur.

Les soutiens des municipalités sont cependant multiformes : ils vont de l'intégration du CLT à l'action foncière municipale (avec un personnel issu de la municipalité, fonds municipaux, programme d'action municipal, etc....) comme l'illustre la commune de Chicago, au seul octroi de financement ou apport de terrains.

Les municipalités redéfinissent à leur tour le rôle qu'elles assignent au CLT qu'elles financent. Si elles font le choix de recourir aux CLT comme gestionnaires de long terme de la politique foncière locale, elles impulsent aussi une spécialisation des CLT autour des seules questions du logement au détriment des actions *d'empowerment*. D'aucuns ont pu voir dans ces inflexions un souhait des gouvernements locaux de limiter les risques de résistance aux projets municipaux de la part des communautés financées par des fonds publics. Allant de pair avec la municipalisation des CLT, leur territoire de compétence ne cesse de s'étendre. D'un quartier, il recouvre désormais souvent l'échelle du comté, voire au-delà pour le Delaware et Rhode Island où on été créé des structures d'État pilotant un réseau de CLT locaux.

Notons que les auteurs s'interrogent sur la capacité de ces CLT à entretenir des liens forts avec leur communauté ou à jouer le rôle de levier *d'empowerment* quand le nombre de membres potentiels du CLT atteint plusieurs dizaines de milliers d'habitants. D'autre part, l'extension du territoire de compétence des CLT semble mettre à mal le principe du contrôle de la structure par ses membres. Les CLT, selon le modèle de 1982, sont redevables devant leur communauté. L'impulsion décisive des gouvernements locaux et la couverture d'un vaste territoire pourraient venir modifier les obligations des CLT (*accountability*), ainsi que les modalités d'évaluation de contrôle des actions du CLT par ses membres.

Figure 2: Distribution des CLT sur le territoire des États-Unis



Source : SUNGU-ERYLIMAZ, 2007

4. Le Community Land Trust et la rente foncière : une ramification contemporaine des théories de la socialisation du sol

Rappelons-le, le Community Land Trust combine à la fois un modèle juridique de dissociation des propriétés des murs et des constructions couplé à un régime de possession du sol alternatif à la propriété privée, un modèle de gouvernance démocratique et participatif, ainsi qu'un modèle économique de production de logements abordables sur le très long terme par immobilisation du capital financier dans le foncier et le bâti. Dans les paragraphes qui suivent, c'est le modèle économique du CLT qui est au cœur de l'attention.

Les initiateurs du CLT se revendiquent d'une certaine famille de penseurs de la rente que nous désignerons à la suite de Jean Louis Guigou comme les théoriciens de la « socialisation du sol³⁵ ».

Il nous semble qu'il est, en effet, possible de considérer le CLT comme la dernière ramification de cet ensemble de théories dont les plus anciennes remontent au milieu du XIXème siècle. Les auteurs regroupés sous cette appellation ont en commun d'avoir porté un regard négatif sur la rente foncière privée, et d'avoir tous proposé des dispositifs permettant de détourner ce flux de valeur (ou de surplus de valeur) des propriétaires particuliers vers la collectivité publique.

³⁵ GUIGOU Jean-Louis, 1982, *La rente foncière. Les théories et leur évolution depuis 1650*, Economica, Paris, titre VI : rente foncière et socialisation du sol, p.679-866. Nous traiterons ici de Mill, George, Lénine, et Walras.

Les enjeux qui les animent peuvent être synthétisés par la série d'interrogations suivante : la propriété privée du sol est-elle justifiable ? Comment mettre un terme à « l'enrichissement sans cause » des propriétaires fonciers ? Quels moyens employer pour supprimer les rentes non fondées économiquement et socialement ?

L'examen du modèle économique du CLT, puis l'analyse des premières évaluations des performances d'un CLT particulier, le Champlain Housing Trust, nous permettront de développer cette idée que le CLT est une traduction opérationnelle des théories de la socialisation du sol.

Pour ce faire, nous reviendrons rapidement aux fondements de l'approche ricardienne de la rente, avant de proposer une lecture transversale des théories de la socialisation. Puis nous placerons le modèle du CLT en regard de ces théories pour mettre en évidence la filiation qui existe entre ces dernières et la façon dont le CLT réactualise le débat sur la rente foncière.

a) Une généalogie théories de la socialisation du sol

▪ ***La rente foncière, un revenu illégitime ... depuis Ricardo***

Ricardo ne fait pas à proprement parler partie des auteurs dits de la « socialisation », mais ses théories de la rente différentielle ont eu une influence considérable sur la manière dont les économistes, et en particulier ceux qui nous intéressent, se sont positionnés par rapport à la question de la rente. Un rappel préalable de la théorie ricardienne s'impose pour saisir la critique qui sera par la suite développée à l'égard de ce revenu particulier.

Landlords contre entrepreneurs : les origines d'une réflexion sur la rente

Sa théorie prend forme sur fond de reconfiguration du pouvoir dans la société britannique du XVIII^{ème} siècle où l'ascension d'une bourgeoisie industrielle remet en question la domination politique de la classe des propriétaires fonciers. Même s'il atteindra *in fine* le statut de *landlord* (condition de la participation à la vie politique) Ricardo défend la cause industrielle. La théorie qu'il va développer est aussi un réquisitoire contre la classe des rentiers. Il y fait la démonstration que la rente foncière croît au détriment des profits des capitalistes.

Côté entrepreneurs, l'enjeu réside dans le maintien du niveau des profits. Ce qui suppose de pouvoir disposer d'une main d'œuvre à faible coût³⁶, et donc contenir le blé à un faible niveau de prix³⁷.

Tandis que les propriétaires fonciers, ainsi que s'applique à le démontrer Ricardo, ont plutôt intérêt à la mise en culture des terres et au renchérissement du prix du blé puisque c'est parce que le blé est cher qu'une rente est payée (et non l'inverse).

Aussi Ricardo prône-t-il une politique d'ouverture des frontières et d'importation de céréales dont l'achat serait économiquement préférable à leur production en Angleterre.

³⁶ Car comme on le verra, dans la théorie ricardienne seule une hausse des salaires est à même d'affecter le montant des profits des entrepreneurs.

³⁷ A nouveau, c'est une caractéristique de la théorie de Ricardo de considérer que le salaire, revenu des travailleurs agricoles, permet seulement à ces derniers de subvenir à leurs besoins alimentaires et à la reproduction de leur force de travail. Le blé constituant l'élément de base de leur alimentation.

Différentielle et résiduelle, les caractéristiques de la rente ricardienne

La rente n'est pas le revenu d'un facteur de production qui se détruirait et aurait un coût de reproduction, mais résulte de la répartition du surprofit (issu de la mise en culture des terres les moins productives) qu'autorise la propriété privée du sol.

Contrairement au profit qui est le revenu du facteur capital et au salaire qui est le revenu du facteur travail. A la différence de ces deux revenus, la rente ne constitue pas un élément du coût de production du blé. Au contraire, le niveau de la rente dépend du prix du blé. D'où la fameuse conclusion de Ricardo : « le blé n'est pas cher parce qu'une rente est payée, mais une rente est payée parce que le blé est cher ».

La rente est à la fois différentielle, parce qu'elle provient de la différence de productivité des terres mises en culture, et résiduelle, puisqu'elle ne constitue pas un revenu nouveau, mais une fraction d'un revenu ancien déjà créé (le profit). Elle peut être générée par une agriculture intensive ou extensive.

Le foncier : un bien fini dont la valeur est hiérarchisable

Ricardo traite essentiellement, mais est-ce la peine de le souligner, de foncier agricole. Il rompt avec Smith, Malthus et les Physiocrates en ce sens que les produits agricoles ne sont pas des dons de la nature, mais le produit du travail individuel, du travail incorporé, et de l'activité économique.

Le foncier est un bien fini et l'ordre de fertilité des terres peut être connu avant que ne soit déterminé le montant de la rente différentielle (selon l'idée que les anciens connaissent les bonnes terres...).

La propriété chez Ricardo

Avec le temps, la société capitaliste se dirige vers un état stationnaire dont les caractéristiques sont : fixation des salaires au niveau de subsistance, profit nul et rente très élevée. D'où l'idée que l'« intérêt du propriétaire est toujours opposé à celui de toutes les autres classes de la société ».

Toutefois, selon l'auteur, la suppression de la propriété privée ne supprimerait pas la rente, mais changerait seulement son affectation. Propriété et monopole sont les conditions de possibilité de la captation de la rente, mais pas de son apparition.

▪ **Du particulier au collectif : la socialisation**

Le terme de « socialisation » est évocateur, mais il ne fait pas l'objet d'une définition particulière par Jean Louis Guigou. Absent des dictionnaires usuels d'économie, il est emprunté à la sociologie, et « appartient au vocabulaire classique » de la discipline depuis la parution du manuel de Sutherland et Woodward de 1937³⁸ qui le dépeint comme « un processus d'assimilation des individus aux groupes sociaux ». Dimension processuelle et passage du particulier au collectif, telles sont les caractéristiques majeures de la « socialisation ».

³⁸ D'après BOUDON Raymond, BOURRICAUD François, 2004, article « Socialisation », *Dictionnaire critique de la sociologie*, Presses Universitaires de France, p. 527-534.

Aussi, appliqué à l'étude de la rente nous en retiendrons la définition suivante: ensemble de propositions visant à transférer soit les titres de propriété foncière, soit une partie des revenus issus du paiement du droit d'usage du sol ou du paiement de sa valeur vénale, des propriétaires privés vers une collectivité.

L'avantage du terme est qu'il permet de prendre des distances par rapport aux notions concurrentes de « collectivisation », « municipalisation » et « nationalisation » qui ont pu être employées par les auteurs que nous nous proposons d'étudier. Par ailleurs, l'idée de socialisation laisse le jeu ouvert quant à la méthode retenue pour le transfert de la rente (taxation, réforme du régime foncier), ce qui n'est pas le cas des termes voisins qui semblent tous donner lieu à un transfert des titres de propriété.

Intéressons-nous aux auteurs qui ont posé le socle du débat sur la rente lors de la seconde moitié du XIXème siècle. L'objectif n'est pas l'exhaustivité sur telle ou telle théorie, mais plutôt la transversalité. L'idée est de mesurer la proximité (ou l'éloignement) des auteurs sur un ensemble de points parmi lesquels : la définition de la rente, la place qu'ils assignent à ce revenu dans leur explication du fonctionnement de l'économie, le discours qu'ils tiennent sur les modes de propriété du sol depuis un raisonnement sur la rente, et enfin les solutions envisagées pour détourner la rente des propriétaires vers la collectivité.

Notre horizon demeure l'analyse du modèle du Community Land Trust, ce passage par la théorie économique sert avant tout à reconstituer la généalogie de la pensée de la rente dans laquelle s'inscrivent les initiateurs du mouvement.

▪ ***Les points de départ distincts des théories de la socialisation***

J.S. Mill

« Le mouvement ordinaire d'une société dans laquelle la richesse augmente tend toujours à augmenter le revenu des propriétaires [...] sans qu'ils fassent pour cela ni effort, ni dépense. »

Mill distingue le problème de la « répartition » de celui de la « production ». Le second relève de vérités physiques (liées aux connaissances agricoles) tandis que le premier dépend des lois et des coutumes. Il se propose d'agir sur la répartition des revenus, en l'occurrence celui dit de la rente foncière.

H. George

« Je me propose de chercher la loi qui associe la pauvreté au progrès, qui fait augmenter la misère avec la richesse ».

L. Walras

Son point de départ est à la fois lié à la rente et à la propriété individuelle du sol : « les terres et la rente doivent être l'objet de la propriété collective, et les fermages doivent former le revenu de l'État ».

Walras s'inspire du raisonnement utilitariste de Gossen : non seulement l'homme ne doit pas choisir librement son travail, mais aussi l'endroit le plus avantageux pour l'effectuer, or la propriété individuelle l'en empêche. L'État doit donc procéder au rachat des terres et les allouer aux personnes qui en feront l'usage le plus utile.

Plus largement, le propos de Walras est le suivant : avec le progrès des sociétés, le prix de la terre tend vers l'infini et les capitaux vont s'investir dans la terre plutôt que dans des investissements productifs. La rente foncière s'oppose au développement capitalistique.

L'État gagnerait à capter la rente dont le montant correspond à l'utilité de l'emploi. Le projet à terme serait de supprimer les impôts sur le travail et le capital pour ne reposer que sur la rente.

On peut résumer le projet de Walras sous trois questions:

1. Peut-on déterminer le prix normal d'une terre ?
2. Quelles sont les possibilités pour l'État d'acheter les terres en ayant recours à l'emprunt ?
3. Comment au moyen du fermage peut-on amortir l'emprunt quand on paie une terre à son prix normal ?

Lénine

« L'idée théorique de nationalisation se trouve étroitement liée à la théorie de la rente, c'est-à-dire de la rente capitaliste précisément, comme forme particulière du revenu d'une classe particulière (de propriétaires terriens) dans la société capitaliste ».

Commentaire

On observe donc des points de départ assez distincts tant au regard de l'objet que de l'intention. Walras part en partie d'un questionnement sur la propriété. Tandis que Mill, George et Lénine s'intéressent plus au flux de revenu de la rente, et saisissent la question de la propriété depuis un raisonnement sur la rente.

Par ailleurs, Mill et George partagent un souci de justice sociale redistributive, tandis que Walras semble avant tout mu par la pérennisation du système libéral. Lénine réfléchit à la rente depuis un point de vue capitaliste et ses conclusions sur la signification de la nationalisation en système capitaliste rejoignent celles de Walras.

- **Les définitions de la rente**

J.S. Mill

La rente n'est autre que « le prix payé pour obtenir la faculté de se servir [de la terre] ». La rente est le « résultat d'un monopole naturel », susceptible d'être réglé, voire « mis sous la garde de la société en général », mais « rien ne peut l'empêcher d'exister ». Mill se place ici dans une définition de la rente comme paiement d'un droit d'usage.

Mais il ajoute plus loin que « la raison pour laquelle les propriétaires peuvent se faire payer la rente de leurs terres, c'est qu'ils possèdent une marchandise dont un grand nombre d'hommes ont besoin et que personne ne peut obtenir autrement que de leur consentement ». Il se rapproche alors d'une définition de la rente comme paiement d'un facteur de production, prenant ses distances avec les analyses de Ricardo.

H. George

« La rente est la part de la richesse produite que le droit exclusif à l'usage de la terre donne au propriétaire. Partout où la terre a une valeur au point de vue de l'échange, il y a rente au sens économique du mot. Partout où la terre ayant une valeur est cultivée soit par le propriétaire, soit par le locataire, il y a une rente actuelle ; partout où elle n'est pas cultivée, mais a cependant une valeur, la rente est potentielle. C'est cette capacité de produire une rente qui donne de la valeur à la terre. Tant que sa propriété ne confère aucun avantage, la terre n'a pas de valeur. »

De manière péremptoire George conclut « donc, la rente, ou la valeur de la terre ne naît pas de la productivité ou de l'utilité de la terre. [...] La rente est donc le prix d'un monopole ayant pour origine la conquête par l'homme des éléments naturels qu'il ne peut ni produire, ni augmenter. »

Toutefois, il revient sur cette soi-disant absence de relation entre la fixation du montant de la rente et la productivité de la terre en introduisant sa loi de la rente (qui n'est autre que la loi de la rente différentielle de Ricardo) : « pendant que chaque propriétaire individuel essaie de retirer de la terre tout ce qu'il peut, il y a une limite à ce qu'il peut retirer, qui constitue le prix de marché ou rente du marché de la terre, qui varie suivant les terres et suivant les temps. »

L. Walras

La rente Walrasienne correspond au paiement du droit d'usage. La fixation du montant de la rente est fonction de l'utilité de l'emploi qui est fait de la terre. Plus l'emploi sera utile, plus il dégagera de profit, plus la rente pourra être élevée.

V. Lénine

« La rente différentielle se forme inéluctablement en régime d'agriculture capitaliste, même si la propriété privée du sol est totalement abolie. Avec l'existence de la propriété territoriale, c'est le possesseur de la terre qui recevra cette rente puisque la concurrence des capitaux obligera le fermier à se contenter du profit moyen du capital. La propriété privée du sol étant abolie, c'est l'État qui recevra cette rente. Il est impossible de supprimer cette rente, tant qu'existe le mode de production capitaliste.

« La rente absolue provient de la propriété privée de la terre. Cette rente comporte un élément de monopole, un élément de prix de monopole. (...) La rente absolue [n'est pas propre] à toute [agriculture capitaliste], mais seulement à la condition de la propriété privée de la terre et au seul cas où le retard de l'agriculture est apparu au cours de l'histoire, retard consacré par le monopole. »

Commentaire

On observe la reprise par tous les auteurs de la rente différentielle ricardienne. Seule la théorie marxiste exposée ici par Lénine enrichit l'analyse d'un autre type de rente : la rente absolue.

Au-delà de cet emploi partagé de la rente différentielle, deux tendances se dessinent : une approche (à nouveau ricardienne) de la rente comme droit d'usage développée par George, Walras et Lénine face à une approche qui envisage le sol comme une « marchandise », et dans laquelle la rente s'apparente dans une certaine mesure au revenu d'un facteur de production (Mill). Pour être juste, il convient de reconnaître que Mill emprunte à ces deux conceptions, c'est par cette souplesse d'interprétation qu'il se démarque.

La rente résiduelle (et différentielle) ne désigne pas une richesse nouvellement créée, mais le fractionnement ou la « répartition » pour reprendre les mots de Mill d'un revenu déjà créé : le surprofit généré par les terres les plus productives.

Si la rente différentielle a à voir avec la distribution de la propriété du sol, ça n'est pas parce que la propriété serait une condition d'existence de la rente, mais parce qu'elle conditionne l'affectation de ce surprofit. D'où l'idée d'une certaine neutralité des statuts de propriété sur la création de la rente. On pourrait imaginer (mais chose difficilement concevable à la fin du XIX^{ème} siècle) qu'un propriétaire-exploitant situé sur des terres hautement productives puisse jouir d'une rente de situation. La caractérisation de la rente comme paiement d'un droit d'usage ne doit donc pas conduire à conclure à la suppression du fondement économique de la rente (le surprofit) en cas de gratuité d'un tel droit d'usage.

Par opposition, la rente absolue est plus intimement liée aux statuts de propriété et plus particulièrement à la situation de monopole dont jouissent les propriétaires terriens. Telle que décrite par Lénine, celle-ci fonctionne sur le mode d'un « tribut » déconnecté de l'existence ou non de surprofit.

La définition georgienne de la rente laisserait croire à une approche de la rente absolue, mais ce faux-semblant est dissipé à l'occasion de l'exposé de sa Loi de la rente.

- ***Le fonctionnement de la rente***

J.S. Mill

Il reconnaît trois éléments de production : *travail, capital, agents naturels*. La terre est un de ces agents naturels.

Il développe ensuite une approche ricardienne de l'augmentation de la rente. Mais sa spécificité est de considérer que dans une société où s'accumulent les richesses, la rente augmente de manière plus que proportionnelle à l'augmentation des prix des produits issus du travail de la terre, et sans corrélation avec l'investissement en travail et en capital.

Le rentier capte la valorisation du sol qui est le produit de la société dans son ensemble (au-delà de la contribution des propriétaires par l'apport d'un facteur de production) : les propriétaires prennent ce qui n'appartient à personne et que Mill nomme le « social increment », soit la portion de l'augmentation de la valeur du sol attribuable au progrès de la société dans son ensemble.

H. George

Il remplace l'antagonisme classique capital/travail par : rente/capital+travail. La source des injustices n'est pas à chercher dans la propriété des moyens de production, mais dans la propriété de la terre. « Le travail est la force active initiale, c'est donc le travail qui emploie le capital. Le travail ne peut s'exercer que sur la terre et c'est de la terre que doit être tirée la matière qu'il transforme en richesse. »

Le capital n'est donc qu'une autre forme du travail selon lui, et le salaire ne varie pas en sens inverse de « l'intérêt » (c'est-à-dire du revenu du capital communément désigné par le terme de profit).

Après s'être démarqué des auteurs classiques sur la césure entre propriété de la terre et travail, il va à nouveau se rapprocher de leurs théories lorsqu'il va établir une corrélation entre rente, salaire et « intérêt » selon laquelle les salaires et l'intérêt évolueraient à l'inverse de la rente.

En effet, selon George, « c'est sa capacité à produire une rente qui donne une valeur à la terre. » Autrement dit, « la terre n'a de la valeur qu'à partir du moment où quelqu'un est prêt à donner une partie des résultats du travail pour acquérir le privilège d'en faire usage. »

Il en ressort que la terre n'est une richesse qu'à condition d'y appliquer du travail, mais l'attribution d'une valeur à la terre dérive de « la conquête par l'homme des éléments naturels qu'il ne peut ni produire ni augmenter », soit de la propriété privée.

Sa « Loi de la rente » peut se résumer ainsi : les conditions de libre compétition déterminent quel prix peut être retiré par le propriétaire. En retour, George considère que c'est à partir du produit net, celui qui reste après que la rente en a été enlevée, que se détermine ce qui peut être partagé en salaire et intérêt. Le taux des salaires et de l'intérêt ne sont pas tant fixés par la puissance productive du travail que par la valeur de la terre.

L'accroissement de la rente dans les sociétés progressives explique pourquoi les salaires ne profitent pas du progrès et restent à un niveau qui contient une part importante de la population dans la misère.

Demeure une question : qu'est-ce qui fait augmenter la rente ?

La mise en concurrence des exploitants agricoles nous dit Geogre mais surtout la spéculation, cette attente confiante du propriétaire terrien dans le renchérissement des valeurs foncières. La spéculation induit une fixation de la valeur de la rente au-dessus du montant où elle aurait dû être. La pauvreté trouve donc son origine dans la propriété individuelle du sol et dans la spéculation qui font augmenter la rente plus vite que n'augmente le progrès matériel.

« C'est la force développée par le progrès matériel qui tend constamment à accroître la rente plus vite que le progrès n'augmente la production, et par conséquent, à mesure qu'augmente le progrès matériel et la puissance productive, à réduire les salaires, non seulement relativement, mais absolument. »

L. Walras

Dans les sociétés progressives, c'est-à-dire les sociétés où la population s'accroît et où le capital s'accroît, le prix du fermage (c'est-à-dire la rente) s'élève (car l'emploi de la terre est de plus en plus utile par concentration de capital) et le revenu diminue (selon une idée très ricardienne). Il y a donc plus de valeur de la rente. Il en résulte que la valeur d'échange des terres est toujours supérieure à leur valeur d'usage. Pourquoi ? Parce que les acquéreurs et vendeurs de foncier agissent en tenant compte de la plus-value issue du fermage.

Les vendeurs se demandent : « combien cet individu [qui a des épargnes à placer] peut-il payer la terre qui rapporte actuellement « a » de fermage et dont le fermage s'élève régulièrement de « z » fois son montant d'année en année (...) ?

Quant aux acquéreurs, c'est à dire « les individus qui ont des épargnes à placer feront entrer l'accroissement du fermage en ligne de compte dans leur demande de capitaux fonciers ; et, à supposer que ces individus n'y songent pas, il se trouvera des spéculateurs pour le faire. En conséquence le prix des terres s'élèvera ». Le « prix normal » des terres selon Walras consiste dans le prix d'équilibre pour lequel il est indifférent à l'investisseur de placer son argent dans la pierre ou dans des capitaux productifs.

La rente fonctionne donc selon un schéma spéculatif dans sa théorie. De plus l'écart entre ces deux valeurs (d'usage et d'échange) ne cesse de s'accroître dans le temps. Donc les propriétaires ont intérêt à conserver leur foncier, induisant un phénomène de rétention. Il en résulte que le financement des acquisitions foncières excède très largement l'épargne constituée. Ce qui signifie qu'une part importante des capitaux des établissements de crédit va dans le sol et non pas dans des investissements productifs.

Pour ces deux raisons (d'accroissement de la rente et de menace au modèle d'accumulation de capital productif) Walras préconisera la collectivisation des terres.

V. Lénine

Reprenant la théorie marxiste de la rente, Lénine critique les propositions pro-nationalisation des « populistes » qui flattent les aspirations des masses paysannes qu'ils entretiennent dans l'ignorance.

Leur erreur serait de ne pas considérer que tout nouveau régime repose sur un certain type de rapports économiques et sociaux. Le passage à la nationalisation qui s'opèrera « dans le cadre capitaliste » ne se traduira certainement pas par une simple suppression des entraves à l'égalité jouissance foncière, par une suppression de l'oppression des propriétaires sur les masses paysannes.

Au contraire, pour Lénine la nationalisation dans un rapport de production capitaliste ne va pas à l'encontre du capitalisme, mais agit « comme [une] mesure tendant à influencer sur le développement du capitalisme dans le sens de son accélération, dans le sens du déblaiement de la voie devant lui, etc. Car une telle conception de la nationalisation découle de la reconnaissance de deux formes de rente, la capitaliste, c'est-à-dire celle qui ne peut être éliminée en régime capitaliste même sur la terre nationalisée (rente différentielle), et la non-capitaliste, liée au monopole, inutile pour le capitalisme dont elle entrave le progrès entier (rente absolue).»

En d'autres termes, le passage à la nationalisation (et à une rente étatique) revient à transformer chaque cultivateur en capitaliste. Car il faut qu'un profit soit créé pour qu'une rente différentielle soit générée (cf. Ricardo), or le profit est le revenu du capital qui paye les salaires des ouvriers agricoles (dont le statut ne sera pas éliminé).

Notons la distinction qu'introduit Lénine quant au devenir des deux rentes (que ne pouvait pas voir Ricardo puisqu'il n'avait pas théorisé la rente absolue). Si la nationalisation change seulement le destinataire de la rente différentielle qui devient l'État, elle supprime néanmoins la rente absolue, qui « provient de la propriété privée de la terre ». Ce faisant elle supprime l'entrave majeure du développement capitaliste, cet « obstacle à l'emploi libre du capital sur la terre », selon une idée très walrasienne ou gossienne.

C'est donc à une « critique de la propriété privée de la terre au point de vue du développement du capitalisme » que se livre Lénine.

Commentaire

L'apparition de la spéculation dans l'explication de l'évolution de la rente dans les théories de George et Walras (produites la même année : 1880) les démarque des autres auteurs. Ajoutons un mot sur la contextualisation de chacune de ces théories qui dépeignent toutes des sociétés dont l'évolution est pensée en termes de « progrès » et marquées par une accumulation de capital et une croissance démographique forte.

- ***Préconisations : taxer les propriétaires ou transférer les titres de propriété ?***

J.S. Mill

Mill refuse l'idée de nationaliser les terres pour plusieurs motifs :

- l'État se trouverait en situation de monopole et serait libre de fixer le montant de sa rente. Or, Mill considère que « le propriétaire unique des terres d'un pays ne peut être qu'un despote ».
- Les bénéfices d'une activité agricole ne sont perçus par l'exploitant que sur le long terme. Le propriétaire doit pouvoir « disposer d'une période suffisante pour en tirer profit, et pour lui assurer en tout cas cette période de temps, on a pensé que son bail devait être perpétuel ».

Mill justifie ainsi le maintien de la propriété privée, qu'il décrira plus loin comme un « mal nécessaire », sorte de « bail perpétuel » requis par la spécificité de l'activité agricole.

Il retient donc l'option d'un impôt sur la plus-value. C'est historiquement la première revendication de ce genre. Mais ne nous méprenons pas, ce n'est pas l'intégralité de la rente qu'il convient de taxer, mais seulement son accroissement (le « *social increment* »), qui rappelons-le est dû à l'évolution de la société tout entière.

L'auteur préconise donc l'instauration d'une réforme permettant la récupération des rentes futures par un impôt national au profit de la société. La démarche suggérée est la suivante:

1. Estimer toutes les terres du pays (au moment de sa réforme).
2. Après un intervalle de temps où la population et le capital se sont accrus, estimer l'accroissement de la rente.
3. Distinguer la plus-value qui résulte du capital ou du travail investi, et taxer le surplus de valeur généré sans travail du propriétaire.
4. Pour éviter tout sentiment de spoliation, un propriétaire peut choisir entre le paiement de l'impôt et la cession de son bien à l'État à sa valeur marchande au moment de la réforme.

H. George

George envisage en premier lieu la communalisation de la terre, affirmant qu'« il n'y a qu'un seul moyen d'éloigner le mal, c'est d'éloigner la cause. La pauvreté devient plus intense à mesure que la richesse augmente (...) parce que la terre qui est la source de toute richesse, et le champ de tout travail, est monopolisée ».

Mais en libéral, il préfèrera à la fois éviter de « heurter les coutumes », et d'« étendre le mécanisme gouvernemental », concluant (presque paradoxalement) qu'« il n'est pas nécessaire de confisquer la terre ; il est seulement nécessaire de confisquer la rente ».

George en vient donc à privilégier l'option d'un impôt foncier permettant de récupérer la rente dans sa totalité : « La valeur de la terre n'exprime pas la récompense de la production [...] elle exprime la valeur d'échange du monopole. Elle n'est dans aucun cas la création de l'individu qui possède la terre ; elle est créée par la croissance de la communauté. Donc la communauté peut la prendre tout entière [...] sans réduire le salaire du travail ou du capital ».

Selon sa théorie qui veut que la rente augmente avec le progrès de la société, l'impôt foncier suffirait à couvrir tous les besoins budgétaires de l'État. Il remplacerait tous les autres prélèvements et deviendrait l'« impôt unique » (la bien connue « *single tax* »).

L. Walras

Walras préconise le rachat des terres par l'État sans spoliation des propriétaires : achat des terres à prix normal (c'est-à-dire satisfaisant les attentes de plus-value des propriétaires). Dans son projet l'achat des terres par l'État doit s'amortir pour générer à terme une rente au bénéfice de l'État, après remboursement de l'emprunt qui aura servi aux acquisitions. L'enjeu réside dans la suppression de tout impôt sur les salaires et sur les profits (qui sont autant de freins au système capitaliste).

Mais si le taux d'évolution du fermage reste constant Walras démontre mathématiquement que l'État ne pourra pas amortir. Le succès de son modèle repose donc non seulement sur une augmentation du volume du fermage, mais aussi sur une évolution à la hausse du taux de fermage. Or seul un acteur économique comme l'État dispose des moyens permettant d'infléchir à la hausse le taux de fermage, il est capable de « produire lui-même ces changements par l'habileté de ses mesures et la sagesse de sa conduite. Voilà ce qui serait une belle et grande opération digne de l'État ». Ce « changement » n'est autre que l'aménagement et l'urbanisation. Le changement du droit des sols doit rendre possible une telle hausse du taux de fermage.

▪ ***Les tendances majeures des théories de la socialisation du sol***

Une tendance lourde se dégage de ces théories et préconisations d'actions sur la rente : la conception de cette dernière comme un flux. Par conséquent, la socialisation de la rente signifie un détournement de son flux :

- à structure de propriété inchangée en captant la plus-value soit lorsque celle-ci apparaît à l'occasion d'une transaction, ou en la révélant par des évaluations à échéances régulières (Mill) ;
- ou collectivisant le sol, ce qui revient à changer le destinataire de la rente (Walras).

Si la rente foncière privée est généralement condamnée par les auteurs, les conceptions de la propriété privée qu'ils développent sont déjà plus hétérogènes d'une théorie à l'autre. De « mal nécessaire » chez Mill, elle est considérée comme sans fondements par George, sans pour autant être remise en cause par ce dernier, puis considérée comme non optimale par Walras qui va démontrer la faisabilité économique de sa suppression.

Soulignons que la majorité des auteurs, dans une perspective très ricardienne, considèrent que les statuts de propriété qu'ils soient privés ou publiques, sont sans incidence sur l'existence de la rente différentielle, qui n'est autre que l'attribution (ou la captation) d'un surprofit. Il en va autrement de la rente absolue, qui à la manière d'un tribut existe du fait même de la propriété privée ainsi que Lénine s'applique à le mettre en évidence.

Quant aux préconisations des auteurs, elles oscillent entre taxation et collectivisation. Cependant le transfert de la rente vers la collectivité est considéré par l'ensemble des théoriciens comme doublement bénéfique : il permet non seulement de rétablir une situation d'injustice sociale et économique en mettant un terme à « l'enrichissement sans cause » des propriétaires, mais donne aussi lieu à un contexte plus favorable pour le développement de l'économie capitaliste.

Il convient de souligner la convergence de vues entre le père de l'économie néoclassique, Walras, et le théoricien du communisme, Lénine, sur l'interprétation à accorder à la nationalisation des terres dans un système de production capitaliste : celle-ci irait dans le sens d'un « développement idéalement pur du capitalisme », pour reprendre les mots de Lénine.

Enfin, observons la proximité chronologique de ces textes qui témoignent de l'intensité des discussions sur la rente et sur son rôle dans le fonctionnement de l'économie à la fin du XIX^{ème} siècle. Ainsi que le fait remarquer J. L. Guigou, le débat se tarit pendant la première moitié du XX^{ème} siècle sous l'influence notamment de la domination des théories néoclassiques dans le champ de l'économie qui vont « normaliser » l'existence d'une rente pour les biens et facteurs de production rares. Puis la discussion connaît un regain de vigueur dans la seconde moitié du XX^{ème}, déplaçant les préoccupations du foncier agricoles vers le foncier urbain.

Aux États-Unis, le Community Land Trust et plus largement les tenants du *Shared Equity Homeownership* sont parties prenantes de ce débat.

b) Les débats contemporains aux États-Unis autour du Shared Equity Homeownership

Le renouveau des réflexions sur la rente, en lien avec l'accès à la propriété des catégories de la population à faible revenu, est aux États-Unis en partie le fait d'organisations dites du *tiers secteur* (*third sector*), soit des sociétés de droit privé à but non lucratif agissant dans le domaine du logement récemment regroupées sous l'appellation de *Shared Equity Homeownership*.

La montée en puissance du Shared Equity Homeownership s'explique en partie par la faiblesse des programmes publics du secteur du logement sur la question de la rente.

Les entités constituant le Shared Equity Homeownership sont apparues mieux outillées conceptuellement et techniquement pour répondre aux questions posées par les pouvoirs publics, puisque la *durabilité* (*sustainability*), *l'accompagnement* (*stewardship*) et *l'accessibilité économique* (*attainability, affordability*) sont au cœur de leurs pratiques.

Le Community Land Trust est une des figures composant le Shared Equity Homeownership.

▪ ***shared equity : les enjeux de définition***

traduction

En anglais, le terme *equity* recouvre à la fois la notion de fonds propres, actions et parts, ou encore capitaux investis par une personne. Dans le cas du logement, cela désigne la part de liquidités (fonds propres + sommes empruntées) cristallisées dans le bien pour son financement, et dont le propriétaire pourra demander l'équivalent monétaire au moment de la vente, une fois réalisée la main levée. *Shared Equity Homeownership* pourrait donc se traduire par « propriété en capitaux partagés ».

Comme nous le verrons par la suite, l'un des enjeux majeurs pour les tenants du Shared Equity Homeownership réside dans l'élargissement du terme Equity aux autres aspects de la propriété, au-delà de ses seules dimensions financières. S'interrogeant sur ce qui est effectivement *partagé* dans les montages relevant de la propriété en capitaux partagés, J. E. Davis affirme en préambule de son investigation que l'objet du partage « va bien au-delà de la répartition de la valeur financière d'un bien immobilier une fois réalisée la main levée. Le capital se définit de manière plus large que cela, même si cette idée et la réalité qu'elle recouvre sont souvent négligées³⁹.

Les entités relevant du Shared Equity Homeownership

- Community Land Trusts,
- Limited Equity Cooperatives (LECs),
- les maisons à clauses anti spéculatives (*price-restricted houses*),
- les copropriétés comprenant des clauses d'accessibilité sur une durée supérieure à 30 ans (*condominiums with affordability covenants*)

³⁹ « *What is shared in shared equity homeownership, however, goes beyond the back-end distribution of the unencumbered value embedded in residential property. Equity is defined more expansively than that, although this broader conceptual and operational reality is often overlooked.*» In DAVIS John, « *More than money: what is shared in shared equity homeownership?* », *Affordable Housing and Community Development Law*, vol. 19, printemps- été 2010, p. 264

Définition et principes

Ces structures se caractérisent par l'instauration de statuts de propriété que l'on ne rencontre pas d'ordinaire sur le marché, et qui imposent à leurs titulaires des aménagements particuliers de leurs droits :

- Obligation de propriété occupante du bien,
- Restriction du prix de revente du bien au nom de la préservation de l'accessibilité économique du logement au profit de futurs ménages à faibles ressources candidats à l'accession « sociale » à la propriété.
- Le partage des droits, responsabilités, et bénéfices de la propriété entre un particulier et un tiers parti représentant l'intérêt de la communauté dans son ensemble.

▪ **Du « limited equity » au « shared equity » : une évolution des concepts et des principes d'action**

La première étude nationale sur ces structures qui maintiennent l'accessibilité sur le très long terme fut lancée en 2004 par le National Housing Institute. Le comité en charge de son pilotage était essentiellement composé d'universitaires, de représentants d'associations du tiers secteur, des représentants de Fondations privées investies de longue date dans les questions du foncier et du logement (Ford Fondation), de sociétés de consultants spécialisées, et la banque Fanny Mae. C'est à J. E. Davis, consultant historique sur les Community Land Trusts, administrateur du CLT de Burlington et maître de conférences invité de plusieurs universités, qu'a été confiée la rédaction du document.

En privilégiant l'analyse de ce que les organisations relevant du Shared Equity Homeownership ont en commun, cette étude concourt à considérer ces différentes structures jusque-là relativement éparses, comme formant un tout homogène. Cette homogénéisation procède notamment par la désignation de cette nébuleuse sous un unique terme générique au dépens de la foule de désignations qui coexistaient jusque-là et dont les plus répandues étaient : *limited equitiy homeownership, non speculative homeownership*.

Le choix du terme « shared equity » se veut être tout à la fois descriptif (éclairer le dénominateur commun à toutes ces organisations) et, à notre sens, programmatique (quasi manifeste d'une nouvelle approche de la propriété du logement).

Depuis cette étude, l'accent est désormais mis sur ce qui est partagé, contrairement aux désignations précédentes (*limited equity*) qui ne mettait pas du tout en lumière la démarche originale de ces organisations, mais laissait présager que seul l'accédant devait consentir à des efforts (limitation de ses droits) selon une approche assez restrictive.

Tel qu'il est conçu, ce partage intervient entre « l'accédant à la propriété » et la « communauté » représentée par une organisation (un Community Land Trust, ou le bureau d'une coopérative d'habitants par exemple). Quant au contenu de ce qui est partagé, il s'énonce en des termes bien plus larges que l'appréciation de la valeur du bien au moment de sa revente.

L'étude commandée par le NHI avait pour projet de mettre en lumière la réciprocité à l'œuvre ainsi que les divers composants de cet échange. Au-delà des aspects financiers, ce sont les droits, responsabilités et risques de la propriété qui sont partagés. Et les bénéfiques d'un tel partage sur le long terme ne se font pas ressentir qu'en matière d'accessibilité économique, mais aussi concernant la préservation de l'entretien du bâtiment (question récurrente des concessions d'usage des sols) et la sécurité du propriétaire sur le long terme. Pour reprendre les termes de J. Davis, le projet du « shared equity » va au-delà d'une limitation unilatérale des revenus, au-delà d'une juste allocation des gains et plus-values, au-delà d'une préservation de l'accessibilité économique du bien sur le long terme.

- **« Socialiser le sol » en collectivisant le foncier et en immobilisant la fraction de la valeur qui revient de droit à la collectivité**

Le Shared Equity Homeownership prend part à la controverse concernant le meilleur octroi des finances publiques : « subsidy retention » contre « subsidy recapture ». La rétention, ou l'immobilisation des financements publics est opposée à la méthode qui consiste à sa récupération (ou recyclage) par la collectivité.

Plutôt que de récupérer la richesse produite par la collectivité à la manière de Mill ou de George (par la création d'un impôt ou en obtenant le remboursement des prêts d'argent public dont bénéficient les propriétaires dans le cadre des procédures d'accession sociale), ou encore de chercher à détourner le flux de la rente en en changeant le destinataire comme chez Walras (ou partiellement chez George), le Shared Equity Homeownership prône un autre principe : celui de la cristallisation de la valeur dans les murs et dans le sol. Autrement dit, c'est le choix d'une immobilisation du capital et de sa valeur qui est fait.

Chaque figure du Shared Equity Homeownership a recours à des arrangements différents pour verrouiller sur place la partie de la valeur issue des investissements publics. Les maisons à clauses antispéculatives reposent sur des conditions particulières de revente inscrites dans les actes d'acquisition. Les CLT conservent à perpétuité la propriété du sol et restreignent le prix de vente des logements. Les propriétaires sous le régime des Limited Equity Cooperatives sont titulaires de parts dont l'évaluation de la valeur est encadrée.

- **« Socialiser le sol » en fractionnant la propriété immobilière et en retenant une définition élargie des intérêts du propriétaire**

D'une focalisation sur la propriété comme droit d'aliénation, les tenants du Shared Equity Homeownership invitent à reconsidérer l'ensemble des droits que recouvre le statut de propriétaire à travers la notion de « bouquet de droits » (*bundle of rights*).

L'« intérêt » du propriétaire n'est plus envisagé de manière unidimensionnelle (à savoir la recherche d'un gain lors de la cession du bien ou de sa mise en location), mais en fonction de tous les autres droits, responsabilités, et risques qui s'ouvrent à lui par la propriété.

Ainsi le Shared Equity Homeownership promeut une définition élargie de l'« intérêt du propriétaire » qui recouvre aussi ses responsabilités (par exemple en matière d'entretien du bâtiment et des espaces extérieurs, d'occupation du bien, ou vis-à-vis de ses créanciers) et ses risques (de défaut de paiement du prêt, ou de saisie immobilière).

Donner corps à cette conception plurielle de l'intérêt suppose d'une part l'existence d'un cadre juridique qui la traduise en règles applicables et opposables aux propriétaires, et d'autre part l'existence d'une structure qui la rende effective en veillant à la bonne exécution des obligations auxquelles a consenti le propriétaire. Cette fonction de veille attentive est communément décrite par le terme de *stewardship*. Quant au cadre juridique, il varie d'une entité à l'autre du mouvement du *Shared Equity Homeownership*. Dans le cas particulier du Community Land Trust, ce cadre est façonné par un ensemble de documents statutaires et contractuels dont la pièce majeure est le bail foncier (*ground lease*).

Le *Shared Equity Homeownership* fait donc œuvre de socialisation en conciliant l'intérêt de l'individu propriétaire avec celui de la collectivité. On renoue avec les origines sociologiques de la notion et avec l'emploi initial que cette discipline en propose, à savoir « l'assimilation des individus aux groupes sociaux ». Dans une certaine mesure, le *Shared Equity Homeownership* défend l'idée d'une action foncière qui instrumentalise la propriété pour en faire un outil de production de logements abordables, de socialisation de la rente et de mutualisation des risques attachés à la propriété à l'échelle d'une communauté d'individus donnée.

c) Le modèle économique du CLT : une actualisation les théories de la socialisation du sol

Poursuivons notre travail de filiation en démontrant que le modèle du Community Land Trust, en tant que figure particulière du *Shared Equity Homeownership*, est la réactivation contemporaine des théories de la socialisation de la rente.

Nous tâcherons d'apporter la preuve de notre hypothèse sur un plan théorique d'abord, puis de manière empirique par l'étude du cas du Champlain Housing Trust.

▪ ***Exclure la valeur foncière de l'intéressement du propriétaire***

Nous avons vu précédemment que lorsque le propriétaire d'un logement bâti sur le sol du CLT revend son bien, son intéressement est, en théorie, non seulement limité à la fluctuation de la valeur des constructions, mais encore il est restreint à une fraction de cette augmentation de valeur (en cas de plus-value).

Appuyons-nous sur le cas concret du Champlain Housing Trust pour voir ce qu'il en est dans la pratique.

La fiction théorique de la mise hors marché du foncier est en partie rattrapée par la réalité du terrain dans la mesure où la méthode par comparaison a été choisie pour encadrer le prix de cession du bien⁴⁰. Cette méthode repose sur la comparaison de deux évaluations (*appraisal*) conduites par un expert indépendant au moment de l'acquisition (en T1), puis au moment de la vente (en T2).

Or, si au début de ses activités le CHT demandait à l'évaluateur de distinguer les valeurs du foncier et des constructions, pour ne mesurer que la fluctuation de la valeur du bâti sur la durée d'occupation du propriétaire, le CHT a dû changer de position face aux difficultés d'estimation rencontrées, et faire évaluer les biens dans leur globalité (foncier et murs).

Ce sont désormais les valeurs du sol et du logement réunies qui sont retenues pour apprécier l'évolution de la valeur sur la durée d'occupation. En retour, le CHT a révisé, avec pragmatisme, sa définition de l'intéressement du propriétaire aux éventuelles plus-values immobilières.

⁴⁰ Il existe plusieurs méthodes d'encadrement du prix de cession. Les plus fréquemment employées par les CLT, et qui sont aussi celles que recommande le « manuel technique » (document à destination des collaborateurs des CLT à l'échelle des États-Unis) sont la méthode par indexation du prix de vente (sur l'évolution du revenu des ménages par exemple), et la méthode par évaluation. C'est cette seconde méthode qui est retenue par le Champlain Housing Trust.

Le propriétaire n'est plus intéressé à l'évolution de la valeur du seul bâti, mais à l'évolution de la valeur globale du bien (foncier + murs) à proportion de son investissement initial (soit du prix d'acquisition). L'intéressement du propriétaire, sans restriction conventionnelle, se traduit donc par le ratio suivant : prix d'acquisition / valeur de marché lors de la première estimation. Or l'intéressement conventionnel (IC) du propriétaire est limité à 25% de la plus-value. Il peut donc être représenté par le calcul suivant :

IC = Intéressement du propriétaire sans restriction X restriction conventionnelle

= Intéressement du propriétaire sans restriction X 25% de l'augmentation de la valeur

Soit,

$$IC = \frac{Px T1}{Ev T1} X (Ev. T2 - Ev. T1) X 25\%$$

Avec :

Ev. T1 : évaluation du prix de marché en T1 Px T1 : prix acquisition au moment de l'acquisition

Ev. T2 : évaluation du prix de marché en T2

Il en reste un dernier point de théorie économique sur lequel les acteurs du CHT ont dû faire preuve de souplesse pour rendre le modèle applicable. La méthode retenue pour l'évaluation est une méthode par comparaison. Et comme nous sommes en train de le voir, les statuts de propriété spécifiques aux biens du CHT ont évidemment des incidences financières, et c'est bien là un de leurs intérêts. Le revers de la médaille c'est que pour cette même raison, ils n'ont pas leur équivalent sur le marché immobilier, et sont donc incomparables. La résolution de ce problème s'est faite au bénéfice du propriétaire, en décidant de faire comme si le bien du CHT proposé à la vente ne comportait aucune restriction conventionnelle et comme si le propriétaire était à la fois propriétaire du dessus et du dessous. Ce faisant, les biens du CHT deviennent comparables avec n'importe quel bien à usage résidentiel vendu sur le marché.

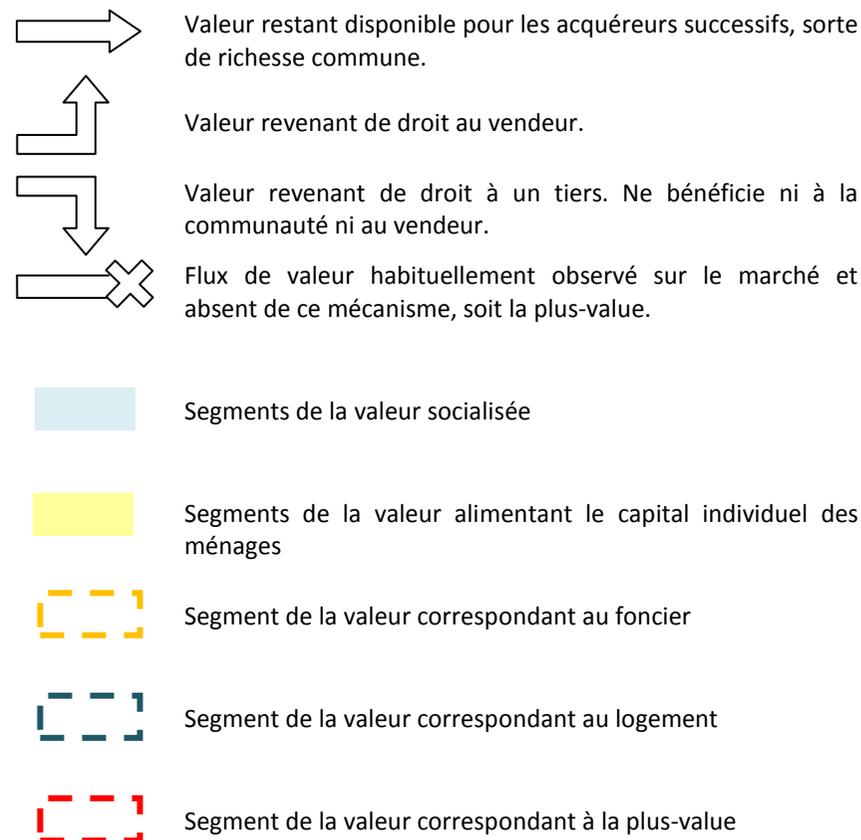
▪ ***La conciliation des intérêts économiques du propriétaire et de la collectivité : la répartition de la rente foncière***

Contrairement à la cession d'un bien détenu en pleine propriété, lors de la vente d'un logement bâti sur le sol d'un CLT, certaines portions de la valeur des biens circulent (intéressement conventionnel du vendeur, remboursement des emprunts et des éventuels créanciers), certaines restent immobilisées et bénéficient à la collectivité en demeurant disponibles pour une chaîne de propriétaires (la charge foncière), certaines ne sont pas créées (la part de la plus-value à laquelle renonce le propriétaire) et constituent l'autre versant de la « richesse commune » : l'accessibilité des biens.

Analysant l'émergence au XIX^{ème} siècle de ce qu'il nomme la « propriété sociale », sorte d'alternative à une conception libérale de la propriété individuelle dénuée de contreparties sociales, Robert Castel décrit les bouleversements des flux de valeurs induits par l'instauration d'une telle propriété. Ses observations semblent particulièrement adaptées à la compréhension des mécanismes économiques du CLT. Il y est question « d'un autre type de propriété qui ne circulerait pas comme de l'argent et ne s'échangerait pas comme une marchandise. Elle serait moins un bien que l'on détient en son privé qu'une prérogative découlant de l'appartenance à un collectif et dont la jouissance dépend d'un système de règles juridiques⁴¹. »

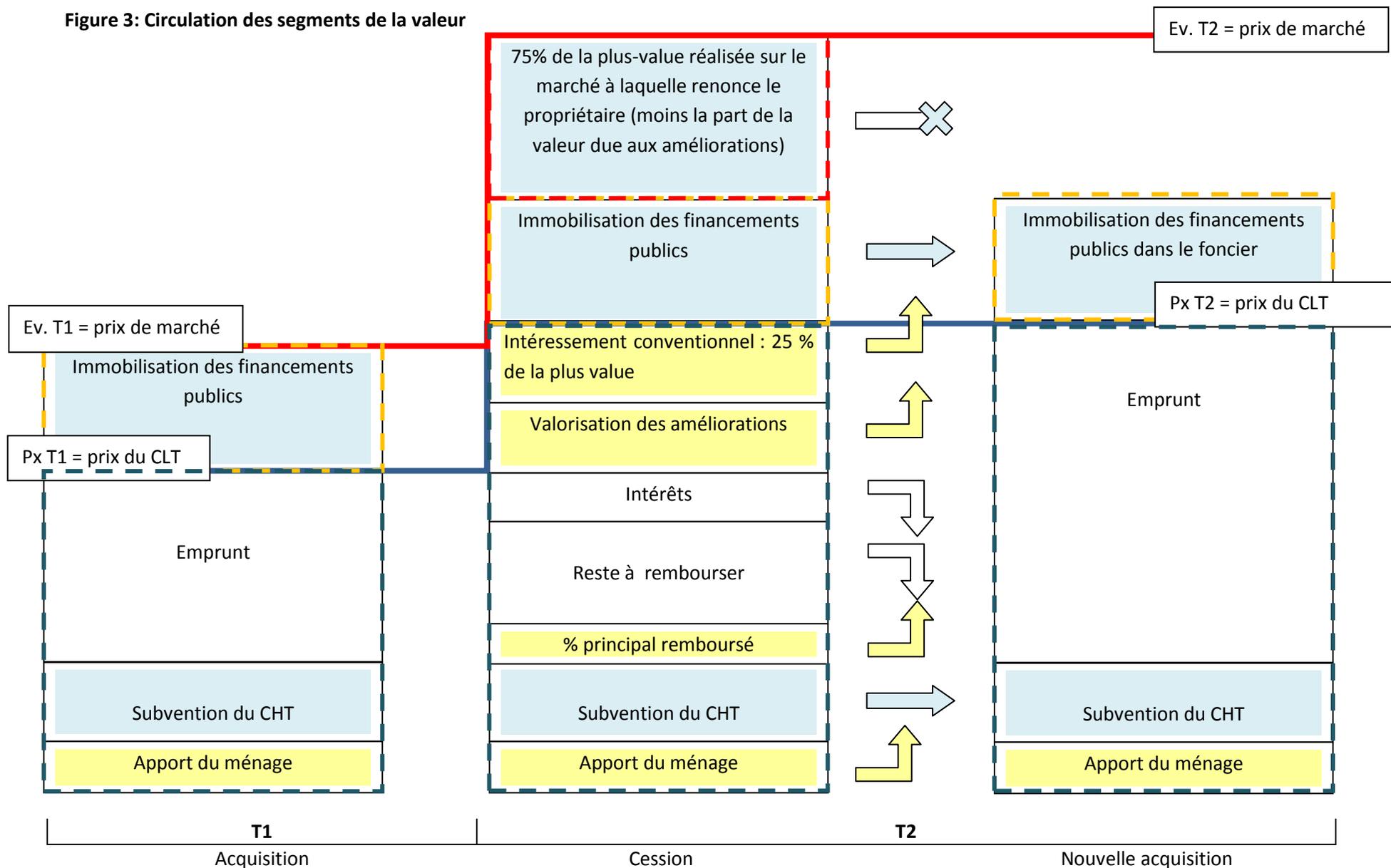
Dans le cadre du CLT, cet « autre type de propriété » renvoie à l'encadrement des droits réels des locataires-propriétaires sur le foncier et le bâti dans l'intérêt du plus grand nombre dans le cadre de la relation de *trust*. L'allocation de telles « prérogatives » aux accédants est organisée par un ensemble de règles inscrites dans les statuts du CLT et réitérées dans le bail foncier. La jouissance des biens et des droits est conditionnée aux dispositions du bail qui lie le CLT aux accédants. Enfin, s'il y a bien une richesse commune, celle-ci ne « circule pas comme de l'argent ». Le schéma ci-après pour décrit la circulation des segments de valeur au moment de la première vente d'un logement bâti sur le foncier du Champlain Housing Trust, et explique comment le modèle économique du CLT (par extension) permet tout à la fois une constitution de capital pour le vendeur et une préservation de l'accessibilité du logement pour tout nouvel acquéreur.

Légende du schéma précédent :



⁴¹ CASTEL *op. cit.*, p. 502.

Figure 3: Circulation des segments de la valeur



Une autre façon d'observer la socialisation de la rente à l'œuvre consiste à se pencher sur la formule du calcul du prix de cession conventionnel du logement. Circulation régulée et immobilisation partielle de la valeur immobilière s'y trouvent en effet exposées.

Soit :

Ev. T1 : évaluation du prix de marché en T1 au moment de l'acquisition Px T1 : prix acquisition en T1

Ev. T2 : évaluation du prix de marché en T2 Px T2 : prix de cession conventionnel en T2

Val° des amél° : valorisation par le vendeur des améliorations qu'il a apportées au bâti

PxT2= PxT1 + intéressement conventionnel sur la plus-value - subvention du CHT+ valorisation des améliorations

$$= PxT1 + \frac{Px T1}{EV.T1} * (Ev.T2 - Ev.T1) * 25\% - \text{sub du CHT} + \text{Val}^\circ \text{ des amél}^\circ$$

Limitation de l'intéressement du propriétaire à hauteur de son investissement initial, à défaut de pouvoir le limiter sur la valeur des constructions seulement.

Limitation de l'intéressement du propriétaire sur la plus-value.

Retour sur l'investissement du propriétaire dans l'amélioration des constructions

d) Des principes de socialisation à la socialisation dans les faits : le bail foncier

Nous avons vu plus haut que le bail foncier constitue le document qui régit les relations du Preneur au CLT, mais que la nature de ces liens est assez ambivalente puisqu'elle oscille entre restriction (des droits du Preneur sur le bien) et protection (vis-à-vis des risques encourus, notamment face aux créanciers du Preneur).

▪ **Le bail foncier : instrument de la politique foncière du CLT**

Le CLT exerce un contrôle en restreignant les droits du propriétaire de deux manières: par un système d'obligations strictes de faire ou de ne pas faire ; et en soumettant l'exercice de certains des droits du propriétaire à l'approbation du CLT. Ce double système de contrôle est en quelque sorte préventif. Au-delà, si ces mesures de prévention ne suffisent pas, le CLT peut engager directement à la place du propriétaire des actions qui sont en quelques sortes palliatives.

Le contrôle exercé par le CLT et les actions directes qu'il met en œuvre peuvent prendre deux orientations différentes : la préservation de l'intérêt commun⁴² ; la protection du propriétaire vis-à-vis des aléas liés à ce statut⁴³.

Puisque l'agencement des droits du propriétaire-preneur et du CLT échappe aux constructions courantes, il peut être utile de les organiser schématiquement pour en saisir le fonctionnement.

Dans cette tentative de décrire le bail foncier comme l'instrument d'une stratégie de défense de l'intérêt commun et de protection du propriétaire, quatre questions se sont posées :

- 1) Dans quels domaines du droit de propriété le CHT a-t-il mis en place des dispositifs de contrôle et de protection ?
- 2) Quels types de contrôle (obligation stricte/ approbation) a-t-il mis en place et sur quelles prérogatives du propriétaire?
- 3) Comment s'informe le CLT de la nécessité d'exercer une action directe (palliative) au-delà des mécanismes de contrôle (préventifs) ?

⁴² Ce qui revient à défendre les principes et les valeurs du CLT : propriété occupante, inaliénabilité du foncier, conciliation des intérêts, responsabilité du CLT.

⁴³ Nous n'entrons pas dans la question en juriste. L'intention est de mettre en évidence la stratégie d'une organisation, en l'occurrence le Champlain Housing Trust, et d'expliquer le fonctionnement des instruments qu'elle a construits pour satisfaire les missions dont elle est investie. Si nous nous saisissons de questions de droits, c'est parce qu'elles sont de la plus haute importance pour comprendre le système d'action du CHT. Et c'est pour l'heure bien plus dans une perspective de sociologie des organisations que nous les mobilisons.

- 4) Les actions que le CHT entreprend sur le bien ou à l'égard de tiers sont-elles de nature à garantir l'intérêt commun ou à protéger le propriétaire d'un éventuel risque ?

D'une manière générale, le contrôle préventif est plutôt restrictif pour le propriétaire et vise une préservation de l'intérêt commun. Les actions que le CHT entreprend directement se partagent à part égale entre protection du ménage accédant et défense des valeurs du CLT. Les mesures de protection interviennent essentiellement dans le domaine financier, le CHT se réservant la faculté de s'interposer entre le ménage et son créancier.

Le tableau ci-après réorganise les dispositions du bail foncier du Champlain Housing Trust en fonction des quatre critères mentionnés ci-dessus.

Légende	
	Contrôle préventif et action palliative orientés vers la protection du propriétaire
	Contrôle préventif et action palliative orientés vers la préservation de l'intérêt commun

Le bail foncier comme instrument de contrôle de l'intérêt commun et de protection de l'accédant

Domaines du droit de propriété (foncier et bâti) dans lesquels le CHT conserve des intérêts		Types de contrôle préventifs		Recueil d'informations	Actions directes du CHT
		Obligations strictes de faire et de ne pas faire	Droits soumis à approbation ou conditions		
Art. 8.1	hypothèque	Le Preneur enjoint au créancier ou à toute personne conduisant la vente du Bâti que les excédants de la vente soient directement versés au Bailleur	Le Preneur (ou candidat Preneur) ne peut hypothéquer le Foncier qu'avec le consentement du Bailleur	En cas de saisie immobilière initiée par un créancier hypothécaire autorisé [...], ce dernier] notifie par écrit son intention au CHT ...	En cas de procédure de saisie immobilière initiée par un créancier hypothécaire ou par tout autre détenteur d'un droit de créance dont l'exécution est garantie par l'affectation du Foncier et du Bâti au recouvrement de la dette, le Bailleur se réserve la faculté de procéder au rachat du Bâti sous quatre-vingt-dix (90) jours à compter de la réception de la notification de l'engagement d'une telle procédure.
Art. 6	Impôts	Les impôts afférents au Bâti et au Foncier sont à la charge intégrale du Preneur		Le Preneur doit conserver la preuve du paiement des taxes et autres impôts dont il s'est acquitté.	le Bailleur se réserve la faculté d'augmenter le loyer d'un montant permettant de recouvrer les sommes restant dues à l'administration fiscale
Art.9.4	Assurances	Le Preneur doit à ses seuls frais : - assurer le Bâti contre les dégâts et les incendies. - assurer le Foncier et le Bâti pour un montant de \$ 500 000		Le preneur doit fournir des copies attestant de la souscription de telles assurances à chaque renouvellement de contrat.	Dans l'éventualité d'une résiliation du présent bail sous l'effet d'une destruction du bien ou de sa saisie, le Bailleur met en oeuvre des moyens raisonnables pour conférer au Preneur des droits similaires à ceux qu'il détenait sur le Foncier concerné par le présent bail, sur un autre tènement dont le Bailleur a la propriété. Le Bailleur ne dispose ici que d'obligations de moyen et non de résultat.
Art. 7.4	Constitution de sûretés	Aucune sûreté d'aucun type ne doit être créée qui grèverait la propriété du Bailleur ou ses intérêts sur le Foncier au profit de quelque créancier que ce soit		Toute extension ou amélioration du Bâti existant est soumise aux conditions suivantes : 1) le Preneur doit notifier par écrit ses intentions au Bailleur 2) Le Preneur doit bénéficier de l'avis positif du Bailleur	le Bailleur peut, sans toutefois y être obligé, éteindre la créance à la place du Preneur. Toute somme payée par le Bailleur donnera lieu à une augmentation du loyer du présent bail à hauteur des montants dus par le Preneur. + actions de l' art. 8.1
Art. 4.4, 4.5	Occupation	Le Preneur doit occuper le Foncier mis à sa disposition un minimum de 6 mois par an.		Le CLT peut inspecter le Foncier jusqu'à deux fois par an, en notifiant 48h à l'avance. Sous certaines conditions, le CLT peut demander à visiter l'intérieur du Bâti.	Dans les cas où les dispositions des articles 10 et 11 concernant le transfert du Bâti, ou encore celles de l'article 4.4 concernant l'occupation sont suspendues ou rendues inapplicables pour quelque raison que ce soit, le loyer du bail foncier sera recalculé par le Bailleur pour atteindre la juste valeur locative du Foncier lorsque celui-ci est mis à bail sans restriction d'usage.
Art. 11	Sous-location	Le loyer de sous location du Foncier ne peut pas être supérieur au loyer requis par le Bailleur.	Le Preneur n'est pas autorisé à sous-louer et à transférer les droits que lui confère le présent	Cf. moyens de l'art 4.4	idem

			bail sans avoir obtenu l'approbation préalable du Bailleur		
Art. 4.1	Usage du Foncier	En aucun cas le Bâti ne doit être modifié de manière à créer plus d'un logement sur le Foncier mis à bail		Cf. moyens de l'art 7.4	
Art. 7.5	Entretien du Foncier et du Bâti	Le Preneur entretient à ses seuls frais le Foncier (notamment la coupe des arbres) et le Bâti		Cf. moyens de l'art 4.4	
Art. 7.3	Améliorations		Toute extension ou amélioration du Bâti existant est soumise aux conditions suivantes : 1) le Preneur doit notifier par écrit ses intentions au Bailleur 2) Le Preneur doit bénéficier de l'avis positif du Bailleur	Cf. moyens de l'art 4.4	
Art. 9.5	Réparations	le Preneur prend toute mesure nécessaire à la réparation et à la restauration du Bâti en cas de dégâts. Dans l'hypothèse d'un versement par l'assurance d'un montant supérieur au prix de cession conventionnel tel qu'établi à l'article 10 de ce bail, toute somme excédentaire sera versée directement au Bailleur.			Le paiement par le Bailleur de toute somme dont la responsabilité et la charge incombent au Preneur fera l'objet d'un remboursement par le Preneur au profit du Bailleur. Dans l'éventualité d'une saisie partielle du Foncier, pour cause d'utilité publique, n'entraînant pas la résiliation du bail, le loyer sera révisé si nécessaire pour garantir l'accessibilité économique du bien.
Art. 10.2	Transmission, héritage		Tout héritier ou légataire du Preneur doit pouvoir apporter la preuve qu'il satisfait aux critères de revenus fixés par le Bailleur pour contracter un nouveau bail	suivant notification du décès du Preneur sous quatre-vingt-dix (90) jours à compter de la date du décès,	
Art.10.5	Droit de préemption conventionnel			Le Preneur doit notifier par écrit au Bailleur son intention de vendre le bâti.	Le bailleur se réserve la faculté de racheter le Bâti par préférence à tout autre acquéreur.
Art. 10.6	Prix de cession conventionnel	Cf. calcul du prix de cession conventionnel		Sous quinzaine après réception de la notification du Preneur, le Bailleur missionne un expert qualifié dont la désignation doit être acceptée par les deux parties, en vue de réaliser une évaluation des biens comprenant le Foncier et le Bâti.	procurateur au Bailleur pour trouver un acquéreur, négocier un prix de vente raisonnable, procéder à la vente pour le compte du Preneur, et distribuer les produits de la vente

5. Retour sur expérience : évaluation des performances économiques du Champlain Housing Trust

A notre connaissance, deux évaluations des activités du Champlain Housing Trust (CHT) ont été produites. L'une en 2009 commandée par le CHT lui-même, et la seconde en 2010 pour le compte d'une agence spécialisée dans l'analyse de politiques publiques, l'Urban Institute⁴⁴. Les questionnements des rédacteurs de ces études étaient les suivants :

Champlain Housing Trust	Urban Institute
Extension de l'accession à la propriété	Accessibilité
Le CHT est-il efficient dans sa tentative de permettre l'accession à la propriété à des ménages qui, en dehors de ce programme, ne pourraient pas acheter leur logement ?	Le programme est-il efficient en matière de création et de préservation de l'accessibilité pour les accédants à faibles et moyens revenus ?

⁴⁴ DAVIS John E., Strokes Alice, 2009, *Lands in trust homes that last. A performance evaluation of the Champlain Housing Trust*, édité par le Champlain Housing Trust, 62 pages.

TEMKIN Kenneth, THEODOS Brett, PRICE David, 2010, « Shared equity homeownership evaluation: case study of Champlain Housing Trust », rapport pour le compte de NCB Capital Impact, The Urban Institute, Metropolitan Housing and Communities Policy Center, Washington, 27 p.

Préserver l'accessibilité économique

Le CHT parvient-il à maintenir l'accessibilité du prix des logements, ventes après ventes ?

Création de richesse individuelle

Le CHT permet-il aux ménages à faible revenu de se constituer du capital ?

Richesse personnelle

Le programme permet-il la constitution de capital pour les ménages et offre-t-il des opportunités de gains financiers qui ne seraient pas accessibles par le statut de locataire ?

Renforcer la stabilité résidentielle

Le CHT parvient-il à protéger les bénéficiaires liés à la propriété que l'investissement public et le soutien de la communauté ont permis de créer ? Le CHT parvient-il à éviter les saisies immobilières, la perte de foncier ou de logements de son portefeuille entre les mains de propriétaires absentéistes ?

Sécurité de la propriété occupante

Le programme parvient-il à maintenir un niveau élevé de propriété-occupante parmi ses candidats à l'accession ?

Rendre possible la mobilité résidentielle

Les propriétaires de maisons sur le foncier du CLT parviennent-ils à déménager facilement après la cession ? Le CHT peut-il servir de tremplin pour l'acquisition d'une maison dans un voisinage librement choisi ?

Mobilité

Les propriétaires de maisons sur le foncier du CLT parviennent-ils à vendre leur logement pour intégrer, par la suite, des espaces résidentiels de leur choix ?

Préservation de l'investissement public

Le CHT parvient-il à éviter l'évaporation des investissements publics dans la production de logements abordables ? Le CHT fait-il la démonstration que l'immobilisation des subventions publiques est plus efficace que leur emploi sous forme de prêt répondant à une logique de flux ?

On remarque que ces deux études se sont essentiellement interrogées sur les aspects économiques de l'activité du CHT⁴⁵, et que les questions qu'elles soulèvent se recoupent fortement. Cependant deux raisons font que l'on retiendra l'étude commanditée par le CHT comme canevas de ce « retour sur expérience », et que l'on ne s'appuiera sur celle de l'Urban Institute qu'à des fins d'éclairage complémentaire.

⁴⁵ Malgré les nombreuses revendications des acteurs du mouvement des CLT selon lesquels les enjeux relatifs à la propriété, et partant les objectifs du CLT, doivent être pensés au-delà d'une réflexion essentiellement financière, il est frappant de remarquer que les seules évaluations produites restent ancrées dans la discipline économique. L'introduction de l'évaluation conduite par le CHT rappelle pourtant que « le capital [*equity*] ne se réduit pas aux investissements et à la plus-value. C'est plus que de l'argent. C'est de l'« intérêt du propriétaire » - l'ensemble des droits, responsabilités, risques et récompenses liés à la propriété d'un logement – dont il s'agit. » Mais le reste des développements de l'étude ne fait référence à « l'intérêt du propriétaire » que d'un point de vue économique, ramenant les considérations à des enjeux pécuniaires.

Tout d'abord, l'étude *Lands in Trust homes that last* est plus fournie et présente un degré de détail absent de la seconde évaluation. Ensuite, le parti retenu par l'analyste J. E. Davis de distinguer au sein des objectifs soumis à évaluation ceux qui concernent les intérêts des accédants à la propriété, et ceux qui concernent les intérêts de la collectivité dans son ensemble, permet d'introduire un second degré de questionnement qui nous intéresse au plus haut point : celui de la circulation de la rente foncière. Dans les pages qui précèdent, nous avons dépeint le CLT comme un modèle théorique de « socialisation du sol ». Cette évaluation, quand elle se place du point de vue de la collectivité, permet-elle de confirmer (chiffres à l'appui) cette caractérisation du CLT comme modèle de socialisation, et apporte-t-elle des preuves de son efficacité ?

a) Le Champlain Housing Trust (CHT) en quelques mots

En 1984 sous les efforts conjugués d'élus municipaux, d'associations de quartiers et d'associations de locataires, est créée le Burlington Community Land Trust (BCLT). L'organisation du BCLT est fidèle aux caractéristiques du modèle développé par l'*Institute for Community Economics*, et qui seront plus tard reprises dans le Housing and Community Development Act de 1992.

Le BCLT prend la forme d'une société privée à but non lucratif et reconnue d'utilité publique (*non-profit corporation for charitable purpose*) enregistrée en date du 9 mai 1984 auprès du secrétaire d'État du Vermont. Cette dernière qualité lui permet de bénéficier d'une exemption d'impôt (section 501 -c-3 du code des impôts).

Le BCLT a bénéficié d'une subvention initiale de \$ 200 000 pour débiter ses activités. Appuyé par la municipalité, le BCLT est devenu en l'espace d'une petite trentaine d'années, le plus important CLT des États-Unis. Il exerce aujourd'hui à l'échelle d'un territoire de compétence comprenant 3 comtés de l'État du Vermont (Chittenden, Franklin, et Grand Isle) représentant 3811 km² pour environ 212 000 habitants.



Figure 4: Localisation de l'État du Vermont

Le CLT de Burlington compte à ce jour environ 6000 membres. Son portefeuille se partage entre approximativement 500 biens (maisons et logements) susceptibles d'être proposés à la vente en *shared equity*, et environ 1 500 logements locatifs « sociaux ».

En 2006, suite à sa fusion avec un bailleur social local, le BCLT change de nom pour devenir le Champlain Housing Trust (CHT), mais continue de fonctionner sur son mode initial de CLT.

Comme nous le verrons par la suite, le CHT repose sur plusieurs sources de financements publics pour réaliser ses acquisitions foncières. Ses frais de fonctionnement sont, quant à eux, essentiellement couverts par la perception des loyers et d'une taxe de transfert lors des cessions, plus récemment instaurée.

Abordons maintenant les résultats de ces évaluations en nous penchant d'abord sur la capacité du CLT à satisfaire les intérêts des propriétaires, puis en nous intéressant aux performances du CLT observées du point de vue de la collectivité.

Précisons qu' en 2008, au moment de l'enquête le CHT a produit 410 logements (maisons et appartements confondus). Sur ces 410, 152 ont déjà connu une ou plusieurs reventes. Le nombre total de reventes s'élève à 205. Ces 152 logements ont hébergé, en cumulé : 357 ménages.

Ajouté aux 258 ménages qui occupent encore leur premier logement acheté au CHT, le total de ménages ⁴⁶ servis par le CHT en 20 ans est de 615.

⁴⁶ L'objectif des 80% est inscrit dans les statuts du CHT et se conjugue avec une limitation du taux d'effort de ces ménages à hauteur de 30% de leurs revenus annuels. Comme nous le verrons par la suite le CHT repose sur un nombre important de sources extérieures de financement pour ses acquisitions foncières. En général ses financeurs publics exigent en contrepartie de leur subvention une action en faveur des ménages disposant au maximum du revenu médian. Le CHT s'impose donc des critères plus stricts que ce que ses partenaires attendent de lui.

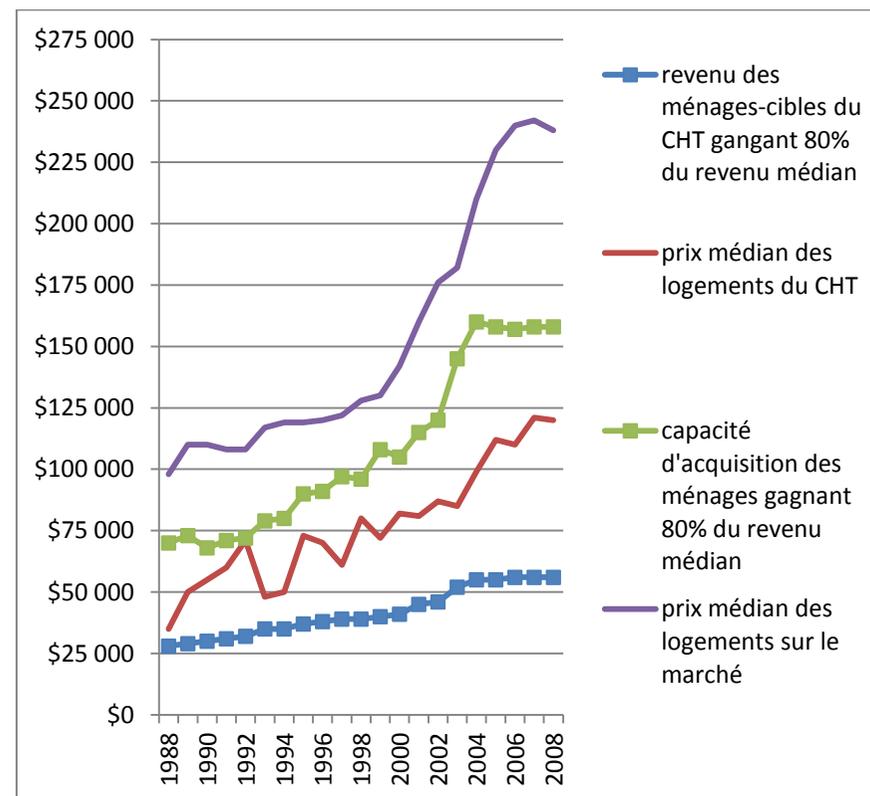
Les populations qui constituent le cœur de cible du CHT sont les ménages disposant d'un revenu inférieur ou égal à 80% du revenu médian de l'aire métropolitaine de référence, et pour lesquels l'acquisition d'un logement ne représente pas un taux d'effort supérieur à 30%.

b) Performances économiques du CHT du point de vue des propriétaires

▪ **Extension de la propriété**

L'enjeu est ici de savoir si le CHT est capable de faire ce qui est hors de portée du marché : permettre l'accession à la propriété à des ménages gagnant moins de 80% du revenu médian de l'aire métropolitaine de référence. Le tableau suivant met en évidence l'exclusion sur le marché immobilier des ménages qui constituent le cœur de cible du CHT :

Figure 5 : Capacité d'acquisition des ménages dont les revenus correspondent à 80% du revenu médian



Ce graphique révèle l'accessibilité potentielle des logements, mais ne dit rien de l'accessibilité réelle, c'est-à-dire du revenu à disposition des personnes qui sont effectivement devenues propriétaires par le CHT.

Il ressort que, logements et maisons confondus, le revenu moyen des propriétaires primo accédants (soit 410 ménages) du parc du CHT s'élève à 68,6% du revenu médian métropolitain.

Lorsque l'on se penche sur le revenu des 205 ménages qui sont passés propriétaires à l'issue de la première mutation des biens, on se rend compte que les générations suivantes de propriétaires ont un revenu moyen moins élevé que la première génération, comme en témoigne le tableau ci-après :

Figure 6 : Accession à la propriété – comparaison du revenu des accédants lors de la première mise en vente du bien et lors des mises en vente suivantes

Catégories de revenus selon le ministère du logement	% du revenu médian de l'aire métropolitaine de Burlington correspondant aux catégories du ministère	Répartition des acquéreurs par catégorie lors de la première vente	Répartition des acquéreurs par catégorie lors des ventes successives
Très bas revenus	50 % ou moins	26	34
Bas revenus	51 % - 60 %	32	36
Bas revenus	61 % - 70 %	48	46
Bas revenus	71 % - 80 %	61	52
Faibles revenus	81 % - 90 %	28	25
Faibles revenus	91 % - 100 %	10	12
Total des ménages		205	205
Revenu moyen des ménages (collectifs et maisons)		68.6 %	67.1 %
Revenu moyen des ménages (collectifs seulement)		70.3 %	69.3 %
Revenu moyen des ménages (maisons seulement)		68.5 %	65.8 %

Le CHT est donc parvenu, avec le temps, à étendre l'accès à la propriété aux catégories de la population disposant de moins de ressources. Soulignons que lors des reventes, c'est autant au vendeur qu'au CLT de trouver un nouvel acquéreur. Or l'action du CHT est soumise à d'autres contraintes comme la nécessité de revendre le bien selon un calendrier compatible avec celui du vendeur, difficilement compatible avec la sélection et l'accompagnement à l'accession d'un ménage à très faibles ressources.

▪ **Constitution de capital individuel**

L'extension de la propriété n'est pas incompatible avec la constitution de capital personnel pour les accédants d'un CLT. Les évaluateurs ont cherché à répondre à deux ensembles de questions : (1) mesurer la masse de capitaux réellement constituée par les ménages sur la période, et (2) évaluer si les gains réalisés par les accédants du CHT représentent un « juste retour » sur investissement.

Sources et masse du capital constitué par les ménages sur la période 1988-2008

La constitution de capital, soit disposer de plus capitaux financiers à l'issue de la vente que lors de l'accession à la propriété, est rendue possible de deux façons : par l'amorti du prêt et/ ou par l'appréciation de la valeur du bien sur le marché. Le prix de cession d'un logement en CLT étant encadré, le propriétaire n'empêche qu'une portion de la plus-value réalisée, en situation de hausse du cycle immobilier. Rappelons qu'en cas de baisse du cycle et de revente du bien à un prix inférieur, la totalité de la dépréciation est endossée par le propriétaire. Ce qui signifie qu'un propriétaire peut revendre moins cher le bien qu'il ne l'a acheté.

L'absence de plus-value ne signifie pas forcément absence de constitution de capital. Plusieurs variables sont à prendre en compte : la durée de résidence, le taux de remboursement du prêt (en particulier la part du principal amortie), le type de bien, son prix de départ, le volume de l'apport initial, le taux du prêt, et *in fine* la hausse des valeurs immobilières. Ainsi il est tout à fait envisageable que bien que vendant son logement moins cher qu'il ne l'a acheté, le propriétaire du CHT reparte avec plus de capitaux qu'il n'avait d'apport. Et cela n'a rien d'un cas théorique puisque cela fut observé sur la période considérée.

Sur les 205 reventes, 197 ménages virent leur capital financier augmenter du fait de l'amortissement de leur prêt. Et 169 ménages virent leur capital financier augmenter du fait de l'appréciation de la valeur de leur logement sur le marché. Malgré le marché immobilier ascendant, 36 accédants n'ont pas connu de gain lié à l'appréciation du prix de leur logement.

Au global et sur la période considérée, on obtient la moyenne suivante (maisons et appartements confondus en incluant les ménages qui n'ont pas connu d'augmentation de capital) :

Durée d'occupation en années	Fonds propres	Amortissement du principal	Appréciation par plus-value	Constitution brute de capital	Constitution nette de capital
5,44	\$2 300	\$ 4 291	\$ 7 898	\$ 14 292	\$ 11 991

Ajoutons que de manière à inciter les propriétaires à investir dans leur bien, le CHT garantit la récupération des sommes investies par le propriétaire au moment de la vente. 42 ménages ont bénéficié de ce retour sur investissement. Les montants concernés s'échelonnent entre \$ 500 et \$ 28 500.

Investir dans un logement du CHT : la garantie d'un « juste retour » sur investissement ?

La réponse à cette question dépend évidemment de ce que l'on entend par « juste retour ». Les rédacteurs du rapport ont considéré qu'il convenait de qualifier la justesse du retour non pas par rapport à la plus-value susceptible d'être empochée par un propriétaire (qui dispose librement de son bien en pleine propriété individuelle) en phase ascendante du cycle, puisque de toute façon ces biens sont hors de portée des ménages, mais par rapport au statut de locataire d'une part, et par rapport à un placement du capital initial des ménages dans différents produits boursiers, d'autre part. Cela revient en quelque sorte à « comparer ce qui est comparable », soit des opportunités de placements réellement disponibles pour les ménages.

La comparaison des différentes façons de valoriser leur argent par les ménages conduit à conclure que, sur la période considérée, seule l'acquisition d'un logement sur le marché libre en phase ascendante du cycle a pu représenter un placement plus rentable. Même sans plus value, le seul amortissement du prêt rendait l'achat d'un logement du CHT préférable à un placement en bourse : 21% d'augmentation de capital par l'achat puis la cession d'un logement du CHT contre 11% en moyenne pour les placements boursiers et 4 % pour les obligations non risquées.

Au final, la constitution nette d'un capital financier avoisinant 12 à \$ 13 000 a pu être jugée comme un juste retour. Cette somme est substantielle au regard des capacités d'épargne des ménages considérés. Toutefois, la question se pose de savoir si cette somme est suffisante pour permettre un parcours résidentiel vers l'accession à la propriété dans le marché libre. Les paragraphes à venir vont nous permettre de faire le point sur cet aspect des activités du CHT.

- **Mobilité résidentielle**

Que sont devenus les anciens accédants du CHT une fois leur bien vendu ?

Pour répondre à cette interrogation, plusieurs paramètres peuvent être observés : durée d'occupation (dont on sait qu'il s'agit d'une variable importante pour la constitution de capital), motif du départ, géographie du déménagement, nature du parc immobilier d'accueil.

Un regard rapide aux durées d'occupation des biens par les propriétaires permet de conclure que le taux de rotation dans le parc du CHT se situe entre celui du parc locatif (2,1 ans en moyenne) de l'aire métropolitaine et celui du parc de propriété-occupante (8,2 ans), avec une tendance à se rapprocher du second.

Durées moyennes d'occupation par types de biens (en années)	Maisons	Appartements	Ensemble
Biens n'ayant pas muté	8,70	5,47	6,73
Biens ayant muté une ou plusieurs fois	6,32	4,96	5,44

Si l'on se penche sur les raisons principales de leur déménagement telles qu'invoquées par les propriétaires, aucun argument spécifique au statut particulier de la propriété en CHT n'est avancé :

Figure 7: Pourquoi les ménages ont-ils décidé de vendre leur logement ?

	Nombre	%
A acheté une autre maison	69	33.7
S'est marié(e)	40	19.5
A déménagé	24	11.7
A cause de difficultés financières	20	9.8
A déménagé pour des raisons professionnelles	17	8.3
A divorcé	11	5.4
Décès ou invalidité	11	5.4
Evolution de la taille du ménage	6	2.9
Choix volontaire d'un logement plus petit	2	1
S'est rapproché de sa famille	2	1
S'est rapproché des lieux de culte	1	0.5
Le logement nécessitait des réparations majeures	1	0.5
Aucune raison donnée	1	0.5

Concernant la géographie du déménagement, 57% des anciens propriétaires sont restés dans le périmètre de compétence du CHT qui, rappelons-le, est particulièrement vaste puisqu'il recouvre trois contés : Chittenden, Franklin et Grand Isle, totalisant 3811 km² pour environ 212 000 habitants.

Les résultats les plus intéressants concernent évidemment le parc d'accueil des anciens propriétaires du CHT. Sur les 205 reventes, les informations disponibles ne concernent que 175 ménages. Ces précisions faites, le tableau des destinations suivant peut-être dressé :

destination	Nombre de ménages enquêtés	% à l'échelle des 205 ménages	% à l'échelle des 175 dont l'information est disponible
Propriété occupante dans le parc libre	118	57,6%	67,4%
Propriété occupante dans un autre logement du CHT	10	4,9%	5,7%
Location dans le parc libre	42	20,5%	24%
Décès du propriétaire	5	2,4%	2,9%
Information non communiquée	30	14,6%	-
Total	205	100%	100%

Il est donc possible d'estimer qu'entre 57% et 67% des ménages qui, avant d'accéder à la propriété via le CHT, ne pouvaient pas envisager de devenir propriétaires sur le marché libre, après une durée d'occupation moyenne de 5,44 ans d'un bien bâti sur le foncier du CHT, ont pu accéder à la pleine propriété individuelle aux prix et conditions du marché.

Au-delà de tout jugement de préférence d'un statut d'occupation par rapport à un autre, on observe que dans la majorité des cas, le CHT permet un parcours résidentiel, dont il est un des maillons. Ce constat soulève au moins deux remarques : sur la capacité du CHT à produire une telle mobilité d'une part ; et sur la place du statut de propriété incarné par le CLT par rapport aux autres statuts ordinaires.

La propriété d'une maison du CHT, un tremplin vers l'accession en pleine propriété ?

Sur la capacité du CHT à produire une telle « ascension » vers le marché libre (au sens où l'accès est plus difficile, voire quasi impossible pour les ménages constituant le cœur de cible du CHT), les résultats observés sont difficiles à expliquer. Nous avons vu plus haut qu'une augmentation de capital de \$ 12 000 était un retour à la fois juste et substantiel. Cependant, à revenus du salaire constants (soit environ 68% du revenu médian de l'aire métropolitaine), ce capital ne semble pas constituer un apport suffisant pour permettre aux ménages considérés d'acheter un logement sur le marché libre. Pourtant les faits sont là, et s'ils sont à mettre au crédit des activités du CHT, ils ne se laissent en revanche pas entièrement appréhender en des termes économiques.

Le CHT, et l'ensemble des CLT au demeurant, se félicitent souvent que leurs propriétaires ne sont pas « englués » (*stuck*) dans ce statut de propriété, et qu'ils peuvent en sortir facilement. Mais est-ce à dire que les CLT se considèrent comme un tremplin vers l'accession en pleine propriété ? Si de fait, ils constituent un maillon du parcours résidentiel dont l'étape suivante est l'achat d'un logement sur le marché, cette découverte a cependant des allures de surprise pour les collaborateurs du CHT. Ainsi que le mentionnent les rapporteurs de l'évaluation, « quelque chose d'autre est à l'œuvre » dans cette évolution de la trajectoire résidentielle des ménages. Quelques hypothèses, pour l'heure invérifiables, ont été avancées pour essayer d'expliquer ce phénomène : l'instauration d'une relation de confiance entre la banque et les ménages du fait de l'existence d'une primo accession couronnée de succès a pu permettre de contracter des prêts plus importants ; la propriété via le CHT a conféré une assise stable aux ménages qui ont pu acquérir un diplôme universitaire et décrocher des emplois mieux rémunérés ; peut-être existe-t-il un lien entre l'accès à la propriété via le CHT et la mise en ménage au regard de l'importance du mariage comme motif de départ.

Sur la place du statut de propriété incarné par le CLT par rapport aux autres statuts ordinaires.

On l'a vu, les CLT mobilisent en certaines occasions l'argument de la mobilité comme une formule de marketing visant à rassurer les acquéreurs potentiels. Les statuts de propriétés spécifiques du CHT ne sont ni synonymes de piège, puisqu'ils autorisent la captation d'un « juste retour » sur investissement, ni d'immobilisme puisque le CHT assiste le vendeur dans la recherche d'un propriétaire-successeur.

Cependant, l'existence dans les faits d'une mobilité résidentielle de 57% à 67% des ménages qui ont vendu leur bien, vers le parc privé en pleine propriété, questionne le projet du modèle du CLT. Rappelons-le, le modèle du CLT s'est en partie construit contre les excès du marché : exclusion de certaines catégories de la population de la sphère de la propriété, investissement locatif de propriétaires absentéistes peu enclins à entretenir leur patrimoine immobilier, drainage de la rente foncière en dehors de la collectivité qui en fournit pourtant le tribut, existence de risques financiers liés à la propriété pour les ménages, etc., mais aussi en reconnaissant certains bienfaits de la propriété-occupante.

Il est donc permis de soulever la question suivante : l'action d'un CLT est-elle guidée par une politique d'extension sans fin visant à supplanter les statuts de propriété qu'il prône à tout autre forme de propriété, ou bien ces statuts ont-ils vocation à coexister avec les statuts de propriété ordinaires ?

Pour le dire autrement, de quoi le CLT est-il le nom : un mouvement de réforme foncière urbaine, ou bien l'introduction d'un modèle de politique foncière orienté vers la production de logements abordables ?

Sur le plan des idées, il ne nous a pas été permis d'observer un consensus évident des acteurs du CLT autour de l'une ou l'autre de ces deux approches. Dans un entretien avec Kirby White en 1992, Bob Swann, l'un des pères fondateurs du modèle confiait que son « vaste projet », était que « cette captation foncière » par et pour les communautés devienne, à terme, « le stade le plus abouti de réforme foncière ». Cette remarque de Swann faite sur le ton de la confiance rejoint le pragmatisme des collaborateurs du CHT dans l'exercice de leurs activités. Lors d'une série d'entretiens réalisés en février 2012 la directrice du CHT, Brenda Torpy reconnaissait qu'il fallait distinguer « l'idéal du pragmatique » : le souhait de voir les statuts de propriété du CHT et ses principes devenir la norme de la propriété doit être apprécié en fonction de moyens dont dispose le CHT, lesquels sont forcément limités au regard de l'ampleur de la tâche à accomplir. Cette absence de dogmatisme est largement partagée au sein du CHT. Les moins idéalistes des collaborateurs considèrent le modèle du CLT comme un instrument exclusivement dédié à l'accession à la propriété des catégories les plus pauvres de la population, supprimant de l'horizon d'action du CHT tout projet de réforme foncière. Le témoignage le plus illustratif nous est fourni par une chef de pôle du CHT :

« Vous savez, nous sommes très clairs sur ce point dans les réunions d'information [avec les acquéreurs potentiels]. Ce programme n'est pas approprié à tout le monde. Si vous pouvez vous permettre d'acheter une maison sans notre aide, allez-y. Vous savez c'est mieux de pouvoir bénéficier de l'intégralité de la plus-value si vous pouvez vous le permettre. Mais il y a beaucoup de personnes qui ne pourraient pas acheter de logement sans cette opportunité. Donc pour eux c'est : « je préfère toucher une plus-value limitée que pas de plus-value du tout. ». »

Selon cette approche, le modèle du CLT est un mode d'accès à la propriété parmi d'autres, et il ne cherche pas à les supplanter. Par ailleurs, l'enquête sur la mobilité introduit aussi une lecture dynamique des statuts de propriété du CHT : il s'agit certes d'un mode de propriété qui coexiste avec les modes ordinaires de propriété, mais qui permet aussi, tel un maillon, de passer d'un mode à l'autre. L'évaluation de la mobilité des ménages semble confirmer cette lecture du modèle du CLT où l'accession à la propriété ne signifie pas adhésion des ménages à un socle de principes dont ils jurent de ne pas déroger.

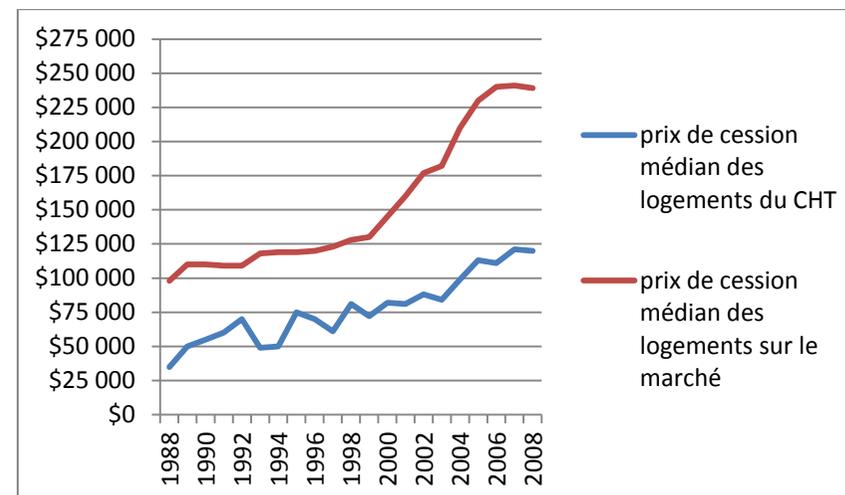
c) Performances économiques du CHT du point de vue de la collectivité

▪ **Préservation de l'accessibilité économique du bien**

La préservation de l'accessibilité économique des logements a été testée selon deux approches : l'« accessibilité absolue » (au fil des reventes, les logements du parc du CHT demeurent-ils accessibles à des ménages gagnant 80% du revenu médian de l'aire métropolitaine et dont on a fixé le taux d'effort acceptable à 30% des revenus annuels ?); et l'« accessibilité relative » (ce qui revient à comparer l'accessibilité des logements entre eux : au fil des reventes, ces logements sont-ils plus ou moins abordables ?).

La stabilité des prix de cession médians

Figure 8 : Comparaison des prix de cession médians des logements mis en vente par le CHT et par l'ensemble des particuliers sur le marché



On voit d'emblée que les logements bâtis sur le foncier du CHT entretiennent un rapport de prix de 1 à 2 avec les logements cédés sur le marché libre.

Concernant l'évolution des prix de revente sur la période, pour que les comparaisons entre le marché libre et les biens du CHT soient significatives, on ne peut retenir l'ensemble de la période. En effet, de 1988 à la fin des années 1990 le nombre de reventes annuelles franchit seulement une fois la barre des dix cessions. Il est donc préférable de se focaliser sur la période suivant 1999 – fin de cycle : période marquée par une inflexion forte à la hausse des prix de l'immobilier, et pour le CHT par l'entrée dans son « rythme de croisière » de reventes annuelles, soit une moyenne de 15. On se rend compte que lorsque les prix médians sur le marché libre évoluaient de 85% en l'espace de 6 ans, les biens du CHT n'augmentaient que de 35%. Les méthodes de mise hors marché du foncier et de restriction du prix de sortie ont donc été effectives sur la période et ont permis de contenir l'évolution des prix de l'immobilier.

Accessibilité absolue

Au fil des reventes, les logements du parc du CHT demeurent-ils accessibles à des ménages gagnant 80% du revenu médian de l'aire métropolitaine et dont on a fixé le taux d'effort acceptable à 30% de leurs revenus annuels ?

De manière à vérifier qu'à l'issue de chaque mutation les biens revendus demeuraient abordables aux catégories cibles du CHT, on a calculé le revenu théorique qu'aurait dû percevoir un ménage hypothétique de quatre personnes pour pouvoir se permettre d'acheter le bien sans avoir un taux d'effort supérieur à 30% (une fois additionné le remboursement du prêt –intérêt et principal- le montant des impôts, frais d'assurance, loyer du foncier, frais de syndic dans le cas des logements en copropriété). Puis il s'est agi de vérifier que ce revenu était inférieur à 80% du revenu médian de l'aire métropolitaine de référence.

Il ressort de l'analyse qu'à l'exception d'un appartement, les 204 autres mutations se sont faites pour un prix permettant aux ménages cibles de l'action du CHT d'accéder à la propriété. En moyenne, maisons et appartements confondus, les biens revendus par le CHT étaient abordables à des ménages percevant 53,4% du revenu médian. Le CHT semble donc avoir tenu ses promesses de maintenir les prix du logement dans le giron des ménages à faibles revenus qui constituent le cœur de cible de la politique des CLT. Cependant, une dernière vérification s'impose pour affirmer pleinement une telle conclusion. L'« accessibilité économique » étant avant tout affaire de solvabilité des ménages par rapport à un type de bien immobilier donné, celle-ci peut être obtenue soit en pesant sur les prix des biens en question, soit en octroyant de plus amples capacités financières aux ménages par des prêts bonifiés. Ainsi, pour être certain de rendre au CHT les mérites qui lui reviennent, faut-il encore s'assurer que les résultats obtenus ne sont pas le fruit d'un effet d'aubaine lié à des taux d'intérêt particulièrement bas ou disposant d'une durée sortant de l'ordinaire.

Les premières simulations ayant été réalisées en retenant comme taux d'intérêt les taux en vigueur au moment de la revente (soit de la énième accession), une seconde évaluation a été conduite en retenant un taux d'intérêt moyen sur la période, comme exposé ci-dessous.

Figure 9 : Continuité de l'accessibilité des logements du CHT entre l'acquisition et la revente

		Moyenne des logements collectifs	Moyenne des maisons individuelles	Total
Durée de propriété en années		4.96	6.32	5.44
Taux d'intérêts réels	Accessibilité au moment de l'acquisition en % du revenu	56.1 %	58.2 %	56.6 %
	Accessibilité au moment de la vente en % du revenu	54.3 %	52.5 %	53.4 %
	Gain ou perte d'accessibilité	3.21 %	9.79 %	5.65 %
Taux d'intérêt moyen	Accessibilité au moment de l'acquisition en % du revenu	58.7 %	59.4 %	59.0 %
	Accessibilité au moment de la vente en % du revenu	59.5 %	57.2 %	58.7 %
	Gain ou perte d'accessibilité	-1.40 %	3.70 %	0.51 %

L'accessibilité moyenne, tous biens confondus, passe de 53,4% à 58,4% au moment de la revente. Ce qui revient à une légère baisse d'accessibilité, mais loin de remettre en cause les objectifs de 80% fixés par le programme d'action du CHT. Le CHT satisfait bien à ses promesses en matière d'accessibilité absolue.

Accessibilité relative

Un logement est-il plus ou moins abordable après mutation ? Les troisièmes colonnes du tableau précédent fournissent la réponse à cette question. Si l'on retient l'estimation la moins complaisante au CHT, soit celle reposant sur un lissage des taux d'intérêt sur la période, on s'aperçoit qu'après mutation, les appartements en copropriété (*condos*) perdent en accessibilité -1,40%, les maisons deviennent plus accessibles après cession + 3,70%, soit une moyenne de 0,51%. Ce qui signifie qu'en moyenne, les logements restent non seulement à portée de bourse des ménages disposant de 80% du revenu médian, mais surtout ils restent accessibles à des candidats à la propriété disposant exactement des mêmes ressources que les anciens propriétaires. Alors que sur la même période, le « fossé d'accessibilité » ne cesse de s'accroître sur le marché libre par effet de ciseaux entre des valeurs immobilières augmentant plus rapidement que les revenus.

▪ **Préservation de l'investissement public**

Le CHT repose sur diverses sources de financement pour son fonctionnement dont plusieurs sont d'origine publique :

- Subvention de la ville de Burlington

- Subvention du Burlington Housing and Conservation Board
- Financement de projet par la fondation Neighborworks America
- Financement de projet du Vermont Housing Finance Agency
- Dation de logements à titre gratuit par les promoteurs qui bâtissent dans des périmètres dits de *inclusionary zoning*, obligeant les opérateurs à céder un pourcentage des logements de l'opération à un bailleur social ou tout autre entité gestionnaire de logements abordables sur le long terme.

Le CHT emploie principalement cet argent public à l'acquisition de foncier. Le foncier est ensuite détenu à perpétuité par le CHT et les prix de cession des logements bâtis sur ce foncier sont encadrés. Le modèle économique du CLT suppose que l'immobilisation du capital financier dans le foncier, conjuguée aux clauses anti spéculatives, permet un mode de financement efficace des politiques du logement, car : (1) les fonds investis ne subissent pas d'érosion d'une vente à l'autre (2) et parce qu'ils demeurent intacts, ils restent disponibles pour financer l'accession de la génération de propriétaires suivante. Ce sont ces deux hypothèses qui ont été testées.

Test de l'érosion des financements publics investis

Le test consiste en un repérage des mutations, parmi les 205 qui ont eu lieu au sein du parc du CHT entre 1988 (date de la première revente) et 2008 (date de l'évaluation), qui se sont soit traduites par une perte totale de l'investissement, soit une érosion. C'est-à-dire dans le premier cas, les mutations qui se sont faites au prix du marché, et où l'accessibilité économique du bien a été perdue, le vendeur encaissant les investissements publics. Et dans le second cas, les mutations dont le prix, sans être au niveau du marché, a nécessité l'injection d'argent public supplémentaire pour garantir l'accessibilité du bien à une nouvelle génération de ménages à faibles ressources.

Il ressort que seuls deux cas ont fait l'objet d'une perte totale de l'investissement. Les deux mutations concernées ont eu lieu dans le cadre de saisies immobilières où c'est le créancier hypothécaire qui a initié la vente. Notons que dans les deux cas le CLT a usé de son droit de préemption, rachetant les logements (qui étaient des appartements) et les cédant à nouveau à des ménages à faible ressource. Ces logements ont donc nécessité le double de financements. Au total, comprenant les deux cas cités ci-dessus, seules 8 mutations, sur les 205 répertoriées en 20 ans, ont nécessité l'injection de financements supplémentaires par érosion partielle ou totale des investissements de départ.

Dans 96% des cas, l'immobilisation des investissements dans le foncier a fait preuve d'efficacité, permettant ainsi de financer plusieurs accédants dans le temps sur la base d'un seul flux d'argent public. Au global, les 152 logements qui ont connu, sur la période, une ou plusieurs mutations ont permis l'accès à la propriété de 357 ménages.

Effet de levier du mode de financement du logement abordable par l'immobilisation des actifs financiers dans le foncier

L'évaluation a donc montré que dans l'écrasante majorité des cas l'argent investi restait disponible pour la génération de propriétaire suivante, et ainsi de suite. Pour conclure cependant que cet octroi d'argent public exerce un effet de levier, c'est-à-dire qu'avec moins d'argent il permet de faire plus, faut-il encore le comparer avec les autres mécanismes de financement du logement.

Le mode opératoire du CHT est donc comparé à un mécanisme qui permet de solvabiliser des ménages dont les ressources tablent à 68% du revenu médian calculé à l'échelle de l'aire métropolitaine de référence, et qui souhaitent acheter un logement sur le marché libre. Les hypothèses retenues sont les suivantes : 1) aucun encadrement du prix de revente du logement 2) l'intégralité des subventions publiques sont captées par le propriétaire 3) le montant d'argent public investi doit permettre de faire accéder à la propriété, dans des logements de même catégorie, 357 ménages 4) la hausse des valeurs immobilières sur la période 1988-2008 est prise en compte.

Reconnaissons que pour un lecteur français coutumier du vaste éventail des dispositifs disponibles de financement de l'accession (sociale) à la propriété, ce choix de comparaison paraît de prime abord contestable. C'est en quelque sorte la méthode des Danaïdes appliquée au financement du logement : la sphère publique dépense à fonds perdus. Il ne s'agit pourtant pas d'une tentative des analystes de rehausser les mérites du modèle du CHT. Cet élément de comparaison a été retenu parce qu'il s'agit du modèle d'aide à l'accession le plus couramment employé par la puissance publique, insistent-ils.

Face à une telle alternative, il est donc peu étonnant que le CLT témoigne d'une efficacité de 2,5 fois supérieure. Là où le CHT mobilise \$ 2 172 207 en 20 ans pour loger 357 ménages gagnant 68% du revenu médian, le mécanisme commun d'aide à l'accession requiert \$ 10 584 003.

Envisageons le cas où l'argent public employé ne l'est plus par un système de subvention, mais par un prêt à 0%. L'évaluation ne prévoit pas ce cas de figure, mais les démonstrations chiffrées qu'ils proposent sont suffisamment détaillées pour estimer le « gain » d'efficacité du CLT par rapport à ce nouveau dispositif fictif. Le principal avantage dont bénéficie alors le CLT sur son concurrent est d'encadrer les prix de revente du bâti. Ce qui signifie que ce simili prêt à taux zéro n'endigant pas la hausse des prix de l'immobilier, il doit combler le différentiel d'accessibilité (ratio : revenu des ménages / prix du logement) qui ne cesse de se creuser. Or les analystes estiment que sur la période, les plus-values cumulées des 205 mutations représentent un montant de \$ 2 909 757. Soit 1,3 fois plus que les \$ 2 172 207 mobilisés par le CHT pour loger le même nombre de ménages.

Ces résultats sont toujours à l'avantage du CLT sur un plan strictement comptable même s'ils sont moins marquants que ceux avancés dans la première simulation proposée par l'évaluation. Soulignons, qui plus est, qu'il ne s'agit que d'une facette de l'action des CLT, parmi les autres enjeux relatifs à la propriété ou encore à l'accompagnement des accédants sur le temps long.

▪ **Amélioration de la stabilité résidentielle**

Ce sont sans doute les enjeux couverts par cette partie de l'étude qui permettent d'élargir cette évaluation à d'autres sphères que celle de l'économie. La notion de « stabilité résidentielle » (traduction littérale de *residential stability*) telle que la définissent les rédacteurs de l'étude ne renvoie pas en premier lieu à des considérations économiques : « les quartiers résidentiels dont le pourcentage de propriétaires occupants est élevé sont susceptibles d'avoir plus de stabilité que les quartiers où le parc de logements est principalement locatif, et en particulier quand la plupart des logements appartient à des propriétaires absentéistes⁴⁷ ». Elle repose sur un jugement de valeur selon lequel la propriété-occupante a des vertus sociales⁴⁸.

Mais alors que l'on aurait pu s'attendre à une tentative de démonstration des effets sociaux du statut de propriété spécifique au CLT, enquête de terrain à l'appui, pour extraire le regard porté sur la propriété-occupante du seul jugement de valeur et le faire reposer sur une assise un peu plus scientifique (ou du moins vérifiable), les rédacteurs de l'étude contournent explicitement cette question, faute de données notamment. Leur objectif n'est donc pas de vérifier l'impact de la propriété sur les voisinages du CHT, ni même de vérifier si l'augmentation de la propriété, et des bienfaits dont elle est supposément parée sont imputables au CHT sur son territoire de compétence.

⁴⁷ DAVIS John E., STROKES Alice, *op. cit.*, p. 31

⁴⁸ Notons que ce jugement n'est pas forcément étranger à la France, on le retrouve fréquemment avancé dans l'explication du phénomène des copropriétés dégradées.

Ce qu'ils entendent démontrer correspond au deuxième temps de la démarche. Ils admettent que la propriété-occupante a des bienfaits, et ils évaluent la capacité du CHT à en préserver les gains (*stabilizing homeownership gains*).

Les voies par lesquelles la propriété-occupante peut-être perdue au profit d'un autre mode d'occupation sont les suivantes : vente à un propriétaire absentéiste, sous-location, saisie immobilière.

La question est donc pour eux de savoir si au fil des reventes les biens du CLT demeurent dans le portefeuille du CHT et si l'exécution des mécanismes de contrôle est effective. Les principaux mécanismes visés sont : le contrôle des reventes, de l'occupation des biens, de l'usage du foncier et du bâti, de l'entretien et des améliorations du bâti, des risques de saisie immobilière, du transfert des biens, et le principe de non-aliénabilité du foncier.

Le CHT (comme tous les CLT) ayant comme lignes directrices : la propriété permanente du sol, l'accessibilité perpétuelle de ses logements, la poursuite continue de la propriété-occupante dans son parc, c'est à l'aune de ces trois principes que va être jugée la capacité du CHT à réguler et manager les usages de la propriété.

Entre 1984 et 2008, environ 97% des logements qui sont entrés dans le portefeuille du CHT y sont restés, et ont fait l'objet des différents contrôles évoqués ci-dessus. C'est au regard de ce taux élevé de maintien dans le portefeuille et en l'absence de défaillance d'aucun mécanisme de contrôle que les auteurs concluent à la capacité du CHT de maintenir la « stabilité résidentielle » dans son parc.

Les 3% restants renvoient à 14 logements qui sont sortis du portefeuille du CHT. Les explications reposent notamment sur une faiblesse juridique initiale de leurs baux fonciers qui ne laissaient au CHT que trop peu de temps pour exécuter son droit de préemption.

Il est une autre « stabilité » qui est évoquée très rapidement par les auteurs, mais qui mérite d'être mentionnée, c'est la stabilité financière du département du CHT en charge de la gestion du portefeuille. Le contrôle n'est effectif que s'il est rendu exécutoire. Or cela a un coût de fonctionnement pour le CHT.

Nous avons vu plus haut que le CHT reposait sur un nombre important de sources de financement extérieures pour ses activités d'acquisitions foncières. Concernant ses dépenses de gestions elles sont quasiment entièrement couvertes par :

- La collecte des loyers
- La création d'une taxe au moment de la revente (*transfer fee*)
- Occasionnellement par des fractions du profit réalisé lors des opérations de construction menées directement par le CHT.

Conclusion partielle : sécuriser l'accèsion à la propriété ou sécuriser les ménages par la propriété ?

Au regard des dispositifs opérationnels du modèle mis en place pour agir sur la rente foncière, nous avons montré qu'il est possible d'envisager le CLT comme la réactualisation contemporaine des théories de la socialisation du sol.

Les évaluations des performances du Champlain Housing Trust produites à ce jour nous ont fourni un utile matériau de seconde main pour tester cette hypothèse. Avec une durée d'occupation moyenne de 5,44 ans, et un apport moyen de \$ 2,300 dollars, on estime à \$ 12,000 la constitution de capital par ménage au moment de la revente du bien. L'augmentation du patrimoine privé ne s'est pas faite aux dépens de l'accessibilité des logements qui s'est maintenue voire légèrement améliorée. L'occupation du parc de logement du CLT confirme cette tendance, puisqu'au fil des reventes le CLT loge des ménages dont les ressources sont plus faibles que celles de leurs prédécesseurs. Les biens sont donc restés à portée de bourse des ménages à faible revenu (en moyenne 68,6% du revenu médian métropolitain), même en période de hausse des taux d'intérêts. L'accessibilité du parc immobilier n'était donc pas le fruit d'un effet d'aubaine lié à la solvabilité temporaire des ménages, mais est bien à mettre au crédit des principes de fonctionnement du CLT.

Employant \$ 2, 172,207 sur 20 ans pour loger 357 ménages (mutations cumulées), on peut estimer que l'immobilisation des actifs financiers dans le foncier a constitué un mécanisme 1.3 à 2.5 fois plus efficace que les programmes des politiques publiques du logement en vigueur. Par ailleurs, les clauses encadrant l'usage, l'occupation et la revente des biens ont été opérantes dans 96,7% des cas. Le foncier et les logements placés sous la protection et l'administration du CLT ont très rarement été retirés de son portefeuille. Seules 14 logements ont été revendus au prix et conditions du marché. Sur 25 ans seuls 9 cas de saisie immobilière ont été recensés, sans qu'aucun ne se traduise par la perte d'un bien du portefeuille du CLT (par suite de préemption). Il nous semble désormais permis de conclure, chiffre à l'appui, que le CLT (par extension des résultats du Champlain Housing Trust) parvient à transformer la valeur du foncier en un bénéfice collectif dont l'une des manifestations est la préservation de l'accessibilité économique, pour des ménages à très faibles ressources, des logements bâtis sur son sol.

Une question demeure cependant en suspens. Le parcours résidentiel des anciens propriétaires des logements du CHT se poursuit dans la très grande majorité des cas par l'acquisition d'un bien sur le marché libre. La propriété d'un logement en CLT permet certes la constitution de capital économique, mais non au point d'expliquer, sur un plan strictement comptable, une telle « ascension » vers le marché immobilier. Ce phénomène invite à formuler l'hypothèse qu'à côté du capital économique, l'accédant en CLT constitue un capital social (accès à des diplômes, liens de confiance avec des établissements de crédit locaux, etc...) qui lui permet de saisir de nouvelles opportunités de vie et l'éloigne du risque de déclassement social.

Partie 2 : Dissociation et fractionnement de la propriété : histoire des idées et état des lieux des pratiques en France

Nous avons mis en avant que le modèle juridique du Community Land Trust combine à la fois une dissociation de la propriété du sol et des constructions et un enchevêtrement des droits réels garantissant la fonction sociale de la propriété foncière. Ces deux dispositifs juridiques et les approches de la propriété qui les sous-tendent ne sont pas totalement étrangers à la France et à son droit.

Dans cette seconde partie, nous nous proposons de faire un état des lieux des recherches et études menées dans ces deux voies : dissociation et fractionnement-limitation de la propriété. L'idée étant d'avoir une vue d'ensemble des pratiques qui pourraient constituer un terreau favorable à la transposition du modèle du Community Land Trust en France.

Nous entamerons notre recherche d'équivalents en nous intéressant à la place qu'ont pu occuper les idées de « fonction sociale » et de « propriété sociale » dans la pensée du droit de propriété en France depuis la période révolutionnaire jusqu'à la fin du XXème siècle.

Puis nous commenterons les résultats des principales études menées à la fin des années 1990 et consacrées à la dissociation de la propriété du sol et des murs : celles de l'Association des Etudes Foncières (ADEF, 1996, 1998) et celles du Conseil, Recherche, Etude pour la Planification, l'Aménagement et l'Habitat (CREPAH, 1996, 1997).

1. Une histoire de la « propriété-fonction » et de la « propriété sociale » en France

On peut estimer à la suite de Jean-Pierre Gilli que « depuis la fin du XIXème siècle toute l'évolution du droit de propriété va dans le sens d'une limitation croissante des prérogatives de son titulaire⁴⁹. » À côté de cette pratique administrative du droit, les prises de positions en faveur d'une conception alternative à celle exposée dans le code civil ont été nombreuses et récurrentes. Des membres de l'Assemblée Constituante, aux républicains empreints de la doctrine solidariste, jusqu'au programme du Conseil de la Résistance, le fil d'une conception de la propriété comme génératrice de devoirs sociaux et nécessairement sociale dans son exercice, n'a cessé d'être tissé.

Nous esquisserons dans leurs grandes lignes les débats et les réalisations faites au nom cette conception de la propriété alternative à la propriété individuelle privée depuis la Révolution française jusqu'à la fin du XXème siècle.

Pour ce faire nous mobiliserons dans un premier temps les travaux de Robert Castel relatifs à la « question sociale » avant de proposer une approche croisée des diverses propositions émises dans la deuxième moitié du XXème siècle par Philippe Lamour, Jean-Pierre Gilli, Edgard Pisani et Alfred Sauvy.

⁴⁹ GILLI Jean-Pierre, 1974, *Redéfinir le droit de propriété*, Centre de recherche d'urbanisme, p. 123

a) Proclamer l'égalité des citoyens dans une société divisée autour du clivage propriétaire-non propriétaire.

Nous devons à Robert Castel une histoire des reconfigurations de la condition des travailleurs et des systèmes de protection dans lesquels ces derniers s'insèrent, de la société d'Ancien Régime au XX^{ème} siècle. Histoire dont l'objet est en perpétuelle mutation et qu'il désigne à travers l'expression de « métamorphoses de la question sociale⁵⁰ ».

Or cette histoire révèle le rôle central qu'a pu jouer la reconnaissance d'une forme de propriété alternative à la propriété privée individuelle, la « propriété sociale », dans l'avènement de l'État Providence. Après avoir mis en évidence, dans la partie précédente, l'influence de la détention du sol en *trust* sur la redistribution des bénéfices sociaux et économiques liés à la possession foncière, la compréhension de la formation historique de cette forme équivalente de propriété, en France, nous semble de la première importance dans la perspective de transposition qui est la notre.

▪ **De quoi « la question sociale » est-elle le nom ?**

La « question sociale » se caractérise par une « inquiétude sur la capacité de maintenir la cohésion d'une société » face à l'émergence de certains groupes sociaux dont l'apparition représente une menace pour l'ordre établi⁵¹.

⁵⁰ CASTEL Robert, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Gallimard, 813 pages.

⁵¹ *Ibid.*, p.39.

La progressive formation du groupe social des travailleurs salariés est un ferment de dissension nous dit Castel, si bien que la question sociale est « en fait la question du salariat [...] c'est à dire à la fois la nécessité croissante de recourir à la salarisation, et l'impossibilité de réguler une condition salariale du fait de la persistance de tutelles traditionnelles qui corsètent le travail dans des réseaux rigides d'obligations sociales et non économiques⁵² »

La fin du XVIII^{ème} siècle est marquée par la sortie des supports tutélaires traditionnels (système des corporations) au profit d'une contractualisation du rapport de travail. Cette transition est la traduction du changement majeur qui s'est opéré dans la société française sous l'influence des Lumières: l'entrée dans la modernité libérale et l'avènement du libre accès au travail.

Mais cette nouvelle configuration sociétale s'accompagne d'une nouvelle formulation de la question sociale. Si « sous le règne des tutelles le salariat étouffait », avec « le régime du contrat, il s'épanouit, mais paradoxalement la condition ouvrière se fragilise en même temps qu'elle se libère⁵³ ». C'est en quelque sorte l'émergence d'un statut salarial sans condition salariale, entendue comme « la reconnaissance d'un statut auquel sont rattachés des garanties et des droits⁵⁴ ». Autrement dit, les créations des Lumières (notamment la liberté d'entreprendre et la contractualisation des rapports de travail) ont certes permis de s'extraire de l'emprise de l'État absolutiste, mais la modernité libérale qui en est le fruit comporte aussi sa part d'ombre. Et Castel de conclure : « On découvre alors que la liberté sans protection peut conduire à la pire des servitudes, celle du besoin. »

⁵² *Ibid.*, p.42.

⁵³ *Ibid.*, p.44.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 341.

▪ ***L'aporie patrimoine-travail, pierre d'achoppement de l'œuvre des révolutionnaires***

Réunis en Assemblée constituante les révolutionnaires consacrent l'égalité des hommes en droit en même temps qu'ils élèvent le droit de propriété au rang des droits de l'homme. Une loi est d'ailleurs unanimement adoptée punissant de la peine capitale « quiconque proposera ou tentera d'établir des lois agraires ou tout autres lois ou mesures subversives des propriétés territoriales, commerciales ou industrielles⁵⁵ ». À la fois défense inconditionnelle de la propriété privée et reconnaissance de la place que celle-ci est appelée à avoir dans une société où règne désormais le primat de l'individu, le programme révolutionnaire n'en est pas moins en décalage avec la distribution réelle de la propriété au sein de la population française au tournant du XIX^{ème} siècle.

La France demeure en effet profondément clivée entre propriétaires d'une part et non propriétaires de l'autre. Comme le révèle le texte de loi de l'Assemblée Constituante, c'est tout l'édifice de la propriété comme droit absolu qui est en jeu. La propriété des biens immobiliers qui nous intéresse en premier lieu est un des éléments de cette question dont la portée est, on le comprend, bien plus vaste. Cette première ligne de fracture se superpose à une seconde qui distingue les détenteurs d'un patrimoine, qui peuvent s'appuyer sur leur propriété pour faire face aux accidents de la vie et garantir par eux-mêmes leur sécurité, et ceux qui ne disposent que de leur salaire pour subvenir à leurs besoins. Rétribution directe du travail, le montant du salaire permet seulement la reproduction quotidienne du ménage ouvrier tout en le maintenant dans une condition de vulnérabilité extrême.

Cette tension entre le projet révolutionnaire et le rapport de force qui traverse la société a été exposée de manière limpide par le Conventionnel Hammond : dans un régime qui postule l'égalité des citoyens, comment les « institutions sociales peuvent-elles procurer à l'homme cette égalité de fait que la nature lui a refusée, sans atteinte aux propriétés territoriales et industrielles ? Comment y parvenir sans loi agraire et sans le partage des fortunes ?⁵⁶»

⁵⁵ Loi du 18 mars 1793 citée par Castel, *Ibid.*, p. 490.

⁵⁶ Cité par Castel, *Ibid.*, p. 497.

C'est à ce niveau que réside la question sociale à l'orée du XIX^{ème} siècle. Une fraction importante de la population française, à savoir le groupe social des travailleurs, se retrouve tenue à l'écart des protections que seule pourvoit la propriété. Face à la maladie, à l'accident qui prive de travail, au grand âge sans ressources, les travailleurs sont vulnérables et en proie à la déchéance. Mais comment apporter à cette catégorie de la population la garantie de sécurité que seule apporte la propriété quand aucune atteinte ou remise en cause de la propriété privée n'est concevable ?

La solution, dont la lente élaboration ne trouvera de mise en œuvre systématique qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale avec l'avènement de l'État Providence et l'instauration d'une sécurité sociale généralisée, consiste à juxtaposer « à la propriété privée un autre type de propriété, la propriété sociale, de sorte que l'on puisse rester en dehors de la propriété privée sans être en manque de sécurité ⁵⁷ ». Intéressons-nous pour l'instant aux propositions esquissées par les Révolutionnaires puis par les représentants de la troisième République, propositions qui sont autant d'étapes de la mutation de la « sécurité-propriété » en « sécurité-droit » pour reprendre les mots d'Henri Hatzfeld⁵⁸.

b) La propriété comme patrimoine inviolable et sacré d'un individu ou comme socle de l'appartenance sociale ? Des conceptions en débat au tournant du XIX^{ème} siècle.

▪ **Modernité libérale, individu, propriété**

L'entrée dans la modernité libérale s'accompagne d'une nouvelle façon de concevoir l'homme en société : l'individu souverain, libre de décider de lui-même, dégagé des systèmes d'obligation tutélaires. Mais une telle autonomisation de l'individu, par contraste avec l'époque féodale où les hommes sont enchâssés dans des relations étroites de dépendance, n'est rendue possible qu'à condition qu'en cette fin de XVIII^{ème} siècle, l'individu dispose des moyens d'exister pour et par lui-même. Ce « support » de l'individualisation, nous dit Castel dans un autre de ses ouvrages, est précisément la propriété privée. L'auteur revient aux écrits de Locke qu'il considère comme le premier à avoir imbriqué dans une même analyse l'émergence de l'individu et l'accès à la propriété. Citons le plus largement :

⁵⁷ *Ibid.*, p. 483.

⁵⁸ HATZFELD Henri, 1982, « La difficile mutation de la sécurité-propriété à la sécurité-droit », *Prévenir*, n°5, p.55-56

« Locke est un des premiers, si ce n'est le premier, à développer une théorie de l'individu moderne à partir de la prise de conscience de la nécessité pour cet individu de s'appuyer sur le socle de la propriété privée pour exister. C'est la théorie lockienne de l'appropriation. L'homme selon Locke est quelqu'un qui s'approprie et transforme la nature par son travail, qui devient ainsi propriétaire et qui, par l'intermédiaire de cette appropriation, devient capable d'exister pour lui-même comme individu, c'est-à-dire de ne dépendre de personne. [...] Il cesse ainsi d'exister à travers un rapport de dépendance, il n'est plus l'"homme" de quelqu'un comme on le disait dans le droit féodal. [...] Propriétés de soi et propriétés de biens sont indissociables – ou, pour le dire autrement, c'est par la propriété privée, en devenant propriétaire, que l'homme peut accéder à la propriété de soi⁵⁹. »

Or comme nous l'avons souligné, à l'époque de la formulation d'un tel théorème l'immense majorité des ouvriers ne peut se prévaloir d'un patrimoine servant de gage de sécurité, ils sont en quelque sorte des « individus négatifs ».

⁵⁹ CASTEL Robert, HAROCHE Claudine, 2001, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*, Fayard, p. 14

Sur ce substrat philosophique (où Locke est un des auteurs parmi d'autres) qui dévolue une place majeure à la propriété, l'immédiat après-Révolution va voir s'affronter deux interprétations de la propriété. La controverse est implantée dans le champ juridique et peut se résumer par l'opposition des thèses de Tronchet d'un côté qui considère que le fondement du droit de propriété se trouve dans la loi, à celles de Trolong défenseur d'une conception de la propriété comme droit naturel « antérieur et supérieur à la loi », et de ce fait inviolable et sacré. Le débat se prolonge dans la sphère politique, mettant dos à dos les partisans d'une propriété-droit naturel, essentiellement affaire de jouissances personnelles de biens privés, et ceux attachés aux dimensions éminemment sociales de la propriété qui y voient le socle de l'appartenance sociale.

▪ ***La propriété comme jouissance individuelle ou comme socle de l'appartenance sociale ?***

Si c'est bien dans son acception droit-naturel que la propriété a été incorporée au Code Civil, Castel remet toutefois en cause l'hégémonie d'une lecture libérale de la propriété : « il est excessivement réducteur de ramener l'immense brassage d'idées qui a accompagné et suivi la Révolution à la promotion de cette propriété "bourgeoise"⁶⁰ ».

⁶⁰ CASTEL, *op. cit.*, p. 495.

Cette lecture quelle est-elle ? Une conception de la propriété posée comme un absolu : patrimoine inviolable aux mains d'individus libres d'en disposer souverainement, et libres en premier lieu d'en avoir un usage marchand. C'est aussi la représentation d'une propriété purement privée et désencastrée des mécanismes de régulation sociale de l'ancien régime (propriété-prérogatives du système féodal ; propriété collective du métier par les corporations et non par les travailleurs directement ; forme de propriété collective des communaux). De ce point de vue, la conception d'une propriété privée que l'on détient en propre est une nouveauté ou un écart par rapport à la conception qui était jusque-là dominante.

Parallèlement, durant l'épisode de la Convention et au-delà, la majorité des courants politiques qui ont fait la Révolution s'accorde pour reconnaître le caractère social de certaines propriétés.

Une lecture alternative de la propriété irrigue donc le corps politique, elle n'est donc pas exclusivement portée par les plus ardents adversaires de la propriété privée, les collectivistes. Le Journal de l'Assemblée Constituante en est un témoignage éclairant : « Faut-il le dire encore ? Nul homme n'est vraiment citoyen s'il n'est propriétaire. Qu'est-ce que la patrie ? Le sol où l'on est né. Et comment l'aimer si l'on n'y tient par aucun lien⁶¹ ? » La propriété fonde la citoyenneté, elle est le socle de l'identité et de l'appartenance sociale.

⁶¹ DUQUESNOY cité par CASTEL, *op. cit.*, p. 491.

Mais loin de s'assimiler à une jouissance personnelle de biens individuels, la propriété emporte avec elle un ensemble de devoirs sociaux. Cette nuance apportée au caractère sacré de la propriété se lit jusque chez Robespierre et St Juste, mais c'est sans doute chez Mirabeau que l'on en trouve la formulation la plus affirmée : « Le propriétaire n'est lui-même que le premier des salariés. Ce que nous appelons vulgairement sa propriété n'est que le prix que lui paye la société pour les distributions dont il est chargé de faire aux autres individus par ses consommations et par ses dépenses : les propriétaires sont les agents, les économes du corps social⁶² ». La propriété privée n'est donc pas qu'affaire de jouissance individuelle des droits qu'elle confère sur les biens. Privée quant à son « mode d'appropriation », la propriété est aussi sociale dans son exercice, elle relie les différentes composantes du corps social, elle est lien social. C'est précisément cette dissociation entre l'« utilité collective » de ses usages et l'individualisation de son appropriation que refuse d'admettre les tenants de l'interprétation libérale et « bourgeoise » de la propriété.

Rappelons qu'après la Révolution, la « question sociale » qui se pose à la société française, et qui se posera de manière encore plus accrue tout au long du XIX^e siècle sous l'effet de la révolution industrielle, consiste à garantir la sécurité de ceux qui se trouvent « en dehors de la propriété privée », sans l'entamer, ni l'abolir, alors que la propriété constitue le principal système de protection. C'est ainsi que les usages et les prérogatives de la propriété, et en particulier le fait de pouvoir user de son patrimoine pour garantir sa sécurité, se retrouvent au cœur de la mutation de la question sociale.

⁶² MIRABEAU cité par CASTEL, *op. cit.*, p. 491.

Interrogeons-nous avec Castel : « Peut-on dépasser cette contradiction qui traverse la conception purement libérale de la propriété et, pour certains au moins de ses usages, la reconnaître pour elle-même et mettre au premier plan son utilité collective ? On définirait ainsi une propriété sociale qui échapperait à l'arbitraire des usages privés et serait au service de l'intérêt général⁶³. » Mais les révolutionnaires ne poussèrent pas si loin le développement de la fonction sociale de la propriété et avancèrent trois types de solutions qu'ils ne mirent que partiellement en œuvre.

- ***Réduire le fossé séparant les propriétaires des non-propriétaires : les expériences révolutionnaires***

Trois types de propositions vont être élaborés par les Constituants pour résoudre la contradiction qui avive la question sociale au tournant du XIX^{ème}. Mais aucune de ces expériences n'est vraiment de nature à dépasser l'aporie patrimoine — travail, leur objet est plus de réduire autant que faire se peut cette opposition.

La première voie empruntée fut d'instaurer un « droit au secours » au profit des non-propriétaires qui se trouvent dans l'incapacité de travailler. Ce droit est envisagé comme la contrepartie du libre accès au travail. Mais d'une part ce droit au secours ne dépasse par l'épisode thermidorien, et par ailleurs l'ouverture du marché du travail, loin de mettre les travailleurs à l'abri de la dépendance, les enferme dans une condition de pauvreté indépassable : le paupérisme.

⁶³ *Ibid.*, p. 495.

La seconde tentative consiste en une généralisation de l'accès à la propriété par la vente des biens nationaux et l'attribution individuelle des communaux. Or on sait que les biens nationaux et les biens communaux ont été principalement vendus à des personnes déjà propriétaires. Cette expérience a notamment reposé sur l'idéal d'une nation de petits propriétaires très ancré dans l'imaginaire social révolutionnaire.

Enfin, le troisième ensemble de propositions invite à une relativisation de la propriété privée au profit de sa fonction sociale. Cette position a notamment été défendue par des figures comme Rousseau ou l'abbé Mably, mais aussi plus largement reprise par l'ensemble du spectre politique comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner. Soit un positionnement en faveur d'une propriété privée limitée dans son extension, contrôlée dans ses usages, et rapportée à son utilité sociale, mais dont les mises en œuvre concrètes restent quant à elles très marginales.

- ***Contre le paupérisme, le retour des tutelles***

La première moitié du XIX^{ème} siècle voit un « retour des tutelles », mais patronales cette fois. Face à la vulnérabilité de la condition ouvrière, les réponses vont venir des personnes placées à la tête de l'appareil de production, indépendamment de tout recours à l'État qui n'est pas considéré comme légitime pour assurer la protection des travailleurs : « il n'y a pas de responsabilité collective face aux malheurs du peuple⁶⁴ », ponctue Castel.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 475.

C'est donc via des modes d'action philanthropiques fortement imprégnés de morale que vont se reconstituer, en dehors de l'État, des tutelles garantissant une certaine sécurité des salariés. Parallèlement s'organisent des « sociétés de secours mutuel » au sein de la classe ouvrière. Il importe de souligner que la participation à ces organisations de prévoyance est envisagée par les cadres de la nation uniquement comme un acte volontaire et donc responsable. Toute proposition allant dans le sens d'une affiliation obligatoire est âprement repoussée, selon deux motifs principaux : le caractère obligatoire de ces caisses de cotisation signifierait un abandon de la démarche volontaire et donc une diminution de la portée moralisatrice de l'acte d'affiliation ; seul l'État pourrait garantir le caractère obligatoire de tels dispositifs de protection, tout argumentaire en faveur de l'obligation d'affiliation à une société de prévoyance porte donc en lui une tentative d'immixtion de l'État dans la sphère des rapports de travail.

Se pose alors la question de savoir comment l'action de l'État va pouvoir « s'imposer en droit », environ un siècle plus tard avec les ordonnances de 1945, « alors que sont exclues les interventions directes sur la propriété et sur l'économie ». La formulation d'une réponse émanant de la puissance publique, à ce qu'il est convenu d'appeler la question sociale, suppose une modification durable du cadre d'action. Cela « exige à la fois la réélaboration de ce qu'est un collectif de producteurs pour qu'il fasse société, de ce qu'est le droit pour qu'il puisse réguler autre chose que des contrats personnels, et de ce qu'est la propriété pour qu'elle assure des protections publiques sans contredire aux intérêts privés⁶⁵. »

⁶⁵ *ibid.*, p. 431.

c) Se prémunir contre les aléas de la vie, la propriété sociale comme gage de protection de la condition salariale

Castel tisse une filiation directe entre les idées solidaristes des Républicains de la troisième République et l'avènement de ce qu'il nomme l'État social, prenant ainsi ses distances avec l'appellation d'État Providence qui laisse une trop large place à l'idée d'une puissance publique généreuse et désintéressée.

▪ ***Les républicains et le solidarisme***

Tenaillé entre les partisans d'une moindre intervention de l'État pour résoudre la question sociale qui prônent une responsabilité individuelle et une assistance philanthropique en cas de besoin d'un côté, et les tenants d'un socialisme collectiviste (tendance guesdiste) de l'autre, le solidarisme tient une position intermédiaire relevant d'un socialisme réformiste. C'est à Léon Bourgeois, homme d'État et président du Conseil, que l'on doit la transposition dans la sphère politique des thèses solidaristes développées par un ensemble de penseurs issus des milieux académiques comme Emile Durkheim, Alferd Fouillé, Emile Laveleye, ou encore Léon Duguit.

La doctrine politique du solidarisme peut se résumer par le syllogisme suivant : il n'est pas de partie qui ne soit partie d'un tout, et en matière sociale celui-ci est plus grand que la somme de ses parties, donc l'homme doit ce qu'il est, en tant qu'individu, à l'association humaine. De ce raisonnement est dérivée l'idée de « dette sociale », notion centrale de la pensée solidariste. En société, l'individu contracte une dette non seulement envers les générations qui le précèdent, mais aussi envers les différentes parties du corps social. L'interdépendance entre les segments du tout social est décrite comme un « quasi-contrat d'association ».

Ramenée à la question ouvrière qui condense l'essentielle de la question sociale, la pensée solidariste « légitime qu'il soit ménagé des compensations à ceux dont le travail représente un intérêt pour tous », c'est-à-dire à ceux qui par l'« utilité collective » de leur travail détiennent une dette envers le reste de la société. Envisagé de la sorte, « l'impact personnel de l'accident n'est que la conséquence d'une pratique d'utilité collective⁶⁶. »

Ajoutons que le solidarisme porte en germe une pensée de l'État dont le rôle serait de « garantir le progrès social sans devenir une puissance tutélaire oppressante⁶⁷ ». La doctrine justifie donc une intervention de l'État afin de réduire les inégalités, intervention qui procède par un bouleversement de l'ordre juridique et conduit à « imposer la notion d'ayant droit au sens fort du mot⁶⁸ ».

⁶⁶ *Ibid.*, p.479.

⁶⁷ PAUGAM Serge, 2009, *Le lien social*, Presses Universitaires de France, p. 38.

⁶⁸ CASTEL, *op. cit.*, p.477.

▪ ***La propriété sociale : une technologie en phase avec la conception solidariste de la société***

Les mesures qui seront formulées pour réduire l'inégalité de positions entre ceux qui ne disposent que du revenu de leur travail pour subvenir à leur besoin et pourvoir à leur protection, et ceux qui disposent d'un patrimoine garant de leur sécurité empruntent à la conception de la société diffusée par la doctrine solidariste. Faire société suppose désormais l'interdépendance des parties du tout social, dont chacune est redevable à l'égard des autres de « dettes sociales » ouvrant des droits à la protection et à la sécurité. La technologie appelée à garantir ces droits et qui puise dans une telle conception de la société est l'« assurance obligatoire ». Mais en raison des résistances des défenseurs de l'assurance sur une base volontaire, ce n'est qu'en 1898 qu'est instauré en France le premier mécanisme d'assurance obligatoire à travers la loi sur les accidents du travail.

En quoi consiste la novation de ce que Castel nomme la « technologie assurantielle » et dont il affirme qu'elle est sans « précédents historiques » ?

Tout d'abord elle repose sur une socialisation de fait des intérêts, ou pour le dire autrement, un travailleur ne va pas cotiser dans l'intention d'être solidaire du reste de la société, mais de fait, il l'est et mutualise les capacités de couverture des risques individuels.

Cette socialisation des intérêts induit une mutation de l'ordre juridique, qui à côté du droit privé va reconnaître un droit social régissant les pratiques reconnues d'utilité collective et garantissant le droit à la protection des travailleurs notamment.

Ensuite, c'est une méthode « universelle », dans le sens où elle peut s'appliquer à tout type de risque : « le principe de la couverture du risque ne dépend pas de la nature du risque couvert⁶⁹. » Mais c'est aussi une méthode démocratique, tous les assurés occupant une place interchangeable dans le collectif qu'ils constituent. Enfin, au-delà d'un remaniement de l'ordre juridique, la technologie assurantielle provoque un bouleversement au sein de la propriété elle-même. À côté de la propriété privée est désormais créé un patrimoine d'origine sociale, vis-à-vis duquel les individus ont des prérogatives « découlant de l'appartenance à un collectif et dont la jouissance [individualisée] dépend d'un système de règles juridiques⁷⁰. » Ce patrimoine qui fait « fonction de patrimoine privé », mais qui est disponible pour chacun selon des règles fixées par la loi, c'est la « propriété sociale ».

Pour ainsi dire, la « propriété sociale » est la réponse à l'interrogation soulevée par le constitutionnel Hammond environ un siècle plus tôt : c'est un « patrimoine personnellement attribuable », qui n'est pas pour autant privé, et qui ne porte pas non plus atteinte aux propriétés privées, mais qui, parce qu'il est susceptible d'une jouissance individualisée, dote la condition salariale de droits qui garantissent sa sécurité et sa protection face aux risques sociaux.

La propriété sociale servira de socle à l'État social qui se mettra en place dans l'immédiat après guerre par le biais des ordonnances de 1945.

⁶⁹ *Ibid.*, p.478.

⁷⁰ *Ibid.*, p.502.

▪ **La propriété sociale et les biens immobiliers**

Si l'on revient aux origines du débat relatif à la propriété sociale parmi les républicains de la III^{ème} République, on s'aperçoit qu'il est considérablement nourri de travaux scientifiques portant notamment sur la propriété des biens immobiliers et en particulier du foncier. Citons les ouvrages du juriste Léon Duguit *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, qui défend l'idée que la propriété comme « fonction sociale » est supplantée à une conception de la propriété comme « droit subjectif » ; d'Alfred Fouillé, *La propriété sociale et la démocratie* ; et d'Émile de Laveleye qui dans *De la propriété et de ses formes primitives* fait œuvre d'ethnologue et soutient que « la pleine propriété appliquée à la terre est une institution très récente⁷¹ ».

Mais au-delà du débat d'idée qui a entouré l'émergence de la propriété sociale, Castel attire l'attention sur les réalisations faites en son nom qui, selon lui, vont bien au-delà du mécanisme assurantiel. Mentionnant précisément le secteur du logement, il en propose une relecture au prisme de la notion de propriété sociale : « le logement social représente l'autre grande modalité de la propriété collective disponible, sous certaines conditions réglementaires, pour un usage privé.

⁷¹ LALEVEYE cité par CASTEL, *Ibid.*, p. 496.

Ce parallélisme entre les assurances sociales et le logement social comme deux grandes formes de mise à disposition du “peuple” d’une propriété sociale pour l’affranchir de sa vulnérabilité mériterait d’être approfondi –des premières “habitations à bon marché” dont l’apparition est à peu près contemporaine des premières formes d’assurances sociales, aux grands programmes de HLM, dont l’expansion est à peu près parallèle à celle de la sécurité sociale. [...]Si essentielle soit-elle, la technologie assurantielle est loin de couvrir le champ de la propriété sociale, qui me paraît le concept englobant pour subsumer l’ensemble du développement du secteur social à partir de l’installation de la IIIème république⁷². »

Est-ce à dire que le logement et le foncier sont des biens spécifiques qui « appellent » cette forme de possession particulière qu’est la propriété sociale ? Ce qui revient à considérer le foncier comme un patrimoine commun, objet d’une appropriation collective compatible avec une jouissance individualisable, dans le respect des règles d’usage garanties par la loi. Ou bien le logement social n’est-il que la manifestation sectorielle d’une redéfinition générale du droit de propriété dans un sens moins absolutiste ? C’est autour de ces deux positions que l’on peut rapprocher les contributions de Philippe Lamour, Jean-Pierre Gilli, Edgard Pisani et Alfred Sauvy.

⁷² *Ibid.*, p.499.

d) Plaidoyers pour une redéfinition du droit de propriété et propositions d’application des principes de la propriété sociale au foncier

- ***L’exercice de la propriété comme fonction sociale, les propositions de « réforme du régime foncier » de Philippe Lamour***

C’est en 1964 que Philippe Lamour, alors Président de la Commission Nationale d’Aménagement du Territoire, appelle dans un ouvrage⁷³ qui a fait date à une « révision » qu’il juge nécessaire « de la notion de propriété telle qu’elle résulte du Code civil ». Son propos ne consiste pas en une remise en cause du droit de propriété, ou en un débat sur la légitimité de l’appropriation individuelle, mais en une critique de l’exercice qui en est fait. Déphasée par rapport à l’impératif contemporain d’aménagement du territoire dont elle rend la mise en œuvre plus difficile, et considérablement entamée par les moyens d’intervention dont dispose la puissance publique (expropriation pour cause d’utilité publique, non indemnisation des servitudes, etc.), la définition de la propriété comme droit au caractère absolu n’a plus lieu d’être.

⁷³ LAMOUR Philippe, 1964, *La réforme du régime foncier*, Les Editions de l’Epargne, 64 pages.

Dans la tradition républicaine, Philippe Lamour plaide pour une voie médiane. Ni « individualisme anarchisant et souverain », ni « solutions extrêmes, dont l'assimilation à celles du collectivisme consacrerait l'irréremédiable défaite de la démocratie⁷⁴ », il prône une « conception organique du droit de propriété », où « le droit demeure, mais son exercice devient une fonction [sociale] » qui « doit désormais dominer la notion de droit individuel, le droit de propriété n'étant légitime que s'il est exercé dans le sens de l'intérêt général et pour le bien public⁷⁵ ». Soulignons que dans la vision de l'auteur, sans cet amendement du caractère absolu de la propriété, cause de bien des maux, c'est le droit lui-même qui court à sa perte. Cette révision est donc nécessaire, au sens fort du terme.

Dans le projet de Lamour, le droit personnel de la propriété devient un droit délégué par les lois et non plus antérieur à celles-ci. La propriété individuelle devient une « fonction sociale » respectueuse de l'intérêt général et permise tant que le bien commun ne requiert pas d'y mettre un terme. C'est à un « renversement de priorité des termes » que se livre Lamour, renversement qui serait déjà corroboré « non seulement par l'opinion publique, mais aussi par le législateur qui fait la loi et par le magistrat qui l'applique⁷⁶ ». L'inversion consiste à faire primer la notion d'intérêt général sur celle d'intérêt individuel, de considérer l'intervention de la sphère publique dans la propriété doit « désormais apparaître comme la règle et non plus comme une exception⁷⁷ ».

⁷⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 7.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 43.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 42.

L'auteur brosse à grands traits le fonctionnement de la propriété sur la base des principes qu'il a énoncés. Penchons-nous sur les enjeux de « rénovation et [d]extension urbaine » et de « constitution de réserves immobilières » qui nous intéressent au premier plan. Concernant les premiers, le Président de la Commission Nationale d'Aménagement du Territoire fait part de sa préférence pour les mécanismes associant les propriétaires aux opérations de renouvellement, par rapport à l'expropriation qu'il juge peu respectueuse du droit de propriété. Au sein des périmètres d'intervention, la constitution d'« associations syndicales de propriétaires » agissant en « maîtres d'œuvre de l'opération », et indemnisés à hauteur de la valeur de leur participation « soit en espèces, soit en nature, par l'attribution d'un nouvel immeuble », doit devenir « la règle organique et obligatoire⁷⁸ ».

S'agissant des réserves foncières, la priorité donnée à l'intérêt public sur l'intérêt privé suppose que « la zone d'aménagement différé au lieu d'être une faculté devient une règle organique, un élément normal de toute administration communale⁷⁹ ».

⁷⁸ *Ibid.*, p. 42.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 55.

Au final, Lamour développe son projet de réforme du régime foncier au croisement de deux séries d'observations : l'une portant sur les dynamiques démographiques et de leurs impacts sur l'urbanisation ; l'autre relative à l'interprétation par les magistrats de l'étendue du droit de propriété, déni de son caractère absolu. La restriction de l'exercice du droit de propriété qu'il soumet n'est jamais justifiée dans le corps de son argumentaire, par une référence à la nature spécifique du bien foncier, objet du droit de propriété. Plutôt qu'une conception du foncier comme « patrimoine commun », c'est plus l'impératif d'aménagement du territoire qui requiert la soumission des intérêts particuliers à celui de l'intérêt général.

- ***Changer le droit de propriété pour amoindrir l'appétit spéculatif des propriétaires fonciers, les propositions du professeur Gilli***

C'est entre 1973 et 1974, durant la préparation du projet de loi du ministre Robert Galley, que le juriste Jean-Pierre Gilli a formulé ses propositions de redéfinition du droit de propriété, sur invitation du ministère de l'Équipement.

Ses recommandations partent d'un double constat. La rétention foncière et l'appétit spéculatif des propriétaires fonciers constituent une entrave à la satisfaction des besoins d'urbanisation. Et par ailleurs, l'observation d'une « incohérence du système actuel qui, à un droit théoriquement absolu, fait en pratique correspondre une infinité de limitations laissées à la libre appréciation de l'Administration⁸⁰. »

⁸⁰ GILLI Jean-Pierre, 1974, *Redéfinir le droit de propriété*, Centre de recherche d'urbanisme, p. 98.

Or selon Gilli, cette « distorsion entre le droit et les faits⁸¹ » nourrit les attentes de plus-values et se trouve être source d'iniquité entre les propriétaires fonciers puisqu'elle trace une ligne de démarcation entre ceux qui pourront jouir et disposer librement de leurs biens et ceux qui se verront restreints dans l'exercice de leurs droits par une décision administrative.

Son projet consiste donc à agir sur le droit de propriété pour changer les mentalités des propriétaires spéculateurs. Dans cette perspective, deux voies sont possibles : « puisqu'il s'agit d'attaquer à sa racine l'esprit de spéculation une double action peut-être envisagée. Elle consisterait à réduire soit la possibilité de réaliser un bénéfice excessif sur le terrain : c'est la réglementation des prix du sol ; soit l'espoir de réaliser ce bénéfice excessif : c'est la limitation du droit de construire⁸². »

En choisissant de réduire l'écart qui existe entre les attentes fondées sur la définition du Code civil et l'exercice réel du droit de propriété, Gilli se positionne clairement en faveur de la seconde option. Par comparaison le CLT peut être envisagé comme une combinaison des deux voies : à la fois remise en cause des possibilités et de l'espoir de réaliser une plus value excessive. Par l'inscription de clauses antispéculatives dans le bail pour la première, et par la dissociation de la propriété et la limitation du droit de jouir du bien pour la seconde.

⁸¹ *Ibid.*, p.9.

⁸² *Ibid.*, p.88. Souligné dans le texte original.

Gilli resitue ensuite sa démarche dans le débat plus vaste de la « justification de la propriété » qui relève de la philosophie du droit. Il décrit son positionnement comme « la revanche de la Grèce sur Rome ». Par cette métaphore, il défend une conception du droit de propriété comme fonction et non plus seulement comme droit subjectif. En effet, la « conception romaine qui justifiait la propriété par son origine s'efface devant la conception aristotélicienne, finaliste qui justifie la propriété par son but, son service, sa fonction⁸³. »

Mais bien qu'inscrite dans un débat aussi riche et polémique, la solution qu'il propose pour parvenir à un tel renversement « aristotélicien » apparaît un peu mécanique et de courte portée.

D'après Gilli, la hausse des valeurs foncières « est directement fonction du volume des constructions qui peuvent y être édifiées⁸⁴. » Il en résulte que si toute l'explication de la formation des prix du foncier se résume au nombre de mètres carrés de surface habitable que l'on peut bâtir dessus, alors la limite du droit de propriété se réduit à une limite du droit de construire.

⁸³ *Ibid.*, p.126.

⁸⁴ *Ibid.*, p.88.

Et c'est là le cœur de son projet : 1) l'espace privé doit désormais être défini en volume et non plus se borner à dire que la propriété du sol « emporte la propriété du dessus » ; 2) l'espace privé serait délimité de façon uniforme, par une ligne d'égale hauteur située à une certaine distance du sol, « au-delà de cette ligne on entrerait dans l' "espace public" de la même façon que l'on passe en haute mer, en franchissant les eaux territoriales, à 12 miles des côtes⁸⁵ » ; 3) « L'autorisation nécessaire pour construire dans l' "espace public" devrait être donnée au titre d'une concession⁸⁶ » engendrant une redevance annuelle nécessairement modique car « nous concevons cette redéfinition du droit de propriété comme un moyen d'aider à juguler la spéculation foncière, mais non comme un impôt destiné à procurer aux communes des ressources importantes⁸⁷ » ; en contrepartie, le propriétaire dont le règlement d'urbanisme ou une décision de la puissance publique restreindraient les capacités de construction dans son volume privé se verrait racheté le volume inutilisable par la collectivité dans un souci d'équité entre les propriétaires du sol.

Pourquoi trouvons-nous que cette proposition est de courte portée par rapport aux objectifs affichés d'implanter plus durablement une définition de la propriété comme fonction sociale ?

⁸⁵ *Ibid.*, p.101.

⁸⁶ *Ibid.*, p.101.

⁸⁷ *Ibid.*, p.107.

Parce que bien que Gilli entende donner à la conception finaliste de la propriété les moyens de sa « revanche » sur une conception romaine et libérale d'un droit « absolu » qui entache la « mentalité du propriétaire, imbu de cet absolutisme⁸⁸», il n'en reprend pas moins à son compte cette fiction lorsqu'il développe la figure du propriétaire « spéculateur ». La fixation des prix de la terre s'expliquerait mécaniquement selon Gilli, par le comportement de propriétaires maximisateurs qui, sûrs d'être dans "leur bon droit ", ne vendent que lorsque les droits à bâtir leur sont favorables.

Mais que se passe-t-il si l'explication du niveau des prix par la « mentalité du propriétaire » (qu'il s'agisse d'un terrain nu ou d'un terrain déjà bâti) est remise en cause ? Une simple limitation du droit de construire suffit-elle à imposer la nouvelle définition de la propriété qu'il appelle de ses vœux ?

Or toute une série de travaux récents de sciences sociales vient élargir le faisceau des facteurs expliquant la fixation des prix du logement et du foncier à des niveaux historiquement hauts. Les auteurs sont unanimes pour y reconnaître un fait de société des plus profonds et non la seule action d'individus naturellement « égoïstes » et « calculateurs ».

La résurgence en Europe d'un phénomène rentier au sein des ménages pour faire face au financement de leurs retraites ou aux accidents de la vie est avancée par plusieurs auteurs (DOLING, 2012 ; RONALD et DOLING, 2010 ; BOULAY, 2011). Pour le cas de la France, le géographe Guilhem Boulay pose le problème de manière limpide :

⁸⁸ *Ibid.*, p.98.

« Un sondage IPSOS-COREM d'avril 2009 révèle que la possession d'un bien immobilier est le premier des gages d'une retraite sereine cités par les Français, bien devant la constitution d'une épargne. Le rôle de la propriété immobilière face à ce que Robert Castel appelle "l'insécurité sociale" est donc de se prémunir individuellement contre les aléas de la vie.

Les répercussions de ce modèle engagent une solidarité de fait entre une partie des acheteurs et des vendeurs. Les seconds captent une rente, qu'ils peuvent redistribuer en partie via des mécanismes d'héritages aux premiers, leur permettant souvent d'accepter les niveaux de prix exigés par les vendeurs. C'est cette solidarité et cette unanimité qui rendent impossible le recours à la figure mythique du "spéculateur", à moins d'admettre que tous les acteurs, ménages compris, vendeurs retraités compris, soient des spéculateurs. Plus que celle de spéculation, très floue et rendue peu opérante par l'imbrication des discours et des jugements moraux, c'est la notion de rente qui nous semble centrale pour rendre compte de ce système

⁸⁹. »

⁸⁹ BOULAY Guilhem, 2011, *Le prix de la ville. Le marché immobilier à usage résidentiel dans l'aire urbaine de Marseille – Aix-en-Provence (1990-2010)*, thèse de doctorat dirigée par Bernard Morel, université Aix-Marseille I, p.36.

De ce point de vue, si le community land trust rejoint bien le projet de Gilli en ce qui concerne la façon de concevoir la propriété comme une fonction sociale, où la recherche d'une régulation des prix du logement, il s'en écarte dans sa façon de considérer ce qui pose problème. En mettant en œuvre une socialisation de la rente et en inscrivant les accédants à la propriété dans un système de protection mutualisé (compensant la nécessité pour eux de devoir pourvoir à leurs besoins par la constitution d'un patrimoine individuel) le CLT se saisit sans détour des questions de redistribution des revenus de la rente. Rappelons que dans la définition de 1972, le CLT est avant tout décrit comme « un mécanisme social qui a pour objectif la résolution des questions fondamentales de l'allocation, la continuité et l'échange ». De ce fait, il apparaît mieux préparé pour faire face aux reconfigurations contemporaines des enjeux liés au foncier, que les dispositifs esquissés par le professeur Gilli.

▪ **« Office Foncier » et « Foncier Urbain » : deux propositions de collectivisation du sol**

Dans un article récent, Vincent Renard soulignait que « la question de [la] généralisation nationale [de l'intervention foncière publique] s'est posée au cours de la décennie 1960. Mais la constitution d'un montant de réserves foncières publiques permettant de généraliser ce mécanisme, qui aurait représenté une révolution, n'a pas eu lieu⁹⁰ ».

⁹⁰ RENARD Vincent, « Coût du logement : la question du foncier », *Informations sociales*, n°55, 2009, p. 48-57

La propriété foncière publique n'a jamais été constituée en politique foncière de grande ampleur, et son application semble avoir été laissée à la discrétion des collectivités territoriales. Cependant, si l'idée de la municipalisation des sols (nourrie de références aux Pays de l'Europe du Nord : Suède et Pays-Bas principalement) n'a pas trouvé le chemin de la loi, elle n'en a pas été moins âprement débattue pour autant. Les propositions de l'ancien ministre de l'Équipement, Edgard Pisani, et de l'économiste et sociologue Alfred Sauvy constituent deux temps forts de ce débat d'idées⁹¹. Contrairement aux contributions précédemment évoquées, les réformes envisagées par ces deux auteurs prennent la forme de refontes globales du régime foncier, articulées autour d'une nouvelle institution orchestrant le changement de statuts de propriété et administrant les nouvelles modalités de mise à disposition du foncier pour la construction de logements. Dans le projet pisanien, cette nouvelle institution a pris les traits des Offices Fonciers, tandis que Sauvy soumet, lui, l'idée d'un organisme public nommé Foncier Urbain.

Les propositions de Sauvy et Pisani sont ancrées dans le champ de l'équipement, mais par leur portée le dépasse largement. C'est certes l'impératif d'équiper le territoire et de l'aménager qui conduit à la remise en cause de la propriété individuelle du sol au nom de l'intérêt général : « le sol est l'instrument et l'objet d'une politique collective et [à] ce double titre la collectivité a le besoin et le devoir de le maîtriser⁹² ».

⁹¹ SAUVY Alfred, Avis du 7 juin 1961, Conseil Economique et Social ; PISANI Edgard, *Utopie foncière*, Editions du Linteau, 1977, éd. 2009, 237 pages.

⁹² PISANI, op. cit., p. 186

Mais au-delà de cette entrée sectorielle c'est toute « la civilisation marchande » et la marchandisation du sol (avis Sauvy) qui sont visées. Contrairement à Lamour ou Gilli, Sauvy et plus encore Pisani n'entrent pas dans la question en juriste et ne cherchent pas à refonder la légitimité d'une certaine acception du droit de propriété par rapport à une autre. En l'occurrence l'opposition propriété privée absolue – propriété fonction sociale cède le pas à une autre confrontation : propriété privée du sol - propriété publique. Ce débat-là se tient dans la sphère de la philosophie du droit et renvoie à « un conflit mythologique » indépassable nous dit Pisani.

Sa démarche se veut différente, mue par cette idée que « tout est changé quand on ne part du droit : la propriété, mais de la réalité : la terre. » Ainsi, quand Pisani invoque lui aussi une « fonction », il ne s'agit plus d'un attribut du droit, mais du foncier lui-même : « dépasser le problème, c'était revenir aux sources ; c'était partir, non plus de l'appropriation elle-même qui est un phénomène relatif prenant des formes différentes suivant les pays et les époques [...], mais de la fonction du sol, de la terre , du territoire, dans la vie des sociétés, dans la notre en particulier⁹³».

L'horizon de la réforme pisanienne dépasse donc très largement les bornes du secteur de l'aménagement puisqu'elle se propose d'instaurer « nouveau système de relations entre la collectivité des hommes et les espaces qui constituent le territoire national ».

Les formes que prennent les Offices Fonciers et le Foncier Urbain sont proches mais pas au point de se confondre :

Sauvy envisage une propriété publique du sol couplée à une pleine propriété des biens tandis que Pisani prône un droit d'usage des biens à vie, mais sous maîtrise publique.

Socialiser le sol et ouvrir sa gestion et le choix de sa constructibilité à un processus de sélection démocratique, voire participatif dans le cadre des Offices Fonciers comptent parmi les grandes caractéristiques de ces modèles.

⁹³ *ibid.*, p.207

2. Examen des pratiques de dissociation de la propriété du sol et des constructions en France

Depuis les années 1960, on peut recenser une demi-douzaine d'études initiées par différents ministères et abordant plus ou moins directement la question de la dissociation des propriétés foncières et bâties en France :

- 1978 : auteur non mentionné, *Concession d'usage des sols et politiques municipales quelques exemples de mise en œuvre de la concession des sols*, pour le compte du Ministère de l'Environnement et du cadre de vie. Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme ;
- 1996 : DELEGLISE Caroline, *Baux à construction et baux emphytéotiques. Transfert du droit de construire sans transfert de la propriété du sol*, ADEF pour le compte du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports – Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme ;
- 1996 : PEILLON Pierre, PATURET Jean-Baptiste, *Enquête nationale sur la "construction sur le sol d'autrui". 1^{ère} enquête*, CREPAH pour le compte du Ministère de l'Équipement- Plan Construction et Architecture ;
- 1997 : PEILLON Pierre, PATURET Jean-Baptiste, *Enquête nationale sur la "construction sur le sol d'autrui". 2^{ème} enquête*, CREPAH pour le compte du Ministère de l'Équipement- Plan Construction et Architecture ;

- 1998 : MARTINEZ Muriel (dir.), *Les pratiques des baux sur terrains à bâtir. État des lieux en France et à l'étranger*, ADEF pour le compte du Ministère du Logement – Plan Construction et architecture ;

Et bien que le cas de la France n'y figure qu'en arrière plan, citons aussi :

- 2004 : BENGUIGUI Francine (dir.), *Démembrer et fractionner la propriété. De nouvelles formes de propriété à la lumière des expériences étrangères*, PUCA, La Documentation française.

Les recherches réalisées à la fin des années 1990 par l'ADEF et le CREPAH sont celles qui présentent le plus d'intérêt dans le cadre de notre recherche de pratiques comparables à celles des CLT.

Toutes commandées par le ministère de l'Équipement en partenariat soit avec la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme soit avec le Plan Construction et Architecture, elles n'en ont pas moins des orientations bien différentes. L'enquête commandée à l'ADEF en 1996 consiste avant tout en un état des lieux de l'emploi des baux à construction, une trentaine d'années après leur institution par la loi du 16 décembre 1964. La seconde étude de l'ADEF de 1998 s'interroge sur l'emploi des techniques de concession d'usage des sols, et cherche à savoir si par leur biais le foncier bâti peut être envisagé comme un bien de placement ordinaire. Enfin, la mission confiée au CREPAH est centrée sur le logement social. La question posée est de savoir si les baux à construction peuvent constituer une alternative crédible à la surcharge foncière.

Plutôt que de réaliser une synthèse de ces études, nous nous sommes appliqués à retraiter les données qu'elles contiennent⁹⁴ pour les « faire parler », sans les trahir, sur un registre qui convient mieux aux objectifs de notre commande. L'intérêt essentiel de ce retraitement de l'information est de mesurer l'ancrage chez les bailleurs fonciers de pratiques susceptibles d'être assimilées à celles d'un CLT.

a) Inventaire des instruments juridiques disponibles

Préalablement à cette recherche d'équivalents, il peut être utile de faire une brève revue des instruments juridiques permettant une dissociation de la propriété du sol et des murs⁹⁵. Soit, le bail emphytéotique, le bail à construction, le bail de droit commun, la concession immobilière, la fiducie et la cession de volumes. Les deux premiers sont les baux les plus utilisés dans les échantillons d'étude qui suivent.

⁹⁴ Ces études renferment des matériaux d'enquête relativement denses qu'il a été possible de réexploiter en partie. Notons cependant la différence d'approche entre l'étude menée par CREPAH qui consiste en une analyse statistique de grande échelle, où les cas sont sélectionnés sur une base aussi vaste que possible, et les études de l'ADEF où les échantillons d'enquête sont constitués de manière plus discrétionnaire, en fonction de leur pertinence par rapport à la commande.

⁹⁵ Les dispositifs spécifiques au domaine public n'ont pas été retenus dans cette liste.

Tous ces dispositifs ne reposent pas sur le même principe de dissociation. Les quatre premiers supposent une distinction de la propriété du sol et de son usage mise en œuvre par un bail ou une concession. La fiducie, traduction du *trust* anglo-saxon, consiste en un transfert temporaire de biens accompagné d'une mission de gestion ou d'administration de ceux-ci ; les biens transférés forment un patrimoine séparé du patrimoine du fiduciaire. Enfin la division volumique dissocie perpétuellement la propriété du sol de la propriété de « volumes » constructibles⁹⁶.

À ces premières distinctions de nature, les dispositifs peuvent être différenciés au regard de critères plus opérationnels : la capacité à ouvrir des droits réels au preneur, les obligations d'usage du sol faites au preneur, les dispositions fiscales applicables, et le sort des constructions en fin de bail. À titre d'exemple, le bail de droit commun, document sous lequel les Hospices de Lyon mettent à disposition leur foncier, a le mérite de la souplesse, mais ne confère aucun droit réel au preneur et implique une remise d'un foncier nu à la fin du contrat. Tandis que le bail emphytéotique ouvre des droits réels au preneur, et ne requiert pas du preneur qu'il démolisse les constructions en fin de bail, mais celles-ci reviennent au bailleur sans indemnisation du preneur.

⁹⁶ Certains auteurs ont considéré que ces volumes constructibles, parce qu'ils faisaient l'objet d'une cession définitive au prix de la charge foncière, ne pouvaient pas constituer un instrument de politique foncière au même titre que les autres dispositifs listés.

b) Le foncier comme « bien de placement » ou comme support d'immobilisation d'actifs financiers ? Retour sur le comportement des propriétaires fonciers en situation de bailleur

Nous nous appuyons dans cette partie sur les données recueillies par l'ADEF à l'occasion des deux enquêtes de 1996 (13 études de cas français) et 1998 (20 études de cas français). Après recoupement des deux études et suppressions des cas redondants, il reste 22 fiches de cas dont nous pouvons réexploiter les données.

Pour des raisons méthodologiques et au regard des résultats obtenus, il est intéressant de s'attarder un peu plus longuement sur la seconde étude de l'ADEF intitulée *Les pratiques des baux sur terrains à bâtir. État des lieux en France et à l'étranger*. L'approche retenue par le maître d'ouvrage est avant tout économique, et son but est de : « déterminer à quelles conditions serait envisageable une application de ces techniques dans la réalisation d'opérations immobilières ordinaires obéissant aux règles du marché, pour en faire une technique de portage de terrains bâtis, en faisant de ces terrains un bien de placement comme un autre⁹⁷ ».

⁹⁷ MARTINEZ Muriel (dir.), *Les pratiques des baux sur terrains à bâtir. État des lieux en France et à l'étranger*, ADEF pour le compte du Ministère du Logement – Plan Construction et architecture, septembre 1998, p.1

Cette invitation à considérer le foncier comme un placement est inscrite dans un contexte bien particulier que s'attachent à reconstituer les rédacteurs du rapport : l'action foncière en renouvellement urbain donne lieu à un renchérissement du sol ; ce changement de territoire accroît les difficultés rencontrées par les collectivités dans le financement de leurs politiques du logement ; enfin, l'augmentation de la charge foncière dans les opérations immobilières risque de détourner les investissements privés du logement.

C'est dans ce cadre que le recours à la dissociation de la propriété du foncier et du logement a pu apparaître pertinent. Le ministère invite à considérer le foncier comme un bien de placement comme un autre, mais dont le rendement stable et relativement sécurisé pourrait attirer un certain profil d'investisseurs privés.

La méthode employée par l'équipe de l'ADEF pour mener à bien cette étude mérite, à son tour, d'être précisée. Une vingtaine de baux (principalement emphytéotiques et à construction) sont passés au crible d'une grille de lecture dans l'objectif de reconstituer l'économie de chacune des opérations. De ce travail de reconstruction, les rédacteurs extraient une typologie de onze axes stratégiques susceptibles d'être poursuivis par les propriétaires lorsqu'ils mettent leur foncier en location. Puis le comportement des bailleurs est qualifié en fonction des axes de la typologie qu'ils suivent lors de la contractualisation avec le preneur.

Rappelons que tout l'intérêt pour l'ADEF était de définir l'attitude des parties (et particulièrement des bailleurs fonciers) pour vérifier si leur comportement était assimilable à celui d'un investisseur, puis de proposer les aménagements nécessaires pour transformer le dispositif en outil de placement.

Dans leur conclusion, les auteurs se montrent particulièrement insistants sur deux points :

- le choix entre bail emphytéotique (BE) et bail à construction (BC) ne détermine en rien la stratégie du bailleur.
- l'emploi de la dissociation de la propriété du foncier et du bâti n'induit pas un type particulier de politique foncière.

Ainsi que nous l'observons, la commande passée à l'ADEF est très éloignée du contexte de notre étude. Mais les fiches de cas étant suffisamment renseignées, nous nous sommes employés à les retraiter pour voir si dans la diversité des stratégies poursuivies par les propriétaires du sol, il se trouvait des bailleurs dont le comportement pouvait être rapproché de celui des community land trusts. Les tableaux qui suivent sont issus de ce nouveau traitement de l'information.

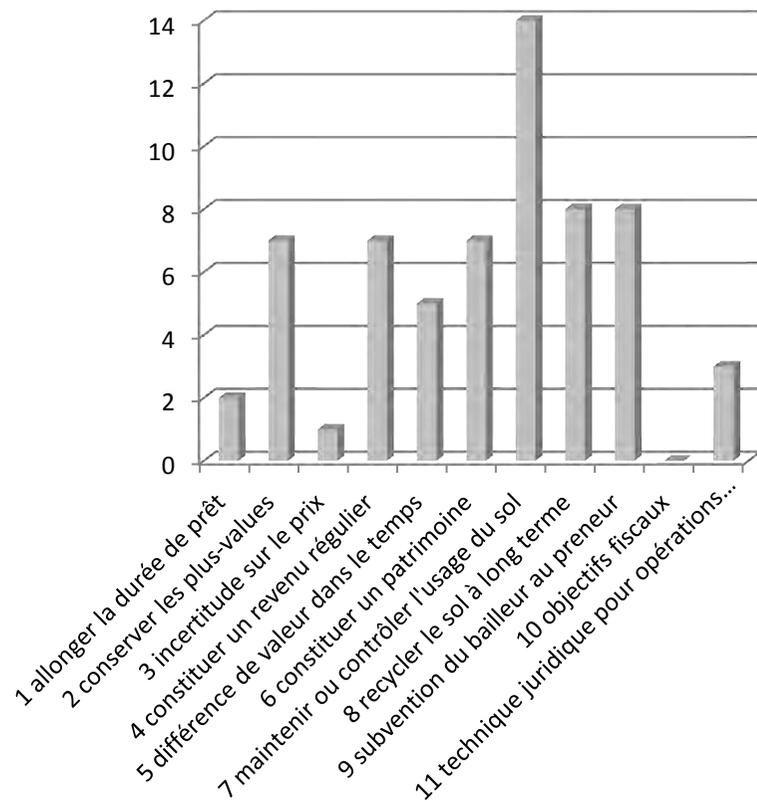
▪ **État des lieux des stratégies poursuivies par les propriétaires bailleurs de foncier**

La reconstitution de l'économie des opérations de mise à bail du foncier a donné lieu à une typologie comportant onze catégories d'orientations stratégiques, comme suit :

1	Allonger la durée de prêt	Dans l'hypothèse où le bailleur est aussi l'établissement de crédit. La propriété du terrain vaut garantie pendant le remboursement. Perspective d'une vente au preneur à terme.
2	conserver les plus-values	Du côté de l'aménageur, contrairement au constructeur qui ne vise qu'une rentabilité de

		court terme. Perspective d'une conservation du foncier par le bailleur.
3	incertitude sur le prix	Reporter sur le bailleur le risque du long terme et indexer le loyer sur le chiffre d'affaires du constructeur-locataire.
4	constituer un revenu régulier	Approche rentière du bailleur.
5	différence de valeurs dans le temps	Renvoie au moindre accès au crédit du preneur.
6	constituer un patrimoine	Choix d'un faible rendement, mais possession d'un patrimoine immobilier en fin de bail pour le propriétaire du sol.
7	maintenir ou contrôler l'usage du sol	La relation de bailleur à preneur garantit un suivi dans la réalisation du cahier des charges, et permet un renouvellement du droit des sols sans octroyer de nouveaux droits au preneur.
8	recycler le sol à long terme	Pour la réalisation temporaire d'un service dont la commune n'a pas les compétences en interne et dont elle ne se dotera pas d'ici la fin du bail.
9	subvention du bailleur au preneur	Fonctionne avec un loyer symbolique.
10	objectifs fiscaux	La grille d'analyse n'en fait pas apparaître car ils sont délicats à démontrer. Mais ils consistent en stratégies d'évitement de TVA ou de taxe foncière du fait de la non redevabilité du propriétaire du sol.
11	technique juridique pour opérations complexes	Pour répondre à des difficultés juridiques liées au classement du sol dans le domaine public, ou à la division en volume.

La compilation des résultats obtenus au sein d'un diagramme barre permet d'observer l'éclatement des raisons qui guident bailleurs et preneurs lors de la conclusion de tels baux.



Le maintien de l'usage du sol [7] est le plus partagé de tous les motifs qui conduisent les bailleurs à concéder un usage de leur terrain. Cependant, en dehors des enjeux fiscaux [10] ou des approches qui considèrent la location du sol comme un moyen alternatif à l'accès au crédit [1,3], on remarque que les autres éléments de stratégie des acteurs sont répartis de manière relativement équitable et en des proportions élevées.

Si l'on ne réfléchit plus au global, au niveau de l'ensemble de l'échantillon, mais que l'on observe la répartition des éléments de stratégie à l'échelle de chaque cas d'étude, on constate que la diversité des objectifs ne se réorganise pas selon des régularités évidentes. La contractualisation de baux recouvre en moyenne une série de trois objectifs. Le maximum est atteint par le cas n°9 (epevry - centre auto) qui affiche six axes stratégiques.

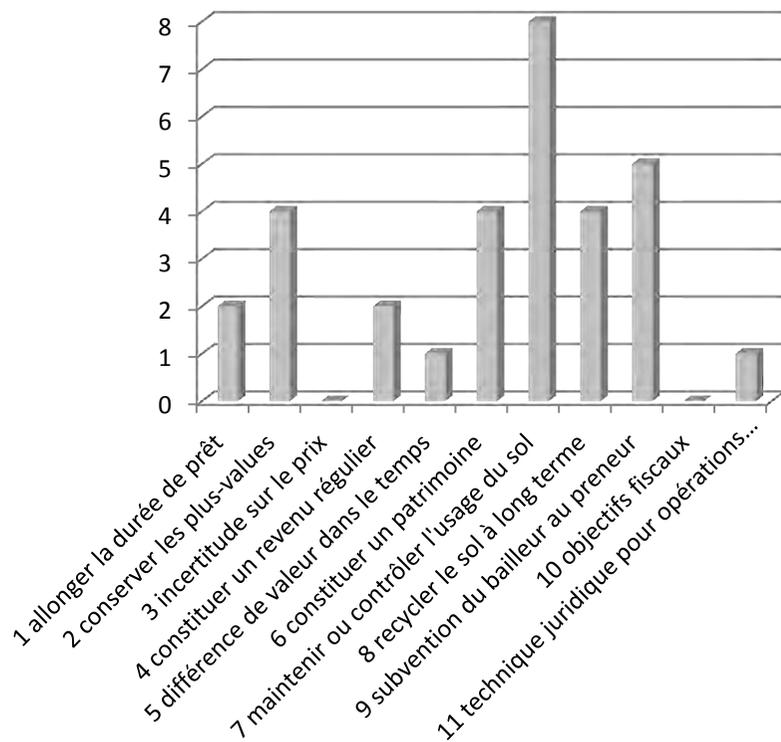
	Cas et typologie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	montfermeil											
2	st denis											
3	cergy sa hlm											
4	cergy auto center											
5	cergy restaurant											
6	paris descombe											
7	epevry credit lyonnais											
8	epevry euro marché											
9	epevry centre auto											
10	st quentin											
11	aphp hlm											
12	semapa sagi pli											
13	semapa opac pla											
14	rouen epbs opac											
15	rouen epbs sa hlm											
16	lille sci											
17	strasbourg conseil de l'europe											
18	strasbourg grande percée											
19	marseille logement											
20	marseille hôtel											
21	Lyon cité internationale											
22	Pavillons sous Bois clinique terrains privés											
	total	2	7	1	7	5	7	14	8	8	0	3

▪ **À la recherche d'un bailleur poursuivant une stratégie proche d'un CLT**

Au regard de la typologie de l'ADEF, quels seraient les axes poursuivis par un bailleur dont le comportement se rapprocherait de celui d'un CLT ? Rappelons que le CLT promeut une mise hors marché du foncier fonctionnant comme une subvention du bailleur au preneur (axe [9]) ; l'inaliénabilité du sol, soit la constitution d'un patrimoine, mais dont il n'extraira pas la contrepartie financière (donc dans une certaine mesure l'axe [6]) ; une limitation de la jouissance et de l'usage des biens (axe [7]) ; et une restriction du prix de vente du logement pour encadrer les plus values du preneur (donc une conservation des plus values proche de l'axe [2], même si celles –ci ne bénéficient pas au CLT sous la forme d'un flux financier, mais doivent permettre l'accessibilité permanente des logements). On obtient donc la combinaison : [2] + [6] + [7] + [9].

Au sein de l'échantillon, l'éventail des stratégies possibles se resserre lorsque l'on crée des sous-groupes sur la base du projet de construction défini dans le bail ou en fonction de la nature du preneur. Des combinaisons d'éléments stratégiques apparaissent alors. Il ressort qu'un comportement assimilable à celui d'un CLT est plus susceptible d'être trouvé si l'on concentre nos recherches sur les baux passés entre un propriétaire foncier et un bailleur social.

Concentrons-nous sur les 10 cas où bailleur et preneur sont réunis autour d'un projet de logement social.



Cette sous-population de contrats concentre la moitié des stratégies de conservation des plus-values, de constitution de patrimoine et de recyclage des sols. Les enjeux de contrôle de l'usage des sols et de subvention du preneur apparaissent comme surdéterminants.

	Cas et typologie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	montfermeil											
2	st denis											
3	cergy sa hlm											
6	descombe											
11	aphp hlm											
12	pli											
13	semapa											
14	rouen epbs											
15	rouen epbs											
19	marseille											
10	total	2	4	0	2	1	4	8	4	5	0	1

Les combinaisons les plus fréquentes sont les suivantes :

2 cas : **allonger la durée de prêt** [1] + **constituer un revenu régulier** [4] + **maintenir ou contrôler l'usage du sol** [7]

3 cas : **maintenir ou contrôler l'usage du sol** [7] + **recycler le sol à long terme** [8] + **subvention du bailleur au preneur** [9]

4 cas : **conserver les plus-values** [2] + **constituer un patrimoine** [6] (+ optionnel : **maintenir ou contrôler l'usage du sol**[7])

On remarque que sur les dix cas restants, seul le bail n° 11 passé entre l'aphp et un organisme ahlm, donne à voir une stratégie de propriétaire foncier comparable (avec toutes les nuances qui s'imposent) à celle d'un CLT⁹⁸.

⁹⁸ Nous pâtissons sans doute ici de l'exploitation de données de seconde main dont la sélection est très orientée en fonction des finalités de la commande : considérer le foncier comme un support de placement potentiel.

Poussons le parallèle un peu plus loin. Il s'agit bien d'une opération de logement et l'on sait que les CLT opèrent aussi dans le secteur locatif même si l'originalité de leur projet concerne plus la question de l'accession à la propriété. Cependant le détail des informations ne nous permet pas d'évaluer l'impact de la mise à disposition du foncier par voie de bail sur le bilan de l'opération.

Soulignons par ailleurs que dans la grande majorité des cas, le bail prévoit une récupération des constructions par le bailleur sans versement d'indemnité au preneur en fin de location, soit l'application par défaut du texte de loi. Sur ce point l'Aphp ne se démarque pas des autres propriétaires fonciers. Certes, le cas étudié est une opération de logement locatif, toutefois la prégnance de la pratique de remise du patrimoine bâti au bailleur en fin de période peut toutefois être perçue comme une distance par rapport au modèle du CLT.

- ***Des tendances partagées entre bailleurs fonciers français et les CLT, mais pas de comportement assimilable***

Rappelons que l'intérêt essentiel de ce retraitement de l'information est d'estimer quelle est la part des bailleurs fonciers dont le comportement pourrait être assimilé à celui d'un CLT par rapport au reste des stratégies poursuivies par l'ensemble des bailleurs. Au regard de ces matériaux d'enquête, force est de constater qu'un tel comportement économique est faiblement représenté dans la population des bailleurs étudiés. Les axes stratégiques dont la combinaison pourrait déboucher sur un comportement « type CLT » ne sont cependant pas absents des conduites des bailleurs, mais rarement regroupés dans une même démarche.

c) La pratique de dissociation de la propriété du sol et des constructions dans la production du logement social

- ***Les faux semblants d'une pratique qui reste dans l'ombre des discours***

Les voix s'accordent pour considérer la production de logements sur le sol d'autrui, soit-il public ou privé, comme une pratique extrêmement limitée en France (COMBY, 1996; RENARD, 2006 ; VORMS, 2010). L'extension du panel d'outils permettant la concession d'usage des sols (bail de longue durée type hospices de Lyon, bail emphytéotique, bail à construction, etc...) n'y aurait rien fait. Le mode « normal » de construction de logements supposerait la séquence suivante: acquisition foncière en pleine propriété par un opérateur, construction, cession de logements et de millièmes de copropriété ou bien conservation du bien nouvellement bâti dans le patrimoine de l'opérateur.

Toutefois, rares sont les enquêtes statistiques dans le domaine qui permettent d'avoir une vue d'ensemble de la pratique de la construction sur sol d'autrui. L'étude réalisée par le CREPAH (Conseil, Recherche, Étude pour la Planification, l'Aménagement et l'Habitat) en 1996 (approfondie en 1997) vient justement combler ce manque de connaissance.

Focalisée sur le logement social, cette étude visait à évaluer le recours à la concession d'usage des sols par les bailleurs dans leur activité de production de logements. Les résultats de l'enquête vont à l'encontre des idées généralement admises et invitent à un réel changement de regard sur l'emploi des dispositifs de dissociation de la propriété du sol et du logement. Selon les rapporteurs, la « discrétion » de la pratique dans le discours sur la construction du logement social ne révélerait pas son atonie, mais dissimulerait au contraire son étonnante vigueur. Et ces derniers de conclure : « loin de constituer un résidu de préoccupations anciennes, cette pratique paraît au contraire manifester une belle vitalité⁹⁹. »

L'enquête a été réalisée en 1996 et a porté sur 1140 bailleurs sociaux (SA HLM, offices, OPAC et SEM). Sur ce vaste échantillon, 550 organismes ont retourné le questionnaire. Les bailleurs sont répartis sur tout le territoire français, au sein des agglomérations autant qu'en milieu périurbain.

Cette étude, commandée par le ministère, venait en complément de celle de l'ADEF. Si elle adresse, elle aussi, les questions relatives aux motifs économiques ou urbanistiques conduisant à l'instauration d'une concession plutôt qu'une cession du foncier, elle s'en démarque par la méthode employée. L'intention est d'obtenir une vue globale et quantitative de la pratique, par sélection d'un échantillon d'enquête aussi vaste et représentatif que possible.

⁹⁹ PEILLON Pierre, PATURET Jean-Baptiste, 1996, « Enquête nationale sur la "construction sur le sol d'autrui". 1^{ère} enquête », CREPAH, p. 13.

▪ ***La concession d'usage des sols : une pratique relativement banalisée au sein du logement social...***

Il ressort des archives des bailleurs consultés qu'au total ce sont 204 000 logements familiaux (chambres en foyer exclues, elles représentent 59 000 unités) qui ont été bâtis (jusqu'en 1996) sans procéder à l'acquisition du sol.

Sur ces 204 000, 26% (soit 54 000) l'ont été depuis 1990. Ce qui signifie qu'en 1996, 1/4 des biens bâtis par ce mode de mise à disposition du foncier avait moins de six ans. Ce mécanisme semblait donc avoir le vent en poupe au milieu des années 1990. Malgré l'essor de cette pratique, celle-ci ne s'expose pas au grand jour : « la vigueur récente de ce mode d'intervention contrast[e] avec la relative discrétion dans laquelle il se développe¹⁰⁰. »

54 000 logements sociaux ont été bâtis par le biais de concession d'usage des sols entre 1990 et 1996, or sur la même période, l'ensemble des bailleurs consultés déclare avoir bâti 200 000 logements. Toute prudence gardée concernant la représentativité de l'échantillon d'enquête, la mise à disposition de foncier alternative à la cession dans le logement social pourrait concerner près d'1/4 des cas. Dans 60% des cas les propriétaires bailleurs sont des communes, et pour 1/5^{ème} des établissements publics.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 9.

Le tableau ci-après expose les types de bailleurs observés et les motivations avancées :

Bailleurs	Motivations
Grandes institutions PTT, Education Nationale	Loger leur personnel
Villes qui en ont la tradition : Strasbourg Paris Lyon	Strasbourg héritage du droit allemand de <i>l'erbaurecht</i> , Lyon tradition des hospices, Paris loger son personnel
Autres villes et établissements publics ex Villeneuve de Grenoble	Inspiration des Pays-Bas et Suède, pas d'aliénation du foncier public avec objectif de lutter contre la spéculation, récupération à terme des plus-values, contrôle de la qualité architecturale et de la forme urbaine
Communes rurales	Attachement symbolique patrimonial
Aménageurs	Préférence pour les annuités de loyer plutôt que pour les charges foncières, attirer des constructeurs
Organismes HLM	Permet de réaliser l'opération tout de même, malgré un prix de référence élevé

Quant au profil des preneurs : ils sont représentés pour 50% par des SA HLM, 40% par de Offices et 10% par des Sem et autres opérateurs.

La nature des baux utilisée est peu diversifiée : 3/5^{ème} sont des baux emphytéotiques, et les 2/5^{ème} restants des baux à construction.

La durée moyenne est de 50 à 60 ans pour 65% des baux en Ile-de-France (contre 50% pour la France). Sinon 25% ont des durées de 30 à 40 ans.

L'analyse de la géographie de l'usage des concessions révèle que 70% des opérations réalisées en concession sont situées en diffus, c'est-à-dire en dehors des zones d'urbanisme opérationnel (ZAC ou ZUP). Ceci renforce l'idée d'une certaine banalisation de la pratique, puisqu'elle concerne le renouvellement ordinaire des tissus.

▪ **...mais appliquée de manière hétérogène**

Pour ce qu'il en est du montant du loyer, on se rend compte que seulement ¼ des opérations a donné lieu au versement d'un loyer réel (c'est-à-dire autre que symbolique). Mais leur poids relatif augmente si l'on considère le nombre de logements qu'elles représentent : 40 % des logements produits.

Les motifs les plus récurrents expliquant le recours à une concession sont :

- conserver la propriété du foncier à des fins de politique foncière et urbaine de long terme (39% des cas) ;
- abaisser les coûts de l'opération par soustraction de la charge foncière (31% des cas).

La régularité des motifs invoqués par les propriétaires fonciers semble être fonction de la taille des communes concernées. Les petites communes dont la population < 20 000 habitants se positionnent par rapport à des enjeux patrimoniaux et témoignent du souhait de garder la main sur leur politique urbaine.

Les communes et agglomérations dont la population > 200 000 habitants cherchent par la concession à abaisser la charge foncière. Le souci de poursuivre une politique urbaine est aussi présent dans leur argumentaire. Enfin, les obligations institutionnelles de certains corps (ex : éducation nationale) comptent pour 15% des opérations avec concession des sols.

▪ ***Unifier les pratiques de mise à disposition du sol autour du modèle du Community Land Trust ?***

La recherche par l'Établissement Public Foncier de solutions alternatives à la cession pour produire du logement, s'inscrit dans le sillage d'une pratique déjà bien ancrée au sein des bailleurs sociaux. Sur la décennie 1990, on estime qu'un ¼ des logements a été produit via de tels dispositifs. Ce qui laisse augurer une acceptation facilitée de ce mode de mise à disposition de foncier.

Au global, la pratique semble donc admise par les opérateurs. En revanche, d'un bailleur à l'autre, le recours à la concession de sols répond à des motifs trop variés pour laisser apparaître, à l'échelle de la France, les contours d'une politique foncière appliquée de manière homogène. En effet, la pratique est éparpillée entre une assez grande diversité de bailleurs (communes de toutes tailles, établissements publics, institutions...) qui poursuivent des motifs divers (politique urbaine de long terme, abaissement de la charge foncière, existence /absence de loyer réel) et agissent sur des tissus urbains non homogènes : terrain nu en zone à urbaniser/en renouvellement en centre-ville ; au sein de petites communes/au cœur d'agglomération au marché immobilier tendu.

C'est sans doute dans la réduction de cet aléa stratégique que les besoins se font le plus sentir et que l'apport de l'EPF peut être le plus significatif. De ce point de vue, le Community Land Trust peut constituer un modèle très inspirant dans une perspective d'unification des pratiques de mise à disposition du foncier autour de règles systématiques, orientées vers la satisfaction d'objectifs économiques et urbanistiques clairement définis et compatibles entre eux

Conclusion

Nous nous proposons de conclure le premier volume de cette étude en rassemblant les arguments qui plaident en faveur de la transposition du modèle dans le cadre français de l'action publique.

Du point de vue de la collectivité

L'immobilisation des actifs financiers dans le foncier semble un emploi efficace des finances publiques en vue de produire du logement abordable dans un contexte de restriction des budgets publics.

Au-delà des enjeux de production, l'inaliénabilité du sol couplée à un dispositif de clauses anti-spéculatives garantit l'accessibilité économique des logements sur le long terme.

Par ailleurs, le CLT propose un modèle alternatif et sécurisé de subvention des ménages par le foncier dans le contexte d'une crise bancaire dont certaines racines puisent précisément dans le financement de l'accès à la propriété des ménages à faible revenu.

En outre, en permettant aux classes modestes de se constituer un patrimoine immobilier, le modèle du CLT contribue à amoindrir un clivage en cours d'expansion au sein de la société française : celui des inégalités liées aux revenus du patrimoine.

Si le modèle rend possible la constitution d'un patrimoine à l'échelle du ménage, il ne le fait pas aux dépens des enjeux de répartition des revenus.

La socialisation du sol transforme les revenus qui y sont liés (la rente et la plus-value) en une richesse commune « qui ne circule pas comme de l'argent », mais qui demeure disponible pour les prétendants à l'accession à la propriété éligibles aux critères de ressources fixés par le CLT.

Parce qu'il promeut une conception de la propriété-fonction, c'est-à-dire une propriété au service de l'intérêt commun, le modèle du CLT n'est pas un modèle excluant. L'exercice de la propriété est accompagné de contreparties sociales. Certaines ont un caractère d'obligation (la restriction du prix de vente en est une), d'autres confèrent des protections (l'assistance du CLT en cas de défaut de paiement). Selon cette acception de la propriété qui concilie intérêt particulier et intérêt de la collectivité, la concertation des résidents à l'occasion de projets de renouvellement urbain devient une pratique ordinaire.

Du point de vue des ménages

Le modèle du CLT favorise la constitution de patrimoine et rend possible un parcours résidentiel aux ménages qui se voyaient tenus à distance de l'accès à la propriété. Le modèle satisfait aussi une autre aspiration des ménages : la demande de concertation.

Du point de vue des constructeurs

Même si la question de l'activité du bâtiment n'est que rarement évoquée, la mise à disposition de foncier va dans le sens des requêtes des représentants du secteur de la promotion immobilière. Par ailleurs, la transposition du modèle du CLT peut s'avérer utile pour unifier autour de ses principes la pratique très hétérogène en France de la concession d'usage des sols dédiée à la production de logements.

Bibliographie

- BENGUIGUI Francine (dir.), 2004, *Démembrer et fractionner la propriété. De nouvelles formes de propriété à la lumière des expériences étrangères*, PUCA, La Documentation française, 156 pages.
- BONCOEUR Jean, THOUEMENT Hervé, 1994, *Histoire des idées économiques de Platon à Marx*, Nathan, 234 pages.
- BOUDON Raymond, BOURRICAUD François, 2004, article « Socialisation », *Dictionnaire critique de la sociologie*, Presses Universitaires de France, p. 527-534.
- BOULAY Guilhem, 2011, *Le prix de la ville. Le marché immobilier à usage résidentiel dans l'aire urbaine de Marseille – Aix-en-Provence (199-2010)*, thèse de doctorat dirigée par Bernard Morel, université Aix-Marseille I, 572 pages.
- CASTEL Robert, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Gallimard, 813 pages.
- CASTEL Robert, HAROCHE Claudine, 2001, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*, Fayard, 208 pages.
- COHEN Helen S., CHASNOFF Debra, 2008, *Homes and hands*, New Day Films, 36 minutes.
- COMBY Joseph, RENARD Vincent, 1996, *Les politiques foncières*, Presses Universitaires de France, Paris, 128 pages.
- CONSEIL D'ETAT, « Droit au logement, droit du logement », rapport public 2009, chapitres « 3.3.1.2. L'offre foncière » et suivants, p. 234-265.
- DAVIS John E., 2010, *The Community Land Trust reader*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, 600 pages.
- DAVIS John, printemps-été 2010, « More than money: what is shared in shared equity homeownership? », *Affordable Housing and Community Development Law*, vol. 19, p. 259-277.
- DAVIS John, 2006, *Shared Equity Homeownership: The changing landscape of resale-restricted, owner-occupied housing*, étude pour le compte du National Housing institute, [en ligne] <http://www.nhi.org/sharedequityhome.pdf>
- DAVIS John E., JACOBUS Rick, juin 2008, «The city-CLT partnership», Policy focus report, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 44 pages.
- DAVIS John E., STROKES Alice, 2009, *Lands in trust homes that last. A performance evaluation of the Champlain Housing Trust*, édité par le Champlain Housing Trust, 62 pages.

DELEGLISE Caroline, mars 1996, *Baux à construction et baux emphytéotiques. Transfert du droit de construire sans transfert de la propriété du sol*, ADEF pour le compte du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports – Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, 73 pages.

DOLING John, 2012, « Le financement des retraites en Europe : le logement, source de revenu ? », *Retraite et société*, n°62, p.17-31.

GILLI Jean-Pierre, 1974, *Redéfinir le droit de propriété*, Centre de recherche d'urbanisme, 228 pages.

GUIGOU Jean-Louis, 1982, *La rente foncière. Les théories et leur évolution depuis 1650*, Economica, Paris, titre VI : rente foncière et socialisation du sol, p.679-866.

HATZFELD Henri, 1982, « La difficile mutation de la sécurité-propriété à la sécurité-droit », *Prévenir*, n°5, p.55-56.

HONG Yuhung, mars 1999, « Myths and realities of public land leasing : Camberra and Hong Kong », *Land Lines*, volume 11, numéro 2, 5 pages.

Institute for Community Economics, 1982, *The Comuntiy Land Trust Handbook*, Rodale Press, 230 pages.

LAMOUR Philippe, 1964, *La réforme du régime foncier*, Les Editions de l'Épargne, 64 pages.

LEVASSEUR Alain, 1994, « La propriété immobilière », *Droit des États-Unis*, Dalloz, p. 87-98.

LEVASSEUR Alain, 2006, «The Boundaries of Property Rights: La Notion De Biens», *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 54, American Law in the 21stCentury: U.S. National Reports to the XVIIth International Congress of Comparative Law, p. 145-165.

LINDSAY Vicki, «Roots of the Community Land Trust movement», National CLT network [en ligne], http://www.cltnetwork.org/doc_library/Roots%20of%20the%20CLTMovement.pdf

MARTINEZ Muriel (dir.), septembre 1998, *Les pratiques des baux sur terrains à bâtir. État des lieux en France et à l'étranger*, ADEF pour le compte du Ministère du Logement – Plan Construction et architecture, 87 pages.

MISTRAL Jacques, PLAGNOL Valérie, 30 janvier 2009, *Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement*, Rapport n° 82, [en ligne] <http://www.cae.gouv.fr/Loger-les-classes-moyennes-la-demande-l-offre-et-l-equilibre-du-marche-du-logement.html>

National Community Land Trust Network, 2011, *Technical Manual*, [en ligne]

<http://www.cltnetwork.org/index.php?fuseaction=Blog.dspBlogPost&postID=1614>

OSTROM Elinor, 1999, « Private and common property rights », Encyclopedia of law and economics [en ligne],

<http://encyclo.findlaw.com/2000book.pdf>

PAUGAM Serge, 2009, *Le lien social*, Presses Universitaires de France, 127 pages.

PEILLON Pierre, PATURET Jean-Baptiste, 1996, « Enquête nationale sur la "construction sur le sol d'autrui". 1^{ère} enquête », CREPAH, 18 pages.

PEILLON Pierre, PATURET Jean-Baptiste, 1997, « Enquête nationale sur la "construction sur le sol d'autrui". 2^{ème} enquête », CREPAH, 19 pages.

PISANI Edgard, 1977, éd. 2009, *Utopie foncière*, Editions du Linteau, 237 pages.

POMMELET Pierre, octobre 2003, « Relancer l'habitat en Ile de France par la mobilisation des actifs fonciers publics », Rapport à Monsieur Gilles de Robien Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, 113 pages.

POMMELET Pierre, mai 2005, « 50 Propositions Pour la relance du logement en Ile-de-France », rapport à messieurs les ministres du Travail, de l'Emploi et de la Cohésion sociale, au Logement et à la Ville, 117 pages.

RENARD Vincent, 2005, «The practice of land leasehold in France and its relationship with housing development», In : *A review on public land leasing system and its feasibility in Korea*, édité par Lee et Jongkwon, Housing and Urban Research Institute, Seoul, Corée, [en ligne] http://vincentrenard.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=4&Itemid=9

RENARD Vincent, 2009, « Coût du logement : la question du foncier », *Informations sociales*, n°55, p. 48-57

RONALD Richard, DOLING John, 2010, «Property-based welfare and European homeowners: how would housing perform as a pension? », *Journal of Housing and the Built Environment*, n°25, p.227-241.

REPENTIN Thierry, BRAYE Dominique, « Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement », rapport de la commission des affaires économiques du Sénat, <http://www.senat.fr/rap/r04-442/r04-442.html>

SAUVY Alfred, Avis du 7 juin 1961, Conseil Economique et Social

SEUBE Jean-Baptiste, 2004, « Les sûretés réelles », in *Droit des sûretés*, Dalloz, p.109-253.

SUNGU-ERYLIMAZ Yesim, GREENSTEIN Rosalind, 2007, «A national study of Community Land Trust», Lincoln Institute of Land Policy, working paper, 69 pages.

SCHILLER Sophie, 2003, *Droit des biens*, DALLOZ, 310 pages.

SIMLER Philippe, 2006, *Les biens*, Presses universitaires de Grenoble, 215 pages.

TEMKIN Kenneth, THEODOS Brett, PRICE David, 2010, « Shared equity homeownership evaluation: case study of Champlain Housing Trust», rapport pour le compte de NCB Capital Impact, The Urban Institute, Metropolitan Housing and Communities Policy Center, Washington, 27 pages.

TERRE François, SIMLER Philippe, 2006, *Droit civil. Les biens*, Dalloz, 7^{ème} édition, 852 pages.

VOIRIN Pierre, GOUBEUX Gilles, 2005, « obligations », in *Droit civil*, L.G.D.J, 30^{ème} édition, p.333-608.

VORMS Bernard, mis ligne en novembre 2010, « Propriété, mode d'emploi : Politique publique et choix des statuts d'occupation», *ANIL* [en ligne].

http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2010/statuts_sans_frontiere.pdf

VORMS Bernard, mis ligne en mai 2011, « Le bail emphytéotique : une voie pour aider l'accès dans les zones les plus chères ?», *ANIL* [en ligne].

http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2011/bail_emphyteotique.pdf

▪ ***Ouvrages de référence en économie et en particuliers leurs développements sur la rente :***

David Ricardo, 1815, *Essai sur l'influence du bas prix du blé sur les profits*

David Ricardo, 1817, « De la rente de la terre », chapitre II des *Principes d'économie politique et de l'impôt*

Joseph PROUDON, premier mémoire de 1840, *Qu'est-ce que la propriété ? ou recherche sur le principe du droit et du gouvernement*

John Stuart Mill, 1848, *Principes d'Economie Politique*

Henri George, 1880, *Progrès et Pauvreté*

Léon Walras, 1880, *Théorie mathématique du prix des terres et de leur rachat par l'État*

Vladimir Lénine, publié en 1967, *Programme agraire de la sociale démocratie dans la première révolution russe de 1905-1907*

▪ **Dictionnaires spécialisés**

BALEYTE Jean, KURGANSKY Alexandre, LAROCHE Christian, SPINDLER Jacques, 2000, Dictionnaire économique et juridique Français/Anglais English/French, L.G.D.J., 5ème édition.

LAW Johnathan, MARTIN Elizabeth A., 2009, Oxford dictionary of law, Oxford University Press, 7ème édition.

DALH Henry S., 2008, *Dictionnaire juridique Dahl - Dahl's Law Dictionary, Français-anglais, french-english*, 3e édition, Dalloz, 852 pages.

▪ **Personnes contactées**

Nom	Fonction	Etablissement
ANGOTTI Tom	Professeur d'urbanisme au Hunter College, New York, et administrateur du CLT Cooper Square de New York	Hunter College
CABANNES Yves	Urbaniste et professeur d'université	University College of London
DAVIS John E.	Cabinet de conseil Burlington Associates, administrateur du CLT de Burlington, professeur invité au MIT	Champlain Housing Trust
GERARD Yann	Rédacteur en chef d'Etudes Foncières	ADEF
GERONNEZ	Conseiller de E. Huytebroeck,	Cabinet du ministre E.

Loïc	Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.	Huytebroeck
GIROUX Bruno	Attaché d'administrations parisiennes	Mairie de Paris, Direction du Logement et de l'Habitat (DLH)
HIGGINS Emily	Responsable du pôle « Accession à la propriété » du CLT de Burlington	Champlain Housing Trust
LEPAPE	Clerc de notaire	Etude Cheuvreux
LOWE Jeffrey S.	Professeur d'urbanisme invité à Columbia, New York	Columbia University
ORSELLI Valerio	Directeur du CLT Cooper Square de New York	CLT de Cooper Square
de PAW Geert	Acteur associatif	Association Periferia membre de la « plateforme » CLT de Bruxelles
RENARD Vincent	Directeur de recherche	CNRS
SERANO Orlando	Acteur associatif	Association Bonne vie membre de la « plateforme » CLT de Bruxelles
THOMAS-MARTINEZ Muriel	Chef de projet	EPF PACA

TORPY Brenda Directrice du CLT de Champlain Housing
Burlington Trust

VADON David Assistant de communication Délégation
interministérielle pour
l'hébergement et
l'accès au logement

Annexe : bail foncier

Bail foncier du Champlain Housing Trust

-proposition de traduction¹⁰¹-

Préalable : désignation et choix des termes

¹⁰¹ Ce document est le résultat d'un travail de traduction et non de transposition. L'esprit et la lettre du texte original ont été respectés autant que possible. Plusieurs dictionnaires spécialisés ont été mobilisés pour la traduction de ce bail foncier : Jean BALEYTE, Alexandre KURGANSKY, Christian LAROCHE, Jacques SPINDLER, 2000, Dictionnaire économique et juridique Français/Anglais English/French, L.G.D.J., 5ème édition; Johnathan LAW, Elizabeth A. MARTIN, 2009, Oxford dictionary of law, Oxford University Press, 7ème édition; et enfin DALH Henry S., 2008, *Dictionnaire juridique Dahl - Dahl's Law Dictionary, Français-anglais, french-english*, 3^e édition, Dalloz, 852 pages. Chaque fois qu'un terme de droit américain a donné lieu à plusieurs solutions de traduction possibles, nous avons procédé à une double vérification. Tout d'abord vérification du sens et de la place de la notion dans l'architecture juridique américaine en nous appuyant principalement sur le chapitre « La propriété immobilière » extrait de LEVASSEUR Alain, 1994, Droit des Etats-Unis, Dalloz, p. 87-98. Puis vérification de la traduction la plus appropriée au regard du droit français en nous référant à chacun des domaines de la matière juridique mobilisés pour l'analyse de ce bail à savoir le droit des biens, le droit des sûretés et le droit des obligations. Sur ce dernier point les ouvrages de références suivants ont été consultés : SEUBE Jean-Baptiste, 2004, « Les sûretés réelles », in Droit des sûretés, Dalloz, p.109-253, SCHILLER Sophie, 2003, Droit des biens, DALLOZ, 310 pages, VOIRIN Pierre, GOUBEUX Gilles, 2005, « obligations », in Droit civil, L.G.D.J, 30ème édition, p.333-608. Les principales notions autour desquelles s'articule ce bail sont rappelées en pied de page.

Dans le document original, les biens sont désignés par les termes suivants :

1. *Leased Premise* : Bien mis à bail, soit le foncier.
2. *Improvements* : Constructions, soit le bâti à usage d'habitation. Notons que dans certains articles du bail le terme peut aussi renvoyer aux modifications apportées au bâti. Nous parlons alors d' « améliorations ».

Les parties prenant part au bail sont, quant à elles, désignées par les termes :

3. *Homeowner* : Propriétaire des constructions acquises auprès du CLT et titulaire d'un acte d'acquisition¹⁰² signé simultanément à la conclusion de ce bail. Dans le cadre du présent bail, le propriétaire des murs est aussi locataire du foncier, il est donc aussi permis de le désigner sous le terme de Preneur pour éviter toute confusion avec l'autre partie prenante à ce bail (qui se trouve être elle aussi propriétaire, mais du foncier cette fois-ci).
4. *CHT* : Champlain Housing Trust, nouvelle désignation du Burlington Community Land Trust, propriétaire du foncier et bailleur.

¹⁰² Traduction de *deed*.

Dans les paragraphes qui suivent nous nous référerons à chacune de ces entités en les désignant comme suit : 1. le Foncier 2. le Bâti 3. le Preneur 4. le Bailleur.

Préambule

Considérant que l'État du Vermont supporte et encourage le développement et le maintien d'un stock de logements abordables à disposition des personnes à faibles revenus ;

Considérant que le Champlain Housing Trust est investi de missions reconnues d'utilité publique¹⁰³ de maintien et de développement de logements abordables, d'amélioration des conditions d'accès au foncier et à un logement décent, de préservation des espaces et des ressources naturelles, par l'acquisition de biens destinés à être revendus à des ménages à faibles ressources afin de permettre à ces derniers d'accéder à la propriété dans des zones où les marchés immobiliers locaux leur restaient fermés par manque de ressources financières ;

Considérant qu'un des objectifs du Champlain Housing Trust est de favoriser la mise à disposition de logements décents et abordables aux personnes à faibles ressources par la location du sol sur lequel sont bâtis lesdits logements via des baux fonciers de long terme ;

Considérant que par l'acquisition et la mise à disposition du tènement foncier objet du présent bail le Champlain Housing Trust poursuit et met en œuvre ses missions d'utilité publique ;

Considérant que le Preneur partage les motivations et les finalités de l'action du Champlain Housing Trust et qu'il accepte de prendre part à ce bail non seulement pour bénéficier des droits que ce document lui confère, mais aussi pour poursuivre par ce moyen les objectifs du Champlain Housing Trust reconnus d'utilité publique;

Considérant que le Champlain Housing Trust et le Preneur reconnaissent la nature spéciale des termes et conditions de ce bail, et que chacun, avisé par un conseiller juridique indépendant, accepte librement ces termes et conditions, notamment les dispositions encadrant le prix de vente du Bâti érigé sur le Foncier mis à bail ;

Considérant que le Preneur et le Bailleur conviennent que les termes et conditions du présent bail servent leurs intérêts partagés sur une durée de temps étendue et à travers une succession de propriétaires ;

Les parties conviennent de ce qui suit et acceptent les dispositions du présent bail telles que mentionnées ci- après :

Art. 1 Déclaration des parties

¹⁰³ Traduction de *charitable purposes*.

Le Bailleur et le Preneur reconnaissent avoir pris connaissance de ce bail et des documents complémentaires relatifs à cette transaction.

Art. 2 Objet

2.1 Foncier :

Le Bailleur met à disposition du Preneur qui l'accepte le tènement foncier décrit dans l'Annexe : Bien mis en location¹⁰⁴.

2.2 Droits sur les gisements miniers¹⁰⁵ :

Le Bailleur se réserve tous droits sur les gisements et ressources pouvant être extraits du Foncier. Cette réserve ne diminue pas les droits d'occuper et d'user librement du Foncier que confère ce bail au Preneur. Toute extraction de matériaux sera réalisée en veillant à minimiser la gêne occasionnée.

Art. 3 Durée

3.1 Durée :

La durée du présent bail est de quatre-vingt-dix-neuf (99) ans. Il prend effet en date du .../.../... et s'éteint en date du .../.../..., à moins qu'il n'y soit mis un terme plus tôt ou que sa durée fasse l'objet d'une extension conformément aux modalités ci-dessous.

3.2 Renouvellement

Le présent bail est renouvelable une fois pour une période additionnelle de quatre-vingt-dix-neuf (99) ans¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Traduction de *leased premises*.

¹⁰⁵ Traduction de *mineral rights*. Notons qu'en droit français le droit du propriétaire du sol sur le tréfonds doit être distingué du droit sur le gisement minier, qui lui, appartient à l'État. Les dispositions sont différentes aux États-Unis.

3.3 Droit de préemption¹⁰⁷ du Preneur sur le Foncier :

Si la propriété du Foncier est transférée par le Bailleur, volontairement ou involontairement, le présent bail ne cesse pas mais demeure inchangé dans ses effets et obligations. Si le Bailleur vend ou transfère le Foncier à une entité autre qu'une organisation à but non lucratif, un fiduciaire dont les missions sont reconnues d'utilité publique¹⁰⁸, un établissement public, ou tout autre entité partageant les objectifs exposés dans le préambule de ce bail, le Preneur dispose d'un droit de préférence sur l'achat du Foncier. Les dispositions de ce droit de préemption sont spécifiées dans l'Annexe : Droit de préemption. Toute vente ou transfert contraires aux dispositions de cet article seront considérés comme nuls.

Art. 4 Usage¹⁰⁹ des biens

4.1 Usage à fins résidentielles seulement :

Le Preneur utilise, et veille à ce que chacun des occupants utilise le Foncier et le Bâti à des fins résidentielles uniquement. Aucune extension commerciale ne doit être érigée sur le Foncier.

En aucun cas le Bâti ne doit être modifié de manière à créer plus d'un logement sur le Foncier mis à bail. Sont visées les pratiques consistant à aménager un duplex ou à transformer le garage en appartement.

4.2 Usage responsable et conforme à la loi :

¹⁰⁶ Les dispositions matérielles d'échanges de courrier et de notifications en vue du renouvellement étant d'un moindre intérêt, elles ne sont pas relatées ici.

¹⁰⁷ Traduction de *right of first refusal to purchase*. Il s'agit ici d'un droit de préemption conventionnel.

¹⁰⁸ Traduction de *charitable trust*.

¹⁰⁹ Traduction de *use*.

Le Preneur doit maintenir le Foncier et le Bâti dans des conditions sanitaires et de sécurité propres à l'usage d'habitation, conformes aux lois et règlements en vigueur, et satisfaisant aux exigences de la police d'assurance requise à l'article 9.4 de ce bail.

4.3 Responsabilité civile :

Le Preneur est responsable de l'usage qui est fait du Foncier par tout tiers qui, avec le consentement du Preneur, utilise les biens mis à la location. Le Preneur doit informer tout utilisateur du Foncier de l'esprit qui anime le présent bail.

4.4 Occupation¹¹⁰ :

Le Preneur doit occuper le Foncier mis à sa disposition un minimum de 6 mois par an. L'occupation par les enfants ou par tout autre parent direct est reconnue comme une occupation par le Preneur.

4.5 Inspection :

Le CLT peut inspecter le Foncier jusqu'à deux fois par an, en informant oralement le Preneur de sa visite 48h à l'avance. Pour des motifs raisonnables, le CLT peut demander à visiter l'intérieur du Bâti. Le Bailleur informe le Preneur de son souhait de visiter l'intérieur du Bâti et en expose les motifs raisonnables au moment de sa visite.

4.6 Droit de jouir librement¹¹¹ du bien :

Le Preneur a le droit de jouir librement du Foncier, le CLT n'a pas l'intention d'interférer avec le droit d'association, d'expression ou les actions du Propriétaire ni d'intervenir dans sa vie privée.

Art. 5 Loyer

¹¹⁰ Traduction de *occupancy*.

¹¹¹ Traduction de *peaceful enjoyment*.

5.1 Loyer :

En contrepartie de la possession¹¹², de l'usage continu, et de l'occupation du Foncier, le Preneur doit payer un loyer¹¹³ mensuel de \$

5.2 Actualisation :

Le loyer sera réévalué en date du premier janvier 20... , puis tous les cinq (5) ans à compter de cette date. En cas d'augmentation, la hausse du loyer ne dépassera pas le montant plafond de \$... par mois par rapport aux loyers mensuels des 5 années écoulées. Le nouveau montant du loyer est approuvé par le Bureau des directeurs¹¹⁴.

5.3 Paiement du loyer :

Cet article mentionne l'adresse du Bailleur et les modalités sous lesquelles le loyer doit lui être adressé.

5.4 Réduction, report ou suppression du loyer :

D'un commun accord écrit et signé, le Bailleur et le Preneur peuvent réduire, repousser l'échéance ou bien ramener à zéro le montant du loyer du présent bail pour garantir l'accessibilité économique du Foncier par le Preneur.

5.5 Ajustement :

¹¹² Traduction de *possession*.

¹¹³ Traduction de *ground lease fee*.

¹¹⁴ Les dispositions matérielles d'échanges de courrier et d'information du Preneur du montant du nouveau loyer étant d'un moindre intérêt, elles ne sont pas relatées ici.

Dans les cas où les dispositions des articles 10 et 11 concernant le transfert du Bâti, ou encore celles de l'article 4.4 concernant l'occupation sont suspendues ou rendues inapplicables pour quelque raison que ce soit, le loyer du bail foncier sera recalculé par le Bailleur pour atteindre la juste valeur locative¹¹⁵ du Foncier lorsque celui-ci est mis à bail sans restriction d'usage.

5.6 Pénalité de retard :

Tout retard dans le règlement du loyer survenant plus de quinze (15) jours calendaires après l'échéance de paiement donnera lieu à une pénalité de retard de cinq pour cent (5%) du montant dudit loyer.

Art. 6 Impôts et fiscalité

6.1 Impôts :

Les impôts afférents au Bâti et au Foncier sont à la charge intégrale du Preneur, de même que toutes les taxes locales liées à la provision de services publics.

6.2 Impôts fonciers :

Dans l'éventualité où l'administration fiscale adresse le rôle d'imposition au Bailleur, ce dernier transfèrera la responsabilité de son paiement au Preneur qui s'en acquittera dans les meilleurs délais.

6.3 Contestation du Preneur :

Le Preneur a le droit de contester le calcul de l'impôt afférent au Bâti et au Foncier. Dans le cas où le Preneur souhaite que le Bailleur s'associe à sa démarche, une requête écrite doit lui être adressée.

6.4 Manquement au paiement de l'impôt :

Si le preneur ne satisfait pas aux obligations fiscales mentionnées dans les articles 6.1 et 6.2, le Bailleur se réserve la faculté d'augmenter le loyer d'un montant permettant de recouvrer les sommes restant dues à l'administration fiscale.

6.5 Preuve de paiement :

Le Preneur doit conserver la preuve du paiement des taxes et autres impôts dont il s'est acquitté.

6.6 Pénalité de retard :

Tout retard de plus de quinze (15) jours dans le règlement d'un impôt donnera lieu à une pénalité de retard de cinq pour cent (5%) du montant des impôts restant dus.

Art. 7 Bâti et amélioration

7.1 Propriété :

Le Bailleur reconnaît que toutes les constructions, structures, et installations (biens immeubles) et tout autre Bâti acheté ou construit ou placé par le Preneur en quelque endroit du Foncier, et à quelque moment du présent bail, sont la propriété du Preneur.

¹¹⁵ Traduction de *fair rental value*.

Une description du Bâti possédé par le Preneur au moment de la signature du présent bail est jointe en annexe. Les titres de propriété attachés à ces biens reviennent de plein droit au Preneur. Cependant, l'exercice de ses droits de propriété par le Preneur est soumis aux dispositions de ce bail, qui incluent sans s'y limiter les clauses encadrant la capacité du Preneur à disposer du Bâti, et le droit du Bailleur de racheter le Bâti, par préférence à tout autre acquéreur¹¹⁶.

7.2 Acquisition du Bâti par le Preneur :

Simultanément à la conclusion de ce bail, le Preneur achète le Bâti situé sur le Foncier.

7.3 Construction et altération du Bâti :

Toute extension ou amélioration du Bâti existant est soumise aux conditions suivantes : 1) le Preneur doit notifier par écrit ses intentions au Bailleur 2) Le Preneur doit bénéficier de l'avis positif du Bailleur 3) La fourniture de services, de main d'œuvre ou de matériaux pour l'accomplissement des travaux envisagés ne doit pas engendrer de créances dont le recouvrement est garanti par la constitution de sûretés¹¹⁷ grevant les droits de propriété du Bailleur sur le Foncier objet du présent bail ni sur toute autre parcelle dont il est propriétaire 4) Tous les coûts d'extension ou d'amélioration du Bâti seront supportés et payés par le Preneur 5) Les constructions doivent satisfaire aux règlements et lois en vigueur 6) Les constructions doivent être compatibles avec les usages autorisés tels que décrits à l'article 4

7.4 Interdiction de grever les Biens de suretés :

¹¹⁶ Traduction de *option to purchase*. Notons que le droit de préemption conventionnel dont bénéficie le Bailleur connaît un équivalent en droit français dans la vente à réméré. Précisons d'emblée que cette première restriction du droit du Preneur-propriétaire de disposer du bien s'accompagne de deux autres limitations : celle de se conformer à une règle de calcul du prix de revente (que recouvre l'expression *purchase option price*) qu'il vende au Bailleur ou à un tiers ; et celle, en cas de refus du Bailleur d'exercer son droit de préemption, de céder le Bâti à un accédant dont les niveaux de revenus sont conformes aux critères imposés statutairement par le Champlain Housing Trust.

¹¹⁷ Traduction de *lien*, type générique de garanties accordées à un créancier qui lui permettent d'obtenir le paiement de sa créance en cas de défaillance du débiteur, par affectation d'un bien. D'où le choix de la catégorie générique de droit français de « sûretés réelles ». L'hypothèque est une sous catégorie de sûreté, comme l'est sensiblement le *mortgage* vis-à-vis du *lien*.

Aucune sûreté d'aucun type ne doit être créée qui grèverait la propriété du Bailleur ou ses intérêts sur le Foncier au profit de quelque créancier que ce soit. Le Preneur ne doit pas permettre la constitution de sûretés réelles portant sur le Foncier ou sur le Bâti, et d'une durée supérieure à 60 jours. En cas de constitution de telles sûretés, Le Preneur doit éteindre les droits et privilèges créés par le paiement des sommes restant dues au créancier. S'il n'y parvient pas, le Bailleur peut, sans toutefois y être obligé, éteindre la créance à la place du Preneur. Toute somme payée par le Bailleur donnera lieu à une augmentation du loyer du présent bail à hauteur des montants dus par le Preneur.

7.5 Entretien et services :

Le Preneur entretient à ses seuls frais le Foncier (notamment la coupe des arbres) et le Bâti. Le Preneur ne peut exiger du Bailleur qu'il fournisse quelque service, qu'il s'agisse de l'approvisionnement en chauffage, électricité, climatisation, ou eau, en vue de la réparation et de l'entretien du Foncier et du Bâti.

7.6 Disposition du Bâti suite à l'expiration du bail :

Le Preneur peut soit a) retourner les biens au Bailleur, pourvu que le Bailleur achète au Preneur le Bâti à hauteur du prix de cession conventionnel tel que décrit dans l'article 10 b) remettre le Foncier dans son état d'origine en retirant sous trois (3) mois toutes constructions bâties dessus.

Art. 8 Financement

8.1 Hypothèque autorisée :

Le Preneur (ou candidat Preneur) ne peut hypothéquer le Foncier qu'avec le consentement du Bailleur. Un minimum de trente (30) jours avant la date à laquelle l'avis du Bailleur est requis, le Preneur doit transmettre au Bailleur toute copie des documents relatifs à la constitution de cette hypothèque. Le choix de consentir ou non à la constitution d'une hypothèque est laissé à la discrétion du Bailleur. S'il y consent, l'hypothèque est alors désignée à travers l'expression « Hypothèque autorisée ».

Cependant, le Preneur ne peut requérir l'avis du Bailleur sur la constitution d'une hypothèque que si les conditions suivantes sont satisfaites : (a) la situation du Preneur ne révèle aucun défaut de paiement durant les trente (30) jours d'examen des documents relatifs à l'hypothèque ; (b) l'hypothèque soumise à avis est reconnue comme une hypothèque conventionnellement autorisée¹¹⁸ ainsi que définie dans le document Annexe : Hypothèque Autorisée.

8.2. Droits du bénéficiaire d'un crédit hypothécaire autorisé¹¹⁹ :

Tout bénéficiaire d'un crédit hypothécaire jouit des droits identifiés et définis dans le document Annexe : Hypothèque Autorisée.

8.3 Nullité de certaines dispositions en cas de saisie immobilière :

En cas de saisie immobilière¹²⁰, les dispositions réunies sous l'article 10 s'éteignent.

8.4 Droit du Bailleur aux excédents de la vente :

¹¹⁸ Traduction de *Standard Permitted Mortgage*.

¹¹⁹ Traduction de *mortgagee*.

¹²⁰ Traduction de *foreclosure*.

Il serait contraire à l'esprit de ce bail si suite à une saisie immobilière, le Preneur pouvait obtenir de la cession du Bâti un montant supérieur à celui qu'il obtiendrait par la revente de son bien conformément aux clauses du présent contrat. Par conséquent, le Preneur reconnaît de manière irrévocable qu'en cas de reliquat après remboursement des créanciers, et après que le Preneur a obtenu l'intégralité du montant auquel il peut prétendre conformément au prix de cession conventionnel¹²¹ tel qu'établi dans l'article 10 de ce bail, les sommes restantes reviennent au Bailleur. Le Preneur enjoint au créancier ou à toute personne conduisant la vente du Bâti que les excédants de la vente soient directement versés au Bailleur. Si, quelque soit la raison, les excédants de la vente sont versés au Preneur, ce dernier s'engage à les retourner au Bailleur dans les meilleurs délais.

8.5 Amendement au bail soumis à approbation du créancier hypothécaire autorisé :

¹²¹ Traduction de *purchase option price*. L'expression originale fait référence à la notion d'acquisition en retenant le mot *purchase* et introduit, ce faisant, une filiation entre l'existence d'un droit de préemption du Bailleur (*option to purchase*) et un encadrement du prix de cession (*purchase option price*). Toutefois, cette restriction de la fixation du prix de cession s'exerce que le Preneur-propriétaire vende son bien au Bailleur ou à un tiers. Ces deux dispositions ne sont donc pas liées. Aussi, pour éviter toute confusion, nous choisissons de mettre l'accent sur la cession, quitte à nous éloigner de l'expression originale, et retenons la formulation « prix de cession conventionnel ».

Tout amendement à ce bail sera soumis à approbation du créancier hypothécaire autorisé. Passés trente (30) jours, tout amendement soumis qui n'aura pas fait l'objet d'une approbation ni d'une désapprobation sera considéré comme ayant reçu le consentement du créancier.

Art. 9 Responsabilité, assurance, dégâts, destruction, expropriation

9.1 La responsabilité du preneur :

Le preneur est seul responsable des personnes et des biens sur le Foncier.

9.2 Indemnisation et mise hors de cause du Bailleur :

Le Preneur défend, indemnise et tient hors de cause le Bailleur concernant toute accusation d'atteinte à l'intégrité de personnes, ou de dommage provoqué sur leurs possessions, mettant en cause le Foncier.

9.3 Paiement par le Bailleur :

Le paiement par le Bailleur de toute somme dont la responsabilité et la charge incombent au Preneur fera l'objet d'un remboursement par le Preneur au profit du Bailleur.

9.4 Assurances :

Le Preneur doit à ses seuls frais :

- assurer le Bâti contre les dégâts et les incendies.
- assurer le Foncier et le Bâti pour un montant de \$ 500 000, contre tout dégât corporel infligé à une personne qui les mettrait en cause.

Le preneur doit fournir des copies attestant de la souscription de telles assurances à chaque renouvellement de contrat.

9.5 Dégâts et destruction :

Le Preneur prend toute mesure nécessaire à la réparation et à la restauration du Bâti en cas de dégâts.

Dans l'hypothèse d'un versement par l'assurance d'un montant supérieur au prix de cession conventionnel tel qu'établi à l'article 10 de ce bail, toute somme excédentaire sera versée directement au Bailleur.

Si d'avis d'expert le Bâti ne peut être remis en l'état, ou si l'assurance couvre moins de 80% des coûts de réparation, alors le Preneur peut mettre un terme à ce bail en adressant une notification de résiliation au Bailleur sous soixante (60) jours à compter de l'événement qui a entraîné la destruction des biens.

9.6 Expropriation et utilité publique :

Dans l'éventualité d'une saisie du Foncier, pour cause d'utilité publique, qui entraînerait une destruction du Bâti, le présent bail expire automatiquement à la date à laquelle le Preneur est enjoint à quitter les lieux. Les indemnités payées au Preneur seront versées conformément à l'article 9.5

9.7 Révision des valeurs locatives du Foncier :

Dans l'éventualité d'une saisie partielle du Foncier, pour cause d'utilité publique, n'entraînant pas la résiliation du bail, le loyer sera révisé si nécessaire pour garantir l'accessibilité économique du bien.

9.8 Relocalisation du Preneur :

Dans l'éventualité d'une résiliation du présent bail sous l'effet d'une destruction du bien ou de sa saisie, le Bailleur met en œuvre des moyens raisonnables pour conférer au Preneur sur un autre tènement dont le Bailleur a la propriété des droits similaires à ceux qu'il détenait sur le Foncier concerné par le présent bail. Le Bailleur ne dispose ici que d'obligations de moyen et non de résultat.

Art. 10 Transmission, vente et dispositions relatives aux améliorations du Bâti

10.1 Intentions :

Les parties reconnaissent que les dispositions du présent bail, en particulier celles de l'article 10, visent à préserver l'accessibilité économique du Bâti aux ménages à faibles ressources et à accroître les opportunités d'accession à la propriété pour ces mêmes ménages.

10.2 Transmission aux héritiers du Preneur :

Suivant notification du décès du Preneur sous quatre-vingt-dix (90) jours à compter de la date du décès, le Bailleur consent à transmettre, sauf pour un motif valable, le Bâti à un ou plus des héritiers potentiels ci-après listés a) b) c), pourvu que les héritiers contractent un nouveau bail.

- a) Epoux/se ou concubin/e officiellement reconnu/e du Preneur
- b) Enfant/s du Preneur
- c) Membre/s du ménage du Preneur ayant résidé sur le Foncier pour une période d'au moins un an immédiatement avant le décès du Preneur.

En outre, tout héritier ou légataire du Preneur doit pouvoir apporter la preuve qu'il satisfait aux critères de revenus fixés par le Bailleur pour contracter un nouveau bail. Sont éligibles les personnes dont les revenus du ménage qu'elles composent ne dépassent pas 100% du revenu médian de l'aire métropolitaine de référence¹²².

Dans le cas contraire, les héritiers se verront remettre la valeur financière correspondant à la cession du Bâti conformément aux dispositions de ce même article 10.

10.3 Notification de l'intention de céder son bien par le Preneur :

Le Preneur doit notifier par écrit au Bailleur son intention de vendre le bâti.

10.4 Evaluation :

Sous quinzaine après réception de la notification du Preneur, le Bailleur missionne un expert qualifié dont la désignation doit être acceptée par les deux parties, en vue de réaliser une évaluation des biens comprenant le Foncier et le Bâti.

Le bailleur et le Preneur prennent chacun à leur charge la moitié des frais d'expertise.

L'évaluation doit être conduite en comparant ledit bien avec des biens comparables, comme s'il était détenu en pleine propriété¹²³ par le Preneur, c'est-à-dire sans tenir compte de la dissociation des propriétés du sol et des murs, ni des restrictions d'usage, de jouissance et de disposition que contient le présent bail.

¹²² Traduction de *median income for the applicable Standard Metropolitan Statistical Area*.

¹²³ Traduction de *fee simple absolute*.

L'évaluation doit distinguer la part de la valeur imputable au Foncier et celle imputable au Bâti. Des exemplaires de l'évaluation doivent être adressés au Preneur et au Bailleur.

10.5 Droit de préemption conventionnel¹²⁴ :

Le bailleur se réserve la faculté de racheter le Bâti par préférence à tout autre acquéreur. Cette décision est laissée à sa seule discrétion. Le prix de cession conventionnel dont la formule de calcul figure ci-dessous, garantit l'accessibilité économique du Bâti à un nouveau ménage à faible revenu.

Au titre de sa propriété du Bâti, le Preneur a l'obligation de participer activement à la recherche d'un acheteur éligible. De même, le Bailleur, en sa qualité de propriétaire du Foncier et au nom de ses missions statutaires, a aussi l'obligation de participer activement à la recherche d'un acheteur éligible. Le Bailleur n'exercera pas son droit de rachat avant qu'un acheteur ait été identifié.

10.6 Prix de cession conventionnel :

Le prix de cession doit être calculé comme suit :

a. Calcul de l'appréciation/dépréciation de la valeur de marché des biens (Foncier et Bâti) :

1. Valeur estimée des biens à la date de la notification de son souhait de vendre par le Preneur, moins valeur des améliorations apportées au bien par le Preneur telles que définies dans l'Annexe : Investissement dans l'amélioration du Bâti¹²⁵.

¹²⁴ Traduction de *CHT's option to purchase*.

¹²⁵ Traduction de *capital improvements*.

2. Moins la valeur estimée des biens déterminés par une évaluation réalisée à la date de la signature du bail.

3. Si le chiffre obtenu est positif, il correspond au montant total de l'appréciation de la valeur des biens sur le marché. Si ce montant est négatif, il correspond au montant total de la dépréciation de la valeur des biens sur le marché.

b. Calcul de la part du Preneur de l'appréciation/dépréciation de la valeur des biens :

1. L'appréciation de la valeur des biens sur le marché multipliée par vingt-cinq pour cent (25%) correspond à la part du Preneur¹²⁶.

2. Dans l'éventualité où la valeur des biens s'est dépréciée, la part de dépréciation du Preneur est de 100%.

c. Calcul du prix de cession conventionnel au Bailleur. Le prix de rachat par le Bailleur correspond au prix le plus bas obtenu par le biais des deux formules suivantes :

(1) Soit :

1. Le prix net d'achat des biens, c'est-à-dire le prix d'achat des biens moins le montant de la subvention versée par le Bailleur au Preneur au moment de l'acquisition.

2. Plus la part d'appréciation de la valeur des biens sur le marché qui revient au Preneur/ ou moins la dépréciation de la valeur des biens sur le marché qui incombe au Preneur

3. Plus le montant des coûts liés à l'amélioration du Bâti

4. Moins les arriérés de loyer majorés d'un intérêt annuel de 12% à compter de la date du premier arriéré.

(2) Soit : Le total de la valeur estimée au moment de l'évaluation des biens consécutive à la notification de cession du Bâti, moins le montant de la subvention.

Le Preneur reconnaît que le prix de cession tel que calculé ci-dessus constitue un juste retour considérant l'opportunité qui lui est donnée d'entrer dans le marché immobilier local qui, sans ce bail, lui serait resté fermé pour des raisons de ressources économiques insuffisantes.

10.7 Période d'exercice :

Le Bailleur dispose d'une période de cent vingt (120) jours à compter de la réception de l'évaluation pour exercer son droit de préemption. Toute extension de durée doit faire l'objet d'une approbation mutuelle entre le Bailleur et le Preneur.

¹²⁶ Suite à une réactualisation de la formule de calcul de l'intéressement du Preneur, sa part est ramenée à 25% de l'évolution de la valeur globale du bien (foncier + murs) à proportion de son investissement initial (soit du prix d'acquisition). Soit $25\% \times \text{prix d'acquisition/valeur de marché des biens figurant dans l'évaluation réalisée à la date de la signature du bail} \times (\text{différence entre la valeur de marché des biens figurant dans les évaluations réalisées à la date de la signature du bail et de sa résiliation})$.

En cas d'expiration du délai de droit de préemption du Bailleur, le Preneur est libre de vendre le Bâti selon les modalités stipulées ci-dessous, ou de poursuivre l'occupation des biens conformément aux dispositions du présent bail.

Le Preneur peut vendre le Bâti à un tiers pour un montant équivalent au prix de cession conventionnel. Le nouvel acquéreur peut être une personne ou un groupe de personnes dont les revenus ne dépassent pas quatre-vingt-quinze pour cent (95%) du revenu médian de l'aire métropolitaine de référence tel qu'il est régulièrement calculé par le ministère du Logement et du Développement urbain. Le Preneur transmet au Bailleur les informations relatives à l'acquéreur potentiel. L'acquéreur potentiel doit convenir du principe de disposer du Foncier au titre d'un bail et accepter le principe de restriction du prix de revente qu'il comporte.

10.8 Procuration¹²⁷ du Bailleur au Preneur pour conduire la cession du Bâti :

Dans le cas où le Bailleur n'a pas souhaité exercer son droit de préemption et où le Preneur ne parvient pas à trouver d'acquéreur, alors qu'il ne réside plus dans les murs depuis un (1) an, ce dernier donne procuration au Bailleur pour trouver un acquéreur, négocier un prix de vente raisonnable, procéder à la vente pour le compte du Preneur, et distribuer les produits de la vente défalqués des coûts occasionnés par la recherche d'un acquéreur et supportés par le Bailleur.

10.9 Faculté de rachat en cas de saisie immobilière :

En cas de procédure de saisie immobilière initiée par un créancier hypothécaire ou par tout autre détenteur d'un droit de créance dont l'exécution est garantie par l'affectation du Foncier et du Bâti au recouvrement de la dette, le Bailleur se réserve la faculté de procéder au rachat du Bâti sous quatre-vingt-dix (90) jours à compter de la réception de la notification de l'engagement d'une telle procédure.

Le prix de rachat en cas de saisie immobilière correspond au prix de cession conventionnel tel qu'exposé à l'article 10.6 auquel s'ajoute le montant des dettes grevant le Bâti si celles-ci viennent à être supérieures au prix de cession conventionnel.

Art. 11 Transfert de droits¹²⁸ et sous-location

Le Preneur n'est pas autorisé à sous-louer ni à transférer les droits que lui confère le présent bail sans avoir obtenu l'approbation préalable du Bailleur. Le Preneur consent qu'une telle approbation soit laissée à la discrétion du Bailleur, dans l'intérêt de la poursuite des objectifs exprimés dans ce bail.

Si permission est donnée au Preneur, tout transfert ou sous-location doit respecter les conditions suivantes :

- a) Toute sous-location est soumise à l'ensemble des dispositions du présent bail.
- b) Le loyer de sous location du Foncier ne peut pas être supérieur au loyer requis par le Bailleur. Le montant requis par le Preneur pour la sous-location du Bâti doit faire l'objet d'une approbation par le Bailleur.

¹²⁷ Traduction de *power of attorney*.

¹²⁸ Traduction de *assignment*.

c) Dans le cas d'un transfert de propriété à titre onéreux le montant de la vente ne peut excéder le prix de cession conventionnel dont le calcul est exposé à l'article 10.

Art. 12 Défaut

12.1 Défaut de paiement du Preneur :

Sera considéré comme défaut de paiement tout impayé concernant les frais et charges afférents aux différentes dispositions de ce bail qui n'aura pas fait l'objet d'une régularisation sous trente (30) jours, par le Preneur ou ses créanciers autorisés, à compter de l'envoi de la relance.

12.2 Défaut non monétaire du Preneur :

Sera considéré comme défaut non monétaire tout manquement aux conditions du présent bail.

12.3 Défaut du Preneur résultant d'une décision judiciaire :

Seront considérés comme défauts résultants d'une décision judiciaire, tous les cas où le Bâti fait l'objet d'une décision judiciaire, et les situations où le Preneur est juridiquement déclaré en situation d'insolvabilité, ou reconnu insolvable au regard de la loi.

12.4 Résiliation :

Dans chaque cas de défaut mentionné ci-dessus, le Bailleur se réserve la faculté de résilier le présent bail et d'engager des recours contre le Preneur.

En cas de résiliation, le Preneur s'engage à payer, et se reconnaît comme redevable de, toutes les sommes dues aux titres des impayés de loyer, des dégâts causés ayant engendré la résiliation, et des dépenses induites par la résiliation du bail et supportées par le Bailleur.

En cas de choix du Bailleur de résilier le présent bail, le créancier autorisé peut demander le report de la date de résiliation de manière à pouvoir recouvrer ses avoirs par voie de saisie immobilière ou par toute autre procédure.

12.5 Défaut du Bailleur :

Le Bailleur sera considéré en situation de défaut s'il n'a pas satisfait à ses obligations au titre du présent bail soixante (60) jours après notification par le Preneur de la constatation d'un manquement de la part du Bailleur.

Art. 13 Arbitrage

A l'exception des désaccords susceptibles de survenir entre le Preneur et le Bailleur concernant les défauts de paiement tels que mentionnés à l'article 12.1, tout désaccord portant sur les termes de ce bail et qui ne peut être résolu par un échange ordinaire entre les deux parties pourra faire l'objet de la procédure d'arbitrage suivante.

Le Bailleur ou le Preneur notifie à l'autre partie son choix d'un arbitre désintéressé. La partie destinataire de la lettre dispose de 15 jours pour désigner par voie de courrier à l'autre partie initiatrice de la procédure son choix d'arbitre. Les deux arbitres retenus s'accordent sur le choix d'un troisième arbitre impartial.

Une audition doit se tenir sous trente (30) jours lors de laquelle chaque partie expose ses griefs. Les arbitres disposent de quinze (15) jours pour formuler au regard de la loi une décision juste et équitable devant s'appliquer en l'espèce. Les décisions des arbitres s'imposent aux parties, sans possibilité de les contester.

Art. 14 Provisions générales

14.1 Statut de membre du CLT du Preneur :

En tant que locataire et tant qu'il s'acquitte de sa participation annuelle de \$ 1, le Preneur est membre du CLT.

14.2 Notification :

Cet article pose les modalités d'échange de courriers entre Bailleur et Preneur.

14.3 Mandat de commercialisation :

Le Preneur confirme qu'il ne s'est adressé à d'autre commercialisateur que pour la conclusion du présent bail.

14.4 Indépendance des dispositions du présent bail:

Si certaines dispositions du bail deviennent inapplicables, leur invalidité ne remet pas en cause les autres clauses qui continuent à s'appliquer sur la durée du présent bail. Les parties reconnaissent leur intérêt commun dans la poursuite des droits respectifs que leur confère ce bail.

14.5 Droit de préemption en cas d'inapplicabilité des dispositions relatives au prix conventionnel de cession :

Si pour une raison ou une autre les dispositions de l'article 10 relatives au prix de cession conventionnel viennent à ne plus être applicables, le Bailleur se réserve une faculté de rachat du Bâti, par préférence à tout autre acquéreur, pour un montant équivalent au prix de l'offre d'acquisition la plus élevée et de bonne foi adressée au Preneur. Lorsque les dispositions de cette section s'appliquent, toute vente ou transfert contraire à ces spécifications seront considérés comme nuls.

Table des figures

Figure 1: Le CLT en 10 séquences d'actions: cas d'une opération de réhabilitation sur le modèle du CLT de la ville de Burlington, Vermont. ...	16
Figure 2: Distribution des CLT sur le territoire des États-Unis	35
Figure 3: Circulation des segments de la valeur.....	54
Figure 4: Localisation de l'État du Vermont	61
Figure 5 : Capacité d'acquisition des ménages dont les revenus correspondent à 80% du revenu médian.....	62
Figure 6 : Accession à la propriété – comparaison du revenu des accédants lors de la première mise en vente du bien et lors des mises en vente suivantes	63
Figure 7: Pourquoi les ménages ont-ils décidé de vendre leur logement ?	65
Figure 8 : Comparaison des prix de cession médians des logements mis en vente par le CHT et par l'ensemble des particuliers sur le marché	69
Figure 9 : Continuité de l'accessibilité des logements du CHT entre l'acquisition et la revente.....	71

Table des matières

Sommaire	
Synthèse de l'étude.....	
Introduction.....	1
Partie 1 : Le modèle du Community Land Trust.....	5
1. Une présentation.....	5
a) Un panel de définitions	6
b) Les quatre sous-modèles du Community Land Trust.....	9
c) Séquences d'action du Community Land Trust.....	15
2. Les valeurs et principes d'action du CLT.	17
a) La propriété occupante	17
b) Inaliénabilité du foncier et restriction du prix de cession des logements.....	18
c) Concilier les intérêts légitimes des individus et les intérêts légitimes de la collectivité.....	23
d) Responsabilité perpétuelle du CLT en tant qu'administrateur des usages et de la transmission des biens	24
3. Histoire du développement du modèle du Community Land Trust sur le territoire des États-Unis	26
a) De la seconde moitié du XIXème siècle aux années 1940 : les pionniers d'une pensée alternative à la propriété individuelle du sol	26
b) De la fin de la seconde guerre mondiale au début des années 1970 : des « land trusts » aux « Community Land Trusts », l'élaboration d'un modèle.....	29
c) Des années 1970 aux années 1990 : l'essor du modèle, la naissance d'un mouvement	31
d) Les tendances actuelles à l'institutionnalisation	34
4. Le Community Land Trust et la rente foncière : une ramification contemporaine des théories de la socialisation du sol.....	36
a) Une généalogie théories de la socialisation du sol	36
b) Les débats contemporains aux États-Unis autour du Shared Equity Homeownership.....	47
c) Le modèle économique du CLT : une actualisation les théories de la socialisation du sol	51
d) Des principes de socialisation à la socialisation dans les faits : le bail foncier.....	55
5. Retour sur expérience : évaluation des performances économiques du Champlain Housing Trust	59
a) Le Champlain Housing Trust (CHT) en quelques mots	60
b) Performances économiques du CHT du point de vue des propriétaires.....	62

c) Performances économiques du CHT du point de vue de la collectivité	69
Conclusion partielle : sécuriser l'accès à la propriété ou sécuriser les ménages par la propriété ?	76
Partie 2 : Dissociation et fractionnement de la propriété : histoire des idées et état des lieux des pratiques en France	77
1. Une histoire de la « propriété-fonction » et de la « propriété sociale » en France	77
a) Proclamer l'égalité des citoyens dans une société divisée autour du clivage propriétaire-non propriétaire.	78
b) La propriété comme patrimoine inviolable et sacré d'un individu ou comme socle de l'appartenance sociale ? Des conceptions en débat au tournant du XIXème siècle.	80
c) Se prémunir contre les aléas de la vie, la propriété sociale comme gage de protection de la condition salariale	84
d) Plaidoyers pour une redéfinition du droit de propriété et propositions d'application des principes de la propriété sociale au foncier	87
2. Examen des pratiques de dissociation de la propriété du sol et des constructions en France	94
a) Inventaire des instruments juridiques disponibles	95
b) Le foncier comme « bien de placement » ou comme support d'immobilisation d'actifs financiers ? Retour sur le comportement des propriétaires fonciers en situation de bailleur	96

c) La pratique de dissociation de la propriété du sol et des constructions dans la production du logement social	101
Conclusion	105
Bibliographie	106
Annexe : bail foncier	112
Table des figures	133
Table des matières	134