

Les coopératives de logements en Uruguay

Une production de l'offre de logements par le tiers secteur

Sarah Folléas

En Uruguay, les coopératives de logements offrent depuis les années 1960 une alternative à une pénurie que ni le marché ni l'État ne sont parvenues à résoudre. Attirant essentiellement des ménages de classes moyennes, le « tiers secteur » est très dynamique mais demeure fragile, restant largement dépendant du soutien des pouvoirs publics.

En Uruguay, les coopératives représentent aujourd'hui un ensemble de 25 000 logements environ, situés dans l'ensemble du pays. Elles rassemblent différentes couches de la classe moyenne, en fonction du type de structure coopérative choisi et du niveau de salaire du ménage qui souhaite devenir coopérateur.

Un paysage de coopératives issu de la contestation politique

Le modèle uruguayen des coopératives de logements émerge officiellement en 1968, par le vote de la loi n° 13728, qui prévoit que :

« les coopératives de logements sont des sociétés qui, régies selon les principes de la coopération, ont pour objectif principal de pourvoir aux besoins de logements adéquats et stables de ses sociétaires, à travers la construction d'habitations par l'effort personnel, l'entraide, l'administration directe ou par des contrats avec des tiers et de proposer des services complémentaires à celui de l'habitation. »¹

Outre la création d'un nouveau secteur coopératif, cette loi possède l'originalité de voir le jour au sein d'une majorité politique hostile à ce type d'organisation (J. Pacheco Areco 1967-1972.) L'on repère cependant différents facteurs explicatifs. L'État commence à se saisir de la question du logement à partir des années 1930 (J. Battle y Ordóñez), mais il n'agit pas, ou très marginalement, sur la production massive de logements abordables. À partir des années 1950, le contexte de crise économique et sociale de plus en plus aiguë est responsable d'une dégradation des conditions de vie de la population salariale. La mobilisation politique et syndicale sur les lieux de travail et dans la rue est à son comble en 1968. La question du logement des salariés est portée sur la place publique par l'ensemble des syndicats qui agissent unis depuis leur coordination en 1966. C'est aussi en 1966 qu'est construite, en l'absence de toute législation, une première coopérative de logements. Ce climat de contestation et de mobilisation est aussi très fort dans les facultés publiques de l'université de la République. Parmi ceux-ci, les étudiants en travail social et en architecture, très mobilisés, accompagnent le volet social et technique des projets de coopérative de logements.

¹ Article 1, loi n° 13728 du 17 décembre 1968.

Parallèlement, l'Uruguay intègre, au début des années 1960, les différents processus de développement régional mis en place par les Nations unies (la CEPAL²) et les États-Unis (l'Alliance pour le Progrès) qui souhaitent, par là, contenir les velléités de changements sociaux révolutionnaires des pays sud-américains. Sous l'égide de ces différents programmes, le pouvoir exécutif crée la Commission d'investissement et de développement économique (CIDE), qui a pour mission de dresser un panorama exhaustif de la situation économique et sociale du pays. Le logement est noté comme l'une des priorités à traiter, et ce en agissant sur la qualité du parc existant ainsi que sur une production massive d'habitations. Les conclusions de ce rapport, conjuguées d'une part aux structures organisationnelles coopératives, par ailleurs très développées en Uruguay, et syndicales, et d'autre part à la volonté du gouvernement de répondre à l'agitation sociale et révolutionnaire, conduisent à la création d'un secteur coopératif du logement et aux moyens financiers nécessaires à son développement.

Deux types de coopératives de logements

La loi n° 13728 permet la mise en place de deux types de coopératives de logements, qui définissent la propriété juridique des biens. La coopérative de logements de propriétaires (*propietarios*) prévoit *in fine* une accession à la propriété. La seconde modalité est la coopérative de logements d'usagers usufruitiers (*usuarios*) qui se caractérise par la propriété collective de la coopérative et un droit d'usufruit et de jouissance, soit un droit d'usage sur un logement détenu par la coopérative. Dans ce cas, le montage financier peut se faire selon deux modalités : soit par l'épargne préalable (*ahorro previo*), qui correspond à 15 % du total du coût de la production du logement et qui est apporté comme préalable par les coopérateurs, soit par l'auto-construction et l'entraide (*ayuda mutua*), qui prévoit la participation des sociétaires à la construction collective des logements à hauteur de 15 % du coût total du logement.

Chaque coopérative, après sa création, doit choisir un institut technique (*Instituto de Asistencia Técnica*³), qui assure le travail d'animation et de supervision technique auprès des coopérateurs, et conditionne l'obtention du prêt et les garanties assurantielles propres à la construction de logements. Ces entités, dont la création est concomitante à celle des coopératives d'habitants en 1968, assurent un rôle clef dans l'élaboration du projet souhaité par les coopérateurs. L'assistance technique porte sur l'élaboration du projet coopératif et s'articule autour de travaux de conseil en matière juridique, financière, économique et sociale. Le travail d'encadrement porte également sur la compréhension et la maîtrise par les sociétaires du fonctionnement de la structure coopérative.

L'organisation de la structure coopérative est classique :

- une assemblée générale à laquelle participe l'ensemble de ménages coopérateurs, et qui fonctionne sur le principe d'un membre = une voix ;
- une commission de direction, soit l'organe exécutif de la coopérative, renouvelable tous les deux ans ; elle encadre l'activité des différentes commissions.

Les commissions ci-dessus mentionnées jouent un rôle majeur dans l'organisation de la vie de la coopérative : trésorerie-gestion, organisation du chantier de construction (plan, phasage des travaux, achat des matériaux, etc.), gestion du temps de travail des coopérateurs constructeurs dans le cas des coopératives d'auto-construction et d'entraide (chaque foyer doit donner 21 heures de travail hebdomadaire sur toute la durée du chantier, soit deux à trois ans). De l'efficacité de la structure encadrante mise en place par les coopérateurs et de la formation de tous les coopérateurs aux différentes tâches dépend la réussite du projet immobilier (dans les temps impartis) et la qualité des logements et de l'habitat.

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

³ Institut d'assistance technique.

Plus de 20 000 foyers concernés

L'Uruguay compte environ 500 coopératives réparties sur tout son territoire, bien que majoritairement présentes à Montevideo, la capitale. La taille des coopératives peut varier entre six et 200 sociétaires. Les coopératives de propriétaires sont regroupées par la Cooperativa de propietarios y conjuntos habitacionales (COVIPRO-CH). Le modèle des coopératives de sociétaires-usagers est représenté par deux fédérations : la Federación de Cooperativa de Vivienda (FECOVI) fédère les 80 coopératives de propriété collective avec droit d'usage fonctionnant selon le modèle de l'épargne préalable, ce qui représente 3 000 foyers ; la puissante Federación Uruguaya de Cooperativa de Vivienda y de Ayuda Mutua (FUCVAM) comptabilise 390 coopératives en 2008 (260 à Montevideo et 130 dans le reste du pays), ce qui représente 20 000 foyers en propriété collective et en droit d'usage selon le principe d'auto-construction et d'entraide.

Les premières coopératives, dont la matrice est syndicale, s'implantent plutôt en périphérie de la ville, à proximité des lieux de travail. Dans les années 1990, tout en poursuivant l'implantation en périphérie sur les friches industrielles, commence la construction/réhabilitation d'édifices en centre-ville dans les quartiers anciens dégradés avec des coopérateurs non plus seulement issus des organisations syndicales mais aussi préoccupés par la possibilité d'accéder à un logement de qualité, à un coût inférieur à celui du marché, en centre-ville, à proximité des lieux de travail et des services.

L'implantation d'une coopérative de logements dans un quartier, laquelle équivaut à plusieurs dizaines de familles, présente un impact social et urbain important. L'on remarque une certaine impulsion donnée par les coopératives sur la médiation sociale, les activités socioculturelles (écoles, commerces, équipements culturels, etc.) et la vie infra-municipale (développement des activités des conseils de quartier/arrondissement). Sur le plan urbain, un travail de co-construction est mis en place entre la coopérative, la fédération et les instances municipales pour gérer l'installation des services complémentaires au logement (viabilisation : eau potable, tout-à-l'égout, électricité, téléphone, route goudronnée, etc.). Cet impact social et urbain est d'autant plus important que de nombreuses coopératives ne disposent pour seul accès au foncier que des territoires urbains marginalisés sans aucune viabilisation et dans lesquels vivent les populations les plus pauvres et les moins intégrées.

Un système qui reste tourné vers les classes moyennes

La coopérative de logements est une voie d'accès au logement considérée comme de qualité, et d'un coup moindre par rapport au marché immobilier privé. À travers ces différentes formes (propriétaire ; usager usufruitier + épargne anticipée ; usager usufruitier + auto-construction), l'habitat coopératif permet à diverses couches de la classe moyenne d'accéder au logement et aux services qui lui sont complémentaires en fonction de leurs revenus. Cependant, pour pouvoir prétendre accéder à ce modèle, il est nécessaire, pour les futurs coopérateurs, de répondre à des critères économiques et donc de stabilité dans l'emploi. Cet élément exclut de fait une frange de la population, marginalisée et exclue, pour qui il ne reste que les solutions suivantes : location à faible coût dans des logements insalubres, squats, et logements informels/bidonvilles dans les quartiers anciens dégradés ou en périphérie. L'on remarque, d'ailleurs, de la part du mouvement coopératif une volonté de distinction vis-à-vis des couches sociales marginalisées qui dépassent les seuls facteurs économiques (le goût et l'appréciation de la valeur du travail, la capacité à la rigueur et à l'organisation, etc., dont les populations pauvres seraient dépourvues). L'habitat pour tous reste donc un enjeu à part entière pour l'Uruguay.

Par ailleurs, l'offre de logements coopératifs demeure insuffisante au vu de la demande, le développement du mouvement étant entravé par les difficultés d'accès au foncier et aux prêts

bancaires accordés au compte-gouttes par la Banque publique d'État⁴. Certaines coopératives attendent donc plusieurs années (jusqu'à dix ans) pour obtenir le prêt qu'elles demandent. Ce temps long diffère sensiblement de celui, plus court, dont disposent les ménages coopérateurs. Le groupe est donc extrêmement mouvant (sorties et entrées) pendant cette période d'attente. Les instances dirigeantes de la FUCVAM sont en « perpétuelles » négociations avec les gouvernements successifs pour qu'il y ait une véritable volonté politique de faciliter l'accès au logement des classes moyennes. Malgré les attentes placées dans l'arrivée au pouvoir du centre-gauche en 2005 (première alternance à gauche de l'histoire de l'Uruguay), la situation ne semble pas se débloquer.

Le modèle de production de logements par le secteur coopératif a montré sa capacité à créer des logements de qualité à destination de ménages dans l'impossibilité d'accéder au logement par le marché immobilier privé. Cependant, les diverses fédérations restent dans l'incapacité de produire une offre suffisante au vu de la demande, et qui soit en mesure de s'adresser au plus grand nombre, et demeurent tributaires de la volonté politique des municipalités pour l'accès au foncier, et de l'État pour l'accès aux prêts.

Bibliographie

- Aristondo Martin, Graciela Laura. 2003. « Cooperativismo, autoayuda, autogestión : una alternativa uruguaya para la vivienda de interés social », *Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. VII, n° 146 (099).
- Aristondo Martin, Graciela Laura. 2005. « La legislación de la vivienda popular en el siglo XX », *Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. IX, n° 194 (29).
- Chavez, Daniel et Carballal, Susana. 1997. *La ciudad solidaria, el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua*, Montevideo : Facultad de Arquitectura, Nordan comunidad.
- Midaglia, Carmen. 1989. « Interpretación preliminar de los nuevos movimientos sociales en Uruguay : FUCVAM y DDHH », in Mazzei (dir.), *Ensayos sobre Uruguay de los 80, actores, situaciones, e intereses*, Montevideo : Ed. EBO-CIESU.
- Nahoum, Benjamin. 1990. « FUCVAM : Una historia de participación popular », Documento cooperativo, *Mimeo, Revista Social de Federación Unificadora de Cooperativa de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM)*.

Sarah Folléas est diplômée de l'Institut d'études politiques de Grenoble et spécialisée sur les questions de politiques publiques et de changement social, notamment appliquées au champ de l'habitat et du logement. Elle est actuellement chargée de mission au conseil régional Rhône-Alpes sur les questions d'habitat participatif et coopératif. Elle a réalisé un séjour de cinq mois en Uruguay, au cours duquel elle a observé le mouvement uruguayen des coopératives de logements.

Pour en savoir plus :

Fédération uruguayenne des coopératives de logements et d'entraide : <http://www.fucvam.org.uy/>.

Fédération des coopératives de logements : <http://www.fecovi.com.uy/>.

Coopérative Covireus al Sur : <http://www.covireusalsur.es.tl/-COVIREUS-AL-SUR.htm>.

Film documentaire de Rafael Gutierrez : *Vive les coopératives*, 2008.

⁴ Banco Hipotécaro del Uruguay.

Pour citer cet article :

Sarah Folléas, « Les coopératives de logements en Uruguay. Une production de l'offre de logements par le tiers secteur », *Métropolitiques*, 18 janvier 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-cooperatives-de-logements-en.html>.