

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



53605

Distr.
LIMITEE
E/CN.14/HOU/37
19 décembre 1968
FRANCAIS
Original: ALLEMAND



COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
ET FONDATION ALLEMANDE POUR LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT
Réunion régionale sur les problèmes techniques et sociaux
de l'urbanisation (en particulier le financement du logement)
Addis-Abéba, 8-23 janvier 1969

LA CONTRIBUTION DES COOPERATIVES DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS
A LA SOLUTION DES PROBLEMES TECHNIQUES ET SOCIAUX
DE L'URBANISATION

LA CONTRIBUTION DES COOPERATIVES DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS
A LA SOLUTION DES PROBLEMES TECHNIQUES ET SOCIAUX DE
L'URBANISATION^{1/}

I. Problèmes techniques et sociaux de l'urbanisation

1. L'urbanisation est un phénomène mondial qui caractérise la croissance démographique des agglomérations humaines. Elle se traduit notamment par une croissance rapide des agglomérations urbanisées au-delà des villes et des communes déjà existantes dont le développement a nécessité bien souvent de longues années et qui sont restées ensuite pendant des siècles dans une stagnation qui touchait aussi bien leur extension que le caractère de leur urbanisation.

2. Ces villes et communes qui ont grandi, sont fréquemment très favorisées sur le plan économique et par leur situation géographique centrale. En tant que centres économiques, commerciaux, culturels, administratifs et politiques, elles exercent une attraction particulière sur la population qui espère trouver une amélioration de son niveau de vie en travaillant et vivant dans un milieu urbain.

3. L'urbanisation est l'expression visible et la conséquence d'une croissance démographique sur la terre, qui, par rapport aux époques antérieures, est unique en son genre. La création de zones d'agglomérations est encore accélérée par l'exode rural.

4. L'urbanisation varie de pays à pays et de continent à continent. Les différences s'expriment aussi bien dans les signes extérieurs que dans les signes caractéristiques des niveaux de développement individuels qu'ont atteints les agglomérations humaines (p. ex. urbanisme très dense avec densité de population élevée et

^{1/} Etude rédigée par M. B. Heinen, Cologne, Diplom-Volkswirt, Geschäftsführer, Gesamtverband Gemeinnütziger, Wohnungsunternehmen e.V. 5 Köln, Breslauer Platz 4 -

construction d'immeubles à étages multiples; construction d'immeubles à un étage et peuplement de surfaces extensif; maisons et appartements dont la qualité d'habitabilité connaît les graduations les plus diverses et dépend de l'ancienneté du bâtiment, de l'emplacement, de l'équipement architectural et technique de la maison, des investissements d'exploitation et de l'entretien qui en résulte, de la densité d'occupation, etc; taudis et immeubles insalubres qui ne peuvent être considérés comme logements normaux). Suivant les différentes formes d'urbanisation, de nombreux problèmes techniques et sociaux de l'urbanisation diffèrent en fonction du degré de développement atteint par chaque pays.

5. Les principaux problèmes sociaux de l'urbanisation sont:

- a) Le détachement des hommes du milieu d'habitat traditionnel dans lequel ils ont vécu avec leur famille, leurs parents, leur clan, leur tribu pendant souvent des siècles, et auquel ils sont socialement liés par les us et coutumes imposés par des siècles de tradition. L'abandon des traditions anciennes résultant de l'abandon de la campagne pour la ville et par conséquent le détachement de la famille et du voisinage a conduit à maintes reprises à une destruction des liens sociaux et moraux.
- b) L'exode rural laissait entrevoir aux populations l'espoir de trouver du travail dans les villes et d'atteindre un niveau de vie plus élevé que celui du milieu rural traditionnel. Dans bien des agglomérations urbanisées, pourtant, on constate un chômage énorme même parmi les gens qui y vivent depuis un certain temps déjà. Des conséquences sociales très graves résultent fréquemment d'un chômage ou d'un

sous-emploi de plusieurs années qui affecte notamment l'avenir professionnel des jeunes et qui détruit ou réduit leurs dispositions à coopérer de façon constructive au développement social ou économique.

- c) Le déracinement social, le chômage et des salaires trop réduits pour assurer une existence digne, sont les causes essentielles de la naissance des taudis qui favorisent de leur côté la destruction des liens moraux et portent préjudice au comportement social de l'individu.
- d) Une forte sensibilité aux maladies et l'importance du taux de mortalité sont des problèmes sociaux particuliers résultant de l'existence des taudis.

6. Les principaux problèmes techniques de l'urbanisation sont:

- a) L'accroissement non planifié et désordonné des villes qui conduit à un mélange hétéroclite d'immeubles et d'autres constructions destinées au fonctionnement normal de la vie humaine dans les villes. Il conduit à un désordre et à un pêle-mêle de quartiers industriels, de bâtiments administratifs, de centres d'achat, de logements, de voies de communication, de terrains de jeux et de sport, de centres culturels et de divertissement, d'espaces verts et non bâtis ainsi que de superficies agricoles. Cela fait considérablement baisser la valeur des logements et entrave ou rend même impossible la vie dans des conditions saines et favorables. Les problèmes techniques auxquels on n'a pas trouvé de solutions acceptables entravent l'exécution des autres fonctions de la vie humaine (travail, repos, culture); la construction de locaux de travail ayant une productivité

satisfaisante est handicapée, et l'offre de marchandises et de prestations de services reste désordonnée et inefficace. Le citoyen ne prend donc pas conscience des communes et villes en tant que cellules de la grande communauté qu'a est l'Etat, et son attitude envers ces institutions reste indifférente ou négative.

- b) L'urbanisation est la plupart du temps la source d'une forte spéculation sur les terrains, car il n'existe pas de droit foncier régularisateur. Le développement de l'urbanisation rencontre alors des obstacles d'ordre technique et économique, qui, si l'on en juge par les expériences faites dans ce domaine, rendent impossible un assainissement efficace.
- c) La pénurie de logements convenables et d'autres installations nécessaires dans de nombreuses zones urbanisées n'est pas due uniquement au manque de moyens financiers. Elle est également causée par l'absence des conditions d'administration et d'esprit d'initiative (industrie du bâtiment, industrie du logement) nécessaires.
- d) Dans de nombreuses zones urbanisées, le manque d'infrastructure se fait particulièrement ressentir, à savoir l'absence de conception méthodique de réseaux de communications et d'approvisionnement, ainsi que le manque des installations collectives pour l'administration, le commerce, l'économie, la culture, les divertissements, les jeux et sports, etc.
- e) Le manque de bases juridiques et légales indispensables au développement planifié des villes et des communes et à la solution des problèmes sociaux et techniques de l'urbanisation, pose un problème spécial dans le domaine administratif et législatif.

II. Buts de la politique du logement

1. Pour résoudre les problèmes sociaux et techniques de l'urbanisation, il est nécessaire de prendre des mesures en faveur de la construction de logements et de l'urbanisme, de la planification régionale et nationale. Il résulte de l'expérience acquise dans de nombreux pays industrialisés qu'il est à long terme souhaitable pour les pays non industrialisés et en voie de développement de considérer les mesures en faveur de la construction de logements dans le contexte du développement général des communes, des villes, des régions et du pays lui-même, et de les coordonner.

2. Les mesures en faveur de la construction de logements doivent être prises sur la base d'une politique du logement adéquate. On entend par politique du logement les idées et projets réalisables qui permettent à l'Etat de fournir à de vastes couches de population des logements capables d'élever leur niveau de vie.

3. Les coopératives de construction de logements assument au mieux leurs fonctions lorsque leurs buts sont en parfait accord avec la politique du logement suivie par l'Etat. C'est pourquoi les coopératives de construction de logements doivent, en observant les expériences réalisées dans le monde entier, connaître les buts visés par la politique du logement et - comme cela a été fait avec succès dans de nombreux pays au cours des cent dernières années - exercer à l'avenir une influence théorique et pratique déterminante sur la fixation de la politique du logement poursuivie par l'Etat.

4. Dans le détail, les buts de la politique du logement sont:

- a) Pour satisfaire avant tout les besoins de vastes couches de population en matière de logements convenables, une quantité

suffisante de tels logements doit être construite pour être offerte aux différents marchés du logement. A cette occasion, il faut veiller à ce que les logements constituent d'une part une amélioration de la satisfaction des besoins en matière de logements, et d'autre part à ce que les loyers et charges puissent être supportés par leurs occupants.

b) Les fonds publics destinés à la construction de logements pour de vastes couches de population doivent être mis à disposition en quantité suffisante, par exemple sous forme de prêts sans intérêts ou à intérêts réduits, ou sous forme de subventions ou d'allocations à fonds perdu, pour que les loyers et charges puissent être fixés de manière à pouvoir être supportés. Il est particulièrement nécessaire d'accorder une aide aux personnes économiquement et socialement faibles, aux jeunes ménages et aux familles nombreuses, aux personnes âgées et autres groupes de population - et aussi en vue d'un développement accéléré dans des domaines négligés jusqu'ici - qui, pour des raisons sociales ou économiques, ont un droit de priorité lors de l'encouragement à la construction de logements.

c) Les principes juridiques concernant la remise en propriété ou en location des logements doivent tenir compte des besoins sociaux des personnes et de leur droit à l'obtention d'un logement convenable.

d) Considérant le besoin particulier en capitaux pour la construction de logements, l'Etat doit prendre des mesures visant l'utilisation des réserves de capitaux dont il dispose. Ceci peut par exemple s'effectuer grâce à des privilèges accordés par l'Etat, à des déroga-

tions fiscales avec ou sans fixation de délais, à des primes ou des garanties. Il est alors nécessaire de se baser sur l'expérience mondialement répandue qui montre que les moyens investis dans la construction moderne de logements et dans l'urbanisme ont, en raison de la position-clé de l'économie du bâtiment, un effet économique multiplicateur particulièrement élevé et sont capables de contribuer au développement d'une large production. Celle-ci permettra de créer dans un pays ceux des secteurs et celles des forces économiques nationales qui, à l'avenir, auront pour lui une grande importance.

- e) Les mesures de politique du logement prises par l'Etat doivent être conçues de manière à agir en tant qu'aide à l'auto-aide, de façon à provoquer chez ceux qui sont dépourvus de logement convenable une participation personnelle sensible et à éveiller et accroître ainsi l'intérêt de posséder et d'entretenir un logis. Pour cela, l'Etat doit prendre des mesures en faveur de l'information sur de telles possibilités. Les coopératives de construction de logements en particulier, en tant qu'institutions d'auto-aide en faveur de ceux qui sont touchés par la pénurie de logement, sont parfaitement habilitées à dispenser informations et renseignements.
- f) Les coopératives de construction de logements, les entreprises de logement reconnues d'utilité publique et autres institutions d'utilité publique doivent être aidées et encouragées par les pouvoirs publics, car, à la différence des entreprises à but lucratif, elles renoncent au profit que permettent les conditions du marché et mettent toujours les excédents obtenus au service du développement de la construction de logements et de l'amélioration des conditions de logement. Une coopération efficace entre les pouvoirs publics, les entreprises ainsi

que les autres institutions engagées dans la construction de logements augmente l'efficacité des moyens que l'Etat met en oeuvre et des mesures qu'il prend.

- g) Une harmonisation effectuée à temps ainsi que l'engagement réciproque de fixer des mesures favorisant la construction de logements et le développement planifié de la structure urbanistique des villes et des communes ainsi que de l'aménagement de la région et du pays (aménagement régional, aménagement du territoire) assurent des décisions à long terme en matière de logement, facilitent la mise en oeuvre de tous les facteurs de production de financement et d'administration engagés dans la construction de logements, et évite les investissements inutiles et le gaspillage de moyens économiques précieux.
- h) Il est nécessaire de créer un droit adapté régissant la construction et les biens immobiliers afin de réaliser les projets de construction suivant les conceptions de l'aménagement architectural et du développement urbanistique, et pour constituer dès à présent des réserves de terrains à bâtir afin d'empêcher ainsi la spéculation sur les terrains et tous les conséquences graves qui en résultent.
- i) En ce qui concerne l'approvisionnement total de la population pour satisfaire ses besoins en biens de consommation quotidienne, en installations de santé publique, de formation et à l'éducation, de jeux et de sports, de culture et de divertissements, de sécurité et d'administration publique, de transport, etc., l'infrastructure indispensable aux zones d'habitat et ses institutions annexes sont une partie essentielle d'une large politique globale du logement.

- j) Une politique efficace du logement avec un vaste programme destiné à la construction d'ensembles architecturaux profite des connaissances actuelles dont on dispose dans le monde entier pour rationaliser l'activité de construction; elle les adapte aux besoins et aux circonstances du pays respectif afin d'obtenir, grâce aux moyens disponibles, un rendement économique et technique maximum dont bénéficie l'approvisionnement des hommes en logements.
- k) La politique du logement doit permettre à de vastes couches de population d'accéder à la propriété du logement, car elle encourage aussi une politique sociale en matière de biens et de revenus qui corrige l'inégalité des chances au départ et de la répartition des biens.

III. Caractère des coopératives de construction de logements

1. Dans la perspective de l'idée coopérative préconisée par les pionniers tels que von Rochdale, von Raiffeisen, Schulze-Delitzsch et V.A. Huber entre autres, les coopératives de construction de logements sont des institutions nées de l'auto-aide coopérative. Comme dans les autres formes de coopératives, les forces limitées des individus, qui ont de plus en plus besoin d'être pourvus en logements, s'unissent pour former un système d'aide solidaire et réciproque qui leur servira à atteindre ce but.

2. Les caractéristiques principales des coopératives de logement sont:

- a) L'adhésion volontaire à la coopérative d'un nombre illimité de membres dans le dessein de remplir la tâche des coopératives de construction de logements qui est d'abord la fixation d'un but visant à aider les membres et ensuite la poursuite d'un idéal.

- b) C'est la participation personnelle qui est la base de l'adhésion à la coopérative, et non pas le nombre ou le montant des parts sociales ou de l'avoir social apporté par les adhérents.
- c) Le rôle des coopératives de construction de logements est de faire construire des logements pour les adhérents et leur famille, et de les gérer soit pour l'usage coopératif moyennant le versement par l'occupant d'un droit de jouissance, soit en les remettant à un adhérent qui en devient propriétaire. Ceci constitue donc une aide au budget des adhérents (contrairement à l'aide apportée aux entreprises dans le ~~par les~~ coopératives d'entreprises).
- d) L'adhésion volontaire à un groupe coopératif est complétée par la formation et l'entretien d'un organisme d'administration nécessaire à la réalisation du but fixé.
- e) Ces mesures et ces buts sont le résultat de l'auto-aide commune et ne visent pas l'obtention de dividendes considérables.
- f) Les tâches sont assumées selon les principes démocratiques de l'auto-administration et de la responsabilité personnelle, dans le cadre de conditions juridiques adéquates et conformes aux statuts. Le principe "un homme, une voix" est appliqué. Les parts sociales sont intransmissibles.

3. Une autre caractéristique des coopératives de construction de logements réside dans leur idéologie. Celle-ci se caractérise par l'esprit coopératif qui, particulièrement lors de la phase de fondation des coopératives, a été décisif pour leur développement et leur activité. Le mouvement également social qui résulta des coopératives de construction de logements n'aurait pas été possible sans cet esprit coopératif.

IV. La contribution apportée jusqu'à présent par les coopératives de construction de logements à la solution des problèmes

1. En tant qu'institutions créées pour les groupes économiquement faibles de la population sur la base de l'auto-aide commune et solidaire, les coopératives de construction de logements ont réuni les forces limitées des individus en vue de la satisfaction des besoins en matière de logements. La création de coopératives de construction de logements s'est étendue à de nombreux pays, en particulier aussi en Allemagne, parmi les groupes de population de mêmes conditions sociologiques, professionnelles et économiques, dans des régions localisées; la pénurie de logements convenables que tous ressentaient a créé une impulsion essentielle tendant à la diminuer et à la supprimer. Les coopératives de constructions de logements dont les adhérents sont des professeurs ou des fonctionnaires sont fréquentes; d'autres ont été fondées sur les directives de syndicalistes, d'ecclésiastiques, de personnalités qualifiées de la vie publique. Depuis la fondation des coopératives de construction de logements, la collaboration bénévole et désintéressée a été décisive pour leur efficacité.

2. Par création de logements adaptés aux besoins, les coopératives de construction de logements entendent la mise à disposition de logements dans l'optique de la réforme du logement. Celle-ci considère le logement et l'influence qui se dégage du logement et de ses environs comme essentiels pour le développement et la vie de l'homme.

3. La réforme de l'habitat est un devoir permanent, car les nécessités de logement varient selon l'évolution des conditions sociales et économiques. C'est pourquoi il est nécessaire de planifier de façon continue le développement de l'offre en logements faite par les coopératives de construction de logements.

avec la réalisation de la réforme de l'habitat, les coopératives de construction de logements encouragent directement le bien-être général en mettant des logements à la disposition de vastes couches de la population et ce en mobilisant leurs dispositions à l'auto-aide, et elles l'encouragent indirectement en stimulant la concurrence entre les solutions-modèles pour les immeubles d'habitations et pour les installations annexes, et la concurrence économique par la fixation des droits de jouissance et des prix de vente (politique active des prix).

4. La création de logements dans l'optique de la réforme de l'habitat est le fruit de l'action d'entreprises coopératives spécialisées dans ce domaine et de leurs employés très qualifiés. Elles utilisent les connaissances scientifiques modernes pour obtenir des logements à des conditions optimales sur le plan financier, économique et technique.

5. Ces entreprises sont aidées dans cette tâche par la reconnaissance du caractère d'utilité publique des coopératives de construction de logements. En République fédérale d'Allemagne et à Berlin-Ouest, ce caractère consiste dans la limitation fixée par la loi du profit, dans le devoir d'accepter le principe du prix de revient, et de l'utilisation constante des valeurs de capital créées et de leur rendement au profit de la construction et de la gestion des logements.

6. Sur le plan financier, la part sociale est une des bases essentielles pour le travail des coopératives de construction. Grâce aux mesures fiscales et aux primes accordées par l'Etat, c'est un excellent placement d'épargne. Les excédents de rendement restent destinés aux buts d'aide à la construction. Toutes les possibilités de formation de capital sont réalisées avec le plus grand souci de productivité économique. Quelques établissements de crédit augmentent la possibilité de formation de capital des coopératives de construction de logements et un nombre d'organes de garantie complètent les possibilités d'investissements. Des assurances collectives couvrent les risques généraux.

7. Sur le plan économique, la responsabilité propre des coopératives de construction de logements est une condition essentielle pour la contribution fournie et à fournir. Cette responsabilité leur incombe, en vertu des principes de l'auto-administration, pour faire profiter la construction et la gestion de logements de leurs expériences en relation avec les connaissances modernes. Leur souci constant de fixer des coûts favorables permet aux coopératives de construction de logements la mise à disposition de logements à des prix de vente et droits de jouissance raisonnables.

8. Les coopératives de construction de logements atteignent particulièrement ce but en utilisant toutes les possibilités qui se présentent sur les différents marchés, en encourageant et appliquant des méthodes rationnelles de construction, en entretenant d'une manière permanente et méthodique des logements, en gérant les logements de façon économique et en s'efforçant d'avoir des entreprises d'importance optimale.

9. Pour remplir les tâches d'une politique d'entreprise à long terme, il est essentiel de pratiquer une politique prévoyante de réserve de terrains, pour ainsi avoir, si possible, une influence favorable sur les prix des terrains à bâtir et sur l'arrêt de la spéculation sur les terrains. La remise des logements moyennant un droit de jouissance coopératif ou leur mise en propriété sous certaines conditions empêche la spéculation sur les logements.

10. Il est important pour les coopératives d'avoir leurs propres centres coopératifs de matériaux de construction pour la préfabrication ainsi que pour l'achat en gros du matériel de construction et d'aménagement des logements; cela leur permet un calcul avantageux des coûts lors de la construction de logements et de leur mise à la disposition de l'utilisateur.

11. Pour le succès de la prospérité économique des coopératives de construction de logements, il faut une gestion d'affaires moderne qui coordonne de manière rationnelle l'activité des membres travaillant à titre

bénévole et accessoirement avec celles des membres employés à plein temps; elle doit aussi se charger du développement rationnel des entreprises coopératives et participer à la formation technique du personnel qui prend la relève. Le renforcement des coopératives de construction de logements en vue de soutenir la concurrence est impossible sans de telles mesures qui trouvent un complément nécessaire dans le domaine des relations publiques.

12. De bonne heure, les coopératives de construction de logements se sont regroupées volontairement dans des fédérations de contrôle. Celles-ci contrôlent les entreprises de logement d'utilité publique sur le plan économique, financière et technique, et leur dispensent en permanence conseils et assistance.

Pour compléter cet exposé destiné à servir de ~~canvas~~ à la discussion, il est utile de consulter les documents suivants:

1. Les coopératives de construction de logements en République fédérale d'Allemagne
2. Bases et fondements juridiques des coopératives allemandes
3. Modèle de statut pour coopératives de construction de logements d'utilité publique