

Rente foncière et droit à la ville

Expériences internationales en faveur du logement abordable

SYNTHÈSE

Synthèse de la webconférence du Réseau des acteurs de l'habitat du 26 novembre 2021 « Rente foncière et droit à la ville : réflexions à partir d'expériences internationales en faveur du logement abordable »

Dernier chapitre d'un cycle de trois webconférences-recherche

Par *Hélène Morel*
Doctorante Cifre laboratoire LISST,
Université Toulouse Jean Jaurès

Le cycle de webconférences proposé par le Réseau des acteurs de l'habitat permet de débattre de sujets d'actualité et de partager avec le plus grand nombre les analyses d'experts et d'acteurs.

Le foncier se trouve au cœur des préoccupations de l'ensemble des acteurs de l'habitat. C'est pourquoi, l'Union sociale pour l'habitat a décidé de lancer en 2022 un programme de recherche qui aura pour titre « les défis économiques d'un foncier et d'un logement abordables ». Il doit contribuer à approfondir la connaissance scientifique dans le domaine de l'économie du foncier et du logement, où les travaux manquent, ainsi qu'à susciter l'intérêt de jeunes chercheurs en économie pour ce secteur. Ce programme mobilisera un large panorama d'acteurs et de chercheurs entre 2022 et 2025.

La journée du 1^{er} décembre 2021, organisée par le Réseau des acteurs de l'habitat, le Réseau recherche habitat logement (REHAL) et le Plan urbanisme, construction, architecture (Puca), a permis le lancement de ce programme ainsi que de finaliser son contenu à partir des questionnements des acteurs et à la lumière des travaux professionnels et scientifiques déjà réalisés. Un appel à proposition de recherche en direction du monde scientifique a été lancé début 2022, ainsi qu'un AMI à destination des acteurs des territoires qui souhaiteraient s'y engager.

Le cycle de trois webconférences-recherche a été mis au point par **Dominique Belargent** et **Vincent Le Rouzic**. Il se conclut avec la webconférence du 26 novembre.

Après une première webconférence sur le thème de la « hausse des prix du foncier et de l'immobilier » et une deuxième sur le « rôle de la fiscalité foncière et immobilière pour produire du foncier abordable », ce dernier chapitre traite de « la question foncière dans une perspective internationale » avec **Olivier Crevoisier** professeur d'économie politique à l'Institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel en Suisse et **Claire Simonneau**, maîtresse de conférences à l'Université Gustave Eiffel.

Introduction

Pour cette troisième webconférence, **Vincent Le Rouzic** et **Dominique Belargent** proposent de prendre du recul vis-à-vis du sujet du foncier, d'abord du point de vue théorique en revisitant deux notions, la « rente foncière » et le « droit à la ville », puis du point de vue géographique en recherchant des déclinaisons de ces concepts à l'international.

Dans son ouvrage *La rente foncière* édité en 1983, Jean-Louis Guigou propose une synthèse de tous les travaux réalisés depuis 1650 sur ce concept qui a beaucoup influencé les sciences économiques. Pourtant dans cette très longue histoire, le concept de rente foncière a connu, à partir des années 1980-1990, une période de « traversée du désert » comme la qualifie Natacha Aveline. **Vincent Le Rouzic** souhaite que cette webconférence permette de savoir dans quelle mesure ce concept de rente est de nouveau d'actualité et peut éventuellement éclairer les questions posées dans le cadre du programme de recherche.

Plus récent, le « droit à la ville » est l'œuvre du philosophe français Henri Lefebvre qui a marqué la vie des idées par son ouvrage éponyme publié en 1968. Ce concept a connu de nombreuses relectures notamment par des géographes américains à partir des années 2000. La seconde partie de cette webconférence portera sur l'actualité de ce concept.

Rente foncière et valeur urbaine

La rente foncière peut être définie comme l'ensemble des loyers payés au propriétaire pour utiliser les facultés productives du sol.

Les « facultés productives du sol »

En miroir de la question de la rente, **Olivier Crevoisier** introduit la notion de valeur urbaine qui correspond aux flux de revenus qu'une ville est capable de générer. Il distingue deux types de revenus :

- Ceux qui entrent dans la ville venant de l'extérieur, les flux externes,
- Les effets de redistribution, intérieurs à la ville.

Le construit urbain, c'est-à-dire l'ensemble des logements, des routes, des infrastructures, etc., va participer à la composition de la rente et de la valeur urbaine. Le niveau de la rente est corrélé au degré d'insertion de la ville dans la globalisation. Si la ville prospère, les revenus augmentent et les propriétaires vont pouvoir augmenter leurs loyers. C'est un effet redistributif. Or, ce phénomène donne lieu à des contestations sociales. En effet, les propriétaires augmentent les loyers sans avoir contribué à la hausse de la valeur urbaine. Le surplus de loyer ne correspond ni à un travail, ni à un investissement. C'est cette partie contestée du loyer qui est qualifiée de rente.

Jusque dans les années 1990, le raisonnement traditionnel comprend deux temps. La valeur est d'abord créée par les flux externes, via l'exportation ou l'attraction touristique. Le second circuit est au contraire local. La construction de la

ville et l'immobilier appartient à ce second niveau, qui est pourtant contraint par les flux externes.

Aujourd'hui, la situation s'est complexifiée avec l'apparition de phénomènes de captation directe. L'immobilier peut être financiarisé, c'est à dire directement contrôlé par des acteurs extérieurs. L'interdépendance est beaucoup plus forte entre les échelles locale et globale. La manière de négocier la production de la ville va influencer sur les revenus de l'extérieur et réciproquement. La production de la ville ne peut plus être pensée en deux temps comme précédemment, mais doit être beaucoup plus intégrée.

Vincent Le Rouzic rappelle l'expression utilisée par Vincent Renard, à la fin des années 2000, d'une « ville saisie par la finance ». Quels sont les impacts de la financiarisation, de la globalisation sur la production de la ville ?

Quatre rationalités économiques

Depuis une trentaine d'années, la financiarisation a fait apparaître de nouvelles logiques dans la production de la ville et du logement. **Olivier Crevoisier** identifie quatre types d'acteurs et de comportements, aux champs de production différents. Chacun possède sa définition de la valeur urbaine.

- L'autopromotion repose sur la valeur d'usage qui conduit le projet. Le propriétaire ajoutera une véranda à sa maison selon son goût, même si cela complique la revente future.
- À un deuxième niveau, des acteurs spécialisés dans l'offre immobilière, comme des promoteurs immobiliers, produisent non plus pour la valeur d'usage mais pour la valeur d'échange. Ils vont construire selon les standards du marché.
- Viennent ensuite des acteurs plus puissants qui agissent selon une logique de profit. Il s'agit par exemple des caisses de pensions, très influentes sur le marché du logement en Suisse. Leur logique consiste à placer de l'argent sur le marché immobilier, pendant une longue période, pour générer des revenus locatifs et payer les retraites. Il s'agit d'une logique de capitalisme réel, d'investissement.
- Avec la financiarisation, de nouveaux acteurs apparaissent. Conduits par la recherche du profit, ils sont également de nature capitaliste. Cependant contrairement aux précédents, ils sont à la fois dans les villes et cotés en bourse. Leurs profits proviennent d'une part de l'économie réelle et d'autre part de la possibilité d'obtenir des plus-values boursières. Ils ne sont plus simplement liés à ce qui se passe dans la ville, mais également à toute sorte de phénomènes financiers dans le monde.

Aspect spatial de ces différentes logiques

Ces différentes logiques ne peuvent pas s'exercer de la même manière dans tous les types de territoires, bien que les acteurs agissent parfois concomitamment dans le même espace :

- Les marchés immobiliers produisent différemment selon les territoires en fonction des standards locaux. Dans les petites villes et villes moyennes, les promoteurs développent plutôt des lotissements. Dans les villes, leur production prend surtout la forme de copropriétés.
- Les grands investisseurs ne se trouvent que rarement dans les petites villes. Ils agissent plutôt dans les villes importantes, avec des ensembles bâtis plus conséquents.
- Les acteurs financiarisés s'engagent principalement dans les métropoles, autour de la production de grands ensembles multifonctionnels.
- La dimension d'usage domine à la campagne. L'autopromotion permet aux individus de diminuer les sorties monétaires lorsqu'ils construisent ou font construire leur maison. Néanmoins, **Olivier Crevoisier** retrouve cette logique d'usage chez des acteurs hors marché que sont les opérateurs de logement social ou les coopératives d'habitation, qui agissent dans les villes et métropoles, où se situent les besoins de logements abordables.

Les conflits entre ces quatre rationalités économiques, ces quatre manières de concevoir la ville et le logement, nourrissent un débat sur le traitement social de la question du logement. C'est le sujet du droit à la ville.

Effets de la finance sur la production urbaine

La vague de forte production urbaine en Europe et aux États-Unis depuis vingt ans est largement induite par des phénomènes monétaires et financiers. L'immeuble est le collatéral du crédit. Les banques n'ayant pratiquement plus de limites à leur capacité de création monétaire, les possibilités de construction se sont considérablement accrues. Certains auteurs parlent de complexe financiero-immobilier, pour signifier ce couplage entre la finance et l'immobilier à l'échelle globale. La crise des *subprimes* relevait de cette dynamique. De même, la chute du groupe chinois Evergrande pourrait avoir des répercussions importantes à l'échelle mondiale.

Si, jusque dans les années 1990, les revenus des villes sont générés par les activités productives, dans les années 2000, apparaît la financiarisation directe de l'immobilier. **Olivier Crevoisier** observe l'augmentation considérable depuis une vingtaine d'années d'une troisième forme d'insertion dans la mondialisation, qui s'appuie sur la mobilité des consommateurs (avions *low-cost*, trains à grande vitesse, développement des loisirs et du tourisme, etc.). Depuis cent-cinquante ans, on pensait la ville de manière industrielle. L'aménagement du territoire consistait à développer des zones d'habitat à proximité des emplois et à organiser la mobilité entre les deux. Or ce lien entre le lieu de travail et d'habitat se relâche du fait par exemple de l'allongement de la durée des études ou du temps de retraite, mais également du télétravail. La conception de l'aménagement du territoire s'en trouve aujourd'hui changée.

Spécificités suisses dans le domaine du logement

Vincent Le Rouzic demande à **Olivier Crevoisier** d'expliquer pourquoi la Suisse, pays si proche de la France géographiquement, présente nombre de spécificités sur les questions foncière, immobilière et de logement en comparaison aux pays voisins. C'est par exemple l'un des deux pays d'Europe continentale constitué majoritairement de locataires.

Un faible taux de propriétaires en Suisse

Le taux officiel de propriétaires en Suisse est de l'ordre de 33 à 35 %, alors qu'en France il approche de 60 %. Cette particularité s'explique par deux éléments :

Une confiance dans le système monétaire

La logique qui pousse les ménages à devenir propriétaires consiste à épargner pendant la période de leur vie où ils ont des revenus pour s'en servir lors de leur retraite. L'alternative serait de placer ces revenus sur un livret d'épargne, mais il est difficile de savoir combien l'argent conservé vaudra trente ans plus tard. Acheter son logement permet d'une part de limiter les dépenses et d'autre part d'avoir une certaine certitude sur la valeur de l'épargne dans le temps.

En Suisse, ce raisonnement n'a pas cours, à cause d'une expérience historique particulière. Alors que les pays voisins ont connu des crises, des guerres, des conflits, des transformations politiques qui ont engendré des réformes monétaires et parfois des périodes d'inflation, le franc suisse est une monnaie extrêmement stable. Depuis sa création en 1850, les pièces n'ont pas changé et une pièce de dix centimes représente toujours une certaine valeur. Cette stabilité engendre une confiance dans le système monétaire. Ainsi, l'épargnant suisse conçoit de garder son épargne sous la forme d'obligations, sur un compte en banque voire même en liquide, et ne croit pas nécessaire de la placer en réel dans l'immobilier.

Des placements plus lucratifs que l'immobilier

Parmi les 35 % de propriétaires suisses, l'essentiel des ménages n'ont versé qu'environ 20 % de la valeur du bien immobilier et restent endettés pour les 80 % restant. Ils ne remboursent que très partiellement les dettes hypothécaires. Les vrais propriétaires en Suisse sont les banques. Plutôt que de rembourser, les propriétaires vont utiliser leur épargne dans des placements plus lucratifs. Ils préfèrent placer cet argent en bourse où le rendement sera bien supérieur, même avec 1,25 % d'intérêts liés au prêt hypothécaire. Ce comportement est très répandu en Suisse, où depuis trente ans, la bourse a connu une multiplication par douze de la valeur du portefeuille moyen, dit sans risque, qui reflète l'évolution de l'ensemble des valeurs cotées.

Le logement : un secteur réservé aux investisseurs suisses

La Suisse a la particularité d'être extrêmement libérale quand il s'agit d'échanges internationaux et extrêmement

cartellisée quand il s'agit de l'économie intérieure. Le secteur financier n'échappe pas à la règle. **Olivier Crevoisier** note qu'il ne connaît que peu d'exemples d'investisseurs institutionnels étrangers qui aient pris le contrôle de grands ensembles de logements. Les caisses de pensions et les assurances du pays conservent le contrôle sur ces biens. Ce sont des opérations financières mais non financiarisées. Ces pratiques sont établies de long terme et on n'observe pas de changements ou de luttes dans ce domaine.

Grande diversité des politiques du logement

Alors qu'en Europe, la France est probablement le pays le plus centralisé, **Olivier Crevoisier** rappelle que la Suisse est peut-être le plus décentralisé.

A l'échelon fédéral, il n'existe pratiquement pas de politique du logement. Celle-ci dépend pour l'essentiel des municipalités. De ce fait les politiques sont très variables. Souvent elles s'inspirent des pays frontaliers. Par exemple, on ne trouve pratiquement pas de logement social au sens français en Suisse, si ce n'est dans des villes comme Genève. En revanche, en Suisse alémanique, des coopératives d'habitation contrôlent quelquefois de dix à vingt-mille logements.

Faire face au coût élevé du logement : effets des stratégies individuelles sur l'aménagement du territoire

D'une manière plus générale, pour faire face au prix élevé des loyers les ménages reçoivent une aide au logement et se fournissent sur le marché. **Olivier Crevoisier** détaille deux stratégies mises en œuvre pour trouver des loyers plus abordables :

- La Suisse étant un petit pays, une partie des travailleurs frontaliers va vivre dans les pays voisins pour obtenir un logement à prix raisonnable. Ainsi un tiers de l'agglomération de Genève est située sur le sol français.
- La deuxième stratégie, pour les villes de l'intérieur du pays, est induite par le fédéralisme fiscal. En Suisse, l'impôt sur le revenu qui représente le principal prélèvement est relativement élevé. 40 % de son montant est appelé par la commune qui a loisir de faire varier son taux et 40 % par le canton avec aussi une liberté de taux. Seuls 20 % sont payés directement à la Confédération.

Les cantons étant généralement petits, il est facile pour des ménages qui travaillent par exemple dans l'agglomération zurichoise de vivre dans une commune et un canton où la fiscalité est plus attractive, car la distance est facile à couvrir quotidiennement en voiture ou transport en commun.

Cet étalement urbain est appelé « mitage ». Les gens vont plus loin chercher un foncier bon marché et compensent leurs frais par une fiscalité plus douce. En Suisse, ce phénomène est considéré comme un des principaux maux du point de vue de l'aménagement du territoire. Les effets en termes de transports, d'habitat ou de paysage ne sont pas du tout satisfaisants.

Le remède consisterait à densifier les villes et à développer des systèmes de péréquation pour contenir les phénomènes de concurrence fiscale. Cependant **Olivier Crevoisier** observe que cela est extrêmement difficile à mettre en œuvre.

Rente et attractivité urbaine : effets sur les formes de développement urbain

La Suisse a connu différentes manières d'envisager le développement urbain depuis une vingtaine d'années. Chaque forme correspond à une manière d'articuler la rente foncière et l'attractivité urbaine.

Les « paquebots » et leurs montages complexes

Le développement urbain a parfois pris la forme de grands projets multifonctionnels, conçus en une fois pour concentrer toute sorte de fonctions comme des bureaux, hôtels, stades de football, logements, évidemment des centres commerciaux et même une fois une prison. Ce type de grands complexes a été construit dans presque chaque ville.

Leur production est ardue notamment sur le plan du montage juridique. Il faut y articuler des fonctions publiques et privées, des propriétaires occupants, bailleurs et usagers. Les espaces communs sont difficiles à exploiter. Cet apprentissage de la complexité a permis de développer des compétences parmi les professionnels et investisseurs.

Ces « paquebots » s'adressent à une multiplicité de clients. Les premiers d'entre eux sont les caisses de pensions. Ces grands complexes sont largement pensés en fonction de ces investisseurs et de leur gestion future.

La projection de quartiers et l'affectation de la rente

Aujourd'hui et depuis une dizaine d'années, la conception du développement urbain s'oriente plutôt vers une échelle plus large : des ensembles de plus de 300 000 m², c'est-à-dire un quartier ou un morceau de ville. La logique nouvelle prévoit d'anticiper l'évolution possible de la valeur du quartier à vingt ou trente ans, en essayant d'instaurer une négociation dès le départ avec l'ensemble des acteurs impliqués. Cette modalité permettrait de répartir :

- Les fonctions qui rapportent de l'argent,
- Les coûts engendrés par le développement,
- La manière dont la rente supplémentaire créée peut contribuer à la valeur urbaine en général et à l'attractivité de la ville.

Cette logique d'aménagement est beaucoup plus complexe et multi-acteurs. Elle doit être pensée au-delà de la parcelle. Elle nécessite également d'envisager l'évolution de la valeur urbaine sur le moyen-long terme :

- La ville tend vers l'obsolescence. Elle perd de la valeur au fur et à mesure si elle n'est pas régénérée.
- La mondialisation se transforme. Les contraintes qu'elle impose et les possibilités qu'elle ouvre évoluent avec le temps.

Pour répondre à ces enjeux, **Olivier Crevoisier** s'intéresse à un processus d'organisation fondé sur le dialogue, qui sans avoir encore fait la preuve de sa réussite lui paraît prometteur. Si les milieux urbains réussissent à négocier en incluant tous les acteurs concernés, le développement urbain parviendrait à une plus grande densité qualitative et à une meilleure insertion dans la globalisation, tout en évitant les phénomènes de captation de la rente.

Il s'agit de :

- Négocier en amont avec l'ensemble des acteurs sur l'équilibre économique lors du montage mais aussi sur le long terme, en anticipant l'affectation de la valeur créée et les investissements.
- Renégocier au fur et à mesure de l'évolution réelle pour s'adapter à l'évolution de la mondialisation et du milieu urbain.

La densification qualitative est une forme d'aménagement consistant à faire coexister différentes fonctions (habitat, commerces, etc.). Elle peut créer une forme d'urbanité très intéressante.

Olivier Crevoisier était dubitatif il y a quelques années face aux partenariats public privé (PPP). Cependant il observe certains effets très positifs. Les professionnels des départements d'urbanisme des municipalités et ceux des grands développeurs immobiliers ont été contraints à penser la multifonctionnalité de manière concrète. Cette réflexion représente une rupture radicale qui a permis de sortir du *zoning* classique. Cela oblige chaque fonction, y compris l'habitat social, à entrer dans une démarche de contribution à la valeur urbaine.

Exemples étrangers

Barcelone s'est insérée dans la mondialisation dès les années 1990 du fait de la mobilité des consommateurs et par une série de grands projets. Ce développement a permis une répartition de la rente sur l'ensemble de la ville, jusque dans les années 2000. Depuis la situation semble manquer de contrôle. Des tensions importantes apparaissent entre les acteurs qui tirent des ressources de cette insertion dans la globalisation et les habitants « traditionnels » de la ville qui voient leur pouvoir d'achat et leur cadre de vie se dégrader. Pour **Olivier Crevoisier** le milieu urbain va permettre de trouver des solutions en repositionnant la ville dans le système.

Il présente également une expérience munichoise de partage de la rente. Les acteurs du projet ont prévu en amont l'affectation des possibles augmentations de valeur du quartier. Dès le départ, une répartition prévoit des prélèvements pour payer des éléments comme la préparation des surfaces, les connexions, les infrastructures sociales (écoles, parcs, ...), le logement social. Une part, d'environ un tiers, est destinée au profit des entrepreneurs. Ceci constitue une base de discussion et doit structurer les négociations futures qui ne manqueront pas d'arriver. Le projet a été lancé il y a quelques années, et **Olivier Crevoisier** exprime sa curiosité de savoir comment le processus s'est déroulé.

Tensions autour de la rente foncière

Olivier Crevoisier conclut son intervention par une mise en garde. Une rente et des loyers bas sont l'indice d'un problème économique dans la ville, ce qui n'est pas une bonne nouvelle. Au contraire, des loyers hauts peuvent sembler positifs dans un premier temps mais ils créent des effets d'éviction considérables. Certains de ces effets sont favorables. En effet, il n'est pas souhaitable de trouver un champ de maïs au cœur d'une ville, car cela ne ferait pas grand sens. Pour autant, beaucoup d'évictions ne sont pas favorables à l'urbanité, notamment si la ville perd certaines catégories de population ou de commerces. À terme, cela l'appauvrit. S'il n'y a pas de solution miracle à ce dilemme, **Olivier Crevoisier** rappelle les modalités classiques comme l'habitat social qui fonctionnent et peuvent être déclinées et complexifiées.

Étudier les formes originales d'accès et de sécurisation du foncier dans les villes des Suds

Avec Éric Denis, géographe et directeur de recherche au CNRS ainsi que des chercheurs de différents pays, **Claire Simonneau** a accompagné l'Agence Française de Développement (AFD) entre 2017 et 2020 dans une réflexion sur les manières de lutter contre la précarité urbaine dans les villes des Suds (Afrique, Asie et Amérique Latine). **Cependant, les Suds connaissent des situations assez contrastées, entre les grandes métropoles indiennes et les petites villes secondaires africaines.**

La précarité urbaine a souvent pour origine l'occupation semi-formelle et non reconnue du sol qui entraîne d'autres vulnérabilités socio-économiques. Le programme de recherche comparatif sur les communs urbains pour l'habitat dans les Suds s'est concentré sur l'étude des manières originales de sécuriser ou de faciliter l'accès au sol pour l'habitat populaire.

Les communs

La notion de « communs » au cœur du programme a été particulièrement mise en lumière en 2009 lorsque Elinor Ostrom a reçu le prix Nobel d'économie pour l'ensemble de ses travaux autour de la gouvernance des ressources naturelles partagées. En révélant des modes de gestion qui ne relèvent ni de la propriété publique ni de la propriété privée, Elinor Ostrom a démontré que des communautés peuvent s'auto-organiser et que les règles d'usages qu'elles définissent permettent une gestion durable et pérenne des ressources naturelles.

La notion de communs est généralement définie comme un triptyque :

- Des ressources qui peuvent être matérielles ou immatérielles,
- Des communautés,
- Un système de gouvernance ou des règles d'usage définis par un groupe d'usagers dans une perspective de gestion pérenne de ces ressources.

Depuis une dizaine d'années, la lumière portée sur la notion de communs a engendré de nombreuses réflexions dans le monde de la recherche comme dans le monde militant. **De nouvelles manières de partager sont nées autour des réflexions sur les valeurs d'usages opposées aux valeurs marchandes.** On retrouve la notion de communs dans des initiatives comme les encyclopédies en ligne, le partage des semences paysannes, les tiers lieux ou jardins partagés.

Diversité des situations d'exclusion dans les Suds

Dans les villes des Suds, la difficulté d'accès à un foncier formel est rendue visible par l'ampleur des quartiers précaires dont certains peuvent être qualifiés de bidonvilles. Ces quartiers précaires remplacent un logement social souvent inexistant. Dans les Suds, une grande partie des villes est en auto-promotion, en auto-construction, avec des droits semi formels de propriété foncière. La ville se construit largement en dehors de la production publique ou formellement privée.

De plus en plus, les métropoles très ancrées dans la mondialisation, en particulier dans les pays dits émergents, sont confrontées à la financiarisation de la production de la ville. Les quartiers précaires y subissent des expulsions par le marché lorsqu'ils sont bien situés, proches des centres-villes. **Claire Simonneau** cite l'exemple de villes asiatiques ou brésiliennes dans lesquelles les habitants de ces quartiers précaires sont évincés de manière formelle ou poussés à quitter leur logement.

Pour **Claire Simonneau** et les auteurs de l'étude, les communs fonciers pour l'habitat ne représentent pas un modèle ou des outils à utiliser partout, mais relèvent d'une posture qui permet de porter attention à la fonction sociale du sol, à la primauté de la valeur d'usage pour le logement plutôt qu'à sa valeur commerciale ou marchande. S'appuyer sur la notion de communs dans cette étude sur la lutte contre la précarité foncière dans les pays des Suds a permis de réinterroger trois éléments du foncier pour le logement :

- La propriété. Les expériences étudiées s'appuient sur le démembrement ou le fractionnement des droits de propriété.
- Le rôle des habitants dans l'élaboration de certains modèles. Comment s'articulent les propositions d'habitants avec les politiques publiques et leur encadrement éventuel dans le temps ?
- Le prix et la spéculation. Toutes ces expériences sont concentrées sur la valeur d'usage, ce qui entraîne des réflexions sur l'abordabilité du foncier pour l'habitat et les mécanismes non spéculatifs.

Le droit à la ville

Les notions de « droit à la ville » et de « communs » ont émergé de nouveau au même moment autour des années 2000, dans une période de contestation des dispositifs de privatisation ou marchandisation de la ville.

Le droit à la ville d'Henri Lefebvre

La notion de droit à la ville a été énoncée en 1968 par Henri Lefebvre, sociologue-philosophe français, dans une critique de la société française telle qu'il l'observait à l'époque.

Le modèle capitaliste industriel d'alors, où émergeait une société de consommation, était tourné vers la recherche de rente et de profit, plutôt que vers un véritable projet social et politique.

Le droit à la ville vise à retrouver une manière de fabriquer la ville et de l'habiter qui permette de s'y accomplir individuellement et collectivement. Henri Lefebvre le décompose en deux éléments principaux :

- Le droit à la centralité c'est-à-dire l'accès à l'ensemble des aménités, infrastructures et services.
- Mais aussi un droit plus politique de participation des citoyens aux décisions de la cité. Il se positionne ainsi contre la planification centralisatrice typique de l'État Providence mue par des critères économiques.

Réémergence de la notion dans les années 2000

La notion de droit à la ville a réémergé et voyagé dans les années 2000 à l'occasion de la traduction du livre d'Henri Lefebvre en anglais, espagnol et portugais. **Claire Simonneau** souligne combien cette pensée a inspiré des combats militants au Brésil.

Le débat s'est alors légèrement déplacé de la critique d'un modèle de capitalisme industriel vers la critique du capitalisme néolibéral. Revendiquer le droit à la ville consiste dans les années 2000 à remettre en cause les nouvelles politiques urbaines qui visent à renforcer la compétitivité des territoires, car elles bloquent l'accès aux centralités et confisquent la participation des populations les plus défavorisées aux décisions de la cité. La notion a été réinvestie comme un slogan fédérateur avec une visée pratiquement révolutionnaire.

Ce concept et ces luttes politiques ont été reprises par le mouvement de la géographie critique anglophone notamment par David Harvey, et autour d'un programme intitulé « *Cities for People, Not for Profit* ». L'idée portée ici est de recentrer la valeur urbaine autour de la valeur d'usage des espaces urbains et non de leurs valeurs marchandes.

Déclinaison dans les normes institutionnelles

Cette réinterprétation récente du droit à la ville est reprise dans plusieurs normes et instances internationales ou nationales, au travers d'une série de droits humains dont le droit au logement convenable. **Claire Simonneau** explique que le combat politique et philosophique, se transpose :

- Au sein de l'Organisation des Nations Unies où le droit au logement convenable est désormais une composante du droit à un niveau de vie suffisant et du droit à la non-discrimination.

- Le sujet est défendu depuis les années 2000 par un rapporteur spécial à l'ONU. Leilani Farha¹, titulaire de ce mandat de 2014 à 2018, a critiqué le recours à la propriété privée comme seule solution juridique dans un certain nombre de situations. Elle prône l'encadrement rigoureux des investissements fonciers et immobiliers dans les villes.
- Dans le Nouvel Agenda Urbain conclu à Quito en 2016, il est fait mention des coopératives d'habitat et des *Community Land Trust*. Ces dispositifs fonciers pourraient parfois, mieux que la propriété privée, répondre aux problématiques des personnes les plus précaires.

Expériences concrètes de fonciers communs dans les Suds

Brésil - Développement de la prescription acquisitive collective dans le droit

Les mouvements sociaux brésiliens ont joué un rôle majeur dans l'inscription de la notion de droit à la ville dans la Constitution brésilienne et dans les instances internationales. Dès les années 1960, les revendications sociales s'organisent autour du Mouvement national pour la réforme urbaine. Le pays inscrit le droit à la ville ainsi que la fonction sociale du sol et de la propriété comme des principes fondamentaux dans sa Constitution de 1988. La Loi sur le statut de la ville adoptée en 2001 établit plusieurs outils de reconnaissance des droits des occupants de terrains, reconnaissance qui peut s'établir collectivement dans les favelas. Ils consolident ainsi le droit des habitants qui s'investissent localement face aux propriétaires absenteïstes. Ce contexte fait du Brésil un précurseur en la matière.

La situation urbaine du Brésil comprend beaucoup de situations d'occupation foncière informelle, comme les *favelas* construites sur des terrains publics ou privés ou encore des occupations d'immeubles vacants. Plusieurs outils de régularisation foncière collective de ces quartiers existent aujourd'hui ou sont en cours d'élaboration :

- *Usucapiao coletivo* : *usucapion* collective ou prescription acquisitive collective
- *Quilombos* : une forme de propriété collective des communautés afro-brésiliennes
- Concession de droit réel d'usage du bâtiment pour les occupations d'immeubles vacants
- Une déclinaison brésilienne du *Community Land Trust*, autour de laquelle la réflexion portée par l'ONG *Catalytic Communities* n'est pas encore aboutie.

La prescription acquisitive est un principe juridique qui prévoit la transposition d'une situation de fait en situation de droit. L'habitant acquiert des droits réels sur un terrain

après une durée de possession qualifiée de calme, paisible ou pacifique en fonction des traductions juridiques. En France, ce principe existe² et le délai de prescription requis pour acquérir la propriété immobilière est de trente ans.

Au Brésil, la loi de 2001 réduit ce délai à cinq ans ce qui témoigne d'un positionnement en faveur des occupants. De plus, le texte prévoit que cette *usucapion* puisse être demandée collectivement pour des terrains urbains en dessous de 250 m² lorsqu'il est difficile d'attester des divisions au sein du bien collectif. Ce dispositif a été pensé pour la situation des *favelas* extrêmement denses. Les habitants qui vont au bout de ce processus deviennent copropriétaires du terrain selon une copropriété dite spéciale.

Cette évolution réglementaire relève d'une approche pragmatique, en prise avec les problèmes de terrain et dans une perspective pro-habitants. C'est une reconnaissance de l'investissement de générations de familles qui se sont installées sur ces terrains, ont construit, payent des impôts et des services et se mobilisent localement.

Pourtant cet outil juridique est assez peu utilisé, car la procédure reste lourde. Claire Simonneau cite l'exemple d'un recours de ce type à Rio dont la procédure judiciaire a duré onze ans.

Porto Rico – Usage emblématique du *Community Land Trust*

L'expérience des *Community Land Trust* (CLT) est maintenant bien connue en France en raison de sa transposition dans notre droit au travers les Organismes de Foncier Solidaire (OFS). Le CLT est un système imaginé aux États-Unis dans les années 1960 autour des quatre grands principes :

- Séparation entre la propriété du sol et du bâti,
- Terrain détenu par une entité collective (*Trust*),
- Encadrement du prix à la revente,
- Gouvernance collective du territoire et du projet.

Si les autorités publiques sont très investies dans le montage et le fonctionnement des OFS en France, les *Community Land Trust* aux États-Unis et dans les autres pays relèvent d'une dynamique *bottom-up* où les communautés sont au cœur du processus.

L'un des exemples le plus abouti de *Community Land Trust* dans les Suds se trouve à Porto Rico, île des Caraïbes et territoire non-incorporé des États-Unis.

San Juan, la capitale, est très contrastée. Ville extrêmement financiarisée, c'est le lieu d'atterrissage de capitaux internationaux autour de grands programmes de tourisme de luxe. Pourtant, elle comprend aussi des quartiers très précaires et auto-construits. L'un d'entre eux se situe le long du canal qui traverse la ville. Créé dans les années 1950, ce quartier était positionné en zone inondable, sur des terrains publics.

A la fin des années 1990, un programme de régénération du canal fait craindre aux habitants une éviction des maisons construites par eux-mêmes ou leurs parents. Un

¹ Claire Simonneau conseille le visionnage du documentaire PUSH de Fredrik Gertten qui suit le travail de Leilani Farha. Disponible sur : <https://www.arte.tv/fr/videos/084759-000-A/push-chasses-des-villes/>

²<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIS-CTA000019017192/2008-06-19>

processus de dialogue qui durera une dizaine d'années s'engage entre l'agence publique chargée du projet et les habitants qui se sont progressivement structurés en association. Il aboutit à l'idée de transposer le modèle des *Community Land Trust* aux besoins locaux.

Dans un premier temps, le foncier public est transféré à une agence gouvernementale chargée du projet. Puis, en 2009, le *CLT Caño Martín Peña* en devient propriétaire.

Ce CLT est une entité composée principalement de représentants des habitants, mais aussi du maire et de l'agence d'État en charge des infrastructures.

Claire Simonneau insiste sur le fait que ce système a permis le transfert des 78 hectares de terrains publics au CLT. Les 5 000 familles habitantes détiennent d'une part des droits de surface, c'est-à-dire des droits d'usage de ce foncier, et d'autre part leur logement en pleine propriété. Ces droits de surface sont enregistrés par un acte notarié formel. Ils peuvent être transmis ou vendus, mais le CLT a un droit de refus sur la mutation. Enfin, il y a un système d'encadrement de la plus-value.

Le projet *Caño Martín Peña* a permis de sécuriser des populations précaires dans une ville qui connaît une très forte financiarisation. De plus, le CLT fait maintenant partie des plus grands propriétaires fonciers de la ville, ce qui donne à ses habitants précaires un poids politique inégalé alors qu'ils étaient auparavant considérés comme illégaux.

Uruguay – 30 % du logement aidé sous forme de coopératives d'habitants usufruitiers

Les coopératives d'habitants d'Uruguay suscitent l'intérêt de nombreuses organisations en Europe. Cette notoriété vient à la fois de leur histoire, car elles existent depuis les années 1960 et de leurs spécificités. Les coopératives uruguayennes sont organisées par une loi d'État datée de 1968. Tout y est mis en commun : le foncier comme le logement. Les habitants détiennent des parts sociales de la coopérative ce qui leur donne des droits d'usage sur un logement et le foncier associé. On parle de coopératives d'habitants usufruitiers.

Les logements sont construits en série par la coopérative avec la participation directe des habitants : il s'agit d'auto-construction encadrée par des professionnels. En effet, la loi prévoit une assistance technique obligatoire qui ouvre droit aux aides publiques. Cette part d'auto-construction représenterait 15 % du prix du logement apporté en nature par les futurs habitants. Les ménages sont également soutenus par des prêts hypothécaires de la banque uruguayenne à des taux favorables. Enfin, il y a une solidarité financière entre les membres de la coopérative, qui rend le logement accessible aux plus précaires.

Les ménages doivent 21 heures par semaine pour la construction, sur le principe de l'aide mutuelle. Après la phase d'auto-construction, le temps dû à la coopérative se reporte sur l'autogestion de l'ensemble bâti et du collectif : entretien des espaces, animation, etc.

La dernière spécificité des coopératives uruguayennes est la mise à disposition par l'État ou les municipalités d'un portefeuille foncier. Il est constitué soit de terrains publics

cédés à prix coûtants aux coopératives, soit de terrains achetés par les autorités publiques pour alimenter le portefeuille.

Claire Simonneau explique que le modèle des coopératives est très accompagné par l'État uruguayen sur le plan financier, foncier ou technique. Elles représentent 30 % du logement aidé du pays. Une fédération importante, la FUCVAM, constitue une des chevilles ouvrières de la documentation du système et de sa diffusion à l'international.

Transposition en France ?

Paule Aboké, participant à la web-conférence, demande si ces exemples d'initiatives sont utilisés dans les régions d'outre-mer françaises par exemple en Guyane ou Mayotte où ces problématiques de quartiers informels sont plus importantes.

Claire Simonneau a connaissance de réflexions et d'échanges en cours sur la transposition de ces outils notamment des *Community Land Trust*. Mais à ce jour elle n'en connaît pas d'exemple concret. Ces exemples permettent de capitaliser sur le lien entre quartiers précaires et foncier collectif, ouvrant des possibilités pour l'avenir.

OUVERTURE – Importance de la puissance publique pour l'accès au foncier

Laura Vanhué, participante à la web-conférence, interroge les intervenants sur la possibilité de déployer ces différents projets dans des villes où la réserve foncière publique est limitée.

Olivier Crevoisier confirme que la principale limite des coopératives suisses vient de la recherche de foncier disponible. Si les communes ont eu une politique foncière active par le passé, comme certaines l'ont fait de manière assez systématique au cours des cinquante dernières années, elles se trouvent aujourd'hui en capacité d'ouvrir des parcelles pour des coopératives. En contrepartie, elles négocient les conditions, notamment en demandant la réalisation d'équipements publics. Mais les communes qui n'ont pas pu ou pas voulu développer de politique foncière active, se trouvent aujourd'hui limitées. Cela ne se décrète pas du jour au lendemain.

L'accès au foncier est le nerf de la guerre. **Claire Simonneau** explique que les CLT ne sont pas un modèle figé. Ils posent seulement un certain nombre de principes. Dans chaque territoire où ils ont été mis en œuvre, les acteurs ont dû trouver des solutions juridiques et institutionnelles adaptées. Ainsi l'accès au foncier est variable selon les contextes. Il vient parfois des réserves publiques, de portefeuille foncier ou bien il est facilité par des systèmes financiers favorables. Lorsque l'aide publique n'est pas possible, c'est le marché foncier qui fournit les terrains.

Vincent Le Rouzic ajoute qu'en France, bien que le terme OFS intègre le mot de « foncier », il ne s'agit pas d'un outil de maîtrise foncière comme peuvent l'être les Établissements Publics Fonciers (EPF). La charge foncière ne disparaît pas mécaniquement. Il faut distinguer la maîtrise foncière, que les pouvoirs publics peuvent faciliter, et le dispositif dont l'objet est de maintenir le caractère abordable du logement dans la durée.