

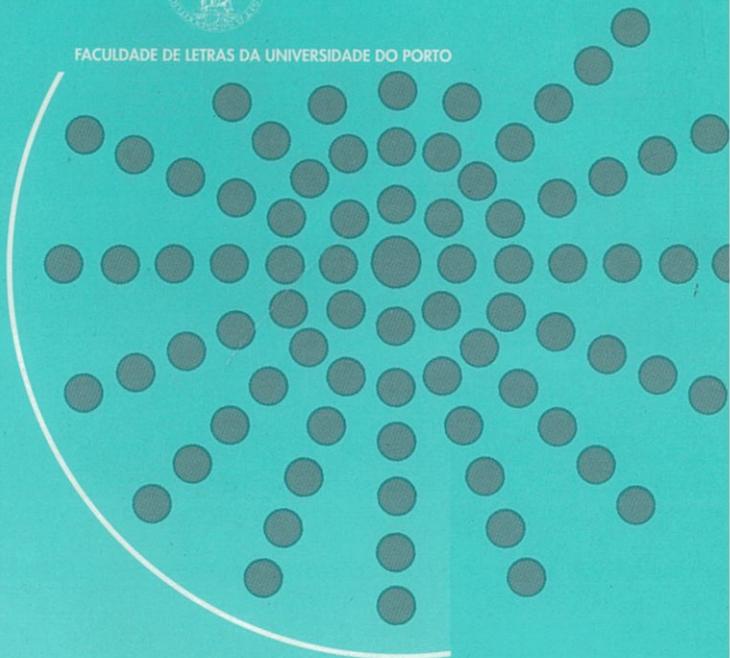


GEDES

GABINETE DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO



FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DO PORTO



Cadernos

3

DE NOUVEAUX DESSEINS POUR LES COOPÉRATIVES
D'HABITATION AU PORTUGAL



De nouveaux desseins pour les coopératives d'habitation au Portugal

Coordenação

Anne-Marie FRIBOURG et Francine BENGUIGUI

Equipa Técnica

ÁlvaroAntónio Gomes Domingues

Fátima Loureiro de Matos

Maria Carolina Valente Pinho Leite

FICHA TÉCNICA

Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement
Arche de la Défense
92055 Paris - La Défense cedex 04

Plan Construction et Architecture
Socio - économie de l'habitat
Consultation Internationale de recherche prospective
Nouveaux modes d' accès et d' occupation du logement

GEDES-UP

Gabinete de Estudos de Desenvolvimento e Ordenamento - FLUP

Coordenação

Anne-Marie FRIBOURG et Francine BENGUIGUI
Lettre de commande n° F96-70

Equipa Técnica

Álvaro António Gomes Domingues
Fátima Loureiro de Matos
Maria Carolina Valente Pinho Leite

Título: De nouveaux desseins pour les coopératives d' habitation au Portugal

Edição: GEDES-UP

Ano de Publicação: 2002

Impressão: Litogaia - Artes Gráficas, Lda.

Concepção gráfica: GEDES-UP

Tiragem: 500 exemplares

Depósito Legal: 188297/02

Table des matières

Première partie

Histoire du mouvement coopératif avant 1974

	Page
1 - La participation et le rôle des coopératives dans la promotion du logement avant 1974	7
1.1 - La première République (1910-1926)	7
1.2 - La dictature militaire (1926-1932)	8
1.3 - L'"Estado Novo" et la Politique des Maisons Économiques (1933 -1974)	12
1.4 - Le rôle marginal des coopératives pendant l'"Estado Novo"	22

Deuxième partie

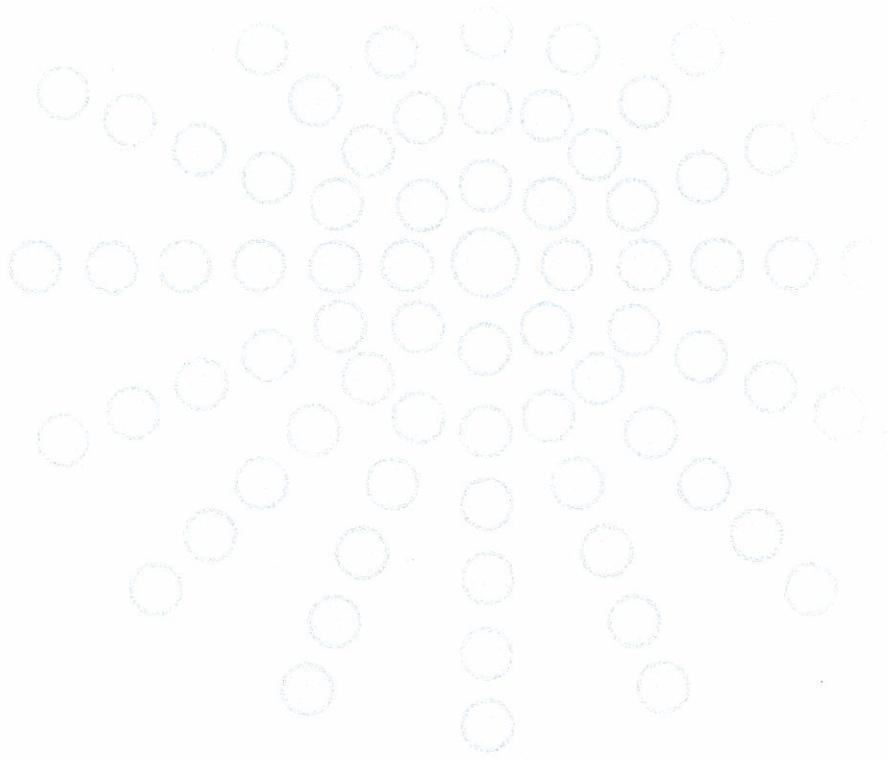
L' émergence du mouvement coopératif après 1974

	Page
1. - L'État et les coopératives après 1974	31
1.1 - La phase de démarrage du secteur coopératif	31
1.2 - Les années contradictoires 1980-85	39
1.3 - Le manque de définition de la réglementation	41
1.4 - L'Expansion – 1985-89	43
1.5 - Réorientation de la politique concernant les coopératives 1989-1998	44
2 - L'organisation actuelle du mouvement coopératif	55
3 - Potentiel et faiblesse du secteur coopératif	58

Troisième partie

Étude de terrain

	Page
Les coopératives dans l'Aire Métropolitaine de Porto	65
Bilan prospectif	73
1 - L'encadrement fiscal	74
2 - Les politiques de financement	74
3 - L'État Central et les Coopératives	75
4 - Le rôle des Municipalités	75
5 - La loi des sols et les règlements urbanistiques	76
 Annexes	 79
Eléments de bibliographie	81
Entretiens	83



Première partie

Histoire du mouvement coopératif avant 1974

1 - La participation et le rôle des coopératives dans la promotion du logement avant 1974

1.1 - La première République (1910-1926)

A l'image de ce qui s'était passé dans d'autres contextes européens, à la fin du XIX^{ème} siècle, les cris d'alerte hygiénistes, qui dénoncent les effets pernicioeux d'une expansion urbaine sans contrôle organisé, se font entendre au Portugal. L'insalubrité des villes et du logement devient ainsi un problème socio-politique méritant la prise de mesures tendant à préserver la santé publique et l'ordre social.

Mais s'il est vrai que les pressions sur la classe politique abondent, sans doute à cause du sentiment de peur qu'elles cherchent à susciter, force est de constater que la prise de mesures politico-juridiques est lente et rarement suivie d'actes concrets. L'institutionnalisation d'un contrôle gouvernemental effectif, et sur les mutations de l'espace urbain et sur les conditions du logement des travailleurs, se révèle problématique.

L'application du contrôle sanitaire dans les constructions existantes, la création d'infrastructures d'assainissement, la fiscalisation des nouvelles constructions, impliquent des actions à l'encontre des principes libéraux et des intérêts des propriétaires fonciers.

Loger les travailleurs, attirés par la croissance industrielle de Porto et Lisbonne, à la fin des années 60, était devenue une affaire extrêmement rentable, comme ont pu le remarquer plusieurs auteurs à l'époque¹.

L'arrivée au pouvoir de la classe moyenne urbaine pendant la 1^{ère} République 1910 - 1926², déclenche les premières interventions publiques, directement liées à la question du logement.

La première mesure consistait en une loi sur les loyers, qui introduisait diverses mesures prétendant satisfaire les intérêts des classes modestes et aussi des classes moyennes urbaines (base sociale sur laquelle la loi s'appuyait) mais allant à l'encontre des intérêts des locataires.

En outre, c'est sous la Première République qu'ont été lancées les premières initiatives de logement social mais les quartiers sociaux (D.L. 4137 du 25/4/1918 ; D.L. 5397 du 14/4/1919 et 5433 du 26/4/1919) n'ont été achevés que dans les années 30. Deux à Lisbonne (Arco do Cego et Ajuda) et un à Porto (quartier Sidónio Pais – aujourd'hui quartier Social de Arrábida). Malgré les diverses initiatives prises en ce sens, l'intervention de l'État dans la promotion directe du logement social est quasi inexistante. Sous la Première République, aucun logement n'a été construit.

1 Entre autres : Ricardo Jorge - *Demografia e higiene na cidade do Porto* (Démographie et hygiène dans la ville de Porto). Porto, 1889 ; António Ferreira Lemos - *Contribuição para o estudo da higiene do Porto-ilhas* (Contribution à l'étude de l'hygiène de Porto-ilhas), Porto, 1914 ; A. de Almeida Garrett - *Tuberculose e Habitação no Porto* (Tuberculose et logement à Porto), Porto, "Anais Científicos da Faculdade de Medicina do Porto", 1913-1914 ; José Ceiro da Matta - *Habitações Populares* (Logements populaires), Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 1909 e Bento Carqueja - *O Futuro de Portugal* (L'avenir du Portugal), Lisbonne, 1900.

2 Primeira República (1910-1926)

Les municipalités font aussi quelques tentatives dans ce domaine, manifestement insuffisantes étant donné les graves carences existantes. Ainsi, dans la ville de Porto, ont été construites quatre "colonies ouvrières" (quartiers ouvriers) entre 1914 et 1917 (Colónia Antero de Quental – 28 maisons ; Estevão de Vasconcelos – 90 maisons ; Dr Manuel Laranjeira – 130 maisons et Viterbo Campos – 64 maisons).

Il faut savoir que, jusqu'au début de la Première Guerre Mondiale, il existait un certain équilibre entre l'offre et la demande de logements destinés à la location dans les grandes villes. C'est à ce moment là, seulement, que s'est réellement posé le problème du logement social.

Trois facteurs sont à considérer si l'on veut comprendre la rupture de cet équilibre, plus visible à partir de 1913, et que ne s'est jamais rétabli : l'exode rural vers les principaux centres urbains, l'inflation et la dévalorisation de la devise portugaise (escudo).

Le manque et l'augmentation des prix du logement, entraînant une série de luttes de la population, ont fait que les gouvernements républicains suivants, (attentifs à leur base électorale et aux enjeux des rapports de forces inhérents) ont promulgué des mesures, parfois contradictoires, en matière de location urbaine.

La grave crise de l'État, le chaos financier dans lequel le pays était plongé, surtout après la crise des années 20, et le mécontentement de la population ont constitué des appuis décisifs pour le succès de la révolution du 28 mai 1926, menée à bien par les franges conservatrices de la société portugaise, imposant au pays une dictature militaire.

1.2 - La dictature militaire (1926-1932)

La dictature militaire (1926-1932) précédant l'implantation de l'"Estado Novo"³, a choisi un modèle politico-libéral - que l'on constate en matière de logement - procédant aussi à une réforme de la contribution foncière en 1928⁴.

Les mesures préconisées - liées à la location urbaine, surtout - pénalisent lourdement les intérêts des propriétaires de biens immobiliers. Elles ont ainsi des conséquences négatives sur la construction et sur l'entretien des édifices. Ce fait coïncide avec le moment fort de l'exode rural vers les principaux centres urbains, et se traduit par une rupture entre l'offre et la demande de logements.

Pénalisés par la réévaluation de la contribution foncière, et comme compensation, les propriétaires se sont vus autorisés à réviser les loyers et à établir librement les nouveaux baux, à certaines conditions toutefois⁵. Au même moment, un nouvel instrument financier a été créé – le "Fundo Nacional de

3 Etat Nouveau : période de l'histoire portugaise allant de 1933 à 1974

4 Décret n° 15289 du 30 mars 1928 et décret n° 18738 du 9 août 1930.

5 Ce régime libre ne pouvait être pratiqué que par les propriétaires des immeubles construits sans l'aide des subventions du "Fundo Nacional de Construção e Rendas Económicas" (Fond National de Construction et Loyers Economiques) (Décret n° 15289 du 30 mars 1928).

Construção e Rendias Económicas" (Fond National de Construction et Loyers Économiques) – pour compenser les conséquences sociales de la libéralisation du marché de la location (tableau 1).

Il en a été autrement dans la pratique : l'État n'a jamais accordé de subventions aux locataires, alors que les propriétaires ont invoqué la loi pour pratiquer un régime de bail libre.

A Lisbonne et Porto, la question du logement pour les familles non solvables est devenue particulièrement grave, favorisant l'apparition de nombreux quartiers d' habitations précaires.

En 1928, le gouvernement a repris, sans succès, l'idée des "casas económicas" (maisons économiques) (D.L. n° 16055 du 22 octobre 1928), instaurée par la Première République en 1918, c'est-à-dire, des maisons uni familiales pour les classes défavorisées.

Face à cet échec, et pour que le programme des maisons économiques ait un caractère social plus évident, le gouvernement de la dictature militaire a dû participer davantage aux dépenses, à travers des facilités et des avantages financiers accrus, garantissant au capital un rendement fixe de 10%, et assurant des loyers accessibles pour les familles non solvables.

Le modèle adopté par le programme des maisons économiques était celui de la maison individuelle destinée à une famille unique, louée selon "un régime de loyer en accession à la propriété" : le futur propriétaire paie une mensualité de remboursement, non pas à la banque mais à l'organisme qui a assuré le financement de la construction, à savoir, les mairies ou l'État. S'agissant d'un programme de logement social, ce type de remboursement, qui s'étend pour une période de 25 ans, est plus souple; les montants sont calculés en fonction du coût du logement, mais tenant compte des revenus et de la taille des familles. Si la mort du propriétaire survient tout au long de cette période de 25 ans, les remboursements cessent à partir de ce moment-là et le logement est automatiquement propriété de la famille. Les maisons économiques étaient conçues selon un modèle d'urbanisme et d'architecture inspiré du modèle anglais de la cité-jardin. La mise à disposition de terrains à bas prix, la construction d'infrastructures, les permis de construire et l'assistance technique étaient du ressort de la municipalité.

L'État, quant à lui, se devait de réduire les charges fiscales au travers d'exonérations, d'accorder les crédits nécessaires en utilisant la Caixa Geral de Depósitos⁶, ceci dans l'objectif de stimuler la production de nouveaux logements en en réduisant leur coût de revient (tableau 1).

Cependant, on n'a constaté aucune augmentation, en termes de nouveaux logements pour les classes défavorisées ni aucune diminution du coût de revient des logements. Au contraire, l'activité des constructeurs privés a augmenté, notamment dans la construction d'immeubles destinés à la location, mais dont les loyers pratiqués restaient inaccessibles aux familles non solvables.

6 Etablissement bancaire

Le flux de population constant vers Lisbonne et Porto a déséquilibré la relation offre-demande, provoquant la construction de logements précaires et l'augmentation des pratiques de location abusive (on louait partiellement les habitations). A Lisbonne, on est passé de 356 009 habitants en 1900, à 594 390 en 1930 ; quant à Porto, on y comptait 165 729 habitants en 1900 et 229 794 en 1930.

Les gouvernements militaires qui se sont succédés à l'époque, n'ont pas considéré le logement comme une priorité. Bien qu'ils aient légiféré dans ce domaine, aucune des mesures adoptées n'a été appliquée.

La déception due aux résultats de la politique libérale de la dictature militaire s'est reflétée dans la façon dont le logement a été traité par le régime corporatiste lui succédant.

Tableau 1 – Formes d'interventions de l'État en matière de logement pendant la dictature militaire (1926-1932)

Types d'intervention	Mesures définies pour le logement social	Mesures pour l'initiative privée
Normative	Définition de programmes de logement social de construction	Révision /création de règlements municipaux de construction
Fiscale	Exemption du droit de transmission Exemption de l'impôt de succession dans la première transmission Exemption de la contribution immobilière Exemption de toute taxe municipale durant 10 ans Exemption d'autorisation municipale	Exemption de contribution immobilière pour tous les immeubles construits et agrandis jusqu'en décembre 1931 Réduction du droit de transaction de 12% à 1% dans la première transaction
Financière	Emprunt avec un taux d'intérêt bonifié et un délai d'amortissement élargi. Concession de subventions non remboursables aux Mairies	Facilités d'emprunts moyennant hypothèque
Politique des sols	Facilités pour l'acquisition de sol pouvant être urbanisé Terrains cédés à bas prix	
Bail urbain	Loyer social dans les quartiers municipaux	Possibilité de loyers libres et ordre d'expulsion immédiate (Dec. n° 15289 du 29 mars 1928) Actualisation des loyers gelés par la République
Urbanisation et construction	Construction d' infrastructures dans les ensembles de logement social. Plus grande de facilités et rapidité dans l'approbation des projets Assistance technique	Subvention aux locataires (non octroyées)

Source : D'après Carlos Nunes Silva – *A habitação na primeira metade do século XX* (Le logement dans la première moitié du XXème siècle) – Lisbonne, "Análise Social", quatrième série, Vol. XXIX, n° 127, 3°, 1994, p.661

1.3 - L'"Estado Novo" et la Politique des Maisons Économiques (1933 -1974)

La Constitution Politique de 1933 marque l'avènement de "l'Estado Novo" et la fin de la dictature militaire. La situation interne et la conjoncture économique internationale mènent le régime à adopter une politique d'autarcie et de protectionnisme ; la politique urbaine y détient une fonction importante. Dès 1929, on constate une intervention croissante de l'État dans l'économie : les dépenses consacrées au secteur viennent juste après les dépenses militaires et celles de l'administration traditionnelle.

Quoique l'évolution économique des vingt premières années de "l'Estado Novo" ait parfois été caractérisée comme stagnante, on enregistre dans les années 30 une croissance de l'activité en rapport avec la relance de l'accumulation, due à un effort accentué de l'investissement public dans les infrastructures. C'est sous le poids des nouvelles conditions internationales sur la société et l'économie portugaise, que la bourgeoisie industrielle a vu arriver l'ère de l'industrie et que l'État a commencé à s'y préparer.

En 1932 l'État a défini les bases de collaboration technique et financière avec les municipalités. Le "Comissariado do Desemprego" (Commissariat au Chômage) a été créé au sein du MOPC (Ministère des Travaux Publics), lequel se chargeait des améliorations urbaines et rurales (infrastructures de base, routes et équipements publics) au travers des subventions du "Fundo de Desemprego"⁷ (Fond d'assistance au chômage). L'objectif étant de créer des emplois grâce aux travaux de construction. Le programme d'améliorations urbaines est devenu la principale base d'aide financière aux municipalités pour la réalisation des travaux d'urbanisation (tableau 2).

Le programme des "maisons économiques" de 1933 (D.L. n° 23052 du 23 septembre 1933) définissait les paramètres fondamentaux de l'intervention de l'État dans la promotion du logement social, visant à résoudre le problème de l'habitation des classes ouvrières.

⁷ Il s'agit d'un fond publique géré par le Ministère de l'Emploi.

Tableau 2 – Les formes d'intervention de l'État dans le marché du logement au cours des premières années de l'"Estado Novo"

Types d'intervention	Mesures définies pour le logement social	Mesures pour l'initiative privée
Normative	Définition de programmes de logement social Élaboration de plans d'urbanisation	Révision/création de règlements municipaux de construction, mesures de répression des constructions clandestines (s/permis) Élaboration de plans d'urbanisation
Organisationnelle	Création d'un service spécifique pour le logement social	
Fiscale	Exemption du droit de transmission Exemption du droit de succession dans la première transmission Exemption de l'impôt de donation dans la première transmission Exemption de la contribution immobilière Exemption de toute taxe municipale durant 10 ans Exemption d'autorisation municipale pour les travaux de conservation	Exemption de contribution immobilière pour les immeubles construits jusqu'en 1940 Réduction du droit de transmission de 12% à 1% dans la première transaction
Financière	Emprunt avec un taux d'intérêt bonifié et délai d'amortissement élargi Concession de subventions non remboursables	
Politique des sols	Facilités pour l'acquisition de sol pouvant être urbanisé	Mise à disposition des sols urbains à bas prix
Main d'œuvre	Participation à 75% de la rémunération du chômeur employé à la Mairie ou dans un organisme d'État	Participation à 50% de la rémunération du chômeur employé par une entité privée (par le «Comissariado do Desemprego»)
Matériaux et transport	Importation et distribution de matières premières pour les travaux (par le «Comissariado do Desemprego») Combat à la spéculation de matières premières et des combustibles	Importation et distribution de matières premières pour les travaux (par le «Comissariado do Desemprego») Combat à la spéculation des prix des matériaux de construction et des combustibles
Bail urbain	Loyer social dans les quartiers municipaux Loyer en accession à la propriété dans les quartiers de maisons économiques	Possibilité de loyers libres et ordre d'expulsion immédiate (Dec. N° 15289 du 29 mars 1928) Annulation du régime antérieur à partir de 1943 (D.L. n° 32638 du 22 janvier 1943)

Source : D'après Carlos Nunes Silva – *A habitação na primeira metade do século XX*. "Análise Social", Lisbonne, quatrième série, Vol. XXIX, n° 127, 3°, 1994, p.668

L'"Estado Novo" assumait ainsi un rôle plus dynamique dans le domaine du logement et dans celui de l'urbanisation, créant les conditions nécessaires à la relance de l'activité des entreprises privées.

Remarquons qu'étant donné les caractéristiques corporatistes de l'État, contrairement aux modèles politiques de type libéral, social démocrate ou socialiste, il n'y avait pas de soutien direct aux mouvements sociaux émergents, comme c'était le cas des coopératives qui, malgré tout, existaient depuis la deuxième moitié du XIX siècle. L'État assumait directement la politique de logement social en construisant des "maisons économiques".

Jusqu'au début des années 50, la promotion du logement social par l'"Estado Novo" avait les caractéristiques suivantes :

- l'habitat social devait nécessairement être une maison individuelle, garantissant ainsi l'ordre social et moral, comme on pouvait d'ailleurs le lire dans l'art. 14 de la Constitution de 1933 – "En ce qui concerne la famille, il appartient à l'État et aux autorités locales de : favoriser la constitution de logements indépendants et salubres" (Salazar) ou encore dans l'article 4 du D.L. 16005 du 22/10/1928 "les quartiers ou groupes de maisons économiques seront obligatoirement constitués de maisons individuelles destinées à une seule famille". L'influence du modèle britannique des "cités-jardin" est bien visible dans les deux articles cités ci-dessus;
- la défense de l'institution familiale alliée à une optique nataliste indissociable des objectifs "familialistes" mais aussi colonisateurs du pouvoir ;
- l'existence de catégories différentes de maisons économiques, permettant une hiérarchisation sociale bien marquée dans la structure urbaine ;
- privilèges d'attribution pour les fonctionnaires publics.

À Porto, des exemples de cette hiérarchie sont encore très visibles dans les quartiers de Gomes da Costa et Costa Cabral, situés dans les zones socialement privilégiées de la ville, (Foz et Antas) et les quartiers de Azenha et de Ilhéu, situés dans des zones plus pauvres. Cette typologie se reflète dans les caractéristiques de construction des quartiers cités.

Ainsi, les programmes de logement social de l'"Estado Novo" feront l'apologie des logements individuels, par opposition aux logements collectifs fréquents dans d'autres pays d'Europe⁸, qui étaient considérés comme un danger pour l'ordre social et contrairement à la manière d'être du peuple portugais⁹ (dixit Salazar).

8 C'est le cas des HLM (Habitations à Loyers Modérés) et HBM (Habitation à Bon Marché) français. La production de logements sociaux en France atteint les 40 000 en 1929 puis descend jusqu'à 5 000 en 1939. Au même moment, l'Angleterre construit près de 180 000 logements sociaux.

9 Une analyse relativement détaillée de ces aspects (entre autres) de la Politique d'habitation de l'"Estado Novo" nous est donnée par Fernando Gonçalves – A Mitologia da Habitação Social – o caso português (La Mythologie du Logement Social – le cas portugais). *Cidade campo, Cadernos de Habitação e Território*, Lisbonne, n° 1, 1976, p 21-83 ; Marielle C. Gros – *O Alojamento Social sob o Fascismo* (Le Logement Social sous le Fascisme). Porto, Afrontamento, 1982 ; pour le cas spécifique de Lisbonne, voir aussi : Carlos Nunes Silva – *Planeamento Municipal e a organização do espaço em Lisboa : 1926-1974* (Planning Municipal et organisation de l'espace à Lisbonne : 1926-1974). Lisbonne, CEG/INIC, 1987 et aussi du même auteur – *Política Urbana em Lisboa – 1926-1974* (Politique Urbaine à Lisbonne – 1926-1974). Lisbonne, Livros Horizonte, 1994.

Considérons les différentes directives émanant de cette même ligne politique.

A partir de 1933, avec le D.L. 23052, l'État intervient directement sur la construction des "maisons économiques", construites progressivement dans tout le pays.

La promotion par l'État des maisons économiques est le produit d'une collaboration avec les mairies, les corps administratifs et les organismes corporatifs. On a créé pour cela les Services de Construction de Maisons Économiques auprès du Ministère des Travaux Publics et de la "Repartição das Casas Económicas" ("Délégation" des Maisons Économiques), à l'Institut National du Travail et de la Prévention.

L'intervention de l'État dans ce programme de logement a fondamentalement consisté en la concession de facilités pour l'acquisition de terrains, l'exonération d'impôts et les prêts à bas taux d'intérêts, pouvant être amortis à long terme (tableau 2).

A partir de 1938 (D.L. 28912 de 1938), l'État va progressivement limiter son intervention dans la construction des maisons économiques, introduisant les modalités nécessaires pour capter la participation du capital privé, des institutions de prévention sociale et des organismes corporatistes.

Après 1958, les institutions de la sécurité sociale sont devenues la source principale de financement du programme de maisons économiques. Les autres sources – Le Trésor Public, les autorités locales et la Banque d'État – avaient une moindre importance. L'État maintenait, malgré tout, un fort contrôle sur la construction, l'attribution et la gestion de ces logements.

Moins par le nombre de logements construits, mais surtout parce qu'il constituait la référence centrale de toute l'intervention de l'État en matière de logement (pratiquement jusqu'à la fin du régime), le programme des maisons économiques peut-être considéré comme l'action essentielle mise en place par l'"Estado Novo".

A partir de la Seconde Guerre Mondiale, l'intervention de l'État aura un caractère relativement fragmenté, dispersant ses efforts ainsi que des moyens financiers dans divers programmes¹⁰ que l'on distingue par leurs modalités de financement, leurs mécanismes administratifs, leurs statuts d'occupation ainsi que par la quantité des logements construits. Ces programmes, s'adressant à des catégories sociales différenciées et hiérarchisées, étaient peu coordonnés entre eux.

En matière de bail urbain, la Loi n° 2030 de 1948 a provoqué le gel des loyers pour les municipalités de Lisbonne et Porto. Partout ailleurs, les contrats libres et l'actualisation périodique des loyers étaient autorisés. Ce régime différencié a engendré de graves problèmes, conduisant à la disparition

¹⁰ Marielle Gros présente une liste des quinze principales formules possibles de logements économiques, adressées à des clientèles spécifiques. Marielle Gros – op. cit., p. 139-140. Quant aux caractéristiques des principaux programmes lancés par l'"Estado Novo", voir aussi – Carlos Nunes Silva – "A habitação na primeira metade do séculos XX" ("L'habitation de la première moitié du XXème siècle"). Lisbonne, *Análise Social*, quatrième série, Vol. XXIX, n° 127, 3°, 1994, p. 664 (tableau 4), p. 665 (tableau 5), p. 666 (tableau 6), p. 667 (tableau 7).

progressive du marché de la location et à l'augmentation du déficit d'habitation dans ces deux aires métropolitaines.

Le gouvernement reconnaît en 1956 que, malgré les encouragements, l'initiative privée ne témoigne le moindre intérêt pour le programme des maisons économiques. Ainsi, le logement privé subventionné commence, avec le programme des maisons à loyer modéré, caractérisé par l'appartenance privée et le contrôle public. Celui-ci s'exerçait au niveau des prix des loyers, des règles d'attribution, du droit de permanence et d'expulsion des locataires, etc. En contre partie de la limitation des prix des loyers ou des prix de vente, l'initiative privée bénéficiait de l'exonération des taxes, des terrains à bas prix, d'une assistance technique gratuite et de la garantie d'obtention de matériaux à prix fixes, condition importante dans les premières années de l'après guerre.

Une plus grande intervention des pouvoirs publics n'empêchait pas la promotion privée de rester dominante. Malgré les mesures encourageantes, le prix de revient du logement est resté inaccessible pour une partie considérable de la population, qui, par conséquent, dans les centres urbains les plus importants, se tournait vers les quartiers clandestins, les bidonvilles ou la sous-location.

Avec le début de la guerre, les prix des matériaux, de l'énergie et de la main d'œuvre ont augmenté, ceci se répercutant sur le coût du logement et le prix des loyers.

Les mesures les plus importantes pour le développement du logement par les agents privés étaient la mise à disposition de terrains dans les principaux centres urbains et la politique d'avantages fiscaux incluant l'exonération de l'impôt sur la transmission des biens et de la contribution foncière, pour tout immeuble, construit jusqu'en 1940.

A la même époque, la croissance de la population portugaise connaissait des variations plus ou moins importantes selon les régions. La baisse du taux de croissance (-2%) de 1911 à 1920 découle du flux migratoire vers les États Unis surtout, conjugué au changement de régime politique et à l'instabilité sociale qui n'a pris fin que dans les années 30, au moment de la Seconde Guerre Mondiale. Le Portugal était à l'époque un pays essentiellement rural (environ 50 % de la population active travaillait dans le secteur primaire) et culturellement en retard (dans les années 50, la moitié de la population était analphabète).

Dans la première moitié du XXème siècle, le parc d'habitation se caractérisait encore par un pourcentage élevé de logements uni-familiaux - ce qui montre la prédominance du logement individuel développé à l'initiative des familles - et par une faible pression urbaine. Le pourcentage d'immeubles destinés à la location n'est supérieur à la moyenne nationale (6%) que dans les districts où l'industrialisation revêt une certaine importance. C'est le cas de Lisbonne (22,8%), de Sétubal (15,1%), de Porto (12,4%) et de Braga (8,3%).

C'est à partir des années 50 que la conjoncture générale du pays connaît un nouvel essor. Le gouvernement met à exécution de vastes plans de développement national – les Plans de Fomento (plans de développement). Ils auront des répercussions sur l'expansion industrielle, commerciale et agricole ; simultanément, les villes de Lisbonne et Porto attirent de nouveaux flux d'habitants tentés par la diversification du marché de l'emploi, augmentant ainsi la pression de la demande en matière de logement.

L'évolution vers une nouvelle politique économique – s'appuyant sur le développement industriel et l'hégémonie du capital financier et immobilier – associé aux difficultés financières croissantes de l'État (notamment à cause de la guerre coloniale en trois pays africains) l'amène à se détacher progressivement du logement social. Cette charge est alors transférée vers les institutions de prévention : les "Caixas de Previdência" (Caisses de Prévoyance). Bien qu'étant des institutions d'État ou de droit public, elles dépendaient principalement de la participation financière des entreprises et des ouvriers. Ainsi, la disponibilité de l'argent public pour le logement était fortement conditionné par les disponibilités financières de ces institutions.

La hausse de la demande de logements dans les centres urbains allée aux besoins de l'expansion industrielle – plus particulièrement en matière de sols pour l'implantation des industries et des infrastructures d'appui – va exercer de fortes pressions sur l'État et faire en sorte que celui-ci mette en place une politique de logement plus efficace.

Lors du Premier Congrès National d'Architecture en 1948, on adresse de virulentes critiques à la politique de logement – visant plus particulièrement certaines mesures appliquées à ce moment-là. On fait alors l'apologie d'une politique inspirée du mouvement moderne et de la *Charte d'Athènes* soulignant la nécessité de rationaliser le processus de production et la défense de l'habitat collectif.

Dans la mouvance de ce mouvement moderniste et réformiste, surgit un nouveau type de quartiers sociaux, cherchant ainsi une économie de l'échelle de la construction et une rationalisation de son processus. L'État laisse de côté le modèle du logement individuel au profit d'un modèle proche des HLM français. C'est alors que surgissent, entre autres : les quartiers de Alvalade (1949/55) et Olivais Norte (après 1959) à Lisbonne et les quartiers Camarários (Municipaux) de Porto (1956/58) intégrés à la première phase du Plan d'Amélioration de la ville (Plano de Melhoramentos da Cidade).

Selon les données disponibles, ce sont les deux principaux centres urbains (surtout Lisbonne) qui ont le plus profité des politiques publiques de logement pendant l'"Estado Novo" (tableau 3).

Malgré ce fait, pour les familles dont les revenus ne permettaient pas l'accès au marché de l'habitation, le déficit du logement était d'environ 60 000 logements dans la ville de Lisbonne en 1950, et d'environ 12 000 logements à Porto. Ce qui signifie que la promotion publique ne représentait environ que 17,6% des carences existantes en 1950 dans le cas de Lisbonne, et 22% dans celui de Porto.

Le déficit global au niveau du pays est estimé à 500 000 logements, déficit aggravé par une dégradation accentuée du parc immobilier urbain à Lisbonne et Porto (dû essentiellement à la politique de blocage des loyers), ainsi que par le manque de structures de base, une plus grande spéculation foncière et immobilière dans les principaux centres urbains, le développement d'un secteur de construction artisanale et l'augmentation des lotissements et de la construction clandestine, notamment dans l'Aire Métropolitaine de Lisbonne (AML).

Ainsi, l'impact des différents programmes mis en place, permet de constater que les promesses de résolution des carences en logements n'ont pas non plus été tenues par l'"Estado Novo".

En fait, les informations disponibles montrent que le pourcentage de logements sociaux, dépendant de l'intervention directe de l'État, n'a jamais excédé 18% de la construction globale annuelle de logements entre 1950 et 1973 (Fig. 1 et tableau 4).

Tableau 3 – Localisation et nombre de logements construits entre 1932 et 1950

Programme	Agglomération	Logements sociaux
Maisons économiques (situation en 1950 : construites)	Lisbonne	3 797
	Porto	1 615
	Coimbra	495
	Autres (12)	1 367
	Total	7 274
Maisons économiques (plan de 1943)	Lisbonne	2 500
	Porto	500
	Coimbra	500
	Almada	500
	Total	4 000
Maisons démontables	Lisbonne	1 540
	Porto	500
	Coimbra	100
	Total	2 140
Maisons à loyer économique	Lisbonne	2 266
	Almada	60
	Cascais	48
	Alcanena	20
	Évora	96
	Famalicão	28
	Guimarães	90
	Matosinhos	82
	Total	2 490
TOTAL		15 904

Tableau 4 – Logements construits par promoteur sur le Continent entre 1950 et 1993

Années	Secteur privé	État	Coopératives
1950	6 814	2 531	258
1951	7 104	2 276	217
1952	11 520	2 552	235
1953	14 169	2 348	277
1954	14 707	1 915	277
1955	16 526	1 903	361
1956	19 388	1 173	296
1957	21 860	1 073	260
1958	28 867	2 538	265
1959	24 577	1 426	272
1960	24 290	1 995	375
1961	27 688	1 759	356
1962	27 908	1 501	257
1963	28 070	1 319	321
1964	32 327	2 386	231
1965	31 575	3 077	288
1966	31 532	4 143	216
1967	38 721	2 368	239
1968	36 180	2 882	169
1970	24 570	3 221	184
1971	32 409	3 453	145
1972	35 421	4 895	295
1973	37 141	4 559	233
1974	40 810	2 339	253
1975	29 563	2 180	224
1976	28 569	1 296	163
1977	28 896	5 848	149
1978	30 043	4 235	101
1979	31 136	5 154	140
1980	32 084	5 665	482
1981	32 226	5 490	916
1982	33 207	6 060	590
1983	31 917	5 525	749
1984	3 2771	7 294	1 233
1985	31 759	2 153	1 611
1986	34 538	1 425	2 403
1987	34 843	1 395	2 665
1988	42 470	1 188	3 374
1989	51 921	4 037	3 420
1990	55 219	3 462	3 415
1991	57 795	1 599	3 822
1992	46 154	2 434	3 560
1993	57 182	1 602	4 287

Source : INE, Estatísticas da Construção e Habitação (Statistiques de la construction et de l'habitation)

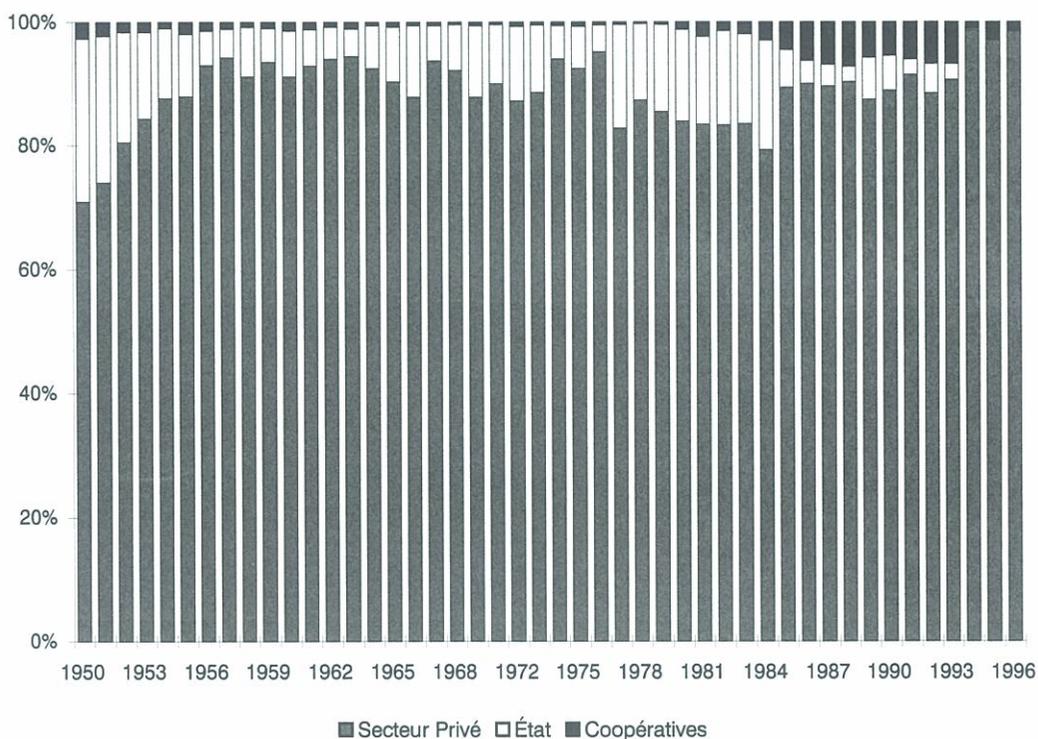


Fig. 1 - Logements construits selon le promoteur

Source : INE, Estatísticas da Construção e Habitação (Statistiques de la construction et de l'habitation)

Après la mort de Salazar et l'arrivée de Marcelo Caetano au pouvoir, fin 1968 – affichant l'intention d'instaurer un État Social – l'État a fait en sorte que le domaine du capital industriel croissant soit représenté au sein de diverses instances du pouvoir politique.

En juillet 1969 a lieu à Lisbonne le "Colloque sur la politique du logement"; au même moment, on assiste à la création du FFH¹¹ - Fundo de Fomento da Habitação, organisme sous tutelle du Ministère des Travaux publics et qui coordonne l'action publique en matière de logement social. Les propositions des techniciens présents au colloque tendaient vers la rationalisation et l'industrialisation de la production de logements, en créant des conditions favorables à la croissance rapide des entreprises tournées vers l'immobilier, et au renforcement du capital industriel opérant dans ce secteur. Par ailleurs, on défendait le droit au logement, considérant l'État comme le principal responsable dans le domaine. On dénonçait la spéculation et le manque de sols urbains ; la mauvaise coordination des services publics, les problèmes de gestion du planning et le recours abusif aux dispositifs d'aide financière pour des constructions de luxe.

Au sein de l'appareil d'État, le secteur représentatif des modèles libéralisants et modernistes procède a des réformes législatives et institutionnelles à forte tendance interventionniste et réformatrice comme

11 Fond pour le Développement du logement, organisme d'Etat qui avait sous tutelle le secteur du logement social, remplacé par l'INH (Institut National du logement), en 1984.

c'est le cas de la Loi des Sols (DL 576/70), des Plans d'Urbanisation pour les communes (concelhos) (DL 560/71 et DL 561/70) ou des lois sur les autorisations en matière d'urbanisme et les mesures de répression pour les constructions clandestines.

Cependant, au niveau des faits, les actions étaient limitées. Les grandes initiatives annoncées en vue de multiplier le nombre de logements sociaux, prévues dans les programmes de développement de l'habitation, ne se sont pas concrétisées avant 1974 et la spéculation foncière et immobilière ont considérablement augmenté, conséquence de la hausse des revenus des classes moyennes, de l'essor du tourisme et des investissements financiers des émigrés. Ceci a provoqué une forte augmentation de la demande de liquidité bancaire, en grande partie acheminée vers le secteur de l'immobilier.

Dans ce contexte surgit un ensemble de promoteurs immobiliers, liés à la Banque et aux grands groupes économiques. Disposant de facilités de crédits, le groupe s'est consacré à l'achat de terrains, surtout dans la périphérie des centres urbains.

Parallèlement, les petits constructeurs et les familles intéressées par la construction de logements privés, sont marginalisées dans le marché légal des sols. C'est alors que surgissent les lotissements illégaux qui créent un marché des sols dans les périphéries urbaines correspondant à la demande non pourvue par le marché légal, et à l'origine d'un véritable marché parallèle : un marché légal hautement spéculatif et destiné aux classes sociales les plus aisées, et un marché clandestin pour des catégories modestes. La population non solvable est reléguée vers les quartiers faits de baraquements ou vers la sous location. En effet, les constructions sociales ne peuvent satisfaire la demande existante et le déficit du logement s'accroît.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de ces résultats, lesquels renvoient finalement à la forte polarisation de la formation sociale portugaise de l'époque.

L'"Estado Novo" n'a pas mis en place de mesures assez conséquentes pour permettre de contrer les mécanismes structurels à la base de la crise du logement : les conditions de production des logements d'une part et les conditions de rémunération de la force du travail d'autre part. En ce qui concerne les conditions de production du logement, l'État n'a pas pu ou n'a pas voulu intervenir de façon à permettre une diminution significative des coûts, soit par une amélioration de la productivité du secteur de la construction civile, soit grâce à une politique de contrôle des prix du sol visant à freiner la spéculation foncière. Quant aux conditions de rémunération de la force de travail, l'"Estado Novo" a fait en sorte que se maintienne un régime d'accumulation basé sur une faible rémunération de la force de travail, grâce notamment à son pouvoir de contrôle répressif sur l'organisation et l'expression des revendications des travailleurs. Remarquons que l'État Corporatiste a très peu utilisé les techniques keynésiennes de gestion de la demande – qui utilise en particulier le logement – pour stimuler la demande agréée, avec des conséquences directes ou indirectes sur le taux de croissance et le taux d'emploi. Outre le fait de poser

l'équilibre budgétaire comme principe irrévocable, l'État a toujours donné la priorité aux investissements pour les infrastructures de façon à assurer des conditions générales favorisant la croissance économique au détriment du domaine de la politique sociale soumise à de très fortes restrictions.

1.4 - Le rôle marginal des coopératives pendant l'"Estado Novo"

Face à cette description, on comprend qu'au delà des initiatives mises en place par l'État dans le secteur du logement social, on compte peu d'actions d'autres intervenants dans ce domaine. Néanmoins, les premières coopératives de construction et de logement apparaissent après la Seconde Guerre Mondiale. Elles siègent surtout à Lisbonne et Porto (tableau 5).

Les coopératives étaient tolérées mais non soutenues par l'"Estado Novo". La philosophie du mouvement coopératif – qui partait de la société civile et avait une perspective sociale du logement, à savoir, qu'il devait être mieux réparti et plus égalitaire – était contraire à l'idéologie de l'"Estado Novo" corporatiste et antidémocratique dont la politique sociale de logement était fortement hiérarchisée et autoritaire.

Cette hiérarchisation était garantie par un ensemble de facteurs:

a) par la sélection des candidats à qui on exigeait :

- qu'ils aient entre 21 et 40 ans
- qu'ils disposent de revenus 3 à 6 fois supérieurs au loyer mensuel
- qu'ils soient mariés et de bonne conduite morale et sociale
- qu'ils fassent la preuve de la stabilité et régularité de leur emploi et qu'ils présentent des références de leur employeur.

On accordait une nette préférence aux fonctionnaires publics.

b) par une différence dans les catégories de maisons construites.

c) par un contrôle de l'utilisation des logements dans la mesure où des règles rigides et répressives réglementaient cette utilisation. Le respect de ces règles étant contrôlé par des inspections régulières.

Ces coopératives vont fonctionner essentiellement comme des mutualités dans lesquelles les membres versent une cotisation mensuelle en attendant qu'un logement leur soit attribué. Les adhérents accèdent au droit de propriété d'un logement par ordre d'ancienneté, par tirage au sort ou par anticipation du capital jusqu'à la valeur du type de logement pour lequel ils s'étaient inscrits. Les membres coopérateurs qui n'étaient pas en mesure d'assurer le capital correspondant au prix total du logement pouvaient aussi utiliser des crédits bancaires existants à cet effet, même si aucune bonification n'était prévue dans le cadre de la promotion/acquisition coopérative.

Jusqu'en 1974, ces coopératives ont promu près de 8 000 logements (tableau 4 et fig.1) soit moins de 1% de la production annuelle de logement.

Sans aucune aide de l'État, aussi bien pour l'acquisition des terrains que pour l'obtention de taux spéciaux de crédit, les membres de ces coopératives devaient avoir une capacité d'épargne suffisante, excluant ainsi les classes les plus modestes.

Notons que certaines de ces coopératives fonctionnaient comme une "association de personnes" plutôt que comme une collectivité puisqu'il y avait une liberté totale concernant un échange éventuel des places sur liste d'attente des adhérents, sans aucun contrôle de la coopérative. Ceux-ci pouvaient aussi louer, occuper ou même vendre leur logement. Il n'y avait aucune limitation des droits de propriété, ils pouvaient aussi acquérir plus d'un logement si leurs moyens le leur permettaient.

Il n'y avait pas de système de location par les coopératives, seuls les adhérents pouvaient louer les logements desquels ils étaient propriétaires.

Ce modèle de gestion, bien qu'encourageant à la solidarité mutualiste, a été discriminatoire pour bien des familles aux revenus faibles. Celles-ci attendaient plusieurs années le droit d'acquérir un logement et se voyaient dépassés par ceux qui avaient la possibilité d'anticiper le capital nécessaire, ou accédaient à plus d'une place sur la liste d'attente d'une même coopérative, place qu'ils aliénaient à un tiers, portant ainsi préjudice aux adhérents en attente.

Les coopératives fonctionnaient ainsi, pour certains groupes sociaux, comme un moyen d'épargner et de garantir de futures retraites, surtout pour les petits et moyens commerçants et les travailleurs indépendants qui ne disposaient d'aucun système de sécurité sociale.

Étant données ces circonstances, en 1969, certaines coopératives vont réclamer l'appui de l'État en ce qui concerne les terrains, les financements et les avantages fiscaux. Ces revendications ne seront concrétisées qu'après le 25 avril 1974, avec la publication des DL 730/74 et DL 737-A774 (qui crée la modalité de Coopératives d'Habitations Économiques).

A Porto, la coopérative "O Problema de Habitação" construit 438 logements entre 1927 et 1960 dans plusieurs communes de la ville, la coopérative "Lar Familiar" construit 402 maisons dans la commune de Lordelo.

Avant le 25 avril il existait un nombre réduit d'autres types de coopératives, celles-ci résultaient du regroupement d'employés d'une même entreprise ou d'habitants d'un même quartier qui constituaient une coopérative dont le but était de construire un ensemble de maisons destinées aux adhérents, grâce à leurs cotisations.

C'est par exemple le cas, dans la ville de Porto, du quartier "Leão XIII" construit en 1956 par les

employés de la compagnie "Carris" (Transports Publics) de Porto, dans la commune de Aldoar. Le quartier se composait d'un ensemble de 112 maisons dont le "coût unitaire de construction (d'après les plans de A. de Almeida Garrett) terrain compris, était de 26 000 escudos¹².

Cette situation permet de comprendre qu'avant 1974 la promotion publique ne dépassait pas en moyenne 8% de la production, bien qu'on ait vérifié une augmentation de ce taux entre 70 et 73 (environ 11%) due à une plus grande intervention de l'État à partir de 1969, avec la création du "Fundo de Fomento da Habitação" - FFH, et des "Planos Integrados" qui se destinaient aux zones d'expansion démographique les plus fortes (c'est le cas de A.M.L. et de A.M.P.). C'est dans cette conjoncture que naissent les grands projets de construction avec plus de 1 000 logements, conçus pour répondre aux besoins de logement de la main d'œuvre industrielle, mais qui n'ont pas été suffisants pour combler le déficit existant.

Fin 1973, et en conséquence de la récession de l'économie mondiale et des restrictions imposées au crédit bancaire, la demande de logement et le marché des terrains souffrent une brusque et forte régression.

C'est dans ce contexte de graves carences structurelles et de crise conjoncturelle accentuée qu'a eu lieu la révolution du 25 avril.

12 Marielle Christine Gros – O Alojamento Social sob o Fascismo (Le logement social sous le fascisme), p. 167

Tableau 5 – Coopératives de Construction existantes avant 1974

Dates	Nbre de Coop.	Identification (situation actuelle)	Année de fondation
antérieurs à 1900	2	Coop. Popular de Construção Predial (Lisbonne)	1894
		Construtora e Instrução (Lisbonne) (10 ans d'existence)	1898
1900-1910	5	A Ocidental 1 ^o de Janeiro (Lisbonne) (inactive)	1901
		A Construtora Predial do Funchal (inactive)	1901
		A Cooperativa Predial Portuguesa (Lisbonne) (active, 174 logements)	1905
		A Nacional Edificadora (Porto) (inactive)	1908
		Coop. Popular de Construção Predial (Lisbonne)	1894
1926	3	O Problema da Habitação (Porto) (active, 2381 logements)	1926
		A Cooperativa Predial Portuguesa (Lisbonne)	1905
		Coop. Popular de Construção Predial (Lisbonne) (inactive)	1894
1930	7	A Construção Civil do Norte (Porto) (inactive)	1930
		Bairro Invicta (Porto) (inactive)	1930
		A Construtora do Funcionalismo (Lisbonne) (inactive)	1930
		O Problema da Habitação (Porto) (active, 2381 logements)	1926
		A Cooperativa Predial Portuguesa (Lisbonne)	1905
1945 a 1949	11	Coop. Popular de Construção Predial (Lisbonne) (inactive)	1894
		A Conimbricense (Coimbra) (inactive, sans constructions)	1933
		Fomento Imobiliário (Lisbonne) (active, 1498 logements)	1946
		O Lar Micalense (Ponta Delgada) (inactive, 20 logements)	1946
		Moradia Portuguesa (Porto) (inactive, sans constructions)	1946
		Moradas Económicas (Lisbonne) (active, 337 logements)	1948
		Luso Poveira (Póvoa de Varzim) (active, avec 178 logements)	1948
		Organização e Fomento (Porto) (active, 110 logements)	1948
		A Povoense (Póvoa de Varzim) (inactive avec 163 logements)	1949
		A Nossa Casa (Funchal) (active, avec 986 logements)	1949
		Edificadora de Oliveira de Azeméis (inactive, sans constructions)	1949

Tableau 5 (suite)

Dates	Nbre de Coop.	Identification (situation actuelle)	Année de fondation
1950 a 1954	15	O Lar Familiar (Porto) (inactive, avec 402 logemensts	1950
		A Nossa Moradia (Gondomar) (inactive, avec 50 logements)	1950
		A Casa Lusitana (Porto) (inactive avec, 54 logements)	1950
		Lar Operário Católico (Porto) (inactive avec 108 logements)	1950
		Operária do Bom Sucesso (Porto) (inactive avec 15 logements)	1950
		Soc. Nacional de Hab. Económica (Lisbonne)(inactiv avec 364 logements)	1952
		Tenho Uma Casa (Coimbra) (active avec 824 logements)	1951
		Beira Litoral (Coimbra) (inactive sans constructions)	1951
		O Meu Mundo (Lisbonne) (active avec 437 logements)	1951
		A Casa é Minha (Lisbonne) (active avec constructions)	1951
1950 a 1954 (suite)		Pessola do CTT (Lisbonne) (active avec 86 logements)	1953
		Edificadora Económica do Ave (Vila do Conde) (active avec 33 logements)	1952
		A construtora de Ermesinde (inactive sans constructions)	1953
		O Lar Ferroviário (Lisbonne) (active avec 437 logements)	1954
		Moradia de Espinho (inactive sans constructions)	1954
1955	38	GAM (Lisbonne) (inactive avec 150 logements)	1955
		Lamego (inactive sans construccions)	1955
		COHABIS (Lisbonne) (active avec 20 logements)	1957
		Lar Lusitano (Lisbonne) (inactive sans constructions)	1957
		Domus (Lisbonne) (dissolu avec constructions)	1958
		O Lar do Vidreiro (Lisbonne) (dissolu avec 155 logements)	1958
		Servidores do Estado com Formação Universitária (Lisbonne) (active avec 8 logements)	1959
1965	42	18 Lisbonne; 12 Porto ; 3 Braga; 2 em Aveiro; 1 em Beja, V. Castelo, V. Real, Viseu, Funchal e P. Delgada	
		Casamar (Lisbonne) (active avec 590 logements)	1961
		Tejo (Lisboa)(active avec 116 logements)	
		Lar para Todos (Beja) (active avec 72 logements)	1964
		A Boa Nova (Matosinhos) (inactive sans constructions)	1965
		Sociedade Cooperativa A Construtora Brilhante do Norte (Porto)	1966
		A Construtora Gloriosa (Porto) (inactive, sans constructions)	1968
		O Lar da Maia (Porto) (inactive sans constructions)	1968

Tableau 5 (suite)

Dates	Nbre de Coop.	Identification (situation actuelle)	Année de fondation
1970	60	Flôr de Gondomar (70 logements) et Lar da Travagem (125 logements toutes deux à Gondomar (inactives)	1969
		Lar de S. Cristovão Mafamude, V. N. de Gaia (inactive avec constructions, 33 logements)	1969
		O Lar Moderno da Formiga (Gondomar) (inactive, sans constructions)	1969
		Il en existait aussi 6 em Angola et 2 au Mozambique	
		Sociedade Cooperativa A Construtora Brilhante do Norte, qui devient Nortecoope (Matosinhos) (active, avec 806 logements)	1971
		CEFA-Coop de Edificação Familiar (Porto) (inactive sans constructions)	1972
		COOFA (inactive sans constructions)	1972
		Rio Lar (Gondomar) (inactive sans constructions)	1972
		Espírito Maior (Porto) (active avec 33 logements)	1973
		Alto Construção Belo Horizonte (Valongo) (inactive sans constructions)	1973

Note - On considère inactives les coopératives qui ne construisent plus ; certaines d'entre elles n'ont rien construit depuis leur fondation, comme on le souligne dans le tableau ci-dessus.



Deuxième partie

L' émergence du mouvement coopératif après 1974

1. - L'État et les coopératives après 1974

1.1 - La phase de démarrage du secteur coopératif

Le régime démocratique instauré avec le 25 avril 1974 a inscrit dans les objectifs de son programme la définition et concrétisation d'une politique de logement permettant aux "strates de la population aux revenus modestes d'accéder à des logement corrects à des conditions accessibles" (Programme du 1er Gouvernement provisoire).

Dans le contexte perturbé des premières années d'un régime démocratique, la définition des politiques de logement pour les classes non solvables n'était pas claire.

Les gouvernements provisoires successifs avaient des références politiques allant de la défense des mouvements populistes de base (organisés depuis les quartiers et les associations formées par leurs habitants), au lancement des bases législatives du mouvement coopératif de production de logement, jusqu'aux politiques européennes centralistes de l'État Providence.

Dans ce contexte, marqué par une forte indéfinition des politiques du logement, les gouvernements issus de la révolution de 1974 avaient pleinement conscience qu'il fallait agir pour résorber les graves carences de logement, en particulier, dans les grands centres urbains.

Ainsi, les conditions créées par la Révolution du 25 avril 1974 – avec une dynamique politique et sociale qui stimulait le domaine associatif et les potentialités révélées par les coopératives dans d'autres pays européens - ont favorisé le développement rapide des "Cooperativas de Habitação" (Coopératives d'Habitation) surtout dans le secteur de la construction, comme nous le verrons plus loin.

Cette conjoncture a amené les responsables gouvernementaux à poser les bases d'une profonde restructuration du secteur, à travers la publication de deux importants documents législatifs, en décembre 1974.

Le DL n° 730/74 a défini le nouveau régime des coopératives d'habitation, prescrivant les principes démocratiques de fonctionnement des coopératives, leur neutralité politique, le principe de "porte ouverte" c'est à dire, le fait que n'importe quelle personne puisse adhérer à une coopérative, aucune règle n'étant imposée ; interdisant toute activité spéculative à travers des normes conditionnant l'usage, la succession, l'aliénation et la vente des logements. Le même diplôme interdisait les changements de positions sur la liste d'attente ainsi que la transformation des coopératives en sociétés. Le DL n° 730/74 n'établissait cependant aucune limite quant à la définition du revenu familial comme critère d'accès au

statut de membre de la coopérative. Ces limites, comme nous le verrons dans le paragraphe suivant, n'ont été appliquées que pour les "Cooperativas de Habitação Económica" (CHE's) (Coopératives d'Habitation Économique).

Immédiatement après, le DL n° 734-A/74 a défini le régime des CHE's, lequel comptait avec des appuis privilégiés de l'État comme des exonérations fiscales¹³, des financements bonifiés et à fond perdu (couvrant 85 à 95% du total des coûts de construction en fonction du niveau des revenus des adhérents) et l'accès à des terrains publics ; en contrepartie, les coopératives devaient respecter certaines normes, relatives à la propriété et aliénation des maisons, aux paramètres des surfaces et aux coûts des logements.

Ces moyens ont été indispensables dans une conjoncture économique nationale marquée par une forte instabilité socio-économique, due notamment à l'augmentation de l'inflation et des taux d'intérêt (tableau 6), permettant aux coopératives d'accéder ainsi à "l'argent moins cher". De cette façon elles parvenaient à augmenter leur activité, ce qui s'est répercuté sur le nombre des constructions, avec une production de logements par les CHE's avoisinant en moyenne les 2 600 logements par an, pour une période allant de 1976 à 1979.

Simultanément, le FFH a lancé un programme pour encourager des coopératives (dans lequel on a créé en 1975 un Secteur d'Aide aux Coopératives-"Sector de Apoio às Cooperativas"). Ainsi, de façon spontanée ou à l'initiative du FFH, surgissent dans tout le pays plusieurs coopératives dont les plus anciennes demandent leur reconversion au nouveau régime.

Un ensemble de conditions pour permettre le développement des coopératives était réuni entre 1975 et 1979 :

- au sein du FFH, les jeunes cadres techniciens aidaient à la construction de coopératives
- des actions de formation incitaient à la motivation et à l'organisation des coopératives entre elles
- on concevait et mettait en place une méthodologie adaptée ainsi que les paramètres garantissant l'exécution du programme
- on secondait les coopératives dans la sélection de terrains, dans l'élaboration des projets, la commande, l'adjudication et l'exécution des travaux.

¹³ Par exemple, les coopératives d'habitation étaient exonérées de la contribution foncière pendant 10 ans. Le D.L. 456/80 du 9 octobre a dispensé les coopératives de cet impôt. La réforme fiscale de 1988 a fini par abolir cet avantage !

Tableau 6 – Évolution des taux d'intérêts du crédit pour l'acquisition d'un logement à long terme

Années	Taux d'intérêt
1979	22.25
1980	22.25
1981	24.00
1982	26.00
1983	30.00
1984	32.50
1985	32.50
1986	42.50
1987	19.50
1988	18.00
1989	19.50
1990	21.25
1991	20.00
(...)	(...)
1997	8.40*

* financement de 10 000 000 d'escudos à 25 ans avec un remboursement mensuel de 79 682 escudos (Caixa Geral de Depósitos)

Les coopératives surgissent alors comme un mouvement social modéré, comme un contre poids à des mouvements plus radicaux - qui allaient jusqu'à l'occupation de locaux par les associations d'habitants et par le SAAL "Serviço de Apoio Ambulatório Local" (Service d'appui local aux habitants), organisme créé par l'État à partir des associations d'habitants et dont l'objectif est de seconder l'action de l'État dans le domaine de l'habitation.

Ces associations ont ainsi été considérées comme l'un des moyens à développer dans le domaine de la promotion du logement, afin de résoudre les graves carences existantes, surtout concernant les strates les plus défavorisées de la population.

Le SAAL : l'expérience militante et son rôle dans l'émergence des coopératives d'habitation

Rappelons que, lors des changements politiques qui ont eu lieu au Portugal, en 1974, la situation du parc d'habitation sociale se définissait par son *invisibilité*, dans le cadre global de l'offre du logement. En effet, en 1970, l'initiative publique et semi-publique de promotion de logement n'occupe que 2% du volume constructif global, situation qui contraste avec les 95% de la promotion immobilière due à l'initiative privée. Si l'on considère, simultanément, le niveau moyen des revenus des ménages et la conséquente insolvabilité d'un large secteur de la population, privé d'accès au logement social inexistant, mais incapable, d'autre part, de répondre aux exigences du marché immobilier - ce qui était partialement vrai dans les milieux urbains - on peut mesurer l'ampleur de la précarité de logement qui se faisait sentir au moment de la révolution.

Les luttes sociales et les revendications des habitants émergent au lendemain même de la révolution, plus ou moins encadrés par les mouvements politiques, eux-mêmes émergents dans une scène politique et sociale nouvelle.

Le premier Gouvernement Provisoire prend donc en charge l'encadrement de ces mouvements sociaux - et dans une certaine mesure, suscite son expression - dans le but de constituer, de la part des habitants, une demande explicite, susceptible d'être saisie et traitée

en fonction de leurs intérêts et besoins concrets. C'est ainsi que le mouvement SAAL¹⁴ voit le jour, quelques mois après la Révolution du 25 avril 1974, ayant comme principal but la mise en pratique d'une nouvelle conception de politique d'habitation sociale : en effet, l'originalité du SAAL a consisté dans l'articulation entre les différents agents intervenant

dans la conception, production, distribution et utilisation des logements sociaux. Ainsi conçu, le SAAL devrait opérer comme une structure indissociable du processus revendicatif des habitants. Son action ne devenait possible qu'à partir du moment où les habitants s'étaient eux-mêmes constitués comme une force revendicative, avec des demandes explicites. Ainsi, et pour se constituer comme instance de dialogue avec le SAAL, les habitants étaient organisés en commissions élues par quartiers, ce qu'on appelait alors les *comissões de moradores* (commissions d'habitants). Face à ce nouvel interlocuteur public - une *commission technique* qui groupait les différents intervenants - la *demande* des habitants était encadrée par un dialogue constant en vue d'un ajustement, aussi efficace que possible, des interventions urbanistiques, constructives ou de simple amélioration des logements existants. Les différents membres des équipes (architectes, dessinateurs, constructeurs, assistantes sociales, etc.), responsables par la conception et réalisation des interventions, étaient concernés par ce processus de négociation permanente qui devait constituer la base de toute intervention architecturale. Son action se déroulait auprès des habitants, sur le terrain, puisque les équipes étaient, par définition, mobiles.

La politisation croissante de cette dynamique a été responsable, dans une large mesure, de l'échec du SAAL, puisque les porte-parole des partis de gauche, mais surtout ceux d'extrême-gauche, ont progressivement pris la place des habitants, croyant être mieux placés et mieux "armés" pour résoudre leurs problèmes. Les querelles entre les différents partis politiques, qui se disputaient le protagonisme dans la relation entre le SAAL et les habitants, ont largement contribué à la radicalisation des positions et, par conséquent, à l'épuisement de cette dynamique.

Au-delà des données conjoncturelles de valorisation de la *participation* des habitants, en ce qui concerne leur logement - aussi bien au niveau du Portugal que d'un vaste nombre de pays - idéal ou utopie qui s'est progressivement dilué tout au long des années 80 et 90, il reste que l'expérience vécue par un certain nombre de militants, notamment les plus actifs dans le mouvement SAAL, est à

14 S.A.A.L. - Serviço de Apoio Ambulatório Local - Service d'appui local aux habitants

la base d'autres initiatives dans le secteur de l'habitation, et concrètement, de l'habitation coopérative. La plupart des dirigeants coopératifs actuels - notamment ceux des CHE'S - ont été formés par cette "école" SAAL; certains d'entre eux se sont "professionnalisés" dans le secteur et sont à l'origine, non seulement de la création de nouvelles coopératives, comme de nouvelles formules organisatives - les Unions Coopératives, par exemple - et aussi des organismes associatifs - c'est le cas de la FENACHE ; certains d'entre eux occupent aujourd'hui des places importantes au niveau de l'administration et de la gestion du secteur coopératif.

Bien que la bureaucratie des divers départements de l'Administration Publique et le manque de cadres dans les coopératives aient conduit à un démarrage relativement morose du projet coopératif, au départ, le programme des coopératives était rigoureusement planifié et structuré (au moins au stade des intentions) pour que son développement soit harmonieux et progressif. Ainsi, au cours des premières années le secteur coopératif est organisé et encadré juridiquement ; des terrains sont sélectionnés, des appels d'offre sont lancés pour l'élaboration des plans et la conduite des travaux. Le rôle joué par les municipalités a été déterminant dans cette phase de démarrage, non seulement en ce qui concerne la mise à disposition de terrains - grâce aux accords du droit de superficie pour des terrains municipaux - à l'expropriation ou encore par voie de négociation. Étant donnée la conjoncture sociale des années qui ont suivi la Révolution, ces moyens ont permis aux autorités locales – au delà de leur soutien pour l'approbation des projets – de mettre en place des infrastructures de base ainsi que de pratiquer l'exonération des taxes municipales.

Il est toutefois important de remarquer que ce soutien des municipalités se faisait encore de façon précaire et occasionnelle. Pour la période à laquelle nous nous référons (1975-1979) ni la "Lei de Financiamento ao Poder Local" (Loi de Financement au Pouvoir Municipal), ni les instruments de planification et gestion de l'utilisation des sols n'étaient complètement définis.

Les "Planos Directores Municipais" (Plans Directeurs Municipaux, plan de régulation urbanistique proche des POS français), instruments de régulation et de d'occupation (en zones) du sol ne seront réglementés qu'en 1982 (D.L. 208/82 et Décret réglementaire 91/82). D'autre part, en termes légaux, la politique de l'habitation n'a été transférée, partiellement et indirectement aux mains des municipalités, qu'après 1982. Ce qui explique - en plus de l'inégalité des municipalités face aux carences d'habitation, à la diversité politico-idéologique et aux recours financiers propres - le caractère fragmentaire et les très fortes inégalités territoriales, caractéristiques de la dynamique coopérative. Ainsi, le grand essor des nouvelles coopératives a eu lieu entre 1976 et 1978, période au cours de laquelle 130 d'entre elles¹⁵ ont été encadrées juridiquement grâce à l'appui juridique, technique et financier du FFH, particulièrement pour les zones urbaines de Lisbonne, Porto et Setúbal. Au même moment, l'Institut António Sérgio du Secteur Coopératif a été créé, sous la tutelle du Ministère des Travaux publics. Sa fonction étant de

15 Avant cette date il y avait près de 60 coopératives dont la plupart étaient inactives

coordonner, analyser et suggérer une législation et de former et informer tout le secteur coopératif.

Le DL n° 734-A/74 n'a pas défini certains aspects importants, concernant notamment les conditions de financement. Cependant, de 1975 à 76 le FFH accorde des emprunts aux CHE's à des conditions provisoires, avec des taux d'intérêts variant entre 3 et 5,5%, remboursables en 25 ans. Les taxes pratiquées à l'époque par les institutions financières de prêt à long terme (plus de 7 ans) étaient de l'ordre de 13% (en 1979 cette taxe était déjà de 22.25%, cf. tableau 6). Les conditions offertes par le FFH étaient donc très avantageuses.

Le gouvernement définit de nouvelles conditions d'emprunt pour les coopératives à la fin 1977 (article 9° du DL 515/77 du 14 décembre). On inclut cet emprunt dans le système des emprunts à usage personnel, sans tenir compte des besoins spécifiques des coopératives. L'unique différence significative entre les deux systèmes, se rapportait au temps d'amortissement, qui dans le cas des coopératives était plus long, quatre ans de plus que dans le régime général. La nouvelle politique a ignoré par exemple, le fait que pendant le processus de construction, beaucoup d'adhérents des coopératives devaient payer leur loyer, ce qui ne leur permettait pas de faire face simultanément aux charges relatives à la nouvelle construction. Les taux d'intérêt initiaux – qui variaient en fonction de la moyenne des coûts de construction au m² – sont passés de 6 à 14% (en 1979 le taux pratiqué était déjà de l'ordre des 22.25%; cf. tableau 6).

Les coopératives se sont fortement opposées à cette législation, et le gouvernement a fini par reconnaître que "les bénéfices accordés aux coopératives devaient être plus importants que ceux concédés aux autres moyens de pourvoir au logement" (DL 268/78 qui régleme dès lors les nouvelles conditions de financement des coopératives). La loi a ainsi été modifiée en 1978. De ce fait, la nouvelle législation a apporté certaines modifications :

- elle a permis que le début de l'amortissement ne commence qu'après la fin de la construction (limitée à 27 mois maximum)
- elle a baissé les taux d'intérêt
- elle a concédé des bonifications aux coopératives qui optaient pour la propriété collective¹⁶
- elle a créé un nouveau système d'amortissement pour les coopératives disposant de peu de ressources (celles dont les membres possédaient une moyenne de revenu per capita inférieure à 1.25 du salaire minimum national), changeant le régime des versements constants en régime progressif.

Les avantages de ces modifications étaient claires pour les coopératives. La dernière, en particulier, était significative sachant qu'à l'époque l'inflation était très élevée, au-dessus des 30%, au début des années 80. Le but des versements progressifs était de soulager les charges des premières années,

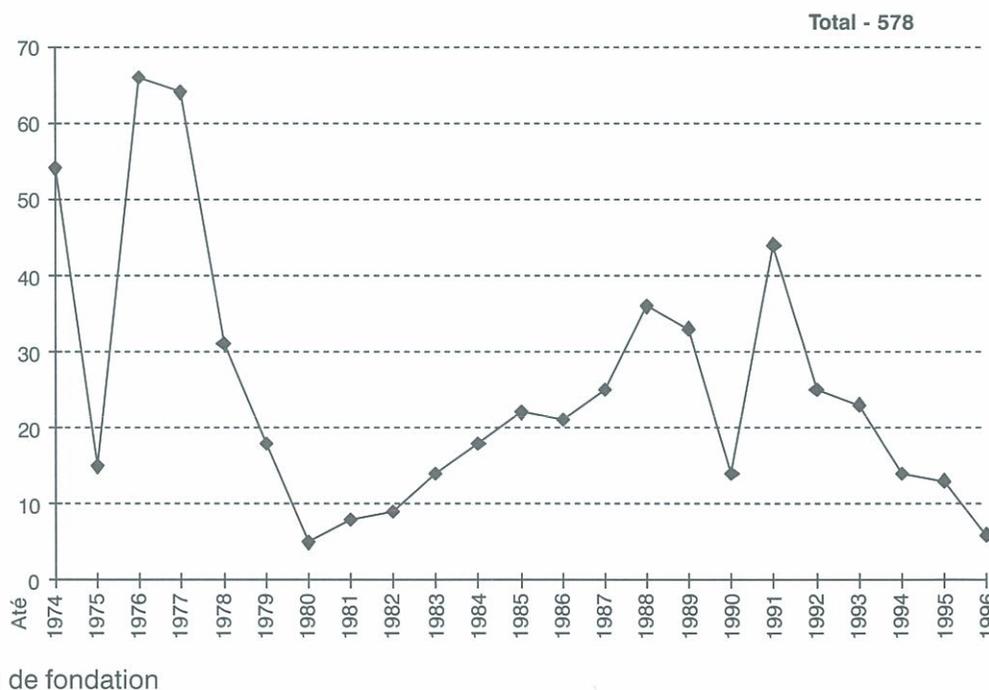
¹⁶ Notons cependant que, le régime de propriété collective a généralement été peu utilisé, comme nous le verrons en détail plus loin.

généralement les plus difficiles, et de les augmenter plus tard, en ajustant ainsi les versements à l'augmentation des revenus en fonction de l'inflation.

Cependant, cette nouvelle législation n'a pas été suivie d'effets puisqu'en septembre 1978, toutes les aides aux CHE's ont été suspendues par le nouveau gouvernement jusqu'à la fin de l'année. Cette mesure était une conséquence directe de la politique de restriction des dépenses publiques imposées par le F.M.I. La nouvelle législation, mettant en place d'autres encouragements aux coopératives, n'apparaît qu'en août 1979 (Arrêté 413/79, modifié en 1980 par l'arrêté 577/80). Mais tous ces avantages n'ont pas été renforcés. Par exemple, le schéma d'amortissement progressif et le système de prêt aux autorités locales, pour l'offre de terrains à prix préférentiels pour les coopératives, n'ont pas été concrétisés.

En 1978, on comptait 162 coopératives actives. On constate une stabilisation du nombre de coopératives entre 1979 et 82 où on en compte environ 170. À partir de 1983 d'autres ont été créés mais on enregistre une nouvelle chute après 1991. En 1996 leur nombre est passé à 578, 399 d'entre elles étant actives (Fig. 2, tableau 7). Cette évolution est essentiellement due aux oscillations des aides institutionnelles au programme d'habitation des coopératives, comme nous le verrons plus loin.

Fig. 2 – Évolution de la Constitution des Coopératives (actives et inactives) 1974-1996



Années de fondation

Source : Enquête promue par l'INSCOOP et le FENACHE, 1996

Le mouvement d'habitation coopératif apparaît, d'une part, grâce au FFH, au sein duquel a été créé un secteur de soutien aux coopératives – pour coordonner et encourager l'activité des CHE's – constitué par un ensemble de techniques inspirées du modèle suisse. D'autre part, grâce à l'action de groupes locaux de citoyens d'origines diverses - comme on l'a vu, par exemple, à propos du SAAL - mais aussi bien des

travailleurs d'une même entreprise ou d'un même secteur, que des résidents de zones dégradées ou encore des groupes ayant les mêmes affinités politiques, généralement dans l'aire d'influence des partis de gauche.

Dans ce processus de promotion (CHE's), les coopératives sont "maîtres d'ouvrages" procédant à la prospection de terrains, à l'organisation du lancement d'appels d'offres et au choix de l'exécuteur des travaux, ainsi qu'à leur commande. Elles sont aussi responsables de la fiscalisation, de la coordination et de l'exécution des travaux, conformément aux paramètres et aux coûts imposés par le FFH.

Tableau 7 – Distribution par *distrito* des coopératives actives (1996)

<i>Distritos</i>	Coopératives actives				Coopératives inactives
	Nbre	Nbre d'adhérents	Nbre de logements construits	Nbre de logements en construction	Nbre de logements construits
Aveiro	8	1 219	861	187	300
Beja	5	1 348	808	72	0
Braga	7	866	1 442	51	4
Bragança	1	500	316	0	0
Castelo Branco	6	727	431	44	0
Coimbra	12	3 103	2 201	183	0
Évora	9	4 039	2 121	118	485
Faro	29	7 996	5 696	264	94
Guarda	5	256	161	198	0
Leiria	2	510	292	157	30
Lisbonne	148	48 791	26 252	2 626	1 704
Portalegre	6	1 043	632	66	0
Porto	73	19 732	16 759	1 688	951
Santarém	11	3 541	4 500	144	0
Viana do Castelo	1	242	536	0	0
Vila Real	10	1 687	1 536	126	0
Viseu	2	496	357	0	0
Açores	5	1 468	653	7	20
Madeira	25	6 758	1 664	508	0
Total	399	112 664	73 247	6 756	3 588

Source : Enquête promue par l'INSCOOP et la FENACHE, 1996

Avec le désengagement du groupe de soutien aux coopératives existant dans le FFH, après 1978, et les restrictions financières imposées par le F.M.I., les nouveaux chantiers ont été presque tous suspendus et de grosses difficultés d'exécution se sont posées à tous ceux qui étaient en cours, provoquant la paralysie de plusieurs chantiers et la démission d'un grand nombre d'adhérents. Le nombre de coopératives commence progressivement à décroître.

En 1982 le FFH disparaît, pour renaître en 1984 sous la désignation de INH (Institut National de Logement). Ainsi s'achève ce que nous pourrions appeler la première phase du mouvement coopératif d'habitation – la phase de démarrage du mouvement. A partir de là, seules survivront les coopératives qui auront la capacité de supporter les différentes crises qui affecteront le secteur de l'habitation coopérative.

1.2 - Les années contradictoires 1980-85

A la suite des restrictions financières imposées par le F.M.I. et de l'instabilité gouvernementale traversée par le pays pendant les années 1979-1985, on constate une réduction des aides financières pour la promotion de coûts contrôlés. Jusqu'à la fin de l'année 1979, la plupart des procès d'expropriation en cours sont bloqués et les nouveaux chantiers pour le logement suspendus, entravant ainsi le démarrage de plusieurs projets coopératifs.

Les prêts pour les nouvelles constructions sont à nouveau suspendus début 1981. Le gouvernement se justifie en avançant des restrictions budgétaires et le manque d'argent disponible. Il préfère alors stopper toutes les constructions plutôt que de laisser inachevés les édifices qui se trouvaient entre temps dans une phase initiale de construction.

Au même moment, on crée un nouveau système de crédit avec des versements progressifs pour l'accès à l'habitation individuelle permanente, ce qui a permis au marché privé d'obtenir de meilleures conditions financières pour la construction que celles existantes pour le secteur coopératif (tableau 8).

Avec la disparition du FFH en 1982 et la création de l'INH – dont la politique de financement devient moins dépendante du budget général de l'État – l'État transfère aux banques nationales la responsabilité des emprunts à long terme. Ainsi, le système de financement aux coopératives souffre de profonds changements, contraignant celles-ci à modifier leurs initiatives promotionnelles et, pour beaucoup d'entre elles, à s'éloigner du secteur coopératif soutenu par l'INH, ce qui se traduit par la baisse de la production sous l'initiative des CHE's (tableau 9). Notons aussi qu'avec la création de l'INH, l'État suspend son aide technique aux coopératives créant ainsi de nombreuses difficultés – en matière de survie et d'exécution de projets – aux coopératives qui ne disposent pas de techniciens ni de cadres dirigeants propres.

Tableau 8 – Conditions des prêts pour l'accession à la propriété du logement, en 1981

Prix au m2/logement (1000 esc./m2)	< 14	14-16	16-20	> 20	
Prix de revient du logement (1000 esc.)	> 2000	>2000	2000-27000	2700-3000	> 3000
Taux assuré par la banque (régime de bonification)	1.50	1.50	1.00	-	-
Taux assuré par la Banque du Portugal (régime de bonification)	3.75	3.75	2.75	1.50	
Montant maximum de l' emprunt, calculé en fonction du prix logement	95	95	90	85	75
Période d'amortissement (années)	30	30	25	20	15
	Taux d' intérêt payé initialement par les accédants				
Rendement annuel per capita					
moins de 80 (1000\$)	9	12			
80-130	12	14	18.5	20.75	22.25
130-170	15	16			
plus de 170	17	17			

Note : Au Portugal, depuis 1974, et jusqu'au début des années 90, toutes les banques étaient nationalisées.

Tableau 9 – Nombre de logements construits par les coopératives (1976-95)

Années	CHE's	Autres	Total
1976-1984	13 466		
1985-1989	17 158		
1976-1989	30 624	9 567	40 191
1990	3 643	2 575	6 218
1991	5 194	1 429	6 623
1992	5 100	3 031	8 131
1993	4 700	4 023	8 723
1994	4 000	3 655	7 655
1995	3 500	4 250	7 750

1.3 - Le manque de définition de la réglementation

Un premier facteur, qui explique le décalage entre la politique d'État et les coopératives, et qui nous permet d'expliquer la chute progressive des constructions des CHE's, concerne le manque de définition de la réglementation relative au statut du secteur coopératif d'habitation.

En fait, c'est avec la publication du code coopératif (D.L. 454/80 du 9/10) que se définit l'autonomie et le champ d'action du secteur coopératif, (de pair avec celui établi par la Constitution de la République de 1976). Mais on ne crée pas de régime propre au secteur d'habitation, celui-ci n'apparaissant que comme une des branches du secteur coopératif et étant ainsi réglementé par une législation complémentaire (D.L. 218/82 du 2 juin). Les nouvelles coopératives sont alors désignées comme "Cooperativas de Habitação e Construção" (Coopératives d'Habitation et Construction).

Ainsi, on ne distingue pas les coopératives d'habitation de celles de construction. Autre fait à retenir: on continue à ne définir aucun critère quant à l'admission des adhérents, même pas en matière de revenus minimum ou maximum, permettant ainsi une totale liberté d'adhésion. Cette position était à l'origine de situations douteuses et de certaines critiques adressées à l'État. En effet, celui-ci favorisait les populations dont les revenus permettaient l'accès au logement dans le marché privé, grâce à des prêts bonifiés, concédés pour la construction.

Ce dernier D.L., parmi d'autres paramètres, prévoit la coexistence de la propriété collective avec le droit d'usage ou de location de la propriété individuelle. Dans tous les cas, les logements sont attribués aux adhérents à leur prix de revient, bien que la coopérative puisse ajouter au coût final – résultant de la somme des différents facteurs – un pourcentage pour réservation obligatoire de construction qui ne peut excéder 10% du prix de revient.

Dans le cas de la propriété collective, la propriété devient commune et indivisible par un droit unique: la coopérative conserve toujours la propriété des logements, même une fois amortis, ne laissant à l'adhérent que son usage (droit d'habitation) ou établissant avec lui un contrat de location (location coopérative).

Bien que les théoriciens fondateurs des coopératives, tel António Sérgio, défendent que la propriété collective est la vraie propriété coopérative, cette modalité a connu un accueil limité, n'étant pratiquement adoptée que par les coopératives venues du SAAL et par les coopératives affiliées à l'UCHEDES (Union des Coopératives d'Habitation Économique du District de Setúbal), pour ce qui concerne leurs premières entreprises.

La modalité la plus fréquente était (et a toujours été) la propriété individuelle, pour laquelle la transmission des logements aux adhérents est faite par contrat d'achat et de vente et selon lequel la coopérative transmet à l'adhérent le plein droit de propriété. Il peut ainsi aliéner le logement en sa

possession, après le paiement de l'intégralité de son prix à la coopérative.

Dans le cas de transmission de l'habitation à coûts contrôlés, les logements ne peuvent être aliénés librement que 5 ans après la date de leur acquisition. Les propriétaires adhérents conservent tout de même le droit de les aliéner. Ils leur suffit de restituer à l'INH la fraction de bonification du financement à la construction, concédé par l'INH à la coopérative.

Quelque soit la situation, la coopérative peut toujours exercer son droit de préemption pour l'achat d'un logement, conformément à ce qui est prévu à cet effet dans la loi complémentaire et dans les statuts. En ce qui concerne les logements construits hors système des coûts contrôlés, le régime de cession ou le droit de préemption ne s'applique que s'il est prévu dans les statuts de chaque coopérative.

En fonction de cette modalité, le prix des logements construits ou acquis peut être versé en une seule fois (ce qui est rare) ou par des emprunts bancaires, moyennant l'hypothèque de l'habitation, selon le système général de crédit au logement individuel et permanent.

La préférence pour la propriété individuelle est prépondérante. Ceci s'explique aussi bien par la politique de financement pratiquée par l'INH – qui distingue financement de la construction et de l'acquisition, ce dernier étant accordé individuellement aux adhérents, à travers des prêts accordés aux mêmes conditions que celle du marché (DL 263/82 ; DL 264/82) – que par les adhérents eux-mêmes. En effet, un ensemble de caractéristiques de la société portugaise accentue l'importance de la propriété individuelle au détriment de la propriété collective ou d'un éventuel système de location par les coopératives. D'ailleurs, quant à cette dernière pratique, aucune mesure permettant son implantation n'a été prise, pas plus qu'un quelconque mécanisme d'encouragement. Les coopératives, de leur côté, reproduisent la valorisation sociale de l'accès à la propriété individuelle.

Un second facteur est à noter. Il concerne la politique de logement social définie par l'État relative aux groupes sociaux non solvables, et aux classes moyennes mais en situation précaire, soit une politique à deux vitesses :

- d'une part, l'État à travers les FFH et INH est responsable de l'offre publique de logement social à coûts contrôlés. Cette offre se concrétise par promotion directe et, ensuite, avec la création de l'INH, l'offre publique a été transférée vers les municipalités et les particuliers, notamment par des "Contratos de Desenvolvimento Habitacional" (Contrats de Développement d'habitation) en les soutenant financièrement.
- d'autre part, l'État soutient toutes les initiatives partant des CHE's, assurant des régimes de bonifications et des avantages fiscaux. Néanmoins, on ne peut pas parler d'une politique explicite d'encouragement coopératif.

Au départ (et comme nous l'avons mentionné plus haut), le financement de la construction opéré par le FFH consistait en des prêts aux CHE's à des taux d'intérêts très bas (3 à 5,8%) amortis à long terme

(25 à 30 ans). Ces conditions financières ont permis aux coopératives de développer une activité intense entre 1975 et 80 ainsi que d'intégrer les strates de la population aux revenus moyens-bas. Cependant, ces conditions de financement ont progressivement évolué vers celles du marché. Ceci s'explique par deux types de raisons : l'augmentation croissante des taux d'intérêt (en 1980, 22.25%) et le manque progressif d'aide financière publique aux CHE's.

Cette évolution du système de financement a fini par provoquer, soit l'élimination des adhérents de moindre capacité économique, soit la dissolution de coopératives, après la fin des travaux de construction. Ainsi, l'engagement envers la coopérative disparaît après l'achat du logement, pour s'établir avec l'institution de crédit avec laquelle l'adhérent a un contrat de financement.

Les faits mentionnés ont compliqué l'écoulement des logements construits, puisque la population visée se retrouve progressivement éloignée de la possibilité d'accéder à la propriété d'un logement. Leur capacité d'épargne ne pouvait pas suivre les changements des politiques de financement et surtout l'absence de soutien public aux CHE's. D'autre part, les engagements financiers des CHE's auprès des constructeurs ont été, dans certains cas, difficiles à tenir. Les facteurs sont multiples pour freiner, sinon même arrêter, la production de logements coopératifs à prix contrôlés. Ajoutons encore la question de l'accès au sol à prix supportables, question dont l'importance requiert qu'on y revienne plus loin.

C'est dans ce contexte qu'on assiste à l'émergence d'un autre type de coopératives – avec plus d'ampleur à Lisbonne et Porto- consacrées à la construction de logement de haut-moyen "standing". Elles ne sont pas financées par l'INH et les constructions se font sur des terrains acquis par les coopératives, avec leurs propres moyens. C'est à l'initiative de petits groupes, relativement fermés et dans lesquels prédominent les cadres moyens et supérieurs, que se sont constitués ces "coopératives entreprises". Elles achètent des terrains à des particuliers et font un chantier unique et de qualité, répartissant proportionnellement les coûts entre leurs adhérents. Ces coopératives profitent des bénéfices fiscaux concédés par l'État aux coopératives, notamment de la réduction de la T.V.A. Vu leur origine et leur composition sociale, ces organisations se sont séparées du "Movimento Cooperativo Habitacional" (Mouvement Coopératif d'Habitation). Cependant, il s'agit d'un phénomène important, dont la production de logements est significative, tendant même à être majoritaire (tableau 9).

En somme, la politique de soutien aux coopératives peut se définir par des hauts et des bas permanents, conséquence du désajustement des conditions de financement et de l'évolution défavorable de la relation coûts des logements / revenus des familles, situation qui a éloigné beaucoup d'adhérents potentiels.

1.4 - L'Expansion – 1985-89

Une phase de stabilité des conditions pour le programme des CHE's et pour l'expansion des

financements aux entreprises coopératives a commencé avec la stabilisation financière de 1985 ainsi qu'avec l'adhésion du Portugal à la CEE.

Le secteur prend un nouveau souffle avec la reprise de chantiers, abandonnés depuis longtemps, et le démarrage de nouveaux projets.

Au cours de cette période, la production de logements atteint un niveau supérieur aux périodes antérieures (tableau 9).

Deux événements importants, qui ont eu lieu en 1988, explique les faits :

- l'annonce par le gouvernement d'un vaste "Programa de Habitação a custos Controlados" PHCC (Programme d'Habitation à Coûts Contrôlés). C'est un programme de 4 ans, prévoyant le financement de 12 000 logements de promotion coopérative par an.

- l'organisation du Ve Congrès du Mouvement Coopératif qui a décidé la restructuration de la FENACHE¹⁷, inaugurant ainsi une nouvelle phase d'expansion du mouvement, avec la création de délégations régionales de la FENACHE et de structures d'entreprises et de coopératives d'appui dans le domaine du crédit, des assurances, du tourisme (entreprise dont les objectifs sont la construction de structures touristiques réalisées avec les grands promoteurs du tourisme social et associatif européen) de la construction et de l'entretien des édifices.

Simultanément, le gouvernement décide d'autres changements importants tels la réduction de la TVA de 17% à 5% pour la construction coopérative (les CHE's aussi bien que toutes les autres coopératives) (D.L. 383/86) et la réglementation du régime fiscal des coopératives (D.L. 442/88).

1.5 - Réorientation de la politique concernant les coopératives 1989 -1998

Malgré ce qui avait été annoncé, le PHCC n'a jamais été mis en place et les flux financiers canalisés pour ce secteur se sont vus dramatiquement réduits en 1989 ; les conséquences ne se font pas attendre: chantiers de constructions en cours paralysés par manque de financements, pourtant "assurés" par des engagements établis au préalable.

Les avantages concédés par l'INH aux habitations à coûts contrôlés (bonification de 1/3 du taux d'intérêt en cours), ne compensaient pas la bureaucratie excessive pour l'approbation des financements et projets, ni les limites imposées (surfaces, plafonds de coûts et financements) pas plus qu'ils ne satisfaisaient les exigences des nouveaux adhérents aux revenus et aux attentes plus élevés.

¹⁷ cf. point 3 "Structure du mouvement coopératif"

En ce qui concerne la conjoncture économique générale, deux facteurs sont à prendre en compte:

- la baisse des taux d'intérêts bancaires
- la libéralisation des banques nationales et une concurrence accrue entre les institutions bancaires pour capter de nouvelles clientèles, ont conduit plusieurs CHE's à chercher une alternative dans le domaine des banques privées. Alternative d'ailleurs satisfaisante comme l'ont confié quelques dirigeants des coopératives de Porto et sa banlieue ayant choisi cette voie.

C'est pour toutes ces raisons que l'INH a un rôle de moins en moins important dans le soutien au mouvement coopératif (tableau 10 et 11). Globalement, la politique de logement développée par le gouvernement prévoit d'autres modes de pourvoir à l'habitation, en marge de la promotion coopérative (tableau 12). Ces nouveaux instruments de la politique du logement sont les suivants :

- "Programa Especial de Realojamento" (PER - Programme Spécial de Relogement) (PER – D.L. 163/93 du 7 mai 1993 modifié par la loi 34/36 du 29 août) et "Programa de Construções de Habitação Económicas" (Programme de Construction d'Habitation Économique) (PCHE – D.L. 164/93 du 7 mai 1993 modifié par le D.L. n° 63/95 du 7 avril). Ces programmes ont comme objectif l'élimination des quartiers de baraquements ou d'autres types de logements dégradés existant dans les ensembles de communes dépendant des deux aires métropolitaines (Lisbonne et Porto). Ils prévoient la construction ou l'acquisition par les municipalités de 48 416 logements avant l'an 2003, dans les paramètres des prix définis par le gouvernement.

- "PER-Famílias" (PER-Familles) (D.L. n°79/96 du 20 juin 1996), programme qui prévoit la concession de parts et de financements à fonds perdus, pour un montant maximum de 50% de la valeur du logement, en accord avec les prix maximum fixés par le gouvernement. Il est destiné à soutenir l'acquisition ou la réhabilitation de logements pour les familles concernées par le PER (ce programme n'est pas localisé et peut s'appliquer à toute région du pays, à partir du moment où il s'agit de la propriété de la famille en tant que résidence principale).

- "Contratos de Desenvolvimento Habitacional" (Contrats de Développement d'Habitation) (CDH – D.L. 663/77, postérieurement modifié par les D.L. 236/85 du 5 juillet et D.L. 39/89 du 1er février). Ces contrats sont conclus, moyennant protocole, entre les municipalités, l'INH, les "Institutos Especiais de Créditos" (Instituts Spéciaux de Crédits) et les entreprises de constructions privées, pour la construction de logements à coûts contrôlés et destinés à la vente.

- "Empréstimos aos Municípios" (Prêts aux Municipalités) (suite à la législation déjà publiée en 1974 et postérieurement modifiée de 1983 à 1989), destinés à la construction de logements à coûts contrôlés pour la vente et/ou la location, par les municipalités.

- "Programa de Reabilitação de Imóveis Degradados" (Programme de Réhabilitation d'Immeubles Dégradés) (PRAUD – D.L. 704/76, modifié par le D.L. 449/83 du 26 décembre et par le D.L. 286/84 du 5 décembre). Ce programme concède des prêts et des subventions pour les travaux de réparation,

conservation ou amélioration de logements appartenant à des mairies ou à des particuliers (pour la réalisation de travaux dans des logements loués ou de pleine propriété).

- "Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas" (Programme de Récupération de Zones Urbaines dégradées) (PRAUD – Arrêté 1/88 du 20 janvier remplacé par l'arrêté 23/90 du 21 novembre).

- "Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados" (Régime Spécial de Participation à la Récupération d'Immeubles Loués) (RECRIA – D.L. 4/88 du 14 janvier modifié par les D.L. 197/92 du 22 septembre et D.L. 104/96 du 31 juillet et arrêté 914/92). Il est destiné aux mairies, aux propriétaires ou locataires pour la récupération de logements ou d'immeubles loués et dégradés, moyennant la concession d'une participation financière à fonds perdus de l'État [à travers l'IGAPHE – Instituto de Gestão e Alienação do Parque Habitacional do Estado (Institut de Gestion et Aliénation du Parc d'Habitation de l'État)], et des municipalités.

- "Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal" (Régime Spécial de Participation et Financement à la Récupération d'Immeubles Urbains en Régime de Propriété Horizontale) (RECRIPH – D.L. 106/96 du 31 juillet), avec la participation aux travaux à réaliser dans les parties communes (par l'IGAPHE et la municipalité) et le financement (concedé par l'INH ou une autre institution de crédit autorisée) des travaux à réaliser jusqu'à la valeur totale des travaux, selon les conditions prévues dans le régime général du crédit bonifié, avec délais de remboursement maximum de 10 ans. Ce régime est destiné aux immeubles construits avant l'entrée en vigueur du REGEU (Règlement Général des Édifications Urbaines) ou dont l'autorisation d'utilisation a été émise avant le 1er janvier 1970.

- "Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas" (Régime de Soutien à la Récupération d'Habitation dans les Zones Urbaines Anciennes) (REHABITA – D.L. 105/96 du 31 juillet), exclusivement destiné aux centres historiques déclarés zones critiques de récupération et reconversion urbaines, et pour lesquels il existe des plans d'urbanisation, des plans détaillés et dont la réglementation en matière d'urbanisme a été approuvée.

Tableau 10 – Contrats de financement conclus par l'INH avec des coopératives

Année	Nombre de Logements	Financement (en millions d'escudos)
1984	2 265	4 993
1985	4 323	9 717
1986	2 745	7 800
1987	3 380	11 047
1988	3 741	12 909
1989	4 633	19 147
1990	4 147	25 012
1991	2 970	19 768
1992	1 838	12 452
1993	2 159	15 056
1994	1 234	8 773
1995	1 317	9 679

Source: INH

Tableau 11 - Caractérisation du programme de l'INH pour les Coopératives de Construction et d'Habitation Economique

Objectif financement	Législation applicable	Institution qui assure le financement	Délais maximum	Montant max. en % du coût	Taux d'intérêt contractuel	Bonifications	Caractéristiques techniques de l'habitation	Règles de financement à l'acquisition
Construction-propriété individuelle	D.L. 264/82, du 08.07 D.L. 349/83, du 30/07 Arrêté 930/83, du 18.10 Arrêté 859/84, du 5.11 Arrêté 308/88, du 12.05	INH CGD CPP MG	3 ans - prorogation possible de 2 ans	100%	22,50 %	1/3 du taux d'intérêt de référence pour les jeunes, plus 1/6 du taux d'intérêt	Arrêté 828/88, du 29.12	D.L.328-B/86, du 30.09 D.L. 224/89, du 05.07 Arrêté 362/87 du 02.05 Arrêté 816-A/87, du 30.09 D.L. 145/97 Arrêté 500/97 D.L 328-B/86 du 30.09
Court terme	D.L. 419/89, du 30.11 D.L. 183/92, du 22.08 D.L 162/93, du 7.05							
Système de location par les coopératives	D.L 163/92, du 5.08	Idem						
Construction et acquisition - propriété collective	D.L. 75/85, du 25.03 D.L. 477/85, du 12.11 Arrêté 164/85, du 25.03 D.L. 419/89, du 30.11	INH CGD CPP MG	25 ans, plus 2,5 ans pour la construction	100% pour la construction 95% pour l'acquisition	22,50%	1/3 du taux d'intérêt de référence pour les jeunes, plus 1/6 du taux d'intérêt	Arrêté 828/88, du 29.12	
Long terme								
Acquisition de terrains et mise en place d'infrastructures	Arrêté 367/87, du 04.05 D.L. 385/89, du 08.11	INH	2 ans - porogation possible d'1 an, 2 ou 4 ans s'il s'agit de contrat/ programme (+ 250 logements)	80% de la valeur du terrain	22,50%	1/3 du taux d'intérêt de référence		
Construction d'équipement social garages et espaces commerciaux	Arrêté 302/88, du 12.05 Arrêté 371/97	INH	3 ans	50% de la valeur de l'équipement social		22,50%		

Tableau 12 - Caractérisation des programmes de l'INH - Logements à coûts contrôlés et programmes de réhabilitation

Promoteur	Objectif du financement	Législation applicable	Institution assurant le financement	Délais maximum	Montant max en % du coût	Taux d'intérêt contractuel	Bonifications	Caractéristiques techniques de l'habitation	Règles de financement
Municipalités	Acquisition de terrains et/ou mise en place d'infrastructures	D.L. 6/84, du 06/01 D.L. 393/84, du 24/12 Arrêté 987-A/84, du 28/12 D.L. 105/88, du 30/03	INH CGD CPP MG	3 ans pour l'acqui. de sols pour la constr. imméd. 5 ans pour l'acqui. d'infrastruct. des sols pour constr. imméd. 15 ans pour l'acqui. du sol et réserve urbanist. 2 ou 4 ans si contrats/progr. (+ 250 logem.)	190 contos par logements 80% de la valeur du terrain	22.50%	4.50% les 3 premières années et une réduction de 1% les années suivantes 1/3 du taux d'intérêt de référence		
Municipalités (mais aussi Asso. de Municipalités, entreprises municipales ou inter-municipales, insitutions privées d' action sociale et autres)	Construction destinée à la location Long terme	D.L. 110/85, du 17/4 Arrêté 221/85, du 14/4 D.L. 336/85, du 11/9 D.L. 480/85, du 31/10 D.L. 366/86, du 31/10 D.L. 226/87, du 6/6 D.L. 225/88, du 28/6	INH	Vingt cinq ans plus 2,5 années pour la construction	100% pour construction 80% pour l'acquisition	22.50%	60% du taux d'intérêt de référence	Arrêté 828/88 du 29/12	80% du valeur maximum des habitations D.L. 328-B/8 du 30/9 D.L 224/89 du 5/7 Arrêté 362/87, du 2/5
	Construction destinée à la vente Moyen terme	D.L. 220/83, du 26/5 Arrêté 860/84 du 15/11 D.L 222/84, du 5/7	INH CGD CPP MG	A fixer par les entités qui assurent le financement en accord avec la nature et l'objectif des opérations	100% pour la construction 85% pour l'acquisition	22.50%	1/3 du taux d'intérêt de référence	Arrêté 828/88 du 29/12	

Tableau 12 (Suite)

Promoteur	Objectif du financement	Législation applicable	Institution assurant le financement	Délais maximum	Montant max en % du coût	Taux d'intérêt contractuel	Bonifications	Caractéristiques techniques de l'habitation	Règles de financement
Municipalités	Récup. d'immeuble dégradé (PRID)	D.L. 449/83, du 26/12 D.L. 386/84, du 5/12 Arrêté 373/86, du 21/7 Arrêté 889/84, du 5712 D.L. 4/88, du 14/11	ING CGD CPP MG	10 ans	750 contos par logement	22.50%	Municipalités 11% Privés 9%		Arrêté 914/92, du 22/9
Municipalités et privés	Récup. d'habitation louées (RECRIA)	Arrêté 182/88 du 24/3 Arrêté 914/92 du 22/9	IGAPHE Municipalités		15% à 82,5% de la valeur totale des travaux; 50% de la valeur des terrains et leurs infra-structures; 50% de la valeur des chantiers; 50% des logements (dans le cas où ils ont été acquis par les municipalités)				D.L. 385/89, du 8/11 D.L. 150-A/91, du 22/4 D.L. 220/83, du 26/5 Ainsi que celui établi par le CDH
Municipalités des Aires Métropolitaines de Lisbonne et Porto	Programme spécial de relogement (PER) (pour les populations vivant dans baraquements et hab. dégradées)	D.L. 163/93, du 7/5 Loi 34/96, du 29/9 D.L. 272/93, du 4/8 Arrêté 782/93, du 6/9 Arrêté 775/93, du 3/9	INH IGAPHE						
	Programme de construction d'habitations économiques (PCHE) destinées à la location ou à la vente	D.L. 164/93, du 7/5 Arrêté 766/93, du 4/8 Arrêté 717/93, du 4/8 D.L. 166/93, de 7/5 (régime d'aide au loyer) D.L. 167/93, de 7/5 (régime de propriété "resolúvel")							

Tableau 12 (Suite)

Promoteur	Objectif du financement	Législation applicable	Institution assurant le financement	Délais maximum	Montant max en % du coût	Taux d'intérêt contractuel	Bonifications	Caractéristiques techniques de l'habitation	Règles de financement
Entreprises Privées	Construction destinée à la vente à court terme ou à la location	D.L. 39/89, du 1/2	INH CGD	3 ans porogeables de 2 ans	80% de la valeur globale du chantier	22.50%	1/3 du taux d'intérêt de référence	Arrêté 828/88 du 29/12	D.L. 328-B/86 du 30/9
		D.L. 236/85, du 5/7							
ou IPSS	Acquisition et/ou mise en place d'infrastructures du terrain	D.L. 165/93, du 7/5	CPP MG	2 ans prorogeable d'une année supplémentaire	80% de la valeur global de l' "emprendimento"	22.50%	1/3 du taux d'intérêt de référence		D.L. 224/89, du 5/7
		D.L. 166/93, du 7/5							
C.D.H.	Construction d'équipements sociaux	Arrêté 367/88, du 10/5	INH	3 ans	50% de la valeur de l'équipement social				Arrêté 322/87, du 2/5
		D.L. 385/89, du 8/11							
		Arrêté 302/88, du 12/5	INH						Arrêté 816-A/87 du 30/9
		Arrêté 320/89, du 4/5							Arrêté 229-B/89 du 18/3
									Arrêté 150-A/91 du 22/4
									D.L. 166/93, du 7/5

Résultat de la trajectoire erratique des politiques menées par l'État en ce qui concerne les coopératives, la situation actuelle peut se caractériser ainsi :

- 1 - Changement de l'idéal du "Movimento Cooperativo Habitacional" MCH (Mouvement Coopératif d'Habitation). Les classes sociales qui ont aujourd'hui recours à la formule des coopératives ne sont plus les classes sociales défavorisées, à qui convenait, en principe, le mode de production coopératif.
- 2 - Quant à l'idéologie, l'esprit coopératif a disparu, remplacé par une conception d'organisation du type "coopérative-entreprise" (c'est-à-dire, droit coopératif et modèle de gestion selon la logique des entreprises immobilières privées). La gestion étant professionnalisée selon le modèle des entreprises, les cadres techniciens et les dirigeants sont désormais rémunérés. Certaines tâches, comme la gestion des copropriétés sont attribuées à des entreprises privées ou à des associations de copropriétés sans rapport avec la coopérative. Les coopératives – jusque là repliées sur elles-mêmes – font de la publicité pour leurs propres chantiers afin de conquérir des "adhérents associés" comme s'il s'agissait d'une affaire immobilière courante.
- 3 - Désormais sans lien avec l'INH, les adhérents ont le pouvoir de négocier leur position sur la liste d'attente ou de vendre les logements dans la phase qui précède la construction ("vendre sur plan"), adoptant les attitudes de spéculation typiques de n'importe quelle promotion d'habitation non coopérative.
- 4 - Les difficultés d'accès au sol public et l'absence de mécanismes efficaces (financiers ou autres) pour la participation aux dépenses d'achat de terrain pour les promotions coopératives, conduisent celles-ci à adopter des stratégies d'acquisition de terrain identiques à celles du marché. Ainsi, l'incidence du coût du sol sur le prix total de l'habitation augmente de façon exponentielle. Le coût de revient du logement coopératif tend à rejoindre celui de la promotion privée, même si la différence reste sensible, comme on le souligne plus loin.
- 5 - La pénurie croissante de terrains à prix acceptables, localisés là où les carences de logements se font sentir, fait que les coopératives cherchent le sol de plus en plus loin de leur secteur d'influence. Les dépenses sociales de cet éloignement – bien qu'il permette l'acquisition de terrains à prix plus bas – rendent souvent ces endroits inaccessibles aux classes sociales dont le pouvoir de mobilité est réduit (d'autant plus qu'ils ne sont pas bien desservis par les transports en commun).
- 6 – Le territoire national étant progressivement couvert par les PDMs (Plans Directeurs Municipaux) à partir des années 90 – instruments efficaces dans la délimitation du sol urbanisable au niveau municipal – la pratique courante de soutien aux coopératives par les municipalités, est devenue impossible. En effet, avant la définition, par les PDMs, des périmètres du sol à urbaniser, la municipalité achetait les terrains à bas prix, (les propriétaires n'ayant pas la notion des valeurs pour la construction ni même l'information précise sur la possibilité d'urbaniser) et cédait ces terrains (ou en faisait la transaction) aux coopératives à des prix symboliques. À la suite de l'approbation des PDMs et de la consécutive définition du sol destiné à l'urbanisation, une forte tendance spéculative s'est déclenchée.

Une fois réglementées les zones urbanisables, la situation change de façon drastique. Au même moment, on constate des valorisations croissantes des prix du foncier.

7 - Cette situation est aggravée par le fait que la loi ne prévoit pas de régime spécial pour l'expropriation des terrains destinés à la production de logements coopératifs. La loi générale des expropriations en vigueur au Portugal, même en évoquant l'argument de "l'utilité publique" (applicable aux CHE's) favorise l'établissement de prix d'expropriation au niveau des prix courants dans le marché. Une telle situation a empêché les municipalités de constituer une bourse de terrains publics municipaux qui, en fonction de critères à définir, pourrait favoriser les coopératives dont la production est destinée aux classes sociales moins solvables.

La ville de Lisbonne constitue, à ce titre, une exception. En effet, la ville possède d'énormes réserves de sol publique urbanisable, ce qui pourtant n'est pas synonyme d'un soutien ferme à la promotion coopératif. La municipalité de Lisbonne a jusqu'ici utilisé ces réserves de terrains pour régler l'expansion urbanistique (espaces publiques, voirie, etc.), pour mettre en route les nouveaux programmes de la politique d'habitation, comme le PER, pour construire de grands ensembles d'habitation sociale, financés par l'INH (Contrats de Développement d'Habitation), pour vendre des parcelles aux privés, après l'approbation des Plans de Détail, etc. La mairie de Lisbonne a aussi sa propre entreprise d'urbanisation - l'EPUL : Entreprise Publique d'Urbanisation de Lisbonne. Ces priorités n'empêchent pas l'accord, *strictement ponctuel*, de partenariat avec les coopératives.

8 - Le régime de "Inquilinato Cooperativo" (Location Coopérative) bien que légalement prévu dès 1974, n'a jamais bénéficié d'aucune aide spéciale (déductions fiscales et, surtout, lignes de crédit bonifiées).

9 - "Caixa Poupança Cooperativa" (Caisse d'Épargne Coopérative) – l'absence d'un instrument financier adapté à la captation de l'épargne et son investissement dans les projets coopératifs, est un obstacle significatif au développement et à la consolidation des coopératives d'habitation.

En réalité, à l'heure actuelle, les coopératives sont assez loin des idées socialisantes de leurs fondateurs. La restructuration du mouvement coopératif, ayant été imposé par les conditions structurelles du marché du logement, n'a pas eu les conditions nécessaires pour réévaluer les voies à suivre.

De fait, en donnant à ses adhérents le droit de propriété des logements la coopérative ne peut pratiquer des plans de financement différenciés comme elle le faisait avant, à ceux qui optaient pour la propriété collective – sous couvert du D.L. 268/78 – avec ceux de ses adhérents les moins solvables qui se voient ainsi exclus des projets. Les restrictions imposées par l'INH quant aux surfaces des logements, éloigne aussi les adhérents les plus riches qui exigent de plus amples espaces habitables. Ce fait a conduit les coopératives à l'alternative des recours propres, ou de la banque privée, pour pouvoir échapper aux restrictions et attirer ainsi les classes sociales plus solvables, permettant aux coopératives de continuer leur activité de construction.

Selon une enquête réalisée par le INSCOOP en 1996, 77% les logements construits par les coopératives ont eu un financement bonifié jusqu'en 1990. Seuls 58% ont compté avec l'aide publique de 1990 à 96.

Les difficultés de financement imposées par l'INH ont été les principales responsables du changement des sources de financement. Surtout en matière de limitations des dimensions des logements, de prix de construction et vente¹⁸, de non financement des garages, réparations extérieures des chantiers et équipements sociaux et commerciaux¹⁹.

Constituée dans les années 70 par les populations ouvrières, l'administration publique et les services, la population coopérative s'est progressivement déplacée vers les classes socio-économiques moyennes et moyenne aisée – fonctionnariat supérieur, professions libérales, cadres moyens et supérieurs.

Les années 80 furent les années d'or des coopératives. A ce moment là, elles représentaient 10% du total des logements construits dans le pays, et 70% de l'ensemble des habitations à coûts contrôlés.

La conjoncture économique nationale – marquée par une période d'expansion économique – a facilité l'épargne pour le logement en partie canalisée vers les coopératives qui ont connu alors un "boul" constructif.

Lors de la décennie suivante, les conditions économiques se sont modifiées, surtout pour les familles aux revenus faibles. Ceci s'est répercuté sur les coopératives ; créant des problèmes de gestion à beaucoup d'entre-elles. Ainsi actuellement, les coopératives comptent près de 3-4% du total des logements construits et 50% des habitations à coûts contrôlés.

Un autre problème est venu aggraver la situation des coopératives ces dernières années ; en effet, la taxe spéciale de 5%, en vigueur pour la construction coopérative (CHE's et autres coopératives) ne s'applique plus maintenant qu'aux programmes d'habitations à coûts contrôlés. La réalisation de ce type de programmes est actuellement freiné par la pénurie de terrains, l'aggravement de la spéculation foncière.

Les autres cas (coopératives non sujettes aux régimes de coûts contrôlés) s'acquittent d'une TVA normale de 17%, ce qui pourrait contribuer à freiner, à moyen terme, la dynamique des coopératives, puisque les dépenses de celles-ci tendent à se rapprocher de celles des entreprises privées. Cette tendance potentielle de freinage n'est pas encore suffisamment visible comme on le verra par la suite.

Cette situation désavantage les coopératives face aux entreprises de construction. En effet, les promoteurs et les constructeurs peuvent déduire une grande partie de la TVA des matériaux et finissent par avoir des dépenses inférieures à celles des coopératives. De plus celles-ci ne font que sous-traiter des travaux (elles ne construisent pas par leurs propres moyens). Ainsi les coopératives paient, en dernière instance, 17% de TVA sur le coût de la main d'œuvre et des matériaux, alors que les entreprises ne paient de TVA que sur les matériaux (cette valeur étant en plus déductible).

18 Notons que l'arrêté 500/97 a permis l'actualisation des paramètres des domaines et des dépenses finançables par l'Etat.

19 Situation changée récemment par l'arrêté 371/97 qui accorde des financements à cet usage.

En ce qui concerne la capacité promotionnelle, les données disponibles pointent vers une nette progression de la production annuelle par les coopératives. Le maximum annuel de production ayant été atteint en 1993 avec 8 723 logements.

La participation de la promotion coopérative dans la production nationale a progressivement augmentée au fil des années, dépassant 12% en moyenne par, dans la période de 1990-1996 (tableau 13) et représentant environ 50% du total des logements construits à coûts contrôlés. Cependant cette augmentation s'est faite grâce à la "promotion libre", donc sans recours au coûts contrôlés, comme le prouve les données du tableau 10. Les chiffres de ces deux tableaux démontrent que les coopératives d'habitation font preuve d'un grand dynamisme parvenant à braver les difficultés dont le secteur a souffert, grâce à une gestion adaptée et aux efforts de leurs dirigeants. Beaucoup de ces coopératives ont réussi à se forger *une image de marque* auprès des populations locales comme le confirme d'ailleurs l'augmentation du nombre d'adhérents au sein des coopératives et les prix décernés par l'INH pour plusieurs de leurs projets.

Tableau 13 – Participation des coopératives dans la production nationale d'habitation.

Période	Moyenne totale (logements/année)	Moyenne coopérative (logements/année)	% Coopératives
1976-79	33 932	800	2,4
1980-84	39 242	2 842	7,2
1985-89	43 197	4 632	10,8
1990-96	61 864	7 517	12,2

Si au début du mouvement, la préoccupation dominante était de construire des logements à des prix accessibles pour tous les adhérents, les coopératives commencent progressivement à s'inquiéter de l'aspect qualitatif des chantiers : il s'agit de construire mais pas n'importe comment. On construit alors des cités dont l'équilibre en termes de conception architecturale et d'intégration urbaine²⁰ est remarquable, avec des projets qui intègrent des commerces, ainsi que des équipements sociaux et sportifs.

Dans les années 90 surgissent aussi les "Uniãoes de Cooperativas" (Unions de Coopératives) formées par des coopératives qui délèguent à ces *Unions* la promotion de la construction de programmes intégrés d'habitation coopérative, destinées aux membres des coopératives associées. Ces initiatives inter coopératives comprennent des projets d'une plus grande échelle, que chaque coopérative, individuellement, ne serait pas en mesure de développer - c'est le cas, à Porto, de la "Cidade Cooperativa da Prelada" (la Ville Coopérative de Prelada - 591 logements) et à Maia, la "Cidade Cooperativa da Maia" (Ville Coopérative de Maia) (147 logements) ; il s'agit, dans les deux cas, d'ensembles qui incluent une zone commerciale importante, des équipements sociaux et sportifs ; d'autres "Uniãoes" (Unions) se

²⁰ Dans le cas de Porto et sa banlieue on peut citer les exemples positifs des cités des coopératives : Sete Bicas, na Sra da Hora (Carrical, Barranha et Azenha de Cima), de la coopérative Maôs-à-Obra à Rio Tinto ou encore la Nortecoop à S. Mamede de Infesta, à Maia.

constituent pour la promotion des programmes de logements pour l'Expo 98 à Lisbonne (UNIEXPO 146 logements et UNITAGUS 82 logements) et à Oeiras (banlieue de Lisbonne) (UNIOEIRAS 300 logements), pour la construction de logements de haut standing (tableau 14).

Beaucoup de ces Unions ont été créées à travers des protocoles entre la FENACHE et les autorités locales, ces dernières s'engageant à céder des terrains pour la construction aux coopératives qui intègrent les Unions.

Au-delà de l'efficacité organisationnelle des Uniões de Cooperativas et des grandes coopératives (en ce qui concerne la capacité de gestion, l'obtention d'économies d'échelle, etc.) il est aussi vrai qu'une partie croissante du dynamisme du mouvement coopératif se doit à l'émergence de "micro-coopératives" qui prolifèrent dans des segments de marché spécifiques : il s'agit, surtout, de l'utilisation de la formule coopérative pour l'achat, le lotissement et, parfois, la construction de petits ensembles de maisons uni familiales destinées à des familles de la classe moyenne. Les réseaux des coopérateurs s'établissent par des liens de parenté, d'amitié, de relations professionnelles, etc. On peut inclure ici plusieurs exemples de résidences secondaires ou tout simplement d'investissement immobilier, particulièrement attrayant dans un contexte de baisse progressive de la capitalisation des dépôts (condition préalable à la récente adhésion du Portugal à l'Euro) et de l'instabilité boursière.

Tableau 14 – Activité des Unions de Coopératives d'Habitation - 1996

Districts	Logements construits	Logements en construction
Faro	0	130
Lisboa	1194	257
Porto	819	27
Setúbal	0	15
Total	2013	429

2 - L'organisation actuelle du mouvement coopératif

Avec l'augmentation du nombre de coopératives – à partir de 1976 – surgit le besoin de structurer et d'organiser le MCH (Movimento Cooperativo Habitacional), organisme qui accueille toutes les coopératives d'habitation, dans l'objectif de renforcer le pouvoir de revendication des coopératives d'habitation auprès du pouvoir central et local.

De 1976 à 1978 sont réalisées quatre rencontres nationales des coopératives d'habitation. Le premier congrès du MCH a lieu en 1979 et c'est le moment de la naissance d'une nouvelle structure, à savoir, le SENACHE (Secretariado Nacional das Cooperativas de Habitação Económica) - un organisme qui

regroupe, uniquement, les CHE's. Dans la région nord, naissent les Unions de Coopératives CHESNORTE et COOHABINORTE²¹ ayant un objectif commun : la coordination des activités des coopératives de la région nord du pays.

Le deuxième congrès du MCH a lieu en 1980. En décembre de la même année, la FENACHE (Federação Nacional das Cooperativas de Habitação Económica) est créée sous la forme juridique d'une association. Ce nouvel organisme remplace le SENACHE, créé lors du précédent congrès, en 1979.

De 1980 à 1988 quatre autres congrès du MCH sont réalisés. C'est cependant le dernier, le Ve congrès, qui a le plus directement contribué à l'organisation de la fédération (FENACHE). Au cours de ce congrès, des Délégations Régionales se sont constituées. Leur objectif était de répondre localement aux besoins des coopératives.

Avec la création de l'HABIMENTO (Union pour le Développement de l'Habitation) – structure créée au sein de la délégation nord de la FENACHE et exclusivement tournée vers le soutien technique – la CHERNORTE et COOHABINORTE cessent d'exercer toute activité.

La FENACHE s'est aussi transformée en une structure centralisatrice des coopératives, représentant 125 CHE's²². Plus récemment (dans les années 90 la FENACHE intègre aussi des sociétés prestataires de services complémentaires à l'habitation, créés entre temps, comme le "MCH turismo"²³ (MCH tourisme) et le "MCH seguros" (MCH assurances), ce dernier proposant des assurances multirisques : assurance vie et santé pour les coopératives et leurs adhérents.

La FENACHE a toujours cherché à dynamiser diverses structures de soutien et à encourager les initiatives pour la divulgation du MCH. Elle fait aussi partie de structures internationales liées au mouvement coopératif, comme le Comité Européen de Coordination du Logement Social ou l'Alliance Internationale des Coopératives.

D'autre part, la FENACHE s'est aussi intéressée à la formation des dirigeants et des cadres techniques des coopératives. Elle a organisé à cette fin, des actions de formation et a créé en 1989 un centre d'études des coopératives d'habitation (Centro de Estudos do Cooperativismo Habitacional).

La FENACHE, dans le cadre de sa politique de collaboration avec le pouvoir local, a établi des protocoles avec les mairies pour la construction de logements par les coopératives. Avec ces protocoles les mairies mettent des terrains à la disposition des coopératives et reçoivent un pourcentage de l'aire de construction en contrepartie.

21 Ces deux unions n'ont pas reçu un très bon accueil, provoquant des divisions entre les coopératives. Ainsi, certains des dirigeants ont fait remarquer le besoin de créer une structure unique, qui au-delà de la représentation politique, pourrait dispenser un service technique aux coopératives lui étant affiliées.

22 D'après les données de 1991.

23 Entreprise dont les objectifs sont la construction de structures touristiques, réalisés en association avec les grands promoteurs du tourisme social et associatif européen. Ces projets sont intégrés dans le consortium "Eurovillages".

Porto (et sa banlieue) a signé certains de ces protocoles, notamment les mairies de Matosinhos et de Porto, en 1988, et la mairie de Gondomar, en 1993 (dans le cas de Gondomar on prévoit la construction de 428 logements).

Un autre type de structure est également apparu dans les années 90 : les "União de Cooperativas" (Unions de Coopératives) dont l'objectif était de mener à bien, des opérations d'une plus grande échelle.

L'union présente de nombreux avantages : elle simplifie tout le processus technique de promotion, approbation et construction. Il n'existe qu'un seul projet-type et non plusieurs projets promus par différentes coopératives. Ce projet unique garanti néanmoins à chacune des coopératives de l'Union, le nombre de logements correspondant à la demande qu'elles sont capables de satisfaire. La construction de l'union permet aussi l'exécution de projets plus ambitieux, qui incluent des équipements complémentaires au logement et qui sont souvent inaccessibles pour une seule coopérative.

Le cas le plus connu dans la région de Porto et sa banlieue est la "Cidade Cooperativa da Prelada"²⁴ (Ville Coopérative de Prelada, à laquelle nous avons déjà fait référence) constituée par 591 logements.

Dans le concelho de Maia (banlieue de Porto) la Ville Coopérative de Maia constitué par la CooperMaia, Nortecoope et Maiacoope, est apparue en 1990. Dans la "Quinta du Meilão" ont été construits (et terminés en 1994) 147 logements financés par l'INH.

L'UCHA (Union de Coopératives d'Habitation, UCRL) constituée par les coopératives de Sete Bicas, Sete, Habece, Nortecoope et Agua Viva a construit, à Matosinhos, 80 logements (terminés en 1995) ainsi qu'un ensemble de magasins. Cette union a le projet de construire 600 logements dans certaines *freguesias* de Gondomar et Porto.

Le groupe Nortecoope – dont le siège se situe à Matosinhos – s'est constitué en 1991. Il se compose des coopératives de Nortecoope, Manucoope, Paredecoope, Matosinhoscoope, Maiacoope, Felgueirascoope, Guimarãescoope et Portocoope. Il a à son actif 857 logements et le projet d'en construire encore 214.

On compte plusieurs unions de coopératives dans l'Aire Métropolitaine de Lisbonne :

- L'union "METROPOLIS" constituée en 1996 comprenant les coopératives Aerocasa, Casasimples, Coopal, Coovive, Lar Ferroviário, Marvi, NHC, T3 Unidos de Ameixoeira et Imojovem. Elles comptent 489 logements en construction sur un total de 2 731 prévus dans la localité de Quinta do Lactario et 216 dans celle de Quinta do Leal (Lisbonne) selon un protocole signé par la mairie de Lisbonne et la FENACHE.

²⁴ Inaugurée par le Président de la République en juillet 1993.

- L'union "Cité Coopérative de Casalinho da Ajuda", constituée en 1995 comprenant les coopératives de Caselcoop, Coovive, Coopemi, NHC, T3 et U. Ameixoeira qui a le projet de construire 110 logements à Casal da Ajuda, 30 logements à Cruzeiro et 27 logements à Memória (Lisbonne), selon un protocole signé entre la mairie de Lisbonne et la FENACHE.

- L'union "Cité Coopérative de Vale Formoso de Cima" constituée en 1995, comprenant 23 coopératives, prévoyant la construction de 800 logements, selon un protocole signé entre la mairie de Lisbonne et la FENACHE.

- L'union "Cité Coopérative de Casal de Cambra" constituée en 1990, comprenant les coopératives de Caselcoop, Chesmas, Habidignan NHC et Tempo Novo. Elle a à son actif la construction de 350 logements.

- L'union "Unioeiras" constituée en 1996, qui compte 300 logements en construction dans le Taguspark, à Oeiras.

Des unions de coopératives sont également apparues dans le cadre de l'urbanisation de l'aire d'intervention de l'Expo 98 à Lisbonne :

- L'UNIEXPO constituée en 1996, comptant 69 logements construits et plus de 77 en cours de construction.

- L'UNITAGUS constituée en 1996, comptant 82 logements à son actif.

Il existe aussi quelques unions de coopératives dans les districts de Beja (région centre), Faro (sud) et Setúbal. Elles comptent 145 logements construits et en prévoit plus de 2 414.

3 - Potentiel et faiblesse du secteur coopératif

Le présent diagnostic montre aussi que le secteur coopératif a un potentiel et des caractéristiques qui le vouent à un rôle fondamental dans une politique de logement dynamique et innovatrice, qualités fondamentales pour rendre possible l'accès à un logement de qualité et à prix avantageux pour les strates de la population aux revenus modestes²⁵ (surtout s'ils disposent des indispensables – et viables – aides institutionnelles).

En réalité, les coopératives disposent de cadres expérimentés dans la promotion de l'habitation ; une partie de ces cadres travaillent toujours en régime de volontariat ; les coopératives ont de bonnes relations avec les municipalités qui reconnaissent leur importance dans la promotion du logement pour les secteurs moins favorisés de la population ; elles possèdent un potentiel important d'épargne-

²⁵ Notons que les coopératives ont démontré leur intérêt pour la dynamisation du marché de la location sociale, pour la participation au PER (Programme Spécial de Relogement), pour la réhabilitation urbaine et pour la construction de logements pour les groupes spécifiques: personnes isolées, jeunes étudiants et personnes âgées.

logement, et le processus de promotion coopératif garantit une meilleure adéquation entre la conception du logement et les besoins des familles. On peut souligner aussi le fait que la coopérative permet une gestion adaptée de son parc d'habitation - grâce à la participation des habitants depuis la phase de conception du projet, le programme des logements, les matériaux utilisés, la définition du type d'équipements à installer sur place - ainsi que des espaces extérieurs et des équipements, facteurs décisifs pour l'entretien des quartiers.

A un moment où l'on évoque souvent la qualité de l'espace construit, relevant les aspects négatifs, surtout des nouvelles aires à prédominance résidentielle des périphéries urbaines, il faut souligner la qualité urbaine de certains ensembles résidentiels promus par les coopératives. On y est parvenu à un équilibre entre l'espace résidentiel (avec une qualité architecturale remarquable) et l'implantation d'équipements de loisirs, et de quelques activités économiques.

Les coopératives possèdent une capacité de 10 000 à 12 000 logements par an, elles présentent des dépenses de 15 à 20% inférieures aux autres secteurs de la promotion du logement, elles ont une implantation géographique décentralisée avec possibilité de développement territorial adaptable à des partenariats avec les mairies.

Les coopératives détiennent près de 12 000 logements au stade de projet et disposent de terrains sur lesquels on pourrait construire près de 13 000 logements. Cependant, cela ne suffit pas pour répondre à la demande de tous les adhérents qui sont, actuellement, près de 33 000 à attendre un logement coopératif. Sachant que la bureaucratie et les permis de construire sont extrêmement pesants et longs, les chiffres mentionnés ci-dessus indiquent une rupture dans le rythme de la construction dans les prochaines années.

Les coopératives ont aussi un rôle actif dans la création d'emploi : la formation de cadres dirigeants, de techniciens pour l'aide à la construction, à la fiscalisation et à la gestion des travaux, du personnel lié au fonctionnement des équipements existants dans les quartiers (crèches, écoles maternelles, équipements sportifs, etc.) et à leur entretien.

Cependant, malgré cet important potentiel il subsiste des fragilités qui peuvent compromettre l'avenir de l'activité des coopératives et même en discréditer leurs principes :

- le manque de terrains. Le terrain est un facteur capital pour la promotion coopérative puisque, son poids dans le prix de revient des constructions, est de l'ordre de 20 à 25% (dans le cas de terrains acquis directement par les coopératives). Cette situation est insupportable pour les CHE's bien que la législation récente comprenne des lignes de crédit pour l'acquisition et la mise en place d'infrastructures des terrains. Mais les prix spéculatifs, actuellement pratiqués dans les zones urbaines, ont contraint les coopératives à promouvoir de nouveaux chantiers à des endroits de plus en plus éloignés de leur lieu d'implantation géographique, provoquant l'abandon de nombreux adhérents. Remarquons aussi que

la majorité des terrains existants qui étaient attribués aux coopératives sont, soit épuisés, soit destinés à être canalisés vers les PER (Programme Spécial de Relogement) dans les zones métropolitaines de Lisbonne et Porto, programme qui vise l'éradication des bidonvilles et d'autres logements précaires.

- des insuffisances au niveau de la formation professionnelle des cadres dirigeants, techniciens et administratifs.
- la lourde fiscalité (impôt sur la transmission de biens immeubles, contribution foncière et impôts locaux, TVA, et autres taxes administratives).
- la bureaucratisation excessive des permis de construire.
- l'absence de soutien à la création d'un système de logement locatif.
- l'absence de cadre de financement/gestion intégré des équipements sociaux, culturels et sportifs, des garages. Situation récemment changée par D.L. 371/97.
- les paramètres rigides quant aux dimensions des logements et aussi quant aux coûts de construction financés par l'État, récemment changés par l'arrêté 500/97²⁶ (voir les annexes), accordant d'avantage de flexibilité aux paramètres d'accès au financement du logement à coûts contrôlés et son adéquation aux conditions économiques et sociales réelles. Ceci permettrait aux coopératives de mieux satisfaire les exigences en termes de dimensions, de prix et de qualité recherchées, ainsi que l'accès des strates de la population qui ont été, jusqu'ici, exclues du logement coopératif.

En ce qui concerne le financement, les coopératives peuvent demander des emprunts allant jusqu'à 80% du coût du projet. Dans le cas de la propriété collective, elles bénéficient d'un taux d'intérêt de 6,90% contre un taux de 8,55% pratiqué jusqu'à présent. Dans le cas de la construction pour la propriété individuelle, elles bénéficient d'un taux de 7,1% alors que le taux antérieur était de 9,3%. Pour l'acquisition de terrains et la construction d'infrastructures, le taux d'intérêt passe de 8,55% à 7,13%. On concède ainsi aux coopératives une taxe préférentielle qui passe de 8,02% à 6,92%. La nouvelle législation a aussi supprimé la commande de travaux par appel d'offres public.

Le coût de la construction a été actualisé à 56 200 escudos au m² puisque l'habitation à coûts contrôlés implique un prix de vente limité au double du prix moyen de construction. L'actualisation du coût de construction défini permet de considérer qu'un logement avec une surface de 100 m² aura un coût de revient d'environ 12 000 000 escudos. Pour les surfaces globales des ensembles construits, la loi prévoit une marge de variation de 3% qui ne peut pas dépasser, par logement, une augmentation de sa surface qui soit supérieure à 10%. La surface brute (celle-ci exclut les espaces de rangement, les entrées, les garages et les pièces réservées à la copropriété) prévue par logement peut, elle aussi, dépasser les limites réglementaires de 7% ; la partie du financement correspondant à ce surcoût ne pouvant toutefois bénéficier, dans ce dernier cas, d'une bonification.

Ces conditions pourraient permettre une nouvelle impulsion du logement coopératif, si on résolvait le principal problème structurel du secteur : le manque de terrains à des prix accessibles pour la construction de logements.

Ce problème ne pourra être dépassé à moyen terme que si les mesures politiques - réclamées depuis longtemps - concernant les sols, sont prises de manière urgente :

- au niveau des PDMs : définir les domaines de développement urbain prioritaire, en établissant le droit de préférence de l'Administration et en prévoyant des mesures annuelles et progressives de pénalités fiscales pour les propriétaires ne mettant pas de terrains sur le marché.

- altération du code des expropriations en ce qui concerne les paramètres de valorisation et d'évaluation des terrains expropriés.

- réglementation et mise en place des sociétés mixtes d'urbanisation régionale ou locale

- réglementation et encouragement au développement du marché de l'hypothèque des terrains.

Il est indispensable de mettre à la disposition des programmes pour le logement, des terrains aux infrastructures nécessaires, à des prix ne dépassant pas 15% des dépenses totales des maisons.

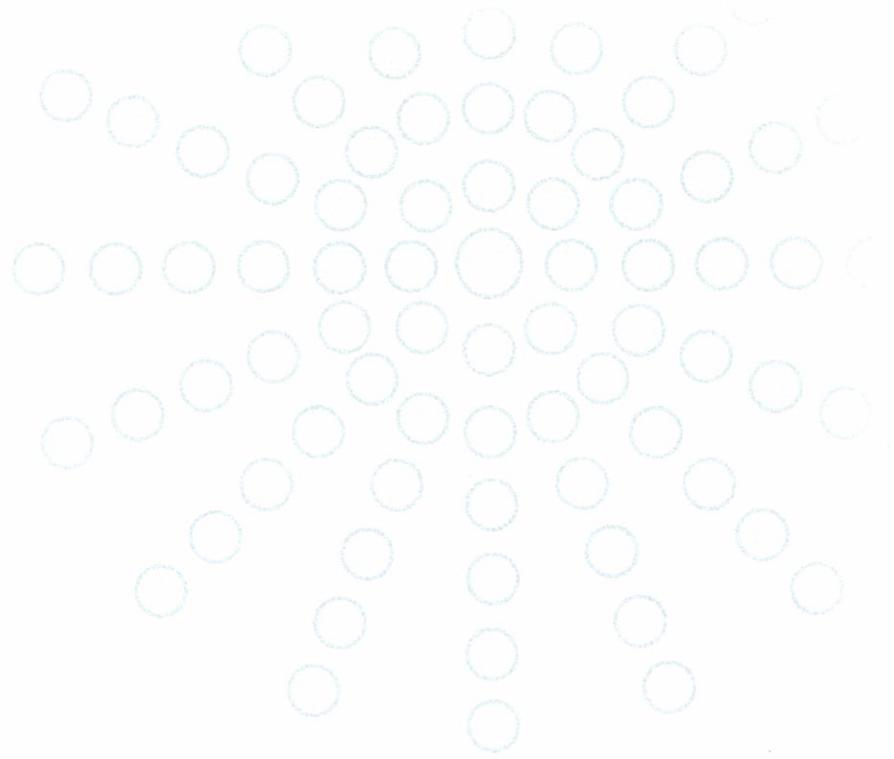
Il semble aussi urgent de créer des conditions favorables à la promotion de la location coopérative. Cette voie apparaît comme la seule capable de proposer l'accès au logement pour les jeunes et les catégories de la population aux revenus les plus modestes.

Le nouveau code des coopératives (loi 51/96) contrairement au précédent, rend explicite les sept principes de base que doivent suivre les coopératives : adhésion volontaire, gestion démocratique par les membres, participation financière des membres, autonomie et indépendance, éducation, formation et information, inter coopération et intérêt public.

On admet aussi que les coopératives puissent toucher plusieurs secteurs. Elles peuvent ainsi développer des activités propres à d'autres secteurs – de consommation, production, artisanat, action sociale, culture, etc. – sans remettre en cause leur vocation principale qui est le logement.

Le fait que l'habitation ne puisse prétendre à des financements communautaires constitue aussi une limite pour l'État, contraint à une participation financière nationale dans ce secteur à travers les crédits de son budget, puisque les investissements communautaires sont consacrés à d'autres branches de l'économie, notamment aux infrastructures et aux voies de communication.

Cette situation, ajoutée aux restrictions budgétaires nécessaires pour que le Portugal remplisse les conditions d'entrée dans l'Euro, ont provoqué une réduction des crédits publiques normalement consacrés aux programmes d'habitation sociale.



Troisième partie

Étude de terrain

Les coopératives dans l'Aire Métropolitaine de Porto

La plupart des coopératives de l'Aire Métropolitaine de Porto ont été créées de 1974 à 1978, comme dans le reste du pays.

En termes de localisation, on constate que ce sont les *concelhos* de Porto et Matosinhos qui détiennent le plus grand nombre de coopératives, grâce au soutien de la mairie, notamment en matière d'attribution de terrains, de permis de construire et d'exonération d'impôts locaux.

Quant aux coopératives, on peut classer leurs caractéristiques en deux grandes catégories :

1. les coopératives " survivantes " : actives.
2. Les coopératives inactives.

La première catégorie est parvenue à dépasser les difficultés subies par le secteur, notamment au niveau du financement, de la législation, des permis de construire, de l'attribution de terrains et de la relation avec les entreprises de construction, grâce à une gestion mieux adaptée et aux efforts de leurs dirigeants.

Il s'agit de coopératives très dynamiques ayant entrepris plusieurs chantiers et ayant en réserve plusieurs projets en attente d'être approuvés et financés. Beaucoup d'entre-elles ont réussi à se forger "une image de marque" auprès des populations locales comme le confirme l'augmentation du nombre d'adhérents au sein de ces coopératives et les Prix décernés par l'INH à plusieurs de leurs projets.

Dans cette catégorie, nous pouvons mentionner, entre autres, la coopérative de Sete Bicas²⁷, Mãos-à-Obra²⁸, Nortecoop²⁹, Habece³⁰, Ceta³¹, Santo António das Antas³², Nova Ramalde³³, Favo³⁴, O Telefone³⁵ et Urbicoop³⁶.

La seconde catégorie correspond aux coopératives qui ne sont pas parvenues à s'adapter aux exigences ni aux difficultés du marché de l'habitation et qui disparaissent, ou sont en voie de disparition. Leur activité actuelle est limitée à la gestion des logements construits; en tant que promoteurs, leur action est désormais inexistante.

27 Cette coopérative siège à Matosinhos (près de Porto) et a été récompensée par le prix de l'INH en 1990 et 1991.

28 Coopérative siégeant à Gondomar ; a obtenu le prix de l'INH en 1989.

29 Il s'agit d'une union de coopératives qui fonctionne comme "holding" d'une série de coopératives d'habitation (Portocoop, Maiacoop, Paredecoop, Matosinhoscoop). Leur territoire d'implantation peut se définir au niveau des communes. Quelques autres lui prêtent des services complémentaires (Manucoop : coopérative d'entretien et de construction) siégeant à Matosinhos.

30 Siégeant à Cedofeita, Porto. Elle a obtenu le prix de l'INH en 1995.

31 Siégeant à Aldoar, Porto.

32 Siégeant à Bonfim, Porto.

33 Siégeant à Ramalde, Porto.

34 Siégeant à Matosinhos. Elle a obtenu le prix de l'INH en 1994.

35 Siégeant à Vila Nova de Gaia (banlieue de Porto).

36 Siégeant à Vila Nova de Gaia (banlieue de Porto).

Pour cette catégorie nous pouvons citer par exemple la coopérative d'habitation Novo Rumo³⁷, Nova Aldoar³⁸, la coopérative de construction Apolo XX³⁹, Gente de Amanhã⁴⁰ CHE de la zone de Boavista⁴¹, coopérative Lar da Travagem⁴² et Flor de Gondomar⁴³.

En ce qui concerne les logements construits de 1973 à 1998, on constate que c'est dans l'ensemble des communes de la ville de Matosinhos qu'on trouve le plus grand nombre de logements (4 910), vient ensuite Porto (3 544) et Maia (2 923) (tableau 15).

37 Siégeant à Maia. Elle a cessé toute activité.

38 Siégeant à Aldoar. Elle ne fait plus que gérer des logements déjà construits.

39 Ne fonctionne plus et ne compte qu'un seul édifice de logements à Ramalde, à Porto.

40 Siégeant à S. Mamede de Infesta, Matosinhos. Elle ne fait plus que gérer les logements déjà construits et les équipements qu'elle possède (centre social et complexe sportif polyvalent).

41 Ne fonctionne plus et ne compte qu'un seul édifice de logements à Ramalde, Porto.

42 Ne fonctionne plus depuis 1987. Elle compte 125 logements à S. Cosme, Gondomar.

43 Fondée en 1969, elle ne fonctionne plus. Elle compte 159 logements à Fânzeres, Gondomar.

Tableau 15 – Coopératives dans la zone métropolitaine de Porto. 1973 à 1998

Localisation	Nombre	Logements construits de 1973 à 1998
Gondomar	4	2 048
Maia	7	2 923
Matosinhos	12	4 910
Porto	19	3 544
Póvoa de Varzim	1	208
Valongo	1	214
Vila do Conde	2	73
Vila Nova de Gaia	5	1 753
Total	51	15 673

Source : FENACHE, coopératives et INH

Si on analyse plus en détail la localisation et les caractéristiques des logements au niveau des communes, on remarque Senhora da Hora, à Matosinhos suivie par Aldoar et Ramalde, à Porto. Il s'agit, dans les deux cas, de communes périphériques possédant de vastes zones de terrains vagues, cédés la plupart du temps par "Droit de superficie" (figure juridique qui correspond à un contrat de permission à la construction, valable pour une période de 99 ans ; normalement, ce régime d'utilisation du sol public est remplacé par une vente définitive, avant la fin du délai. Il s'agit d'un artifice légal qui allège les procédures de transaction des terrains publics destinés à des organisations d'utilité publique) ou vendus à des prix modiques aux coopératives, par leur mairie respective.

Actuellement, les coopératives obtiennent rarement l'attribution de terrains par les municipalités. En effet, les réserves de terrains municipaux sont pratiquement épuisées et seront investi à moyen terme par des actions municipales pour l'accomplissement des PER et PCHE.

Ainsi, les coopératives font face à d'importantes difficultés pour entreprendre de nouvelles constructions à cause de la rareté et des prix élevés des terrains disponibles sur le marché et se voient contraintes de négocier avec les promoteurs privés. Cette situation a conduit les coopératives à construire chaque fois plus loin de leur siège dans les communes de la périphérie. C'est le cas, par exemple, des coopératives dont le siège est à Porto et qui ont actuellement des projets dans des communes en périphérie de la ville, où il est encore possible de trouver des terrains à des prix accessibles (tableau 16).

Une grande partie des "cités coopératives" s'est développée sur des terrains non urbanisés de communes périphériques, par conséquent en dehors du tissu urbain central où l'on constate un changement de l'utilisation du sol urbain d'occupation résidentielle par d'autres types d'occupation. Ces ensembles sont essentiellement constituées d'immeubles d'habitation collective, abritant plusieurs familles. Il existe cependant un nombre significatif de maisons individuelles et parfois même des ensembles mixtes composées par des maisons individuelles et des logements collectifs.

Soulignons que beaucoup de ces ensembles ne se limitent pas à des zones exclusivement résidentielles. Elles possèdent aussi des aires de loisir et de sport, comme des complexes sportifs, des piscines, des espaces de jeux pour les enfants, en plus des zones commerciales (commerces de proximité) et des équipements du type pré-scolaire (crèches, écoles maternelles). Ces ensembles proposent ainsi une qualité de vie urbaine peu commune, fruit d'une préoccupation sociale qui caractérise le mouvement coopératif. Cette qualité des cités contraste souvent avec leur environnement.

Les typologies dominantes sont les F2 et F3, suivis des F4, destinés essentiellement aux jeunes couples avec un ou deux enfants maximum, les familles nombreuses étant rares parmi les adhérents des coopératives. L'absence de typologies au-dessus de F4, restreint l'accès à ce type de familles.

Concernant les sources de financement, on constate que la plupart des chantiers entrepris par les coopératives ont été financés par des institutions de crédit spécialisées dépendant de l'État (ex. FFH, INH et les banques suivantes : Caixa Geral de Depósitos, Crédito Predial Português et Montepio Geral) qui pratiquent des taux d'intérêt bonifiés (tableau 17). Les difficultés imposées par les institutions de financement public – notamment en ce qui concerne la surface des logements, (qui conditionne leur prix de revient et donc de vente), le fait que les garages ne soient pas financés, les processus extrêmement longs d'approbation des financements, le retard fréquent dans la conclusion des travaux – ont compromis l'exécution des projets, provoquant l'abandon d'un grand nombre d'adhérents et aussi l'augmentation du prix des logements.

Tableau 16 – Localisation des chantiers entrepris en dehors de la ville de Porto par les coopératives dont le siège se trouve dans cette ville.

Coopératives	Chantiers terminés
HABECE (siège: <i>freguesia</i> de Cedofeita) Porto	<i>Freguesia</i> da Sra da Hora (Matosinhos) - 72 logements et 14 logements (edifices de UCHA) <i>Freguesia</i> de Custóias (Matosinhos) - 40 logements <i>Freguesia</i> de Pedrouços (Maia) - 96 logements
CETA (siège : <i>freguesia</i> de Aldoar) Porto	<i>Freguesia</i> da Sra da Hora (Matosinhos) - 110 logements et 16 logements (edifices de UCHA) <i>Freguesia</i> de Pedrouços (Maia) - 96 logements
Sto António das Antas (siège : <i>freguesia</i> de Bonfim) Porto	<i>Freguesia</i> de Canidelo (Vila Nova de Gaia) - 131 logements <i>Freguesia</i> de Vilar do Paraíso (Vila Nova de Gaia) - 56 logements <i>Freguesia</i> de Baguim (Gondomar) - 48 logements <i>Freguesia</i> de Canidelo (Vila Nova de Gaia) - 192 logements
Tripeira (siège : <i>freguesia</i> de St Ildefonso) Porto	<i>Freguesia</i> da Sra. da Hora (Matosinhos) - 206 logements Vila do Conde - 66 logements
Sto. Ildefonso (siège : <i>freguesia</i> de Sto Ildefonso) Porto	<i>Freguesia</i> de Fânzeres (Gondomar) - 139 logements
Solidariedade e Amizade (siège : <i>freguesia</i> de Sto Ildefonso) Porto	<i>Freguesia</i> de S. Cosme (Gondomar) - 138 logements
Coop. dos Funcionários Judiciais (siège : <i>freguesia</i> de Cedofeita) Porto	<i>Freguesia</i> de Valbom (Gondomar) - 766 logements

Source : INH et coopératives

Ces obstacles ont poussé beaucoup de coopératives à chercher des alternatives, l'une étant la remise des logements sans finitions intérieures pour pouvoir honorer l'échelle des prix imposée par l'INH. L'autre option consiste à renoncer au taux bonifié en recourant à des capitaux propres⁴⁴ ou à la banque privée. Les coopératives se libèrent ainsi des lignes directives rigides de l'INH ce qui leur permet de construire des logements légèrement plus grands et avec des finitions de meilleure qualité. Ceci oblige cependant à un effort financier supplémentaire de la part des adhérents, écartant ainsi ceux dont les revenus et la capacité d'endettement sont limités.

Tableau 17 – Financement des coopératives de AMP (1985/96) par l'INH

Coopératives	Logements financés 1985/96	Financement en escudos	Entité qui assure le financement
31 Cooperativas	6 656	23 854 640 000	INH/CGD/PPP
Cidade Coop. da Prelada	591	3 974 111 000	CGD
Cidade Coop. da Maia	147	857 258 000	INH

Source : INH

Cette situation traduit un changement profond des objectifs initiaux des coopératives, qui étaient de promouvoir l'habitation pour les familles aux revenus modestes et moyens. On assiste, à l'heure actuelle, à une sélection de plus en plus forte des adhérents admis, dans la mesure où il est nécessaire d'atteindre un certain niveau d'épargne satisfaisant, qui n'est possible qu'à la "classe moyenne", c'est-à-dire, ceux qui remplissent les conditions d'emprunt actuelles et y ont ainsi accès.

Il faut cependant souligner que les prix des habitations coopératives sont considérablement plus bas que ceux pratiqués dans le marché de l'habitation (tableau 18), présentant une relation qualité/prix qui est aujourd'hui unanimement reconnue comme très positive.

Tableau 18 – Prix de vente des logements

Prix de Vente des logements (en escudos) - Cooperative Habece				
Année	F2	F3	F4	Localité
1984	1 586 000	2 072 000	2 613 000	Porto
1988	3 745 000	4 420 000	4 960 000	Sra. da Hora
1991	5 200 000	6 200 000		Custóias
1993	6 450 000	7 850 000	9 450 000	Porto
Prix moyens de vente des logements pratiqués dans le marché de Porto et sa banlieue				
1984	3 309 000	4 316 000	6 443 000	Porto et sa banlieue
1988	6 689 000	8 538 000	12 772 000	Porto et sa banlieue
1991	9 856 000	14 044 000	18 334 000	Porto et sa banlieue

Source : Cooperative Habece et Livro Branco sobre a Política de Habitação em Portugal (Livre Blanc sur la Politique de Logement au Portugal), ENH, 1993, p. 132.

44 Les combinaisons de financements sont fréquentes : somme empruntée à l'INH et fonds propres obtenus par les cotisations des adhérents.

Trois raisons essentielles font que les logements coopératifs sont moins chers que ceux du secteur privé.

Premièrement, la formation des prix ne comprend pas de bénéfice (au sens strict du terme), au mieux, on prévoit une "réserve de construction" qui peut atteindre 10% des dépenses et qui est généralement reversé sous forme de bénéfice aux cités coopératives. Deuxièmement, il a souvent été possible, en collaboration avec les municipalités, d'obtenir des terrains à des conditions financières intéressantes (comme nous l'avons déjà mentionné). Enfin, des bonifications ont été concédées par l'Etat pour les financements accordés.

Remarquons toutefois que ces deux dernières raisons ont perdu de leur importance, d'une part, parce que les réserves de terrains disponibles sont de plus en plus rares, d'autre part parce que les crédits bonifiés tendent à disparaître et leur influence sur le prix total de revient est de moins en moins significative.

Le rapprochement entre les prix des logements coopératifs et les plus bas prix du marché privé a permis l'accès d'autres groupes sociaux, dont la capacité d'épargne est en mesure d'accompagner l'augmentation des prix, en excluant la population visée par l'idéal coopératif (celle dont la capacité d'épargne est plus basse, comme nous l'avons d'ailleurs déjà mentionné plus haut). Ce fait peut être confirmé par les données du tableau 19 qui comparent les professions des premiers adhérents de quelques coopératives à celles des adhérents plus récents.

Tableau 19 – Classification des professions des adhérents de quelques coopératives

Classification des professions des coopérateurs	% de coopérateurs dans les ensembles de logements coopératifs construits de 1984 à 1985	% de coopérateurs dans les ensembles de logements coopératifs construits de 1991 à 1994
Cadres supérieurs	0.4	0.3
Act. intellectuelles et scientif.	6.7	4.8
Cadres moyens	9.2	11.7
Employés administratifs	24.3	21.5
Employés non qualifiés	22.4	28.1
Ouvriers et artisans	25.9	19.0
Ouvriers qualifiés	4.4	5.6
Autres ouvriers n/qualifiés	6.4	7.8
Forces Armées	0.2	0.9

Source : Fichier des adhérents des coopératives de Habece, Ceta, Favo, Sto António das Antas et Gente do Amanhã.

Après l'analyse des données du tableau 19, on constate que le groupe des ouvriers du secteur de l'industrie prédomine dans les ensembles de logements coopératifs construits dans les années 80 (26%), suivis des employés administratifs, (24%). Les professions correspondant à la ligne 1 et 2, cadres

dirigeants et professions intellectuelles et scientifiques, sont très peu significatives. Elles représentent, ensemble, seulement 7%. La ligne 5, personnel des services de protection et de sécurité et des services personnels et domestiques, est aussi un groupe important (22%).

Quant aux adhérents les plus récents, on constate une prédominance des professions indiquées à la ligne 5 (28%) et à ligne 4 (22%) ainsi qu'une chute du nombre d'ouvriers.

Les classes sociales les plus élevées (lignes 1 et 2) gardent le même pourcentage. On remarque néanmoins une légère progression du groupe indiqué à la ligne 3, professions techniques intermédiaires, où prédomine le personnel de l'enseignement primaire et pré-primaire, ainsi que les techniciens dans le domaine de la santé.

La plupart des adhérents des coopératives que nous analysons, exercent leur profession dans des communes de Porto (70%). L'autre pôle d'attraction en termes d'emploi est constitué par l'ensemble des communes de Matosinhos (27%) suivi par Maia (8%) (tableau 20).

La proximité entre les lieux de travail, la localisation du siège de la coopérative et de ses chantiers est un facteur à noter. Remarquons aussi que deux des coopératives analysées ont été fondées par des éléments de deux entreprises localisées dans la région de Matosinhos (EFACEC et SONAFRI). Les cités construites par ces coopératives se situent au même endroit.

Tableau 20 – Lieu de travail des adhérents propriétaires d'un logement dans les coopératives de Habece, Gente do Amanhã et Favo

Lieu de travail	% des adhérents propriétaires d'un logement
Gondomar (banlieue de Porto)	1,2
Maia (banlieue de Porto)	8,1
Matosinhos (banlieue de Porto)	27,1
Porto	69,5
Valongo (banlieue de Porto)	1,0
Vila do Conde (banlieue de Porto)	0,4
Vila Nova de Gaia (banlieue de Porto)	2,3
Autres municipalités	4,3
Sans information	14,0
Hors du pays	0,4

Source: Coopératives, fichier des adhérents

En ce qui concerne l'âge des adhérents (tableau 21) on constate qu'il s'agit d'une population jeune dont 60% a entre 30 et 49 ans. La population plus âgée représente un pourcentage moindre (3,1%).

Les nouvelles règles de fonctionnement et les nouveaux moyens de financement des coopératives les ont entraîné vers le rôle de simples promoteurs immobiliers, et d'intermédiaires en matière de crédit, se limitant à vendre une habitation à des conditions économiques et financières avantageuses pour les adhérents, et avec lesquels tout type d'engagement tend à disparaître à la suite de cette transaction commerciale. Les adhérents n'ont pour obligation que le fait de devoir s'acquitter des dettes dues à l'Institution de crédit, auprès de laquelle a été contracté l'emprunt.

Ceci est confirmé par la faible participation aux réunions et la faible présence des adhérents dans le corps dirigeant, dès que le logement a déjà été attribué. On ne constate une certaine participation des adhérents dans la vie de la coopérative – même après l'achat de l'habitation – que dans les coopératives qui offrent d'autres types de services comme la gestion de la copropriété, le paiement des factures d'eau et d'électricité ou encore des associations sportives ou culturelles.

Remarquons que certaines coopératives ont une activité sociale supplémentaire qui se manifeste par l'existence d'une "Réserve de Coopération"⁴⁵ à travers laquelle sont attribuées certaines subventions aux adhérents (par exemple pour des frais funéraires, pour la compensation d'infirmités physiques) ainsi que des emprunts pour les travaux de réparation et de conservation des logements.

Tableau 21 – L'âge des adhérents à qui a été attribuée un logement par les coopératives de Habece, Ceta, Gente do Amanhã, Sto António das Antas et Favo

Tranches d'âge	% d'adhérents
15-19 ans	0,3
20-24 ans	4,6
25-29 ans	8,7
30-34 ans	13,4
35-39 ans	16,7
40-44 ans	20,3
45-49 ans	15,1
50-54 ans	8,7
55-59 ans	5,6
60-64 ans	2,8
65 et plus	3,1

Source : Coopératives, fichier des adhérents

Si l'on procède maintenant à l'analyse des entreprises de construction ayant réalisé les travaux pour les coopératives, on constate une prédominance des grandes entreprises, dont beaucoup ont leur siège à Porto et sa banlieue ou dans la région Nord. C'est le cas par exemple de Soares da Costa, Abrantina, Eusébios & Filhos, A. Mesquita & Filhos, ou encore de leurs filiales dans la même zone géographique comme Edifer, Engil et Teixeira Duarte.

⁴⁵ Provenant d'une cotisation mensuelle versée par les adhérents.

Il s'agit d'entreprises prestigieuses dans le secteur de la construction, disposant d'une capacité technique pour la construction d'ensembles d'habitation de grande et moyenne dimensions, capables de respecter les délais prévus et de garantir la qualité de la construction.

Soulignons que plusieurs coopératives sont confrontées à de graves problèmes financiers causés par la faillite de certaines entreprises de construction. Elles ont dû faire appel à une nouvelle entreprise en cours de processus de construction, devant supporter de lourds préjudices relatifs aux coûts des travaux mais aussi aux délais de construction. Dans ces circonstances, le choix méticuleux de l'entreprise constitue un facteur essentiel pour les coopératives. Celles-ci cherchent à confier leurs projets à des entreprises dont la crédibilité dans le secteur est pleinement reconnue.

BILAN PROSPECTIF

On peut affirmer que le mouvement coopératif se trouve actuellement dans une situation paradoxale, que l'on peut énoncer à partir de deux principes fondamentaux :

- Du point de vue idéologique, le mouvement coopératif s'est progressivement éloigné de ses principes fondateurs et des populations - visées au départ. Aujourd'hui, on est en face de coopératives-entreprises dont l'objectif est devenu celui de servir les classes moyennes qui disposent de revenus moyens et moyens-élevés. Les coopératives se trouvent ainsi aux antipodes d'une idéologie populiste ancrée dans l'organisation spontanée et de base, d'acteurs socialement précarisés et qui cherchaient, dans l'organisation coopérative, la solution à leurs problèmes de logement ainsi qu'un moyen d'organisation et de participation sociale et d'intégration urbaine ;
- Dans la crise actuelle de redéfinition de l'État-Providence, les solutions néo-libérales défendent le marché comme étant l'agent régulateur des dynamiques sociales, l'efficacité de la gestion des entreprises privées comme le modèle organisationnel à suivre et les intérêts individuels en faveur des intérêts collectifs ;

L'organisation coopérative se retrouve ainsi dans une position de survie difficile ou de résistance passive, entre une contractualisation sociale précaire et épisodique (les individus s'organisent de plus en plus en fonction d'objectifs et de projets de court-terme) ; l'État -"assistential" prend en charge les groupes sociaux les plus précarisés et les plus exclus, ce qui contribue à la diminution de leur capacité d'auto-organisation ; le mouvement coopératif, de son côté, a glissé vers un manque de légitimité face à la société politique, et ceci en raison d'un choix (ou justement parce qu'il n'a pas eu d'autre choix possible) en faveur de la logique d'efficacité du marché. Autrement dit, l'action du mouvement coopératif est de plus en plus compromise par les intérêts de classes sociales dont les revenus constituent un contre-argument dans la revendication de mesures de discrimination positive en faveur de la promotion du logement coopératif.

Après avoir présenté les moments décisifs de ce qui a été l'évolution sinueuse du mouvement coopératif au Portugal et la relative absence de définition qui atteint le secteur, on peut s'interroger sur l'avenir, à partir de cinq questions-clefs. Le choix de ces points correspond à l'identification des conditions d'encadrement qui conditionnent, de façon décisive, l'évolution de la dynamique des coopératives d'habitation. Cependant, le présent exercice prospectif est fondé par des tendances, c'est-à-dire, des caractéristiques qui ne sont pas également consolidées et qui, par conséquent, demeurent potentiellement susceptibles d'évolutions. Ainsi :

1 - L'encadrement fiscal

Si on analyse les dernières évolutions prises en matière d'encadrement fiscal, concernant les coopératives d'habitation, on peut conclure que seules les CHEs sont en mesure d'en pouvoir bénéficier. Celles-ci, de leur côté, sont de plus en plus tributaires des politiques du INH, "rivalisant", de façon inégale, avec la production d'habitation sociale de l'État ou des Municipalités. Les organisations sociales de base sont ainsi facilement remplacées par l'action de l'État-assistantiel (central ou local), sans oublier que les populations visées par ces politiques correspondent à celles qui disposent d'une capacité d'auto-organisation plus limitée.

Dans ce contexte, il reste une marge infime pour la contractualisation entre les coopératives déjà organisées et l'État, ou, si l'on préfère, les Municipalités. D'autre part, le rythme de l'agenda politique et électoral et le besoin des élus locaux de présenter rapidement les résultats de leur action politique, conditionne les options et les priorités de la politique du logement, exerçant une forte pression ; ce sont les formules de production rapide d'habitation qui finissent par orienter les priorités des élus locaux.

2 - Les politiques de financement

Après l'adhésion du Portugal à L'Euro, on peut s'attendre à une consolidation de la tendance des valeurs des taux d'intérêt et des taux des emprunts, autour de valeurs entre les 3 - 5%, ce qui minimise toute éventuelle majoration du crédit attribué aux coopératives. L'effet de ces aides éventuelles aux coopératives n'auraient qu'une valeur résiduelle dans leur marge d'action. En outre, les grandes entreprises de promotion et de construction immobilière - mieux adaptées pour réussir des économies d'échelle et financièrement plus solides, notamment en ce qui concerne les délais de retour du capital investi, qui peuvent être plus élargis - tendent à diminuer la différence des coûts de production de l'habitation qui est censée exister entre la promotion privée et la promotion coopérative. Celle-ci n'a pas comme objectif la création de bénéfices ; cependant, les coopératives peuvent retenir jusqu'à 10% des plus-values d'une opération réalisée. Ce capital, désigné "réserve de construction", permet, d'une part, la construction des équipements sociaux, comme les crèches ou les espaces sportifs (la coopérative conserve la propriété de ces espaces, certains d'entre-eux garantissant des bénéfices, comme la location ou la vente de commerces, bureaux, etc.) ; l'autre partie de ce capital, permet aux coopératives de soutenir le démarrage de nouvelles opérations de construction.

Quant aux coopératives de location, la situation est toujours inexistante dans le panorama coopératif portugais, en raison, surtout, du manque de financements spécifiques à cet effet. À ce sujet, la FENACHE propose la création d'un Fond de Garantie qui pourrait être articulé avec un programme de soutien aux familles en difficultés (par exemple, le RMG, *Rendimento Mínimo Garantido*, *Revenu minimum garanti*; l'équivalent du RMI français).

3 - L'État Central et les Coopératives

Dans la relation entre l'État Central et les Coopératives persiste un manque de confiance réciproque : le premier "accuse" les coopératives de leur déviation face aux groupes sociaux qui ont été privilégiés par leur action et qui ne le sont plus, puisque la promotion coopérative n'est pratiquement dirigé qu'aux groupes solvables ; cette situation empêche leur classification en tant qu'institutions d'utilité publique (à l'exception des CHEs). Les coopératives, à leur tour, attribuent à l'État toute la responsabilité de leur situation actuelle, notamment par manque d'aides publiques suffisantes, au moment où les données conjoncturelles ont limité leur efficacité auprès des groupes sociaux de moindre capacité d'épargne. La réalité actuelle des faits renforce ce climat de méfiance et perturbe tout effort d'approximation et de reformulation que les associations et les fédérations de coopératives essaient d'obtenir auprès de l'État. Cependant, des programmes tels que le PER, ayant comme but la résolution rapide du logement précaire, réorientent les priorités des politiques municipales de logement et conditionnent la recomposition du mouvement coopératif.

4 - Le rôle des Municipalités

Les municipalités sont supposées être les partenaires les plus actifs et les plus efficaces dans la collaboration avec les coopératives. En effet, dans les années d'or du mouvement coopératif, cette collaboration étroite a eu lieu, malgré des différences significatives, selon les municipalités considérées. Dans les cas où ce partenariat a fonctionné, deux raisons justifient le protagonisme attribué par les structures du pouvoir local aux coopératives : d'une part, les mairies disposaient encore de réserves de sols à urbaniser et, d'autre part, l'État Central et les Municipalités avaient un rôle plus discret dans la promotion d'habitation. La place laissée à la promotion coopérative était plus expressif et susceptible d'intéresser les pouvoirs publics.

Néanmoins, les municipalités n'ont jamais exercé aucun type de contrôle dans la sélection des coopérants, de même que les coopératives. Même dans le cas des CHEs, le principe de sélection était fondé sur l'idée que les coûts et les caractéristiques des constructions (réglementation stricte en matière de surfaces maximales, coûts de construction très contrôlés, absence de garages, etc.) suffiraient à "filtrer" les coopérants. Cette situation est à présent mise en cause. Ainsi, la législation qui vient de paraître (décembre 1998) assouplit les contraintes des coûts de construction - désormais, on admet un dépassement de 20% sur les coûts de la construction ; en ce qui concerne les garages, leurs

coûts de construction sont désormais assurés par le financement global attribué à l'opération. D'ailleurs, pour pouvoir suivre les prix imposés par l'INH, les CHEs ont été contraintes, ces dernières années, de trouver des artifices multiples : une stratégie fréquente est celle de laisser les logements inachevés en matière d'équipements domestiques, des revêtements, des finitions, etc. Dans ces cas-là, les coûts supplémentaires de ces travaux sont de la responsabilité du futur propriétaire.

Progressivement, s'estompe l'idée selon laquelle les coopératives constituent des instruments privilégiés de la politique sociale. Les municipalités s'interrogent sur l'adéquation de l'utilisation de l'intérêt public dans les procédures d'expropriation ou d'acquisition des terrains. De toute façon, l'actuelle loi des expropriations ne permet plus aux municipalités ce type de pratique puisque cela correspond à une surcharge qu'elles ne peuvent plus supporter. D'un autre côté, les municipalités sont elles-mêmes en situation de forte rivalité face au pouvoir central, puisque la part du budget qui leur revient est manifestement insuffisante face à l'ensemble d'attributions et de compétences que les municipalités sont censées assurer. En matière d'habitation, les formules de contractualisation entre l'État Central et les Municipalités diminuent progressivement la marge de manoeuvre des coopératives qui deviennent, ainsi, un tiers acteur et le plus fragilisé (à titre d'exemple et concernant les contraintes imposées par la formule des "coûts contrôlés", les municipalités ont une plus grande facilité à ne pas comptabiliser dans le coût du projet une partie des dépenses, comme c'est le cas pour les coûts de gestion, ceux relatifs au projet, les dépenses d'infrastructures des lotissements ou celles de la construction ou de l'aménagement des espaces publics, puisqu'elles peuvent être comptabilisées dans le cadre des compétences municipales et non pas comme des coûts relatifs à un projet donné).

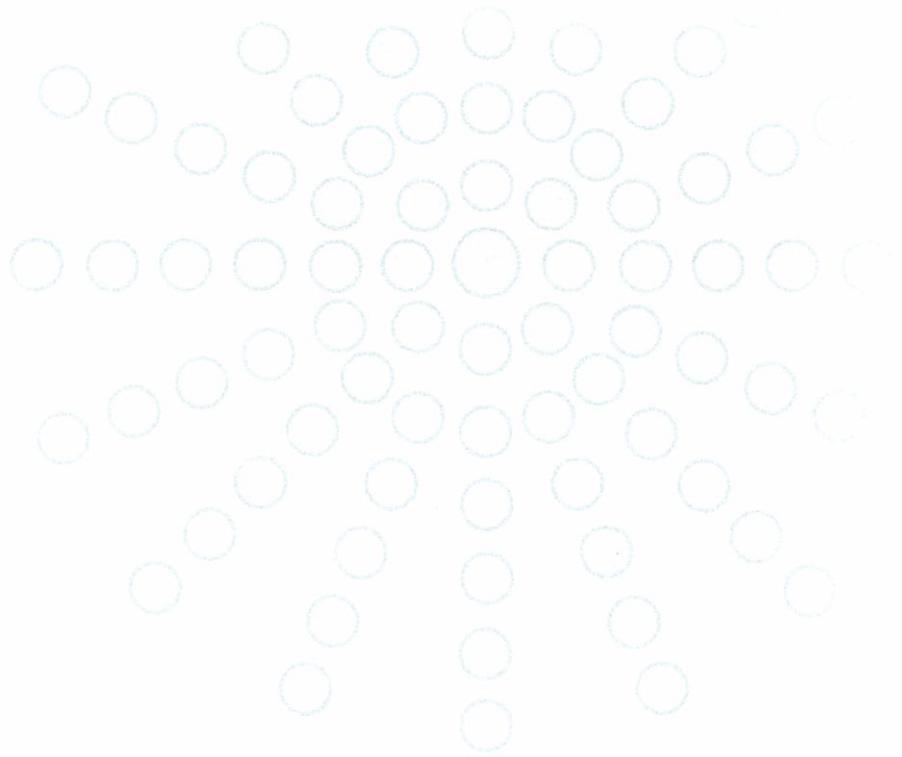
Face à l'INH, le rapport entre la municipalité et la coopérative est marqué par une tension de concurrence inégale.

5 - La loi des sols et les règlements urbanistiques

Concernant la loi des sols, il y a des critiques insistantes sur l'effet pervers résultant de la loi des expropriations puisqu'elle empêche la constitution d'un fond public de terrains. La question a pris une telle ampleur que les municipalités l'ont supprimé de leurs priorités, et à plus forte raison dans le cadre de la politique d'habitation. Dans les grands travaux de voirie et d'équipements publics (en plein essor dans le cadre des aides communautaires - *Quadros Comunitários de Apoio*), considérés prioritaires pour la majorité des dirigeants municipaux, sont fréquentes les situations où les coûts d'expropriation des terrains, pour ces travaux d'intérêt public, dépassent largement les dépenses de la construction.

La discussion politique sur la légitimité ou les modalités de vente préférentielle de terrains aux coopératives, se trouve ainsi bloquée par la redéfinition légale du processus d'expropriation et du principe "d'utilité publique" et de son application.

Face au système qui règle l'aménagement et l'urbanisme, la récente *Lei de Bases do Ordenamento do Território* (loi de Bases de l'Aménagement du Territoire) n'introduit aucun changement significatif au niveau de la réglementation des systèmes de partenariat entre le domaine public et le privé. Ainsi, soit au niveau privé soit au niveau des coopératives, persiste un blocage dans la possibilité de création de sociétés mixtes d'urbanisation (municipalités/coopératives/privés), qui soient en mesure de relancer la dynamique coopérative, selon le principe fondateur et spécifique de ce mode de promotion du logement: "faire des logements avec les habitants, au lieu de faire des logements pour les habitants".



annexes

Éléments de bibliographie

Entretiens

BIBLIOGRAPHIE

- A CIDADE COOPERATIVA. Porto, n° 1, juillet/août/septembre, 1991.
- AS SETE BICAS COOPERATIVA DE HABITAÇÃO ECONÓMICA – 13 anos de actividade, abril 1988.
- CARDOSO, Abílio – *State Intervension in Housing in Portugal, 1960-1980*. Thesis for Degree of P.H.D., University of Reading, 1983, polic.
- COLÓQUIO HABITAÇÃO SOCIAL ANOS 90. Lisbonne, Mairie de Lisbonne, mai 1990 (communications).
- CORREIA, Deolinda Reis – *Cooperativas de Habitação em Lisboa*. Coimbra, "Actes du IVe Colloque Ibérique de Géographie", Institut d'Etudes Géographiques de la Faculté de Lettres de l'Université de Coimbra, 1986, p. 561-677.
- FERREIRA, António Fonseca – *Cooperativas de Habitação em Portugal*. Lisbonne, F.F.H., 1979.
- FERREIRA, António Fonseca – *Por uma Nova Política de Habitação*. Porto, Editions Afrontamento, 1987.
- FERREIRA, António Fonseca – *20 Anos de Cooperativismo Habitacional*. Alverca, Fórum Nacional de Cooperativas de Habitação, 18 et 19 avril 1997.
- FLEMING, Armaldo; MAGANO, Olga (coord.) – *Habitação Cooperativa em Portugal (1974-1991)*. Federação Nacional de Cooperativas de Habitação Económica, Centro de Estudo do Cooperativismo Habitacional, 1992.
- FORUM NACIONAL DE COOPERATIVAS DE HABITAÇÃO. Porto, INH/FENACHE, 16 janvier 1998 (Communications).
- GROS, Marielle Christine – *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto, Afrontamento, 1982.
- INSTITUTO ANTÓNIO SÉRGIO DO SECTOR COOPERATIVO – *As Cooperativas de Habitação em Portugal*. Lisbonne, INSCOOP, Documentos da Jornada de Reflexão sobre Cooperativismo Habitacional promovida pelo INSCOOP et FENACHE, 1997.
- INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO – *Produção em Análise*. Lisbonne, n° 2, septembre, 1998 (publication semestrielle).
- JORNADAS LUSO-SUECAS DE HABITAÇÃO – *Produção de Nova Habitação : Monografia base sobre a situação da habitação em Portugal*. Lisbonne, Cooperação Luso-Sueca, 1981.
- LIVRO BRANCO SOBRE A POLÍTICA DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL (Documents annexes). Lisbonne, Encontro Nacional da Habitação, février 1993.
- LIVRO BRANCO SOBRE A POLÍTICA DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL. Lisbonne, Encontro Nacional da Habitação, 1993.

MATOS, Fátima - *Caracterização do Parque Habitacional do "Grande Porto"*. "Actes du VI Colloque Ibérique de Géographie", Porto, Université de Porto, Vol I, 1995, p. 105-114.

MATOS, Fátima - *Habitação Cooperativa no Grande Porto - 1974-1994*. "Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto - Geografia", Porto, 1ª Série, Vol. X-XI, 1994/95, p. 19-38.

MATOS, Fátima- *A Habitação como uma das componentes da qualidade do ambiente urbano. O caso do Porto e arredores*. "Territorium Revista de Geografia Física Aplicada no Ordenamento do Território e Gestão de Riscos Naturais". Coimbra, Minerva, nº 4, 1997, p.21-28.

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES, Gabinete de Estudos e Planeamento – *Estudos de Conjuntura sobre os sectores da construção e habitação* (publication semestrielle).

Etude de cas

COOPÉRATIVE D'HABITATION DES FONCTIONNAIRES JUDICIAIRES

GONDOMAR - AMP

Fiche d'identification de la Coopérative

Fondation - La coopérative est née en 1989, à Porto, au sein d'un groupe de fonctionnaires des tribunaux.

Objectifs initiaux - Puisque la coopérative est née dans le cadre d'un groupe professionnel, la population ciblée a été, dès le départ, celle du même milieu de référence, même si, tout au long de la construction, d'autres nouveaux coopérateurs, issus de différents milieux professionnels, sont venus s'ajouter au groupe initial des fondateurs.

Recrutement des coopérateurs - Le réseau des coopérateurs a été constitué, de bouche à oreille, par la filière professionnelle. La principale norme de recrutement est celle qui oblige tout candidat à un poste de coopérateur à être proposé par un membre de la coopérative en question. On retrouve ainsi différentes générations de coopérateurs et de futurs habitants, liés par des relations familiales ou amicales. Si un membre veut quitter la coopérative, il ne peut pas négocier sa "position" puisqu'il est obligé de passer par la coopérative. Celle-ci restitue l'argent investi par le coopérateur, après une déduction de 6%. Dans le cas présent, la coopérative peut exercer le droit de préemption, ce qui ne veut pas dire qu'elle le fasse.

Actuellement, la coopérative compte 100 membres coopérateurs.

Critères d'âge, de revenu et de composition de la famille - Aucune restriction de cet ordre a été déterminante dans la sélection de nouveaux coopérateurs. Le président de la coop. insiste, néanmoins, qu'il y a eu une préoccupation de sauvegarder un certain "niveau social" de la population admise.

Statut des coopérateurs - Le seul statut possible est celui de propriétaire. Cependant, il n'est pas impossible que certains propriétaires louent ou sous-louent leur espace d'habitation ; il en est de même pour certains propriétaires qui n'ont jamais eu l'intention de venir habiter la coopérative, leur investissement étant uniquement patrimonial. D'autres encore, utilisent ce logement comme une résidence secondaire, notamment ceux qui vivent et travaillent dans des zones distantes de la ville de Porto.

Cotisation avant/après le début de la construction - La cotisation administrative ne dépasse pas les 2 000 escudos/mois; dès que les travaux de construction débutent, les cotisations augmentent :

- 60 000 escudos, pour les accédants d'une maison
- 40 000 escudos, pour ceux qui achètent un appartement

Opérations réalisées (nombre et type) et localisation - Une seule opération a été réalisée et les travaux d'aménagement extérieur ne sont pas encore terminés. L'ensemble comprend 281 logements en habitat collectif et 56 maisons unifamiliales, tous terminés ; 30 autres logements, des "duplex", sont en phase de construction. L'ensemble urbanistique en question occupe une aire de 145 000 mètres, acheté à un bon prix. Un tout premier projet a été refusé, par manque d'une étude d'impact ; la solution retenue a été fragmenté en trois phases distinctes.

Il s'agit de la banlieue de Porto (Gondomar), reliée à la ville par de très bonnes voies, récemment terminées.

Durée de la construction - 20 mois

Total de logements construits - 367

Prospection de terrains - La coopérative a construit une seule opération, achetant le terrain au prix du marché ; à présent, aucun autre projet de construction est à envisager.

Type de rapports entretenus avec la mairie locale - La coopérative ne maintient aucun rapport avec les structures municipales, sauf, actuellement, dans la phase d'aménagement des espaces publics. La mairie a offert les arbres pour les rues et les jardins de la coopérative.

Institutions responsables par le financement des opérations réalisées - Le financement a été assuré par une banque (CGD), selon les conditions générales de financement.

Conception des projets construits - Déjà au niveau de la conception du projet, la participation des coopérateurs a été décisive, notamment dans la définition des typologies. Ainsi, l'ensemble est constitué, majoritairement, par des logements collectifs, de type F4. Quant aux 56 maisons unifamiliales, leur surface moyenne, au-delà des quelques différences typologiques, correspond à ce qui suit:

cave - 75 m²

r/c - 77m²

1.er - 65m²

possibilité de rentabiliser un espace mansardé, d'environ 45m²;

toutes les parcelles comprennent un petit terrain, et les annexes occupent une surface de 13 m².

Tous les logements, individuels ou collectifs, disposent d'un garage.

La participation des habitants s'est manifesté au niveau des finitions des logements (type de matériaux utilisés, couleurs, etc.) au niveau des couleurs des façades, ainsi que de la localisation des équipements.

Spécificité de la construction coopérative - La participation des habitants dans la conception des logements et dans l'aménagement extérieur de leur espace d'habitation constitue un facteur décisif de la construction coopérative, permettant une meilleure adéquation de l'espace domestique aux pratiques des habitants. L'implication des habitants dans la conception de leur logement, loin de nier le rôle et la compétence des architectes, constitue un défi à leur créativité et à leur capacité de dialogue avec le client.

Toutes les démarches administratives ont été assurées de façon bénévole; selon les paroles du président de la coopérative "les dirigeants coopératifs offrent des milliers d'heures de travail aux coopératives" ce qui constitue une des raisons des bas prix pratiqués par le secteur coopératif.

La gestion coopérative permet encore une meilleure adéquation des différents phases du projet à la capacité d'épargne des habitants. Dans le cas présent, le projet a été séparé en deux phases distinctes. La priorité étant le logement, la direction a laissé pour une deuxième phase la construction des équipements - la réhabilitation d'une ancienne maison pour y installer le siège social de la coopérative, un salon de fêtes et une crèche ; la construction d'installations sportives et l'aménagement des espaces extérieurs.

La relation qualité/prix m² coopératif ; qualité/prix m² du marché.

Selon les calculs du président de la coopérative, la relation entre les prix pratiqués par la coopérative et ceux du marché, peut être estimé dans cette relation : 187 contos/m²; 287 contos m².

Etude de cas

Coopérative d'Habitation Économique de Massarelos

Porto

Fiche d'identification de la Coopérative

Fondation - La coopérative est née en 1974 ; l'initiative se doit à un groupe d'habitants organisés dans les "commissions de moradores" (Commissions d'habitants) encadrés par le SAAL. Plusieurs membres des équipes techniques du SAAL ont contribué, aussi, à la création de cette coopérative.

Objectifs initiaux - Répondre aux besoins de logements des groupes plus défavorisés, en particulier, des habitants du quartier.

Recrutement des coopérateurs - Toute personne pouvait être membre coopérateur, la seule condition étant de se faire membre de l'association qui a précédé la création de la coopérative, et dont le rôle était de gérer une série d'équipements sociaux (crèche et un ensemble d'activités de loisir), installés dans des immeubles occupés à la suite de la révolution de 1974.

Critères d'âge, de revenu et de composition familiale - Aucun critère n'était convenu pour l'admission des coopérateurs.

Statut des coopérateurs - Accédants à la propriété

Cotisation avant/après le début de la construction - 50 escudos/mois, avant la construction ; ensuite, 3500 escudos/mois, valeur qui a augmenté tout au long des travaux, pour atteindre les 20 000 escudos à la fin de la construction. ("ce n'est pas pour mes gens", souligne le directeur de la coopérative, pendant l'entretien).

Opérations réalisées (nombre et type) et localisation - Un ensemble de 95 logements, conclus en 1996, en accession à la propriété :

F4 - 9 logements ; la majorité étant des F3 ; quelques F2 duplex.

Les logements sont situés en plein centre de Porto, avec vue sur le Douro.

Prospection de terrains - L'obtention des terrains n'a été possible que grâce à l'intervention d'un architecte, ancien membre de l'équipe SAAL local, auteur du projet d'un ensemble de 65 habitations construites dans le cadre de ce programme.

La coopérative a payé, grâce à la négociation mené par l'architecte et l'Université de Porto (qui avait, en principe, le droit de préemption sur ce terrain, situé dans une zone d'extension des installations universitaires) une somme de 40 000 000 escudos, pour un terrain dont la valeur était estimé à 120 000 000 escudos.

Type de rapports entretenus avec la mairie locale - "La mairie s'occupe de nous comme si on était une entreprise quelconque (...) on n'a aucune visibilité sociale, politique, ou autre", souligne le président de la coopérative.

Institutions responsables par le financement des opérations réalisées - Le I.N.H. a été responsable de 70% du financement ; les cotisations des coopérateurs ont assuré la valeur correspondante à 30% du coût total de l'opération.

Conception des projets construits - S'agissant d'une coopérative d'habitation économique, la conception est soumise aux restrictions imposées par l'INH, en ce qui concerne la surface et surtout le prix final du logement. Ceci étant, le niveau de participation des habitants dans la conception de leur logement demeure, même si la marge des choix est, dans ces cas-là, fort limitée.

Spécificité de la construction coopérative - La participation des habitants étant assurée par ce mode de production coopératif, d'autres aspects contribuent à la spécificité du secteur. Une fois de plus, tous les frais de gestion sont inexistantes puisque la direction de la coopérative est bénévole. Il s'agit d'une situation qui devient de plus en plus rare, puisqu'elle s'inscrit dans la tradition du militantisme du SAAL et des années révolues post-révolution. La tendance générale va dans le sens d'une progressive professionnalisation des cadres dirigeants du secteur.

Le produit architectural bénéficie aussi de ce mode particulier de production de logement : tenant compte des contraintes financières en matière de coût final du logement, le produit qui en résulte présente néanmoins une qualité architecturale qui l'éloigne de la production en hauteur, massive et industrialisée, qui caractérise la formule généralisée de l'habitation sociale.

La relation qualité/prix m² coopératif/prix m² du marché.

L'absence de logements équivalents sur le marché - puisqu'on parle d'habitation sociale - rend difficile toute tentative de comparaison des prix. Cependant, ce qui est à noter, c'est que malgré les avantages de départ - le bas prix du terrain - le prix final du logement a tout de même forcé certains membres à abandonner la coopérative, ceux dont la capacité d'épargne n'a pas pu assurer et la cotisation de la phase de construction et le loyer du logement occupé. Ceci a permis l'entrée de nouveaux coopérateurs dont le statut social et la capacité économique s'éloigne de la population visée au départ.

On peut estimer que la différence entre les prix pratiqués par cette coopérative et ceux du marché (supposant qu'on pouvait trouver sur le marché un produit équivalent) serait de l'ordre de 20 à 30%.

Etude de cas

Coopérative SACHE

Porto

Fiche d'identification de la Coopérative

Fondation - 1975 ; l'initiative part d'un groupe de personnes liées à un groupe politique de gauche (le MES - mouvement de la gauche socialiste) dans lequel se confondaient différentes tendances idéologiques, notamment les "chrétiens progressistes". Aucun des membres fondateurs n'avait d'expérience dans le domaine coopératif. Au sein de ce groupe fondateur on y trouvait plusieurs architectes, notamment Siza Vieira e Correia Fernandes, ce dernier étant l'auteur des différents projets réalisés par la coopérative.

Objectifs initiaux - Construire des logements pour ce groupe fondateur ; pour ce faire, la coopérative acceptait d'autres membres intéressés par leur projet.

Recrutement des coopérateurs - Le mode de recrutement s'est fait de bouche à oreille, par des relations de parenté, d'amitié ou professionnelles.

Critères d'âge, de revenu et de composition familiale - Aucun de ces critères était déterminant dans la sélection des nouveaux membres.

Statut des coopérants - Accédants à la propriété.

Cotisation avant/après le début de la construction

Cotisation sociale - 15 500 escudos/mois

Cotisation pendant la phase de construction - Entre 100 et 150 contos/mois

Opérations réalisées (nombre et type) et localisation

Le total de logements construits par la SACHE est de 591 logements, en différentes opérations réalisées au cours des dernières années. Ainsi, celles qui suivent, ont été réalisées en dehors du cadre de l'INH :

1^a phase - F2, F3, F4 et F5 - 54 logements, à Aldoar, Porto.

2^a phase - F2 et F5 - 128 logements, conclus en 1992, à Porto.

3^a phase - F2 et F3 - 64 logements, conclus en 1999, à Porto. (pour la réalisation de ce dernier projet, la coopérative s'est associée avec une autre, la Ceta)

Au niveau de l'habitation à coûts contrôlés, la Sache a aussi produit un certain nombre de logements: F2 et F4 - 137 logements, conclus en 1993, à Porto (Cidade Cooperativa da Prelada)

Face aux contraintes qui ont traversé l'ensemble des coopératives et auxquelles on a déjà fait référence, la Sache a tenté une participation dans la "Cidade Cooperativa da Prelada", une opération réalisée avec le concours de sept coopératives, en vue "d'industrialiser" leurs produits, tout en gardant des prix concurrentiels face à ceux du marché. L'expérience n'a pas obtenu le succès souhaité puisque la demande ne s'ajustait pas à l'offre de ce type de logements. Trop chers pour les groupes sociaux plus fragiles du point de vue économique ; pas assez intéressants pour les classes moyennes qui réclamaient une meilleure localisation, une moindre densité constructive et surtout de plus amples surfaces pour leurs habitations. La non-coïncidence entre le produit et la demande existante a retardé la vente des logements, impliquant des pertes significatives pour la coopérative et une forte désorganisation dans sa gestion.

Prospection de terrains - Le principal problème ressenti par la direction de la Sache concerne les terrains. Les coopérateurs ne sont intéressés que par des terrains situés en ville ; or ces terrains sont devenus de plus en plus rares et surtout de plus en plus chers. Si le premier terrain leur a été cédé par la mairie en droit de superficie, dorénavant il faut trouver d'autres stratégies pour faire face à la spéculation foncière. Une des solutions adoptées est celle de partager les terrains achetés par deux ou plusieurs coopératives, de façon à ce que les frais puissent être mieux supportés et les coûts de construction réduits, grâce à une économie d'échelle qui est ainsi produite.

Type de rapports entretenus avec la mairie locale - Les rapports avec la mairie de Porto ont subi des fluctuations en fonction des choix politiques des partis en place. Ainsi, lors de sa création, la Sache a eu de part de la mairie socialiste de Porto, un soutien qui devrait se traduire par la vente de terrains à des prix préférentiels ; mais les changements des responsables locaux a retardé de dix ans l'intention municipale d'appui aux coopératives. C'est seulement en 1985 qui commence la construction de leur premier projet grâce à l'attribution, par la mairie, d'un terrain en droit de superficie.

Institutions responsables par le financement des opérations réalisées - La Caixa Geral de Depósitos a assuré le financement des opérations réalisées. Selon le directeur de la Sache, la CGD assure de bonnes conditions financières et offre une plus grande flexibilité, notamment en ce qui concerne d'éventuels retards dans le paiement des emprunts.

Pour la construction du dernier projet, la CGD a attribué à la coopérative un crédit de un million et deux-cent mil contos.

Conception des projets construits - Comme pour les exemples précédents, la conception architecturale et le programme conçu pour les logements a été le résultat du dialogue établi entre les habitants et l'architecte.

Spécificité de la construction coopérative - Dans le cas présent, toutes les caractéristiques de la promotion coopérative, évoquées ci-dessus, gardent leur pertinence, même si au niveau de la gestion on soit ici plus proche d'un modèle plus professionnalisé, bien que les dirigeants se soient formés dans la même école militante des années 70. Cependant, leur mode d'envisager la gestion coopérative a subi les influences de la conjoncture et leur stratégies se sont ainsi diversifiées du modèle de départ.

La relation qualité/prix m² coopératif/prix m² du marché.

Les prix actuels, prévus pour des logements en phase de finitions, tournent autour de:

- maisons jumelées, 200 m² - 26/27 000 contos ; une estimation sur les prix du marché, selon le calcul du directeur de la coopératif, attribue aux mêmes logements une valeur proche des 40 000 contos.

ETUDE DE CAS

Coopérative HABECE

Cooperativa de Habitação e Construção de Cedofeita, CRL.

PORTO

Fiche d'identification de la Coopérative

Fondation - La coopérative est créée en 1977.

Objectifs initiaux - La création de l'HABECE a eu lieu à la suite d'une stratégie menée par la mairie de Porto, dans le sens de promouvoir des coopératives d'habitation au niveau de chaque *freguesia* du *concelho* de Porto. Dans un contexte post-révolution, la mairie socialiste d'alors, a suscité le développement de la construction coopérative en cédant des terrains et en simplifiant toutes les procédures de constitution et de fonctionnement de ces nouveaux organismes.

Recrutement des coopérateurs - Les membres fondateurs des coopératives créées dans ce contexte étaient, en règle générale, des militants du parti socialiste. Le recrutement de nouveaux membres a été fait par les réseaux politiques, amicaux, familiaux et professionnels, bien que, dans le cas présent, la composante politique ait joué un rôle déterminant dans la constitution des réseaux de coopérateurs. L'admission de nouveaux membres se faisait sous proposition d'un ancien membre.

Critères d'âge, de revenu et de composition familiale - L'admission de nouveaux coopérateurs n'était pas tributaire de ces différents critères. Une situation d'exception était réservée aux jeunes étudiants - en tant que membres de la coopérative, ces jeunes avaient la possibilité de payer une cotisation administrative inférieure à celle pratiquée pour les autres coopérateurs.

Statut des coopérateurs - Accédants à la propriété

Cotisation avant/après le début de la construction -

Cotisations administratives :

10 000 escudos/mois - jeunes étudiants

15 000 escudos/mois - pour tous les autres membres

La spécificité du mode de calcul de ces cotisations, plus élevées que dans la majorité des coopératives, résulte du fait que ces valeurs incluent une somme destinée à l'achat du terrain, permettant à la coopérative de capitaliser un fond d'acquisition de terrains. Au moment où commence la construction, la coopérative corrige la valeur payée par chaque coopérateur, selon le prix du terrain (le coût total est divisé par le nombre de coopérateurs qui ont droit à un logement) et le prix estimé du logement. Pendant toute la période de construction, les cotisations augmentent mais ont une valeur fixe.

Opérations réalisées (nombre et type) et localisation

Constituição I- *freguesia* de Cedofeita, *concelho* de Porto 40 logements, conclus en avril 1984 (terrains cédés par la mairie, en droit de superficie ; les logements ont été acquis dans le régime de propriété collective) ;

Constituição II - 49 logements, avril, 1984 ;

Constituição III - 59 logements, avril, 1984 ;

Constituição IV - 46 logements, juillet, 1995 ;

Francos - *Freguesia* de Ramalde, *concelho* de Porto, 8 logements, terminés en octobre, 1988. (auto-financement) ;

Senhora da Hora - *Freguesia* da Sra. da Hora, *concelho* de Matosinhos, 72 logements, terminés en juin, 1988 ;

Custóias - *Freguesia* de Custóias, *concelho* de Matosinhos, 40 logements, juin, 1991 ;

Prelada - *Freguesia* de Ramalde, *concelho* de Porto, 59 logements, terminés en mai, 1993 ;

Viso - *Freguesia* de Ramalde, *concelho* de Porto, 72 logements, terminés en mars, 1994 ;

Pedrouços (1,2 e 3) - *Freguesia* de Pedrouços, *concelho* de Maia, 405 logements, terminés en 1998 ;

Estação da Sra da Hora (edifício UCHA- União de Coop. Sete Bicas; Ceta; Nortecoope, Água Viva e Habece) - *Freguesia* da Sra da Hora, 14 logements, terminés en 1997 ;

Requesende - *Freguesia* de Ramalde, *concelho* de Porto, 70 logements, en construction ;

Constituição V - Immeuble d'habitation et siège de la coopérative ; 6 logements, terminés en 1997.

Prospection de terrains - Pour leur première opération réalisée, l'HABECE a obtenu un terrain de la Mairie de Porto, en droit de superficie, pour une période de 99 ans. Toutes les autres initiatives de la coopérative ont été réalisées à partir de terrains achetés.

Type de rapports entretenus avec la mairie locale - La mairie de Porto a donné un soutien important à la coopérative, notamment à travers l'offre d'un terrain en droit de superficie qui a permis la construction de 154 logements. L'aide municipale est manifeste aussi au niveau des exemptions des taxes municipales et de la simplification des procédures des permis de construire.

Institutions responsables du financement des opérations réalisées - Financements à la construction attribués par l'INH, Instituto Nacional da Habitação (logements conclus) :

1988 - 72 logements (27 F2 ; 36 F3 ; 9 F4) - 221 210 (contos)

1991- 40 logements (25 F2 ; 15 F3) - 110 000 (contos)

1993 - 59 logements (24 F2 ; 30 F3 et 5 F4) - 355 153 (contos)

1994 - 72 logements (27 F2 ; 36 F3 et 9 F4) - 446 807 (contos)

1995 - 46 logements (7 F1 ; 13 F2 ; 20 F3 e 6 F4) - 309 710 (contos)

Le financement individuel à l'acquisition a été assuré par la CGD.

Conception des projets construits - La conception et la construction des projets ont été assurées par les mêmes techniciens et les mêmes entreprises, suggérés, dans une première phase, par l'INH.

Spécificité de la construction coopérative - La participation des membres coopérateurs commence déjà au niveau de la localisation des ensembles à construire. Suivant les préférences de ses membres, la coopérative essaie de concilier ces intérêts avec la disponibilité de terrains. En ce qui concerne la conception du projet, les coopérateurs sont aussi consultés ; dans le cas présent, et pour assurer une économie d'échelle et une réduction des prix, le choix a été celui du logement collectif.

Tout le travail administratif - relatif au projet, à la construction et au financement - est entièrement assuré par la coopérative ; celle-ci prend en charge, aussi, la gestion de la copropriété et l'aménagement des espaces extérieurs. Prévoyant des situations de chômage ou autre type de précarité, la coopérative a créé un Fond Social ; pour les logements, acquis en propriété collective, il est possible d'obtenir des financements préférentiels, destinés à la conservation des logements et de l'immeuble.

La relation qualité/prix coopératif/prix du marché.

Prix de Vente des logements (en contos) - Coopérative Habece				
Année	F2	F3	F4	Localisation
1984	1 586	2 072	2 613	Porto
1988	3 745 ⁽¹⁾	4 420 ⁽¹⁾	4 960 ⁽¹⁾	Sra. da Hora
1991	5 200 ⁽²⁾	6 200 ⁽²⁾		Custóias
1993	6 450 ⁽³⁾	7 850 ⁽³⁾	9 450 ⁽³⁾	Porto
1994	7 000 ⁽⁴⁾	9 100 ⁽⁴⁾	10 500 ⁽⁴⁾	Porto
Prix moyens de Vente des logements (en contos) - pratiqué dans le marché de Porto e sa banlieue				
1984	3 309	4 316	6 443	Aire Métrop. Porto
1988	6 689	8 538	12 772	Aire Métrop. Porto
1991	9 856	14 044	18 334	Aire Métrop. Porto

⁽¹⁾ prix du garage inclu

⁽²⁾ il faut ajouter le prix du garage (500 contos)

⁽³⁾ il faut ajouter le prix d'une cave (250 contos) ou d'un garage (1 100 contos)

⁽⁴⁾ il faut ajouter le prix du garage (1 100 contos)