



Le logement en Europe

Délogeons la crise !



Le logement en Europe

Délogeons la crise !

Passerelle est la revue de la Coredem (Communauté des sites de Ressources documentaires pour une Démocratie Mondiale). Elle a pour objectif de mettre en lumière les expériences, les analyses et les propositions des divers acteurs de changement social. Chaque numéro rassemble et fait dialoguer, sur un thème donné, des contributions issues d'associations et d'ONG, de médias, de syndicats, de citoyens ou de chercheurs.

Passerelle est habituellement publiée à l'occasion de rencontres, les « Mercredis de la Coredem », qui poursuivent la même finalité : la création d'espaces libres de débats, de convergences et de propositions.

Tous les numéros sont disponibles sur le site www.coredem.info

Coredem

La Coredem (Communauté des sites de Ressources documentaire pour une Démocratie Mondiale), est un espace de partage des savoirs et des pratiques par et pour les acteurs de changement. Une trentaine d'organisations et de réseaux mutualisent d'ores et déjà leurs informations et analyses pour faciliter l'accès à leurs ressources documentaires en ligne. La Coredem est ouverte aux organisations, réseaux, mouvements et médias qui font de leurs expériences, de leurs propositions et de leurs analyses, des outils au service des sociétés solidaires, durables et responsables.

Ritimo

Passerelle est publiée par Ritimo, réseau d'information et de documentation pour la solidarité et le développement durable. Dans 90 lieux en France, Ritimo accueille le public, relaie des campagnes citoyennes, propose des animations, et des formations. Ritimo s'engage dans la diffusion d'information et de documentation sur le Web via son site : www.ritimo.org

AITEC

Pour ce numéro, l'Aitec (Association Internationale des Techniciens, Experts et Chercheurs) est co-éditeur. Créée par des urbanistes, économistes, cadres d'entreprises, juristes..., dans une volonté de (re)lier la pratique professionnelle à l'engagement politique, l'Aitec participe à la construction d'une expertise ancrée dans les luttes sociales et à la formulation de propositions alternatives pour la protection et la garantie des droits fondamentaux. L'association travaille principalement sur le droit au logement et à la ville, les finances internationales et les politiques commerciales et d'investissements de l'Union européenne. <http://aitec.reseau-ipam.org>

L'initiative Coredem est soutenue par la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme : www.fph.ch

Sommaire

Présentation PAR CHARLOTTE MATHIVET	8
INTRODUCTION Les politiques urbaines dans la crise de la mondialisation PAR GUSTAVE MASSIAH	11
L'impact de l'Union européenne sur les politiques de logement PAR MARC UHRY	20
LE LOGEMENT, SYMPTOME DE LA CRISE EN EUROPE	24
Dans l'économie-monde dominée par la spéculation financière, le droit au logement n'existe pas PAR SONIA FAYMAN ET KRISTINA KERESZTELY	25
Le logement aidé, l'accession à la propriété PAR ANNE QUERRIEN	29
Istanbul, une ville en chantier qui se révolte PAR EZGI BAKÇAY ÇOLAK	34
Les effets de la crise sur le logement et le renouvellement urbain à Budapest PAR KRISZTINA KERESZTELY	41
Au Portugal, politique d'austérité et libéralisation au nom du droit au logement ! ENTRETIEN AVEC RITA SILVA PAR SAMUEL JABLON	48

ZOOM SUR LE LOGEMENT SOCIAL

**Financiarisation et remise en cause
du logement social en France et en Europe** 52

PAR JEAN-PIERRE TROCHE

La marchandisation des HLM 54

PAR JEAN-BAPTISTE EYRAUD

Le logement locatif social en Europe 59

PAR ANNE QUERRIEN

Le logement social en Belgique 62

PAR PASCALE THYS

MULTIPLES PRÉCARITÉS ET CONSÉQUENCES SUR LE DROIT AU LOGEMENT 65

**« *Housing first* », une nouvelle perspective
pour la mise en œuvre effective du droit au logement ?** 66

PAR CÉCILE CANPOLAT

Rififi au camping et abus de lois iniques 69

PAR PAUL LACOSTE

Précarité énergétique des couches populaires en Île-de-France 75

PAR YVES JOUFFE

**Le logement des personnes en souffrance mentale :
Un problème trop peu pris en compte dans les politiques de logement** 81

PAR PASCALE THYS

**Les « Roms migrants » en Île-de-France : État des lieux provisoire
des expériences d'hébergement et de logement d'habitants
de squats et bidonvilles** 88

PAR ROMEUROPE

- Le « Droit à la Ville » de Hambourg : un réseau qui gagne à être connu** 95
PAR ELODIE VITTU
- La participation active des citoyens espagnols à la ville. Le cas de Séville** 101
PAR ALEJANDRO MUCHADA ET PABLO ALVERO
- Les coopératives d'habitants, le retour de l'habitat dans le champ du politique (et réciproquement)** 107
PAR YANN MAURY
- Squat et urbanisme à Amsterdam : une histoire commune** 115
PAR INGRID PETIT
- Les habitant-e-s s'organisent face à la crise des crédits hypothécaires en Espagne** 120
PAR ADA COLAU
- Lorsque les politiques nationales vont à l'encontre des droits humains et du droit au logement. Leçons d'Istanbul** 122
PAR YVES CABANNES ET CIHAN UZUNCARSILI BAYSAL
- Le Forum social urbain à Naples : une opportunité pour consolider les alliances et articulations des mouvements européens** 128
PAR CHARLOTTE MATHIVET ET VANESA VALIÑO

Présentation du numéro *Passerelle*

PAR CHARLOTTE MATHIVET /JUILLET 2012



Charlotte Mathivet est politologue, militante pour le droit au logement et le droit à la ville. Elle travaille à l'Aitec et pour le réseau international Habitat international coalition (HIC).

Ce numéro *Passerelle* avait à l'origine été pensé comme une mise à jour du dossier de 2008, intitulé « Europe pas sans toit », qui dressait un état des lieux de la situation du logement en Europe. En 2008, on parlait déjà de la crise et du logement avec notamment l'éclatement de la crise des *subprimes*. Quatre ans plus tard, il nous a semblé important de solliciter à nouveau certains des auteurs de la précédente publication, d'en contacter d'autres, afin de montrer les effets dévastateurs de cette « crise » sur les habitant-e-s et leur cadre de vie.

A travers une analyse critique de la crise, en l'abordant à la fois sous l'angle du logement et sous l'angle européen, nous espérons avoir évité l'écueil du poncif – alors que le terme est omniprésent dans les discours médiatique et politique, et relevé le double pari que nous nous étions donné, à savoir : mettre la question du logement au centre de l'analyse sur la crise et déconstruire le discours dominant sur les raisons de la crise.

L'étymologie latine de ce mot nous montre qu'il y a crise quand il y existe un tournant, un instant de décision entre plusieurs possibilités. En effet, en médecine le mot « crise » signifie le paroxysme de la maladie, le point décisif, la phase aiguë. Il n'y a guère que deux issues pour l'organisme atteint : guérir ou dégénérer voire



mourir. Cette notion de mort, de souffrance généralisée est très présente dans le discours politique, médiatique et même des citoyens qui – sous le tapage médiatique – n’ont eu d’autre choix que de l’intégrer. Ce discours de la crise engendre des sentiments et réactions de peur face à un futur incertain. Cette souffrance et cette peur généralisées, sont un outil au service des dominants pour légitimer, conforter et même renforcer le système tel qu’il existe. C’est ainsi que nos dirigeants justifient les mesures d’austérité que subissent les peuples d’Europe, engendrant baisse de salaire, pertes d’emploi, démantèlement des services publics, etc. Le tour de force est accompli : alors que la crise multidimensionnelle a clairement montré l’échec du système capitaliste néolibéral pour assurer le bien-être de la majorité de la population, nos responsables politiques utilisent la crise même. Ce faisant, ils évitent le débat qui amènerait à la remise en cause de ce système, tout en enfermant les citoyens dans des situations d’urgence et de peur où la question de survie au quotidien prend le dessus sur toute autre questionnement. Un véritable tour de passe leur permettant de dissocier crise et capitalisme, phénomènes pourtant intimement liés.

Cependant, il semblerait que cette situation de crise arrive aujourd’hui à son paroxysme. Pourquoi est-on en droit de se poser sérieusement cette question? Parce que l’on perçoit un fort mouvement social populaire capable de renverser ce système et proposer des alternatives viables? Parce que les citoyens se sont réveillés et peuvent faire tomber ce système ?

Chercher des éléments de réponse appelle un petit retour au XIX^{ème} siècle où l’on parlait déjà de crise du logement. Engels, en 1872, analysait le fait que la crise du logement était présente depuis longtemps mais que cette situation ne s’était fait connaître, entraînant des conséquences concrètes dans l’amélioration de vie des habitants, que lorsqu’elle touchât les classes moyennes. C’est aussi, en 2012, le constat que fait la Fondation Abbé Pierre dans son 17^{ème} rapport du mal logement : les classes moyennes sont les plus touchées par la crise du logement¹.

Si l’on ne peut que déplorer le sursaut tardif – seulement une fois que les couches moyennes sont touchées alors que des millions d’autres personnes ont été frappées par cette crise de manière plus dramatique et depuis bien longtemps – cette prise de conscience sur la crise du logement, reste néanmoins un point important pour le futur.

En effet, la crise c’est aussi la capacité collective d’inventer du nouveau dans une situation par définition atypique et imprévisible. C’est ainsi que l’on voit émerger de nouvelles alliances entre les classes moyennes touchées durement par la crise, et les classes populaires qui subissent encore plus les impacts de cette crise. Cette nouvelle alliance va permettre aux classes populaires de s’appuyer sur le pouvoir

NOTES

[1] L’état du mal logement en France, 17^{ème} rapport, Fondation Abbé Pierre, 2012 : <http://tinyurl.com/dxfhntx>

symbolique, le capital socio-culturel, un certain pouvoir de diffusion et de mobilisation des classes moyennes pour porter leur revendications jusque-là restées totalement marginalisées. Cette convergence des forces sera un levier essentiel pour bousculer le système actuel et pousser à la mise en place de politiques de logement plus justes...

Ce numéro Passerelle, coordonné par l'Aitec, tente d'expliquer, de contextualiser, de donner des pistes pour mieux appréhender cette complexité.

Les auteur-e-s qui y ont contribué viennent d'horizons, de pays, de parcours variés, et nous montre toutes les similitudes qu'il existe dans les différents pays européens en terme de mal logement, de difficultés toujours plus fortes d'accès au logement, mais aussi de résistances et de propositions d'alternatives.

Les thèmes traités ici sont loin d'être exhaustifs et ne prétendent pas faire un catalogue de toutes les expériences et situations européennes. L'objectif est d'apporter quelques éléments d'analyse dont les mouvements sociaux, dans leurs luttes et revendications, pourront s'inspirer.

C'est aussi le reflet des partenariats et amitiés que l'Aitec a pu tisser et qui, nous l'espérons, s'étendront bien au-delà. Nous tenons à remercier chaleureusement toutes celles et ceux, auteur-e-s, relecteurs-trices, traductrice, associations partenaires, qui ont contribué à ce dossier.

Les politiques urbaines dans la crise de la mondialisation

GUSTAVE MASSIAH / JUIN 2012



Gustave Massiah, membre fondateur de l'IPAM, membre du Conseil Scientifique d'ATTAC, représentant du CRID au Conseil international du Forum social mondial.

L'urbanisation a changé de nature et correspond à une rupture dans l'évolution urbaine. Nous vivons actuellement une nouvelle révolution urbaine¹. La crise du néolibéralisme remet en perspective les dernières décennies et la liaison intime entre mondialisation et urbanisation. L'évolution de la mondialisation bouleverse le système géopolitique et remet en cause la nature des États. Elle modifie les rapports entre le local, le national, les grandes régions et le mondial ; entre le rural et l'urbain ; entre le particulier et l'universel. Supports de la mondialisation, les villes en sont aussi transformées. Il s'agit de resituer les politiques urbaines européennes dans ce bouleversement.

Les modèles urbains et les politiques urbaines

Les politiques urbaines dépendent des situations spécifiques. A des périodes données, elles ont aussi des caractéristiques générales qui ne sont pas réductibles à une seule société. Les politiques correspondent à la transcription contingente des modèles de transformation, dans des situations et des périodes. A chaque modèle de développement correspond un modèle urbain ; à chaque politique

NOTES

[1] Gustave Massiah, L'aventure de la ville, Revue La Recherche, 1990.

de développement correspond une politique urbaine². La politique urbaine est une application relativement directe, dans le champ urbain, de la politique de développement.

La transformation urbaine est une des modalités de la transformation sociale. D'autant plus importante qu'elle intègre la dimension symbolique et ne se restreint pas à l'économique. Une ville réelle est structurée par l'articulation stratifiée des différents modèles urbains qui ont marqué son histoire. Dans les années 1960, le modèle de développement dominant au Nord a été le modèle fordiste. Le modèle de développement dominant au Sud a été le modèle des indépendances nationales. Le modèle de l'ajustement structurel ou modèle néolibéral mondial s'est imposé dans les années 1980.

Une politique urbaine est une manière de mettre en œuvre, dans une situation donnée, la stratégie de transformation sociale conceptualisée dans un modèle de développement. Ces concepts ne sont pas toujours explicites pour les techniciens et les décideurs ; ils fonctionnent comme des évidences incontournables. Ce sont les résistances et les crises qui rendent visibles le sens et la relativité des solutions proposées.

Le modèle de régulation fordiste et le mouvement moderne

A partir de 1945, le modèle dominant en Occident est un modèle social libéral que nous qualifierons de modèle de régulation fordiste et de New-Deal. Le phénomène majeur dans les sociétés industrielles est celui de l'extension du salariat. Il recouvre la stabilisation d'une large partie de la classe ouvrière ainsi que la montée des couches dites moyennes. L'équilibre entre les générations se transforme avec la scolarisation massive de la jeunesse et le poids croissant des personnes âgées. Le salariat qui s'était imposé, à partir de 1830, en tant que rapport social devient, à partir de 1920, un statut social à prétention universelle. La modernité met en avant le cercle vertueux : progrès économique, progrès social, progrès politique. Elle distingue l'espace de la cité de l'espace de l'entreprise et du travail régit par le taylorisme. L'État-providence se préoccupe du plein emploi et de la protection sociale. La démocratie et les droits de l'Homme émergent dans les représentations politiques. Les luttes ouvrières et populaires et les luttes de libération nationale définissent un autre aspect de la modernité, une articulation particulière entre la question sociale et la question nationale.

Le modèle urbain du mouvement moderne correspond au modèle fordiste. Le mouvement moderne traduit, dans l'architecture et l'urbanisme, la rationalité de la transformation sociale. Le logement est le complément naturel du salariat, il en assure la reproduction. Les normes traduisent la conception hygiéniste et moralisante de la stabilité sociale. Le fordisme marque l'architecture organique de F. L.

NOTES

[2] Gustave Massiah et Jean François Tribillon, *Villes en Développement*, Ed. La Découverte, 1988.



Wright³. Les Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM) et la Charte d'Athènes concrétisent le mouvement moderne. Ils organisent le « zoning ». Ils donnent leur facture, des Habitations bon marché (HBM) et Habitations à loyer modéré (HLM), au logement social et trouvent leur forme achevée dans les villes nouvelles. Trois manières de faire la ville méritent d'être rappelées : la ville nouvelle à travers la production des zones nouvelles (rénovation, restauration, réhabilitation) ; la mise aux normes de l'habitat insalubre et l'éradication des taudis ; l'amélioration du pavillonnaire à travers l'action municipale. L'architecture soviétique, après des intuitions de réorientation dans les années 1920, s'inscrit dans cette perspective et pousse le mouvement moderne jusqu'à ses limites. Ce modèle reste symboliquement la référence, et la nostalgie, des politiques urbaines européennes.

Le modèle de développement des indépendances et l'espace centré des États

Le modèle des indépendances nationales s'inscrit dans le contexte de la décolonisation ; après la libération politique, il s'agit de construire la libération économique. Ce modèle a été pensé pendant les luttes de libération, il emprunte à la fois au modèle fordiste et au modèle soviétique ; il est complété en Amérique latine à travers les débats sur la dépendance. Il est fondé sur les industries lourdes, base d'une accumulation indépendante, sur une réforme agraire qui doit moderniser l'agriculture à partir de l'industrie et lui servir de débouché, sur le contrôle et la valorisation des ressources naturelles, sur la substitution des importations, sur les entreprises nationalisées, sur le contrôle du commerce extérieur. Il implique un État fort et incontesté, garant de l'unité nationale, appuyé sur des armées bien équipées et des polices omniprésentes, fondé sur la théorisation du parti unique.

C'est sur la base de ces modèles que va se construire l'urbanisation des pays du Sud et les nouvelles villes qui sont le siège de la nouvelle révolution urbaine. Les limites des politiques de développement apparaissent assez vite. La construction de l'État est devenue une fin en soi. Une double explosion, la fonctionnarisation et l'urbanisation ont provoqué un déséquilibre structurel des fondamentaux économiques (budget, balance commerciale, balance des paiements). La modernisation de l'agriculture exclut une majorité écrasante de la paysannerie pauvre. Les entreprises d'État sont dans l'ensemble inefficaces, leur fonctionnement est bureaucratisé et elles sont incapables de réduire la dépendance technologique et commerciale par rapport aux multinationales. La bureaucratie et la corruption gangrènent la société. Le déni des droits fondamentaux et l'absence de libertés achèvent de réduire à néant la crédibilité des régimes.

Le modèle urbain postcolonial concrétise ce modèle de développement et ses dérives. Les grands équipements de la souveraineté sont prioritaires (aéroports, ministères, grandes avenues, palais) ; la politique du logement est celle des classes moyennes associées à

NOTES

[3] Frank Lloyd Wright (1867–1959) est un architecte et concepteur étatsunien. Il est l'auteur de plus de quatre cents projets réalisés : musées, stations-service, tours d'habitation, hôtels, églises, ateliers, mais principalement des maisons qui ont fait sa renommée.cf : http://fr.wikipedia.org/wiki/Frank_Lloyd_Wright

l'État (HLM et autres Sociétés immobilières) ; les couches populaires s'installent dans les interstices et les périphéries dans des quartiers dits spontanés. Les politiques urbaines qui accompagnent ces politiques de développement sont, au départ, liées aux infrastructures de transport (aéroports, ports, routes et grandes voiries, chemin de fer) et aux autres grands réseaux (électricité, eau, télécommunications) gérés par des sociétés nationales et des concessionnaires. Dans un deuxième temps, la priorité rurale va secondariser l'intervention urbaine. La filière moderne de production de logements (sociétés d'aménagement, caisses d'épargne, offices de logements sociaux) ne répond que marginalement aux besoins ; entre 80 à 90% des ménages ont recours à des filières populaires, qualifiées d'informelles.

La situation se dégrade avec l'explosion urbaine et l'absence d'entretien. Les occupations foncières se multiplient. Les programmes de parcelles assainies et de « sites et services » sont notoirement insuffisants ; l'éloignement et les normes de plus en plus réduites les rendent inadaptés. Après Habitat I à Vancouver en 1976⁴, de nouvelles idées cheminent ; « Le logement est votre affaire » de John Turner, inaugure un tournant⁵. La restructuration des quartiers spontanés trouve droit de cité ; on commence à accepter l'idée de régularisation foncière et à percevoir l'intérêt des systèmes d'épargne et de crédit populaires.

Le modèle de l'ajustement structurel et l'espace fragmenté

A partir des années 1980, s'ouvre la phase néolibérale. Le nouveau modèle dominant est celui de l'ajustement structurel. Il préconise l'ajustement, des économies et des sociétés, au marché mondial. Il propose : la libéralisation, c'est-à-dire, la régulation par les marchés et la réduction du rôle des États dans l'économie ; la priorité donnée à l'exportation et à la libéralisation des échanges ; la priorité à l'investissement international et aux privatisations ; la flexibilité et la pression sur les salaires, la réduction des systèmes publics de protection sociale ; la réduction des dépenses de santé et d'éducation qualifiées d'improductives ; l'exploitation effrénée des ressources ; la dévaluation des monnaies. Le rapport des forces international a changé. La nouvelle médecine s'applique aussi bien au Sud qu'au Nord ; l'Est a été défait et la régulation fordiste a été mise à mal par les marchés financiers. La dette a donné le monopole du financement du développement aux marchés financiers.

Le « modèle urbain libéral mondial » concrétise le modèle néo-libéral. Un nouveau centre-ville vient concurrencer les centres villes précédents, ceux de l'État et de la municipalité. Le nouveau est celui des sièges des multinationales, des grands hôtels et des grands centres commerciaux. Dans de nombreuses villes du Sud, les grandes multinationales installent leur siège dans les grands hôtels. Ces centres sont des morceaux de ville reliés directement au monde avec leurs systèmes de communications, et autour des modes de consommation directement liés à une fraction de la bourgeoisie

NOTES

[4] Habitat I a été la première Conférence Internationale sur l'Habitat Humain à Vancouver en 1976 dans le cadre du mandat reçu par l'Assemblée générale des Nations-Unies pour la promotion de la durabilité écologique et sociale des villes.

[5] John Turner, *Le logement est votre affaire*, Ed. Le Seuil, 1979 (édition anglaise 1976).



mondiale (hauts fonctionnaires internationaux, ambassadeurs, coopérants, consultants, directeurs de multinationales). On y retrouve les métiers liés au tourisme et à l'accès au marché mondial, les services financiers, la prostitution, l'artisanat de luxe, etc. Les grands hôtels commencent à ressembler de plus en plus à des forteresses.

L'industrie est plutôt développée à l'extérieur des grandes villes, ou dans des zones franches, autour des ports et des aéroports. Les quartiers connaissent une ségrégation spatiale, sociale et ethnique. Puisque le salariat n'est plus l'élément récurrent qui permet le brassage, les formes de cohésion et de pouvoir font monter les communautarismes. Les gens se regroupent, plutôt par région d'origine, et du fait du désinvestissement de l'État, s'organisent en comptant sur leurs propres forces. Ces quartiers sont séparés les uns des autres, situés autour des voies rapides et des autoroutes urbaines. Difficile de passer à pied d'un quartier à un autre. Les aires autour de ces autoroutes sont des zones de friche et d'insécurité. Ces quartiers se définissent par leurs différenciations ethniques et sociales : quartier « latino » riche, « latino » moyen, « latino » moyen pauvre, etc.

La question du logement est cruciale. Comme le salariat n'est pas stabilisé, l'accès au logement devient extrêmement difficile, et comme il y a un désengagement de l'État, le logement social ne permet pas de désengorger la hausse des valeurs foncières. Pour ces deux raisons, il y a une dégradation très importante des conditions de logement. Bidonvilles et quartiers insalubres se développent. Les nouvelles concentrations urbaines ont lieu dans les zones les plus sensibles : sur les rives des fleuves urbains, le long des voies de chemin de fer et des autoroutes, sur les dépôts d'ordures, soit, dans toutes les zones que l'on peut occuper et qui sont en général les plus dangereuses, faisant généralement basculer l'écologie urbaine vers des situations insolubles.

Le problème de l'extension de la superficie urbaine liée à la pression foncière est considérable. D'une part, un certain nombre de quartiers avec une intégration verticale forte, d'autre part les quartiers périphériques et des banlieues qui sont au contraire sur l'horizontale. Cela entraîne deux types de nuisances : celles liées à la concentration et celles liées à la dispersion.

La crise du néolibéralisme et les mouvements sociaux urbains

Dès le début, les résistances ont montré les limites de ces politiques. La croissance, réelle dans certains pays, s'est accompagnée d'une montée des inégalités, du développement de la pauvreté et des exclusions. La corruption a pris des proportions gigantesques. L'affaiblissement des États a accru les conflits armés. A partir de 1995, les crises financières en Asie, en Amérique latine et Centrale, en Russie montrent les limites de la régulation par les marchés financiers. Les luttes sociales contre la précarisation en Europe, aux États-Unis, en Corée modifie les équilibres politiques. La convergence des mouvements écologistes, de femmes, de consommateurs, de paysans, de travailleurs à Seattle⁶ marque une étape dans la remise en cause de la direction néolibérale de la mondialisation.

NOTES

[6] En novembre 1999, les mobilisations contre l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) à Seattle ont été massivement médiatisées, représentant un tournant pour les mouvements sociaux.

Les contradictions du néolibéralisme ont leur prolongement dans les situations urbaines. La redistribution des richesses a fonctionné des pauvres vers les riches. La pauvreté est toujours liée à la question des inégalités et à celle des discriminations. La pauvreté s'écarte des centres villes et de leurs abords ; les pauvres quittent peu leurs lointains quartiers et se dissimulent ou se fondent quand ils viennent « en ville ». La deuxième contradiction concerne la question écologique. La prise de conscience écologique est liée aux catastrophes majeures : Bhopal, Tchernobyl, Seveso, etc. Le débat est ouvert de savoir si on peut, et s'il faudrait, prolonger le modèle productiviste à partir des industries vertes et de la production de technologies environnementales ou s'il faudrait passer à des modèles et à des formes de croissance totalement différentes. Ce débat aura des conséquences considérables sur les politiques urbaines. La troisième contradiction, essentielle, est la question de la guerre. Entre 1 à 2 milliards de personnes dans le monde vivent dans des régions en guerre classique ou en guerre civile, ce qui engendre de graves conséquences. Les guerres urbaines ont pris des formes nouvelles et modifient totalement le cours de la pensée urbaine. On ne planifie pas de la même manière une ville selon que la région est en guerre ou en paix. La quatrième contradiction est celle de la sécurité⁷. L'insécurité augmente dans les villes. Insécurité sociale, de l'emploi et du logement ; insécurité écologique ; insécurité civique liée aux conflits et aux rapports à la violence. La réponse à cette insécurité est devenue un des facteurs essentiels de la gestion urbaine. Elle prend la forme d'une idéologie sécuritaire et de « la tolérance zéro ». Elle accompagne la montée en puissance d'idées extrêmement dangereuses comme celles qui avancent que les inégalités sociales seraient liées aux inégalités génétiques ou encore que l'insécurité commence avec l'incivilité, ainsi que l'avait popularisé l'ex-maire de New-York.

Ces débats trouvent leur écho dans le champ des politiques urbaines. Habitat II à Istanbul⁸ a fait émerger de nouvelles propositions. Parmi les idées en gestation, citons : le développement durable, le droit au logement, la pluralité dans les approches foncières, le financement de l'urbanisation, les modalités de la gestion urbaine, l'importance des associations, la reconnaissance des municipalités comme acteurs stratégiques. De nouvelles possibilités existent pour la définition des politiques urbaines. Elles dépendent en grande partie de l'importance des mouvements sociaux urbains. L'espace des acteurs de la transformation urbaine se réorganise. Entre l'État, contesté mais toujours présent, et les habitants, considérés suivant le cas comme des sujets, des clients, des consommateurs, des usagers ou des citoyens, d'autres intervenants cherchent leur place. Les municipalités gagnent en autonomie ; elles relient le local et le territoire ; elles affirment leur représentativité en tant qu'institutions locales et de proximité. Les associations s'affichent comme la forme organisée de la société civile ; elles rappellent les intérêts des habitants et l'exigence de leur participation

NOTES

[7] Gustave Massiah, *Soulèvement populaire dans les banlieues et idéologie sécuritaire*, Aitec, 2005.

Alain Bertho, *Le Temps des émeutes*, Ed Bayard, 2009.

Laurent Mucchielli, *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, Ed. La Découverte, 2002.

[8] Habitat II est la deuxième conférence des Nations-Unies sur l'habitat humain qui s'est déroulée en juin 1996 à Istanbul (Turquie).



dans tout processus démocratique. Les entreprises s'imposent à l'espace public ; elles rappellent l'importance de la production et s'approprient le monopole de la « bonne gouvernance » ; elles portent la rationalité de la gestion des réseaux et des services ; elles correspondent à plusieurs logiques comme le montrent les nouvelles formes d'acteurs de l'économie sociale et solidaire.

Les mouvements sociaux urbains s'imposent comme nouveaux acteurs de la transformation urbaine. Pour résister et améliorer leur situation, les habitants s'organisent pour lutter (syndicats, associations de locataires...), pour expérimenter et agir (associations de solidarité, d'insertion, de développement), pour accéder au pouvoir (partis, associations citoyennes). Cette situation n'est pas nouvelle et n'est pas propre aux mouvements urbains. Les mouvements sociaux urbains sont de plus en plus importants et sont en mutation. Ils combinent les revendications des droits dans les villes et des droits à la ville. Les mouvements de luttes sont porteurs de pratiques nouvelles. Les habitants de certains quartiers parviennent, à la suite de luttes et de négociations, à imposer leur sécurité foncière et à éviter d'être déplacés. La sécurité foncière ouvre toujours une phase d'amélioration urbaine interne au quartier, donnant un rôle important aux associations et à des prises en charge de l'aménagement du logement et du quartier par des formes d'autoproduction des habitants.

Le soulèvement populaire dans les banlieues françaises remet sur le devant de la scène l'importance des luttes urbaines. Cette révolte retrouve quelques caractéristiques des révoltes récurrentes depuis celles de Los Angeles, dès les années 1980, puis celles de Birmingham dans les années 1990. Elles illustrent les conséquences des politiques néolibérales en matière de chômage et de pauvreté, de l'interaction entre inégalités, discriminations et racisme. Elles renvoient aussi à l'explosion des contradictions Nord-Sud dans les villes européennes.

On voit aussi apparaître, dans ces nouveaux quartiers, des nouvelles formes de démocratie locale qui se prolonge notamment par l'accession de ceux qui ont mené la lutte à des responsabilités municipales. Les mouvements sociaux urbains sont porteurs de nouveaux projets de transformation sociale. Ils se renouvellent à partir de leur participation au mouvement altermondialiste caractérisé par la convergence des mouvements sociaux et citoyens autour d'une orientation commune, celle de l'accès pour tous aux droits fondamentaux, à la paix et à la démocratie.

La crise et les politiques urbaines

Le débat stratégique concerne le rapport entre la situation actuelle, et son urgence, et la transformation sociale, et ses objectifs à long terme. Dans le cas des politiques urbaines, la réponse immédiate consiste à investir dans les villes pour sauvegarder les habitants, lutter contre la pauvreté et défendre les libertés. La réponse à long terme consiste à définir le futur des métropoles et les nouvelles politiques urbaines. Il faut pour cela revenir à la confrontation entre trois sorties de la crise de la mondialisation ; entre trois visions du monde.

La première sortie de crise est centrée sur la vision de l'« économie verte » défendue par la position officielle de la Conférence de Rio+20 que les mouvements sociaux et citoyens contestent totalement. Dans cette vision, la sortie de la crise passe par le « marché illimité » nécessaire à la croissance. Elle propose d'élargir le marché mondial, qualifié de marché vert, par la financiarisation de la Nature, la marchandisation du vivant et la généralisation des privatisations. C'est une extension d'un capitalisme dérégulé qui conduit à la catastrophe. Elle se concrétise par l'élimination de toute référence aux droits fondamentaux qui pourrait affaiblir la prééminence des marchés. Les politiques urbaines correspondantes sont dans le prolongement du modèle de l'ajustement structurel et de la ville libérale-mondiale accentuées par les réponses violentes aux résistances populaires. Les profits gigantesques concentrés dans les marchés de capitaux nourriront les blanchiments et la narco-architecture. La deuxième conception est celle du Green New Deal, défendue par Joseph Stiglitz, Amartya Sen, Paul Krugman et d'autres. C'est un réaménagement en profondeur du capitalisme qui inclut une régulation publique et une redistribution des revenus. Elle est peu audible car elle implique un affrontement avec la logique dominante, celle du marché mondial des capitaux, qui refuse les références keynésiennes et qui n'est pas prêt à accepter qu'une quelconque inflation vienne diminuer les profits. La situation nous rappelle que le New Deal, adopté en 1933, n'a été appliqué avec succès qu'en 1945, après la deuxième guerre mondiale. Les politiques urbaines correspondant à cette issue de la crise renoueront avec certaines des politiques de la période fordiste et néolibérale. Elles pourraient aller plus loin dans la mesure où les tenants de la modernisation sociale devraient s'appuyer sur les couches populaires et seraient plus à l'écoute des mouvements sociaux urbains. Elles trouveraient leurs limites dans la contradiction entre le productivisme du capitalisme vert et les contraintes de l'écosystème planétaire.

La troisième conception est celle des mouvements qui étaient présents lors du Sommet des peuples à Rio⁹. Elle préconise une rupture, celle de la transition sociale, écologique et démocratique. Elle met en avant de nouvelles manières de produire et de consommer. Il s'agit de fonder l'organisation des sociétés et du monde sur l'accès aux droits pour tous et l'égalité des droits. Elle préconise les biens communs et les nouvelles formes de propriété, le contrôle de la finance, le bien-vivre et la prospérité sans croissance, la réinvention de la démocratie, les responsabilités communes et différenciées, les services publics fondés sur les droits. Cette rupture est engagée dès aujourd'hui à travers les résistances et les pratiques concrètes d'émancipation qui, du niveau local au niveau global, préfigurent les alternatives. Les politiques urbaines de cette issue à la crise sont à inventer. Elles sont préfigurées par les recherches d'alternatives au niveau des mouvements et de certaines autorités locales.

Les politiques urbaines spécifiques seront, suivant les cas, une articulation des trois modèles de référence, le modèle de la financiarisation accentuée, celui de la régulation du green new deal, celui de la transition écologiques, sociale et démocratique. Pour les

NOTES

[9] Le Sommet des Peuples à Rio s'est déroulé du 15 au 22 juin 2012.



mouvements sociaux et citoyens, il s'agit de s'unir largement contre la financiarisation et, sans négliger les améliorations portées par une régulation et une modernisation sociale, celle du green new deal, de poursuivre par les pratiques, l'élaboration et les mobilisations la nécessité d'une rupture vers un autre monde possible.

Dans ce contexte général, les politiques européennes ont une spécificité. L'Europe est aujourd'hui un des maillons faibles dans la crise. C'est là que se combinent la crise économique et la crise géopolitique. Au niveau économique, l'affrontement entre les marchés financiers, qui veulent garder leurs privilèges, et les résistances populaires contre les plans d'austérité prend des formes exacerbées. C'est là que se joue l'affrontement entre les marchés financiers et les mouvements sociaux et citoyens. Au niveau géopolitique, l'Europe est au centre de la crise de l'hégémonie occidentale. L'Europe n'est pas plus pauvre, mais elle est en passe d'être déclassée. Ce qui se traduit par une crise symbolique et un désenchantement. Comment en effet penser son identité quand on sait qu'on ne sera plus au centre du monde.

Une des réponses s'exprime dans les crispations identitaires, xénophobes et racistes. Elle renvoie aux politiques de développement et urbaines du néo-conservatisme. Mais cette issue n'est pas fatale. Rappelons nous, comme le disait Höderlin¹⁰, que « là où croît le danger, croît aussi ce qui sauve ». Une autre réponse consiste à accepter de penser un autre monde, de participer au changement du monde. L'Europe peut contribuer à inventer de nouvelles politiques urbaines par la réinvention de la démocratie et la garantie des libertés individuelles et collectives, l'accès aux droits pour tous, la passion de l'égalité en Europe et dans le monde, l'invention d'une nouvelle modernité, celle de nouveaux rapports entre l'espèce humaine et la Nature.

BIBLIOGRAPHIE

- **Otilia Arantes, Erminia Maricato, Carlos Vainer**, *A cidade do pensamento único*, Editoria Vozes, 2000, Petrópolis
- **CGLU (Cités et Gouvernements locaux unis)**, *Document d'orientation politique sur la planification stratégique*, 2010
- **Durand-Lasserve Alain et Tribillon Jean-François**, *Quel habitat pour demain ? Les pratiques émergentes pour les plus démunis*, rapport non publié, 2002
- **Le Bris Emile et Massiah Gustave**. *Des villes aux mégapoles. (in) Le Monde des Villes*, dir. Thierry Paquot. Editions Complexes 1996
- **Lefebvre Henri**. *La Production de l'espace*. Ed Anthropos. 1974
- **Lieberherr-Gardiol Françoise**. *Urban sustainability and governance: issues for the twenty-first century. International Social Science Journal n°59*. Unesco. 2009
- **Massiah Gustave, Tribillon Jean-François**. *Villes en développement — Essai sur les politiques urbaines dans le tiers monde*, La Découverte, 1988
- **Paquot Thierry**. *La ville et l'urbain : l'état des savoirs*, ed. La Découverte, 2000
- **UN Habitat**. *Planning sustainable cities: Global Report on Human Settlements*. 2009 (<http://www.unhabitat.org/content.asp>)

NOTES

[10] Friedrich Höderlin est un poète allemand du 18^{ème} siècle.

L'impact de l'Union Européenne sur le logement

MARC UHRY / JUILLET 2012



Marc Uhry est directeur Rhône-Alpes de la Fondation Abbé Pierre, animateur du réseau Housing rights watch et membre du groupes d'experts sur le droit au logement initié par la Feantsa (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri).

L'Union européenne n'est pas un acteur. C'est un théâtre d'opérations où s'entremêlent et se télescopent diverses forces géographiques, politiques, institutionnelles, financières, philosophiques. L'écume de ces confrontations roule sur les habitants des pays membres, bien au-delà des strictes compétences de l'Union, impactant les dimensions les plus fondamentales de leur vie, entre autres le logement. Au-delà des représentations trop courtes, voici quelques éléments centraux, qui relèvent de choix de sociétés, donc du débat démocratique sur l'influence de l'Union européenne sur l'organisation et les conditions de logement de ses résidents.

Le logement demeure une compétence des États membres de l'Union européenne, qui au titre du principe de subsidiarité se garde d'intervenir trop avant en la matière. Plus fondamentalement, chacun est pétri au niveau européen de la conviction que le logement est une denrée très onéreuse et que le budget modeste disponible de l'Union, rapportée à la population, rendrait toute politique publique sans effets significatifs. Cela conduit à une sous-estimation de l'impact de l'Union européenne en la matière et à une atrophie du débat sur les orientations qui doivent diriger cette influence.



Un des éléments les plus tangibles est l'organisation du logement social. Une fédération de propriétaires français vient d'attaquer l'union HLM pour distorsion de concurrence. Les Irlandais en avaient fait de même, mais les propriétaires s'étaient vu rétorquer que le logement social irlandais ciblait uniquement 10% de la population, dont les besoins ne sauraient être satisfaits par le marché. Puis les Pays-Bas et la Suède ont fait l'objet d'attaques similaires. Cela a donné lieu à un long bras de fer, notamment entre la Commission européenne et le gouvernement néerlandais, qui a du finalement se résoudre à désigner un « public cible » à ses logements publics, auparavant accessibles à l'ensemble de la population. En France, plus des deux-tiers de la population est éligible au logement social, le resserrement des personnes éligibles privilégierait les plus modestes, mais la concentration du parc social existant aboutirait à un renforcement de la ghettoïsation. Encore plus inquiétant, les « aides d'États » en jargon européen (subventions, avantages fiscaux, préemption), qui sont attribuées aux organismes HLM doivent trouver une justification. Doit-on aider une catégorie d'acteurs ? Une catégorie de publics ? Une catégorie de logements ? La pression européenne est désagréable, car elle fait peser la menace d'une privation de liberté de choisir son modèle et repose sur l'idée que le marché est spontanément le mode le plus efficace de réponse aux besoins sociaux. Mais cette pression est aussi l'occasion d'actualiser un modèle issu de la reconstruction d'après 1945. Que sont ces organismes HLM tantôt publics, tantôt privés, tantôt coopératifs ? Que sont ces aides variables de l'État, des collectivités, des collecteurs 1% ? Quels sont les mécanismes et les critères d'attribution ? Face à la nécessité de trouver une justification à leur existence, les organismes HLM les plus éclairés ont commencé une mutation qui entraînera sans doute les autres dans une réaffirmation de leur finalité sociale, une précision de ce à quoi ils peuvent servir. Au niveau européen, la Commission peine toujours à donner une définition positive des « services sociaux d'intérêt général » qui sont exemptés des règles du marché et c'est sans doute un débat dont les citoyens doivent s'emparer, car il est au cœur de la question démocratique : à quelles conditions et pour quelles finalités, l'autorité publique peut-elle brider les interactions entre individus ?

Au-delà de ces questions de frontière entre la chose privée et la chose publique, l'Union européenne intervient en matière de logement sur la définition de normes techniques qui ont des conséquences sur l'organisation des filières professionnelles du bâtiment, sur les dimensions environnementales. Cet effet a été renforcé par le plan de relance de la Commission européenne, qui a insisté sur la réhabilitation des logements, comme levier d'emploi, et l'ouverture d'une partie des Fonds européens de développement régional (FEDER) au logement et à l'hébergement, qui ont aussi incité à développer des réhabilitations énergétiques. Par ce biais, l'Europe est un démultiplicateur de l'engagement des régions (dont ce n'est pas forcément la compétence) en matière d'habitat, puisqu'il faut une contrepartie pour débloquer les moyens du FEDER.

Plus fondamentalement, les questions macro-économiques du marché du logement sont désormais suivies de près, après la crise des subprimes et ses effets en chaîne. Pour faire très court, les subprimes ont été une manière de financer le risque d'impayé

lié à la demande du gouvernement Clinton aux banques et de consentir des prêts immobiliers aux ménages moins aisés. Or le risque d'impayé augmente avec la hausse des prix, donc le risque est croissant. Les organismes financiers ont donc externalisé ce risque, puis devant l'évidence de son caractère incandescent, l'ont dilué dans d'autres produits. Ce sont donc des acheteurs de produits financiers inconscients de ce qu'ils possédaient, entre autres européens, qui ont payé le décalage entre les prix et les capacités des ménages, qui l'ont malheureusement également largement payé, en perdant leur logement. Le Comité européen du risque systémique¹ travaille donc à repenser les systèmes de prêts, de garantie hypothécaire, d'assurances, de produits financiers liés aux risques et à leur circulation. Le Professeur espagnol Sergio Nasarre Aznar, montre très bien² en quoi les paradigmes de l'efficacité économique qui fondent la réflexion du Comité sont limités. Le marché n'est pas efficace : il produit du secret, du chaos, des comportements grégaires accélérateurs de crise. Les subprimes ont reposé sur des séries de « boîtes noires » inventées par les opérateurs financiers pour limiter l'accès à l'information sur l'état des risques, ce qui a encouragé un fonctionnement purement spéculatif, là où des dispositifs réglementaires auraient créé de la transparence et de la protection. C'est essentiel dans un contexte où plus de trois millions de prêts immobiliers sont en défaut de paiement en Espagne, et où le Royaume-Uni, l'Italie, l'Irlande, la Grèce, les pays d'Europe centrale et orientale connaissent des hausses records de saisies immobilières. La sécurisation de l'habitat, que ce soit en location ou en accession à la propriété est déterminée au niveau européen, mais là encore, sans débat démocratique, sans transparence des décisions, comme si le logement, l'habiter, n'était que le résultat anodin d'équilibres économiques par ailleurs battus en brèche. Là encore, un débat à porter publiquement, un investissement à consentir pour les acteurs de l'habitat au niveau des institutions européennes. Certes, les débats sont techniques, mais le diable et l'idéologie sont dans la technique, les officines bruxelloises sont, répétons-le un théâtre d'opération, la technique en est le décor et le jargon en est l'arme de poing.

Mais l'Union européenne ne porte pas que des menaces, elle est aussi une ressource face aux pires dérives et porte quelques germes intéressants. L'Union est une ressource pour la défense des catégories vulnérables d'une société, souvent les plus mal logés. La Hongrie connaît en ce moment un régime très dur, qui s'en prend violemment aux Roms, aux mendiants, à tous les « asociaux ». Nous n'avons pas d'autre outil que l'Union européenne pour tenter de freiner les excès du gouvernement hongrois (le Parlement européen s'y emploie avec pugnacité malgré la faiblesse de ses moyens de coercition) et apporter services et protections aux catégories les plus durement touchées, par l'abandon des politiques sociales à leur endroit, par la criminalisation de l'espace public pour les sans-abris, etc.

NOTES

[1] En anglais: European Systemic Risk Board.

[2] Voir, par exemple, la vidéo du Professeur Sergio Nasarre Aznar, datant d'avril 2012: http://www.youtube.com/watch?v=tcJfj2i_eB0&feature=youtu.be



L'Union est aussi porteuse d'espoirs, qui eux aussi devront trouver leurs hérauts. La Charte des droits fondamentaux a accédé au statut de Traité, prenant ainsi une valeur très contraignante. Elle est parfois porteuse de terminologies floues que la Cour de justice de l'Union européenne est invitée à clarifier à partir des autres textes existants et de la jurisprudence afférente, notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et la Cour qui y réfère, dont les décisions souvent très favorables aux populations fragiles, y compris en matière de logement, ne s'imposent malheureusement pas très fermement aux États. L'intégration normative, c'est-à-dire l'appropriation des notions de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) par la Cour de justice de l'Union, beaucoup plus contraignante, est un élément extrêmement positif. Par exemple, une mère de famille sans-papiers a fait condamner la Belgique qui lui refusait les allocations logement, en recourant à la déclaration de l'ONU sur les droits de l'enfant.

Plus fondamentalement, il existe des différences de fond entre les cultures philosophiques et juridiques des États membres. Pour les anglais, la *property*, renvoie à la philosophie de John Locke, tout ce qui est propre à l'individu. C'est cette définition qui a fait que la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Turquie qui n'avait pas su protéger ou reloger les habitants d'un bidonville illégal détruit par une explosion, pour violation de leur droit de propriété³. Je répète : les habitants d'un bidonville illicite sont protégés par le droit de propriété, au regard du droit international auquel est désormais invité à s'ancrer l'Union européenne. Qu'on imagine la portée de ce changement de définition s'il est habilement et utilement invoqué : propriété intellectuelle, médicaments génériques, droit au logement...

En ces temps de charnière, de grands débats s'ouvrent, de grandes terreurs, de grandes douleurs mais aussi de belles opportunités. Sachons les saisir, l'espace européen est encore, à cette échelle, une terre en jachère de philosophie sociale, de construction politique, de mouvements sociaux. A nous de donner une chair appétissante au squelette branlant qui nous est laissé en legs.

NOTES

[3] CEDH, *Affaire Öneriyildiz c. Turquie*, 28 avril 1993.

01

LE LOGEMENT,
SYMPTOME
DE LA CRISE
EN EUROPE

Dans l'économie-monde dominée par la spéculation financière, le droit au logement n'existe pas

SONIA FAYMAN ET KRISTINA KERESZTELY / 2008
ARTICLE MIS À JOUR EN JUILLET 2012



Sonia Fayman est sociologue et consultante à Act Consultants. Elle est membre de l'Aitec et d'autres associations de solidarité internationale. Kristina Keresztely est consultante en politiques et développement urbains. Elle est membre de l'Aitec et d'associations hongroises, telle que Szindikatus.

Avant même l'explosion de la bulle immobilière américaine en 2008, il était visible à plus d'un égard que le secteur du logement était en passe d'être totalement intégré dans une logique financière, le thème du droit au logement n'étant au mieux qu'un vague souvenir. Dans plusieurs pays, c'est précisément le secteur du logement qui a été le révélateur de la crise, donnée dans un premier temps comme « simple » explosion de bulles immobilières alors qu'il s'agissait en fait d'une manifestation emblématique de la façon dont les peuples étaient piégés dans un système dominé par la finance. Quatre, cinq ans plus tard, on se bat toujours pour le droit au logement, mais le contexte est de plus en plus dur.

De nombreuses barrières s'élèvent face à l'accès à un logement abordable

Les augmentations de loyers dépassent celles des revenus, les classes moyennes ont de plus en plus de mal à se loger. Plusieurs organismes financiers ont fait état

ces dernières années de la baisse de solvabilité des ménages face au logement. La part du revenu consacré au loyer et aux charges (le taux d'effort) est bien souvent telle qu'elle grève fortement le budget des ménages, voire les oblige à s'endetter pour assurer le quotidien.

Dans ces conditions, le parc public de logements représente-t-il une solution pour les classes populaires ? La notion de parc public est à considérer selon les systèmes économiques et les politiques du logement qui varient largement d'un pays à l'autre en Europe.

En France, le secteur locatif social se rétrécit comme peau de chagrin sur les marchés du logement, selon trois vecteurs : d'une part la diversification à l'extrême des catégories de financement de leur construction ; d'autre part la vente de parties grandissantes des patrimoines des bailleurs sociaux ; enfin la démolition qui fait place à du logement plus haut de gamme et à des activités économiques rentables. La gestion de ce qui reste du parc social s'aligne de façon croissante sur la gestion privée : refus des demandes de changement de logement qui résultent en une sorte d'assignation à résidence et à l'impossibilité de ce qu'on appelle parcours résidentiels c'est-à-dire la possibilité de choisir et d'évoluer dans le mode de logement au cours de la vie ; sélection sévère à l'entrée dans le patrimoine, selon des critères moins fondés sur les revenus que sur d'autres variables telle que l'origine nationale et/ou ethnique.

Dans d'autres pays, à l'Ouest comme à l'Est, l'accession sociale à la propriété est un piège redoutable : la quasi-absence de logement locatif social dans des pays tels que l'Espagne et le Portugal et son corollaire, l'alternative entre bidonville et accession forcée à la propriété, ont entraîné les catastrophes que l'on connaît. Au Portugal, le locatif social ne représente que 4% de l'ensemble des logements du pays. Des gens qui s'étaient lourdement endettés à vie pour devenir propriétaires de leur logement, se retrouvent à la rue : les effets de la crise sur les couches populaires et moyennes les ont mis dans l'impossibilité d'honorer le remboursement des crédits qu'ils avaient contractés. Il existait cependant un dispositif de protection des locataires âgés du parc privé, qui vient d'être aboli par la loi¹ : environ 200 000 personnes âgées bénéficiaient de loyers bloqués à des coûts très faibles (50€ à Lisbonne) en lien avec la modicité de leurs retraites (inférieures à 400€). La nouvelle loi met fin aux loyers contrôlés sur une période de transition de cinq ans².

Le taux d'effort en Espagne a fortement augmenté depuis 2005, surtout pour les pauvres (aux revenus inférieurs de 60% à la moyenne nationale) dont le taux d'effort a bondi de 16 à 41% entre 2005 et 2010, tandis que celui des catégories dont le revenu dépasse la moyenne de 60% est juste passé de 2 à 3%³!

NOTES

[1] Voir dans ce numéro, l'entretien de Rita Silva, *Au Portugal, politique d'austérité et libéralisation au nom du droit au logement* ! p 48.

[2] *Idem.*

[3] Eurostat 2012 cité dans une fiche du comité DESC des Nations Unies sur les droits économiques et sociaux en Espagne, mai 2012.



Dans les pays d'Europe centrale tels que la Hongrie et la Pologne, le parc de logement anciennement « propriété du peuple » a été vendu pour des bouchées de pain au sortir du socialisme, il y a vingt ans. Or, les acquéreurs se sont souvent trouvés propriétaires de maisons ou d'appartements en très mauvais état, sans information ni moyens sur la façon de les maintenir. En Lettonie, le début des années 2000 a été marqué par une bulle immobilière appuyée sur une élévation du niveau de vie des couches moyennes, lesquels (la bulle et le niveau de vie) se sont effondrés depuis 2007, avec les mêmes conséquences qu'en Espagne aujourd'hui.

Accroissement de la ségrégation sociale de l'habitat dans l'économie libérale

La promotion privée donne le ton. Dans chaque pays, tandis que la logique financière à court terme domine, des pans entiers de l'industrie continuent à tomber, laissant de vastes friches dans les villes ou à leur périphérie. Ceci a donné lieu, dans la première moitié des années 2000, à de gigantesques opérations immobilières destinées à des ménages à revenus élevés et à l'accueil d'équipements de prestige (sièges de firmes internationales, centres commerciaux, etc). Dans les pays nouveaux membres de l'Union européenne, ces biens ont fréquemment été achetés par des étrangers cherchant à réaliser des placements intéressants. Des nationaux fortunés ont également accédé à ces produits immobiliers, au détriment des anciens occupants de logements ouvriers proches des usines désaffectées, évincés par ces opérations. Les collectivités publiques sont partie prenante de ce type de démarche. Au final, l'offre de logements accessibles diminue.

La polarisation sociale se reflète dans les mouvements de population : les couches sociales en ascension participent de l'éviction des habitants en place dans des quartiers centraux présentant, bien que dégradés, un intérêt patrimonial et architectural. Le processus est particulièrement significatif dans les grandes villes de l'Europe anciennement socialiste. Berlin et Budapest donnent à voir cette frénésie de différenciation sociale via le logement après 45 ans de « moyennisation » socialiste.

La diminution de l'accessibilité du logement et l'exclusion de certains groupes du marché du logement ont un effet de gentrification et d'uniformisation des quartiers des villes qui deviennent attractifs pour les investissements immobiliers en raison de l'augmentation de leurs prix fonciers. Cette évolution touche d'abord les centres-villes et s'étend ensuite aux quartiers intermédiaires entre centre et périphérie, se traduisant par un changement de population et par la perte d'une partie des fonctions et activités traditionnelles de ces milieux urbains. Toutes les grandes villes d'Europe sont touchées pratiquement, ainsi que certaines villes moyennes. Face à ce raz-de-marée, les politiques de renouvellement urbain dans les quartiers populaires ne font pas le poids. Au mieux, elles contribuent à améliorer la qualité urbaine et la desserte de ces quartiers en y maintenant une partie de leurs habitants et en y attirant des ménages plus aisés. Mais pour ceux qui ne peuvent accéder au niveau financier du renouvellement (loyers augmentés, accession chère), quelle solution?

Y a-t-il une limite à la marche forcée vers la marchandisation totale du logement ?

La seule limite consisterait en des politiques publiques visant à contenir les coûts fonciers, à favoriser l'accès social dans le parc ancien par des outils financiers et techniques adéquats et à empêcher la liquidation du logement locatif social. Or, les politiques publiques sont des acteurs de premier plan de la ville libérale. Les partenariats public-privé sont souvent l'occasion de brader le parc de logements à bon marché.

Cela se manifeste violemment dans les villes de l'Europe de l'Est où les disparités sociales ont été tant bien que mal masquées pendant quarante ans, pour ressurgir d'autant plus crûment aujourd'hui. C'est aussi visible à travers les expulsions en cours au Portugal et en Espagne (350 000 expulsions de propriétaires en difficulté de paiement en Espagne de 2007 à 2012⁴).

Face à cette mise à nu de la marchandisation du logement, deux voies de résistance se dessinent. Au niveau micro social des expériences d'habitat communautaire se développent, fondées sur la solidarité au sein de groupes d'accédants modestes à la propriété ; l'aide technique de professionnels et le soutien de collectivités permettent de consolider ces expériences et des associations s'efforcent de les mettre en réseau et d'en propager les enseignements et possibilités. D'autres formes de lutte s'opposent aux démolitions de l'habitat populaire et des collectifs pour le droit au logement tentent de faire le lien entre les différentes actions de résistance.

A un niveau plus large, international, les luttes contre les expulsions et pour le droit au logement sont placées devant la nécessité de passer toujours plus à l'offensive, en lien avec la défense des droits économiques et sociaux.

NOTES

[4] Eurostat op.cit.

Le logement aidé, l'accession à la propriété

ANNE QUERRIEN / MAI 2012



Anne Querrien est sociologue, retraitée du Ministère de l'écologie, du développement durable et des transports. Elle est membre de l'Aitec et du Collectif pour un Pôle public financier.

A lors que le logement social est issu historiquement du souci du patronat et des philanthropes d'aider une main d'œuvre récemment urbanisée à s'installer en ville, l'accession à la propriété découle d'initiatives gouvernementales. Le souci est alors de développer l'industrie de la construction en tant que pourvoyeuse de nombreux emplois peu qualifiés, et donc d'aider la forte demande de logement à se satisfaire sur le marché.

Le soutien au développement du marché se fait au moyen d'exemptions fiscales et de bonifications de taux d'intérêt. La première expérience de masse se développe à partir de 1934 aux États-Unis dans le cadre du New Deal de Roosevelt ; c'est pour l'encadrer qu'est créée l'administration fédérale du logement. Par la suite, tous les pays européens adoptent des programmes du même type pour leur reconstruction après la seconde guerre mondiale.

En Europe de l'Ouest, le développement de la propriété du logement s'est accéléré à partir des années 1960. Les régimes autoritaires du Sud de l'Europe ont développé massivement le logement aidé en accession à la propriété ; dans ces pays la propriété du logement est le modèle dominant¹. Dans les pays anciennement socialistes, le parc de logements, qui était propriété publique avant 1989, a été presque entière-

NOTES

[1] C'est le cas de l'Espagne ou de l'Italie avec près de 80% de la population propriétaire de son logement.

ment privatisé. Alors qu'au total un Européen sur dix vit dans un logement social (mais plus de 17% en France, Royaume Uni, Danemark, Finlande, Suède, Autriche, Pays-Bas), les deux-tiers des Européens en moyenne sont propriétaires de leurs logements. Plus précisément, en Europe de l'Ouest, la moitié des propriétaires sont en fait accédants à la propriété, endettés, c'est-à-dire dans le devoir de maintenir leur niveau de revenu pour garder leur logement. Mais lorsque la croissance n'est plus au rendez-vous, cette contrainte peut devenir insoutenable, alors que la propriété du logement tend à devenir la norme dans l'Union européenne : dans certains pays comme le Danemark et les Pays-Bas, le locatif n'existe que dans le secteur social, pour les ménages aux revenus inférieurs à la moyenne ; le locatif privé devient alors résiduel. Le modèle social devient forcément dualiste.

Cette évolution vers la propriété privée du logement généralisée n'est pas sans conséquence sur l'endettement immobilier des pays européens qui a augmenté globalement de 20% du Produit intérieur brut (PIB), mais a dépassé 100% du PIB aux Pays-Bas et au Danemark, dépasse 80% du PIB en Suède, au Royaume-Uni, en Irlande, et avoisine les 2/3 du PIB à Chypre, au Portugal et en Espagne². L'emballement de la dette immobilière privée tient à une politique de relance économique traditionnelle, par la relance de l'industrie de la construction. Mais les derniers venus sur le marché de l'accession sont les premières victimes d'une telle politique, puisqu'il leur reste les prêts de la plus longue durée au moment du retournement de la conjoncture.

Histoire rapide de l'accession aidée en France

La loi Loucheur (1928) en France avait déjà esquissé une timide démarche en faveur de l'accession et des classes moyennes : des prêts à taux réduit étaient consentis aux accédants à condition qu'ils laissent contrôler la qualité technique et architecturale de leur réalisation et qu'ils obéissent sinon à un plan-type, du moins à un catalogue de prescriptions. L'essentiel de l'effort public concernait cependant les HBM³ locatives. La loi du 1^{er} septembre 1948, connue surtout pour ses effets de blocage des loyers anciens, inaugure l'aide à l'investissement privé dans la construction de logements : liberté des loyers pour les constructions neuves et dégrèvements fiscaux pour stimuler la construction. Le texte de la loi et les discussions qui l'ont accompagnée montrent qu'elle est pensée pour des propriétaires bailleurs. Elle est, avant tout, un encouragement à la construction pour la location privée. Mais les facilités fiscales sont surtout utilisées par des accédants à la propriété, et le nombre de logements construits ainsi reste limité.

La loi du 21 juillet 1950 met en place le secteur « aidé » de la construction à côté du secteur social et du secteur libre. Une prime de 600 francs (90 euros) par m² construit et de 1000 francs (150 euros) dans le cas du programme Logéco⁴, mis en

NOTES

[2] European Mortgage Federation : <http://www.hypo.org/>

[3] Habitations à bon marché (HBM), loi Siegfried – 1894.

[4] Logéco : LOGements ÉCONomiques et familiaux.



place en 1953, est accompagnée d'un prêt spécial, garanti par l'État et accordé par le Crédit foncier de France. Contrairement aux prêts HLM, le montant des prêts spéciaux n'est pas soumis au Parlement n'a pas de montant limité et ne pèse pas sur les finances publiques⁵. Pendant les cinq premières années, il s'agit de crédits à moyen terme, réescomptables à la Banque de France. Ces prêts qui financent 60% de l'acquisition et des travaux ne sont utilisables que par ceux qui disposent d'un apport personnel, c'est-à-dire par les ménages appartenant aux classes moyennes. Ces ménages utilisent le dispositif pour acheter un logement qu'ils vont occuper (et non pas mettre en location), alors que le législateur continue de s'intéresser aux propriétaires-bailleurs potentiels, pour qui le logement a une valeur économique.

Accession ou location, il s'agit pour le gouvernement de faire augmenter le taux d'effort des habitants pour le logement⁶ et de rentabiliser le capital immobilier. Mais les Logécos, immeubles collectifs en accession à la propriété construits à partir de 1947, ne sont définis que par des normes techniques et financières sans critères sociaux ; ces logements aidés totalisent 44% de la production des années 1947 à 1975. Dès 1954, la SCIC⁷ arrive à faire prévaloir le locatif comme moyen de traiter la crise du logement, d'abord par sa capacité d'organisation industrielle, puis grâce à la mise en place d'un foncier bon marché dans les ZUP⁸ en 1958 où elle préside à la construction des grands ensembles, et enfin par la débudgétisation des prêts HLM financés sur le fonds d'épargne, lui-même constitué par la centralisation des dépôts sur le livret A⁹. Le locatif social, par sa dynamique, devient la référence du secteur du logement, même s'il reste minoritaire en termes de logements réalisés.

Le système des logements aidés pose problème aux finances publiques du fait de son succès. Le réescompte des effets de la construction auprès de la Banque de France est inflationniste, puisque sans limite. L'ensemble des aides à l'accession apportées par l'État coûte aussi cher aux finances publiques que le logement social. Il faut donc trouver de nouvelles ressources pour continuer : revaloriser les loyers ne suffit évidemment pas, puisque le système est utilisé d'abord par les accédants-occupants. C'est ainsi qu'on en est finalement venu à la réforme du financement du logement de 1977 qui remplace, en tendance, l'aide à la pierre¹⁰ par l'aide à la personne, et permet ainsi de « solvabiliser », de rendre le coût du logement supportable aussi bien au locataire qu'à l'accédant, pour le paiement du loyer comme pour le

NOTES

[5] Alors que les prêts HLM sont alors des prêts du Trésor public.

[6] Le taux d'effort des habitants pour le logement était alors de moins de 10% du revenu.

[7] Société centrale immobilière de la caisse des dépôts et consignations créée en 1954.

[8] Zone à Urbaniser en Priorité. Wikipédia : <http://tinyurl.com/6wut3ys>

[9] Le livret A est un compte épargne réglementé et défiscalisé. Les fonds collectés sont centralisés à la Caisse des dépôts et consignations (www.caissedesdepots.fr/), qui les utilise ensuite pour financer des missions d'intérêt général, et particulièrement le logement social (HLM) (Wikipédia : <http://tinyurl.com/d8q78ob>)

[10] Aide financière publique à la construction ou à la réhabilitation de logements destinés à la location ou à l'accession à la propriété et visant à réduire le niveau du loyer ou des annuités de remboursement afin de solvabiliser certaines catégories de la population.

remboursement de la banque. La souscription d'un prêt en accession à la propriété auprès d'une des banques conventionnées avec l'État permet de déduire l'aide personnalisée au logement de ses mensualités de remboursement. L'habitant est mis ainsi devant le choix du meilleur dispositif pour lui, choix très relatif puisque la clef réside dans les moyens dont il dispose pour constituer son apport personnel. Il n'y a réellement choix que pour celui qui a des moyens suffisants, ou quelquefois, qui est très bien conseillé.

Le dispositif de l'accession sociale à la propriété en France aujourd'hui

Le diagnostic reste toujours le même : les efforts considérables faits par les HLM pour le locatif ne suffisent pas à traiter l'ensemble de la demande de logements. Cette demande émane pour l'essentiel d'une population « solvabilisable » par l'aide personnalisée au logement et par des emprunts à des taux favorables grâce à un soutien de l'État. La demande non solvable, du fait de l'irrégularité ou de la faiblesse des revenus, peut être orientée vers le logement locatif social, au nom de sa mission de service public : c'est le modèle européen qui s'impose alors peu à peu. La recherche de mixité sociale se fera moins par un large accès au logement social, qui existe toujours en droit, que par l'organisation de la coexistence dans les opérations urbaines de différents statuts d'habitant : logement social, accession sociale, secteur libre. La demande solvable est supposée émaner de salariés dont les revenus sont versés régulièrement, et à qui peut être demandée régulièrement une contribution à l'achat de leur logement (le remboursement d'un prêt). Comment rendre ce prêt attractif sans qu'il en coûte trop aux finances publiques ? Les formules se succèdent fréquemment. La formule actuelle consiste en un prêt à taux zéro qui peut être utilisé tout autant pour acheter dans l'ancien que dans le neuf¹¹, que pour faire des travaux d'amélioration ou de rénovation thermique, en complément d'un prêt bancaire normal¹². Les plafonds de ressources qui donnent droit à cette aide de l'État sont supérieurs aux plafonds HLM.

Parmi les principales limites ; le fait que l'accédant doit être un primo-accédant et doit limiter le coût de son opération à des standards qui lui interdisent d'accéder en diffus, là où il veut. Il est contraint de se glisser dans une opération collective, menée par un promoteur. L'exigence de la norme BBC (Bâtiment de basse consommation énergétique), ou de répondre à des spécifications précises de qualité thermique, invite également à ne pas rêver d'être aidé pour habiter dans une maison auto-produite. L'aide à l'accession à la propriété reste ainsi le visage social d'une politique d'aide

NOTES

[11] Depuis le 1er juin 2012, le nouveau Prêt à taux zéro (PTZ+), jusque-là réservé aux logements neufs, pourrait s'étendre aux logements anciens. Les primo-accédants des logements anciens rejoignent, au rang des bénéficiaires, les acquéreurs de HLM et de logements neufs.

[12] Plusieurs banques sont conventionnées avec l'État pour proposer de tels prêts : le Crédit foncier, opérateur historique de l'accession à la propriété, les Caisses d'Épargne membres comme le Crédit Foncier du groupe BPCE (Banque Populaire et Caisse d'Épargne), la Société Générale, la BNP Paribas, Le Crédit Lyonnais.



à l'industrie de la construction. Une preuve en est la récente réforme du prêt à taux zéro qui était autrefois proposé aux personnes voulant acheter avec travaux dans l'ancien. Le coût moins élevé des logements à l'achat permettait de sortir le prêt avec de faibles mensualités qui, combinées avec l'aide personnalisée au logement qu'autorisent les prêts conventionnés, aboutissaient à des loyers tout à fait concurrentiels avec le secteur social. Cet effet d'aubaine a été supprimé par la dernière réforme de 2008 sur l'accession sociale.

Logement social et accession sociale en Europe

Tous les pays européens ont mis en place de telles politiques de soutien à l'industrie de la construction et de développement de l'accession au logement ou à la maison individuelle. La part relative du soutien à l'accession a varié suivant les traditions nationales. Mais il est toujours suffisamment présent pour que la définition du logement assimilé social soit celle d'un logement aidé par les collectivités publiques d'une part, d'un logement destiné à des populations incapables de se le procurer dans les conditions du marché d'autre part. Les promoteurs immobiliers estiment que les deux tiers de la population française sont dans cette situation, chiffre que retient d'ailleurs le gouvernement dans la définition du plafond de ressources tant pour le locatif social que pour les facilités à l'accession sociale.

Pourtant, il n'y a pas équivalence entre le locatif social et l'accession sociale du point de vue foncier. La loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) prévoit que chaque commune urbaine doit disposer d'un parc de 20% de logements locatifs sociaux. On pourrait être tenté, au vu de ce qui précède, de dire que les logements en accession sociale pourraient être comptabilisés avec le logement locatif social, puisque les populations accueillies sont en partie les mêmes. Mais, du point de vue de la trajectoire sociale, ces populations sont différentes : les locataires ne vont transmettre à leurs enfants qu'un droit potentiel à vivre là eux aussi, alors que les propriétaires vont transmettre un droit réel, et par là même soustraire leurs logements du parc social disponible dans la commune. Même s'ils requièrent les mêmes services et équipements que les locataires, il est à parier que leur niveau d'exigence sera différent, d'autant plus qu'ils auront à leur charge l'entretien et le maintien en l'état de leurs résidences. Le nombre croissant des copropriétés dégradées montre bien que cet entretien par les habitants eux-mêmes n'est pas toujours à la mesure de leurs moyens, ou exige un degré d'organisation que seuls des syndicats institutionnels pourraient apporter.

Vue avec les lunettes de l'habitant et de l'élus, l'homogénéisation néolibérale des situations de logement prête le flanc à bien des différenciations non anticipées. La question du logement, comme marqueur essentiel des inégalités sociales et de la cohabitation politique des groupes marqués par les inégalités restera toujours ouverte.

Istanbul, une ville en chantier qui se révolte

EZGI BAKÇAY ÇOLAK / JUIN 2012



Ezgi Bakçay Çolak est doctorante en sociologie de l'Université de Mimar Sinan, Istanbul et militante de IMECE.

Une ville pontique, seule ville bâtie à la charnière de deux continents, un centre politique des siècles, carrefour des religions chrétiennes et musulmanes, cité millénaire, mégapole, capitale culturelle européenne, etc. La singularité d'Istanbul est l'œuvre de divers facteurs historiques, économiques et sociaux. L'historicité et l'immensité font partie intégrante de ses caractéristiques qui en font une ville d'exception.

Cependant, nous ne cherchons pas à souligner sa singularité mais nous allons bien l'insérer dans le contexte international de la « néolibéralisation de l'espace »¹. Puis nous nous pencherons sur les mobilisations citoyennes contre l'influence des logiques néolibérales à l'échelle de la ville d'Istanbul. Enfin, nous expliquerons ce qu'est l'IMECE « Mouvement d'Urbanisme de la Société », une association civile qui lutte contre la politique urbaine néolibérale à Istanbul.

Istanbul n'est pas la capitale du pays mais elle est la ville majeure de la Turquie sur le plan économique, industriel, éducatif et culturel. Il est difficile de résumer en quelques pages, les structures urbaines de cette mégapole, regroupant plus de dix millions d'habitants aux origines diverses. Mais ce n'est pas du tout une histoire étrangère, pas du tout exotique ou orientale. Même si elle avait ses uniques dynamiques géopolitiques et culturelles, Istanbul est, comme les métropoles du monde entier, devenue une matière

NOTES

[1] J. Peck et A. Tickell, *Neoliberalizing Space*, Antipode, n°34, 2002.



Photo : Ezgi Bagcay

achetable et vendable, un lieu de réalisation des flux de capitaux. Les structures urbaines soubouliotes se transforment chaque jour avec un rythme implacable, s'adaptant aux cycles d'innovation successifs du système économique néolibéral.

Les mutations économiques en cours en Turquie depuis les années 1950 et surtout les décisions du 24 janvier 1980 préparées en collaboration avec le FMI (Fonds monétaire internationale) et la Banque mondiale, ont pour but d'intégrer l'économie turque à l'économie mondiale. Les années 1980, marquées par le coup d'État du 12 septembre 1980 qui a détruit le peuple et les mouvements sociaux et a construit un climat favorable au néolibéralisme, ont été un véritable tournant pour le pays. Dans les années suivantes, le processus a continué avec des programmes de réformes économiques et institutionnelles, préparés en collaboration avec le FMI. L'Union européenne a quant à elle eu un rôle d'ancrage pour l'économie turque, afin de consolider ses « réformes »².

NOTES

[2] Marie Fonteneau, *La place de l'économie néolibérale dans le bouleversement des structures de l'habitat urbain à Istanbul—Étude du phénomène gecekondu*, Mémoire, Institut d'Études Politiques, Aix-Marseille Université, 2012. Consulter le mémoire sur le site de Sciences politiques : <http://tinyurl.com/cfk6y56>

En l'espace d'environ une cinquantaine d'années, la conquête d'Istanbul par le capital est accompli. Aujourd'hui « la Turquie s'impose désormais sur la scène internationale comme une économie émergente d'une grande vitalité, membre du G20 et classée 15^{ème} économie mondiale »³ mais à quel prix et qui a payé ce prix ?

La ville en chantier

Ce passage de l'économie turque à un modèle résolument néolibéral a eu de forts impacts sur la société dans son ensemble, ainsi que sur le territoire urbain surtout à Istanbul⁴. Cette influence s'incarne principalement dans le développement d'une logique concurrentielle. La suburbanisation et l'exclusion en sont les conséquences directes. Les orientations de la planification municipale depuis les années 1990, à travers les projets et les tendances d'aménagement urbain à Istanbul, sont autant de preuves de la transformation urbaine toujours en cours menée par le pouvoir politique.

Depuis son accession au pouvoir en 2002, ce parti a favorisé la consolidation des pratiques autoritaires, clientéliste et spéculatives. AKP a construit son hégémonie par ses politiques spatiales néolibérales. Le nouveau modèle de gestion urbain lui a donné la possibilité de transformer les fonctions principales de la ville, de créer la rente urbaine et de la distribuer arbitrairement pour donner naissance à une nouvelle bourgeoisie conservatrice. Cette nouvelle bourgeoisie dominante à Istanbul a accentué le phénomène de spéculation foncière, qui a des conséquences sur la planification urbaine.

Le début des années 2000 est marqué par une nette augmentation du nombre d'opérations de démolition à Istanbul. C'est aussi le début des mobilisations urbaines contre les démolitions. Le pouvoir public doit légitimiser ses ambitions de maximisation de la rente urbaine. La loi n°5366 sur « la régénération, la protection et le renouvellement des biens immobiliers culturels et historiques dégradés »⁶ a officialisé le rôle central de la Municipalité du Grand Istanbul et de TOKI (Administration du logement collectif) dans la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain. Cela a entraîné la destruction de vieux quartiers résidentiels qui se sont progressivement développés sur des terrains « publics », les *gecekondu*⁷, que les pouvoirs publics revendent à des investisseurs turcs ou étrangers ou sur lesquels ils construisent des logements neufs majoritairement destinés à une clientèle aisée. En effet, la Loi sur la transformation urbaine fait suite à plusieurs lois votées par l'AKP entre 2002 et 2005 qui avaient nettement accru les compétences et les attributions des municipalités ainsi que celle de TOKI en matière de gestion foncière, de restauration du tissu

NOTES

[3] L.-M. Bureau, L. Deger, S. Rumel, *Turquie – Afrique du Sud : reflet de la nouvelle coopération Sud-Sud ? IRIS*, 2011.

[4] Aussi appelée *Loi sur la Transformation Urbaine*. Elle a été votée au 16 juin 2005 par la Grande Assemblée Nationale de Turquie.

[5] Forme d'habitat populaire illégal en Turquie.

[6] Clémence Petit, *Transformation urbaine, mobilisations collectives et processus de politisation – le cas du projet de rénovation urbaine de Basibüyük (Istanbul)*, Mémoire de recherche de Master 2, Directrice des recherches : Marine de Lassalle, Juin 2009.

[7] Marie Fonteneau, *Ibid.*



urbain ancien et de planification urbaine facilitant les procédures de démolition et accélérant la privatisation du foncier à Istanbul⁸.

Le phénomène *gecekondu* pourrait être considéré comme l'un des effets néfastes du néolibéralisme urbain. L'apparition de cette forme d'habitat urbain est systématiquement considérée comme la conséquence directe de l'exode rural, issue de l'industrialisation et du recul de l'agriculture. Les stratégies d'évolution urbaines mises en place depuis les années 1950 ont dans le même temps favorisé le développement de l'habitat illégal. Les populations des *gecekondu* sont les plus touchées par l'effet de désindustrialisation et de la transformation urbaine. Elles sont contraintes de voir leurs logements peu à peu remplacés par de luxueux projets, mis en œuvre par un secteur privé dominé par d'imposants holdings et d'influentes entreprises internationales⁹. Les logements illégaux sont alors détruits pour laisser place aux quartiers résidentiels fermés et sécurisés qui accueillent des couches sociales aisées et nouvellement enrichies. Promoteurs immobiliers et TOKI répondent en priorité aux nouveaux critères de sélection des ménages à hauts revenus.

Il faut souligner que TOKI est une société publique nationale, responsable de la construction des logements populaires, qui instrumentalise le pouvoir public au service des intérêts de la nouvelle bourgeoisie. La conséquence est une indéniable fragmentation urbaine, ainsi qu'un procédé de gentrification et d'embourgeoisement.

Cela ne touche pas que les logements illégaux, la plupart de la population de la classe moyenne est aussi touchée par la transformation et la marchandisation du territoire urbain. L'augmentation des prix du foncier est juste l'une des conséquences de l'ambition de la rente urbaine. Pour maximiser la rente urbaine, les autorités publiques locales et nationales poursuivent l'idée de faire d'Istanbul un centre de la finance, de la logistique, de la culture et du tourisme à l'échelle de la région eurasiatique. C'est dans ce but qu'un troisième pont sur le Bosphore, la décentralisation des services publics (éducation, santé), un second centre financier dans la partie asiatique vont voir le jour à Istanbul. La conséquence majeure de tels projets réside dans le risque d'un étalement urbain exacerbé qui n'a pas uniquement des conséquences sociales mais aussi écologiques et culturelles. Comme pour les espaces publics urbains, la transformation urbaine menace gravement les sources d'eau et les forêts de la ville.

L'Istanbul du futur est une ville stérile, luxueuse, dépourvue de contradictions culturelles et politiques, « nettoyée » des populations défavorisées par un grand hôtel ou un parc à thème. Le pouvoir politique turc cite souvent Dubaï comme un bon modèle urbain pour Istanbul¹⁰. Ces projets pharaoniques prouvent l'attitude irrationnelle, totalitaire et

NOTES

[8] Jean-François Perouse, *Istanbul, entre Paris et Dubaï : mise en conformité « internationale », nettoyage et résistances*, dans *Villes internationales : entre tensions et réactions des habitants*, Isabelle Berry-Chikhaoui, Agnès Deboulet, Laurence Roulleau-Berger, ed. La découverte, coll. Recherches, Paris, 2007.

[9] Marie Fonteneau, *Ibid.*

[10] Jean-François Perouse, *Istanbul, entre Paris et Dubaï : mise en conformité « internationale », nettoyage et résistances*, dans *Villes internationales : entre tensions et réactions des habitants*, Isabelle Berry-Chikhaoui, Agnès Deboulet, Laurence Roulleau-Berger, ed. La découverte, coll. Recherches, Paris, 2007.

spectaculaire du pouvoir public envers l'espace urbain, comme « le Canal d'Istanbul » annoncé en avril 2011 comme « le projet fou » du Premier ministre Tayyip Erdogan¹¹. C'est une menace envers la richesse historique et culturelle de la ville qui est également la propriété de toute l'humanité.

Les conditions de vie défavorisées des *gecekondu* et les risques de tremblement de terre¹² servent de prétexte pour la transformation urbaine. Par « prétextes », on entend le fait que depuis 2003, la majorité des projets de TOKI est destinée aux classes sociales aisées. Ces constructions sont réalisées sur les terrains des bidonvilles, forçant les habitants à quitter les lieux. Aucun projet de logement réalisé sur les terrains des *gecekondu* du centre-ville d'Istanbul ne prévoit de relogement sur place. La municipalité d'Istanbul et TOKI ont obtenu le droit de reconstruire tous les logements informels endommagés par le tremblement de terre mais seuls les quartiers à forte valeur ajoutée ont été réhabilités¹³. Quand aux populations des *gecekondu*, elles n'ont plus le droit de vivre dans cette capitale financière et culturelle. Les principes du marché libre ne laissent aucune place aux fondements sociaux de l'urbanisme. Istanbul devient la capitale des inégalités économiques, sociales et spatiales.

Les mouvements sociaux urbains

Aujourd'hui, les individus et les organisations qui se mobilisent pour combattre les conséquences des projets urbains néolibéraux sont nombreux. L'opposition urbaine qui a progressivement émergé depuis le milieu des années 2000 dénonce notamment les conséquences sociales et économiques de ces projets d'inspiration néolibérale. Ils s'opposent aux projets de transformation par un travail politique de visibilité et se mobilisent pour les empêcher. On peut constater deux principales formes de mobilisation contre les Projets de transformation urbaine (PTU) à Istanbul : les mouvements de résistance locaux et les mouvements sociaux.

Les mouvements locaux de résistance au sein des *gecekondu* ont une certaine homogénéité de peuplement et une forte identification au quartier. Dans un premier temps, les revendications des habitants, relayées par les associations de quartier et les mouvements politiques locaux, concernent l'obtention de droits sociaux nouveaux. Les protestations s'élèvent contre les démolitions et le relogement qu'impliquent les PTU. Les associations demandent des services publics et le droit au logement¹⁴.

Pour voir la naissance d'un discours englobant critique envers la politique urbaine, il faudra attendre la radicalisation des transformations urbaines et par conséquent, la naissance des mouvements sociaux urbains. IMECE, « Mouvement d'Urbanisme de la

NOTES

[11] http://www.dailymotion.com/video/xig47e_canal-istanbul-le-projet-fou-du-premier-ministre-turc_news

[12] Le tremblement de terre de 1999 a fait 17 480 morts, 23.781.

[13] <http://www.toplumunsehircilikhareketi.org/>

[14] Clémence Petit, *Engagement militant et politisation des mobilisations au sein des oppositions urbaines à Istanbul*, *EchoGéo* [En ligne], numéro 16 | 2011, mis en ligne le 04 juillet 2011, consulté le 04 juillet 2012. Lien URL : <http://echogeo.revues.org/12445>



Société », est l'un des premiers et le plus actif ; c'est une association qui lutte contre les opérations de rénovation urbaine et plus largement contre la politique urbaine néolibérale menée par la Municipalité d'Istanbul, de l'AKP et de TOKI¹⁵.

IMECE est né en 2006 comme un petit groupe d'amis de différentes professions, dont une majorité d'urbanistes. Cependant, il a commencé par lancer une invitation à participer avec le slogan: « *Toi, tu es urbaniste !* » pour revendiquer le droit à la ville de tous les citoyens et critiquer la professionnalisation de l'urbanisme. Entre temps, IMECE est devenu un groupe interdisciplinaire et plus homogène.

Les 16 « principes » que les membres d'IMECE ont rédigés collectivement à l'issue de plusieurs réunions hebdomadaires organisées au cours des premiers mois visent à définir les objectifs et les moyens d'action politiques du mouvement. IMECE proposait une lutte qui unit le problème urbain aux luttes de classes dans une vision anticapitaliste. Il définit sa lutte comme une lutte contre le néolibéralisme dans la ville et pour les droits sociaux fondamentaux des populations urbaines en particulier le droit au logement et au travail. L'objectif est de contribuer à la politisation et à la mise en réseau des mobilisations locales afin de concevoir un « projet contre-hégémonique » et révolutionnaire capable de renverser l'ordre urbain et politique existant.

La première action importante d'IMECE a été l'organisation d'une plateforme pour défendre une école pour les aveugles (Resitpasa Körler Okulu) menacée d'expulsion. C'était aussi la première victoire, l'école a été sauvée grâce aux manifestations successives. Depuis sa naissance, le mouvement se situe dans les quartiers de transformation urbaine (Gülensu-Gülsuyu, Sulukule, Ayazma, Tozkoparan, Basibüyük etc.). Au lieu de se tourner résolument vers les élus politiques, les médias, les organisations internationales, IMECE préfère impulser une dynamique locale s'il y a déjà une mobilisation locale. Il faut y trouver la force fondatrice d'une mobilisation contre le PTU, si ce n'est pas le cas, IMECE ne peut pas « forcer » à commencer une mobilisation locale. C'est la leçon apprise avec Sulukule, quartier historique violemment « pris en main » par les autorités publiques et détruit en 2010, malgré une mobilisation internationale des ONG. Au lieu de se tourner vers les médias, les élus politiques, les organisations internationales, il est nécessaire d'impulser d'abord une dynamique locale pour y trouver la force fondatrice d'une mobilisation.

IMECE est aussi actif au sein de plateformes stambouliotes (par exemple contre la construction d'un troisième pont sur le Bosphore ou contre la privatisation des écoles et hôpitaux publics d'Istanbul) et dans les mobilisations nationales anticapitalistes. Le groupe a commencé à travailler dans d'autres villes comme Izmir et Ankara. Aujourd'hui IMECE construit des liens entre les luttes urbaines et les mouvements ruraux, écologistes, antimilitaristes, féministes, LGBT et les immigrants.

NOTES

[15] <http://www.toplumunsehircilikhareketi.org/>

IMECE est aujourd'hui un réseau important avec presque 1 000 personnes inscrites sur le groupe internet où circule tous les jours beaucoup d'informations sur la politique urbaine. Sur le terrain, IMECE est un groupe d'activistes d'environ 35 personnes participant aux réunions hebdomadaires et aux diverses actions politiques et qui sont aussi membres d'autres mouvements sociaux. Toutes les décisions sont prises par les participants des réunions, les mécanismes de décision sont toujours horizontaux, anti-hiérarchiques.

Les modes d'action d'IMECE sont divers : investigation, publication, mise en circulation d'informations sur les PTU et les divers aspects de la politique urbaine, réunions d'information avec des citoyens, organisation des séminaires, projections de films, mobilisation de réseaux politiques et médiatiques, création des occasions de rencontres entre les différents mouvements, les syndicats, les partis politiques, les organisations professionnelles et les habitants des quartiers touchés par les PTU et les productions culturelles comme des films documentaires¹⁶.

Conclusion : Une ville en chantier

Le développement du secteur privé et la volonté de faire d'Istanbul une métropole mondiale financière ont entraîné une mutation de la ville. La transformation urbaine en cours à Istanbul depuis les années 1990, dominée par une logique purement concurrentielle a causé la suburbanisation et l'exclusion. Istanbul est depuis les années 2000 l'objet d'une transformation urbaine rapide, violente et financièrement intéressée. L'aspect social est actuellement absent dans les politiques urbaines. Mais comme dans le monde entier, à Istanbul aussi la lutte contre les effets du néo-libéralisme et pour le droit à la ville continue à gagner de la force et s'internationalise grâce aux rencontres et actions de militants, professionnels, chercheurs, et citoyens.

Remerciements particulier à Clémence Petit et à Marie Fonteneau pour leurs contributions.

BIBLIOGRAPHIE

- **Berry-Chikhaoui Isabelle, Deboulet Agnès, Roulleau-Berger Laurence, Jean-François Pérouse**, *Villes internationales : entre tensions et réactions des habitants*, La Découverte, collection, Recherches, Paris, 2007.
- **Bureau L.-M., Deger L., Rumel S.**, *Turquie – Afrique du Sud : reflet de la nouvelle coopération Sud-Sud ?* IRIS, 2011.
- **Fonteneau Marie**, *La place de l'économie néolibérale dans le bouleversement des structures de l'habitat urbain à Istanbul – Etude du phénomène gecekondü*, Mémoire, Institut d'Etude Politique, Aix-Marseille Université, 2012.
- **Kurtulus, Hatuce**, *Istanbul'da Kentsele Ayrısma* (A. Türküm ile birlikte) Der H. Kurtulus. Bagam Yay, Istanbul, 2005.
- **Peck J. et Tickell A.** *Neoliberalizing Space*, Antipode, n°34, 2002.
- **Petit Clémence**, *Engagement militant et politisation des mobilisations au sein des oppositions urbaines à Istanbul*, Revue EchoGéo, numéro 16-2011.
- **Petit Clémence**, *Transformation urbaine, mobilisations collectives et processus de politisation-le cas du projet de rénovation urbaine de Basibüyük (Istanbul)*, Mémoire de recherche de Master 2 « Politiques Européennes », Directrice des recherches : Marine de Lassalle, 2009.

NOTES

[16] Retrouver un film documentaire sur la ville d'Istanbul, intitulé Ekümenopolis : <http://www.ekumenopolis.net/>

Les effets de la crise sur le logement et le renouvellement urbain à Budapest

KRISZTINA KERESZTELY / JUILLET 2012



Kristina Keresztely est consultante en politiques et développement urbains. Elle est membre de l'Aitec et d'associations hongroises, telle que Szindikatus.

La crise en Hongrie et son effet sur le logement

La Hongrie est parmi les pays européens où la crise financière a eu un effet particulièrement dévastateur sur le marché du logement, un secteur représentant déjà avant la crise un point sensible pour la société car repoussé systématiquement par les politiques nationales et locales relatives à la ville.

A partir de 2007, mais surtout de 2008 et 2009, le nombre des nouvelles constructions a sensiblement diminué partout en Hongrie, Budapest n'y faisant pas exception. Or, le boom de l'industrie du bâtiment atteint au milieu des années 2000 y était lié aux grands investissements engagés par des sociétés internationales. Ces dernières, souvent d'origines espagnole, irlandaise, israélienne, ont construit des parcs résidentiels de taille, de localisation et de prix différents (dans le centre-ville tout comme dans les quartiers périphériques) où une grande partie des logements était destinée à des investisseurs étrangers. Ce type de développement immobilier s'est pratiquement arrêté à Budapest, laissant des traces dans le tissu urbain dans le cas des projets inachevés ainsi qu'un certain nombre de logements vacants dans les sites déjà construits : selon les résultats du premier semestre de 2012, 20 à 25% des

logements construits entre 2007 et 2012 n'ont pas été vendus¹. Bien sûr la répartition des appartements vacants n'est pas équilibrée : sont particulièrement concernés les grands sites résidentiels réalisés dans les périphéries de la ville, où, au lieu des sites de rêve promis dans les annonces (avec piscine, école, fitness etc.), on ne trouve que des bâtiments entourés par le désert ou comme on l'appelle en hongrois *la puszta*².

La part des logements neuf parmi les transactions de vente en Hongrie

2008	2009	2010	2011*
9,15%	9,11%	5,32%	3,97%

Source : Otthon Centrum (agence immobilière)

Le tableau ci-dessus indique la diminution des transactions immobilières. De son côté, le rapport annuel de la Banque nationale hongroise³ souligne que la baisse des prix du logement suite à la crise était moins forte en Hongrie que dans un grand nombre de pays européens – en particulier, plusieurs pays de l'Est (comme les pays baltes, la Bulgarie, la Slovaquie) ou l'Irlande. Dans ces pays, les prix de l'immobilier ont connu une hausse particulièrement forte juste avant le début de la crise, tandis qu'en Hongrie cette hausse avait eu lieu bien avant, à la fin des années 1990-début des années 2000.

La crise du logement en Hongrie et à Budapest n'est pas liée à la pénurie. Si le nombre de logements vacants est difficile à estimer en raison du manque de statistiques cohérentes, il suffit d'ajouter au nombre des logements neufs mentionnés plus haut, celui des logements vacants qui se trouvent dans le parc ancien, souvent en propriété publique (des collectivités locales). Selon le rapport annuel 2012 de l'association Habitat for humanity, 11,5 % des logements sont vacants ou utilisés pour d'autres usages que l'habitat⁴. Selon l'inventaire du mouvement associatif *A város mindenkié* (La ville pour tous), rien que dans le VIII^{ème} arrondissement, le quartier le plus défavorisé de Budapest du point de vue de la composition sociale et de la qualité du bâti et du logement, 500 logements municipaux sont vides⁵.

Schématiquement, deux principaux effets de la crise de logement peuvent être soulignés :

- 1) la vulnérabilité d'un nombre de plus en plus considérable de ménages ;
- 2) le renforcement des tendances à l'exclusion et à la criminalisation de la pauvreté dans une période où l'accès au logement digne devient un rêve de plus en plus éloigné pour une partie croissante de la population.

NOTES

[1] Selon le témoignage de M. Tibor Földi, Directeur Général de Cordia SA (une des sociétés immobilières les plus importantes de Budapest) <http://ingatlanmagazin.com/ingatlanpiac/mennyiert-vehetunk-most-ujepitesu-lakasokat-mi-a-helyzet-a-piacon/>

[2] La *puszta* désigne la grande plaine en Hongrie, mais aussi un site déserté, vide.

[3] Retrouvez le document en ligne : http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Penzugyi_stabilitas/mnbhu_penzugyi_stab_tanulmanyok/elet_a_moratorium_utan.pdf

[4] Éves jelentés a lakhatási szegénységrol, 2012 (Rapport sur la pauvreté dans l'habitat, 2012) Habitat for Humanity.

[5] <http://avarosmindenkie.blog.hu/tags/esem%C3%A9ny>



Budapest, immeuble en réhabilitation. Photo : D.R.

La croissance de la vulnérabilité des ménages

En Hongrie, la décennie 2000 était celle de l'endettement d'une grande partie de la population. De nombreux ménages ont pris des crédits hypothécaires à base de devises étrangères, et notamment de franc suisse, proposant des taux d'intérêts moins élevés que les crédits hongrois. En raison de la dévalorisation de la devise hongroise—Forint (HUF), dès le début de la crise financière⁶, les dettes et leurs intérêts calculés toujours sur la base des devises étrangères, ont brusquement augmenté. En 2010, dans 25% des cas, la valeur de la dette a dépassé la valeur de l'habitat servant de base au montant du prêt⁷. Toujours selon le rapport de la Banque nationale, en 2010, 90 000 ménages ont été en situation de « prêts problématiques », c'est-à-dire dans l'incapacité pendant plus de trois mois d'honorer le remboursement du crédit⁸.

Le moratoire des expulsions, introduit par le gouvernement en 2010 a été levé en juillet 2011. Depuis, le nombre des biens immobiliers mis aux enchères a considérablement augmenté, à tel point que le délai d'attente pour le lancement d'un procès peut atteindre plusieurs années. Les mesures prises par le gouvernement pour l'allègement de la situation ne concernent que les ménages relativement aisés⁹.

NOTES

[6] En 2008, dévalorisation du HUF de 67% par rapport au franc suisse, de 28% par rapport à l'euro.

[7] Rapport de la Banque nationale hongroise.

[8] La population totale en Hongrie est de moins de 10 millions d'habitants. Selon les données du Ministère, un million de hongrois sont concernés directement par un prêt immobilier à base de devise étrangère.

[9] La possibilité de remboursement de la dette en une somme pour ceux qui en sont capables. Bonification de l'intérêt des prêts pendant 5 ans pour ceux qui échangent leur appartement à un plus petit, de préférence neuf. Rapport de 2012 de Habitat for Humanity.

Les politiques du gouvernement intervenant auprès des ménages endettés ne concernent que les crédits hypothécaires. Elles ne prennent pas en considération les autres types d'endettement qui touchent un nombre encore plus considérable de ménages : ceux qui ont des difficultés à payer leurs charges ou leurs loyers. Or, ce genre de difficulté est de plus en plus répandu en Hongrie et à presque tous les niveaux de la société. Par exemple, selon une enquête de TIGAZ (compagnie de gaz), 18% des consommateurs ont des problèmes occasionnels ou réguliers de paiement de leurs factures.

En Hongrie, en 2011, au total 25% des ménages soit 2,5 millions de personnes se sont trouvées dans un ou plusieurs types d'endettement, ce qui place le pays en sixième position parmi les pays de l'Union européenne¹⁰.

Exclusion sociale et pauvreté

En Hongrie, le cercle des groupes concernés par la pauvreté s'étend. En 2010, 12,3% de la population a vécu en-dessous du seuil de pauvreté, c'est-à-dire d'un revenu mensuel de moins de 60 000 HUF, équivalant à environ 200 euros. Selon les critères

La lutte contre les sans abris dans le VIII^{ème} arrondissement de Budapest – Józsefváros

Un cas particulièrement parlant est celui du VIII^{ème} arrondissement – Józsefváros. Il s'agit de l'arrondissement le plus défavorisé de Budapest, avec des indicateurs socio-économiques bien inférieurs à la moyenne budapestoise (taux de chômage élevé, part importante de Roms dans la population, forte hétérogénéité des quartiers, un tissu urbain également hétérogène, dont une part importante de bâtiments dégradés et de logements de mauvaise qualité, etc.). La mairie (majorité de droite, FIDESZ) de l'arrondissement a été la première à mettre en pratique les lois décrites ci-dessus. Toute forme de mendicité, l'utilisation des espaces publics pour y demeurer, la recherche d'objets dans les poubelles ainsi que le tabagisme sur les places principales de l'arrondissement sont dorénavant passibles de contravention. Les mouvements sociaux sont actifs dans l'arrondissement et notamment, les actions du groupe *A város mindenkié* (La ville pour tous) membre de la FEANTSA.

En octobre 2011, la mairie a lancé un programme communautaire pour faciliter les conditions d'habitat et d'existence des personnes dans le besoin. Le programme, doté de 61 millions de florins (300 000 euros), a créé un centre d'hébergement pour 34 personnes et un autre pour 14, ce dernier appelé « maison d'esprit » où au total 5 personnes ont emménagé avant la fin 2011. Cependant, le programme n'a cherché aucune solution pour aider les participants à accéder à une location individuelle ou à les accompagner dans leurs recherches de travail.



européens définis dans la stratégie Europe 2020 de l'Union européenne¹¹, 30% de la population hongroise vit dans l'exclusion sociale et dans la pauvreté¹². Les coûts liés à l'habitation (loyers et charges) représentent en moyenne 25% des revenus des ménages (selon les accords internationaux, 30–35% est considéré comme le seuil de l'incapacité de paiement). Le groupe le plus pauvre et le plus touché par l'exclusion est celui des Roms. Le nombre des sans-abris, bien qu'on ne dispose pas de données statistiques exactes, dépasse, selon les estimations, les 10 000 personnes dans la capitale (la population totale de Budapest est de 1,8 millions).

Malgré ce contexte d'appauvrissement et de vulnérabilité, les politiques publiques ne font que renforcer l'exclusion sociale. Depuis les années 2000, la solution des problèmes des sans-abris est autant considérée comme un enjeu d'ordre public que d'esthétique et d'image. Mais c'est tout particulièrement à partir de 2009–2010 que la législation a fait le choix politique clair de criminaliser les pauvres et les sans-abris. La modification du code de l'urbanisme (janvier 2011) prévoit une contravention dans le cas de l'utilisation « hors norme » des espaces publics : en interdisant, par exemple, d'y « habiter » ou y « dormir ». La municipalité de Budapest a été la première dans le pays à mettre en pratique cette loi, en introduisant une amende de minimum de 50 000 HUF (presque 200 euros) pour toute personne utilisant les espaces publics comme leur demeure régulière. A partir de décembre 2011, en cas de violation de cette loi à plusieurs reprises, les sanctions peuvent aller jusqu'à une peine de 60 jours en prison ou une amende de 150 000 HUF (équivalant à 500 euros).

L'effet de la crise sur le renouvellement urbain à Budapest

Il n'existe pratiquement pas d'analyse ni d'évaluation sur les effets de la crise sur le renouvellement urbain de Budapest : ni sur la poursuite des projets existants ni sur l'évolution possible de la question dans l'avenir. Nous allons donc nous contenter ici de présenter quelques idées et hypothèses qui seraient à développer.

Avant tout, on ne peut pas éviter la question : que signifie le renouvellement urbain dans le cas de Budapest ? Les entretiens réalisés avec les experts en urbanisme au milieu des années 2000¹³ ont montré qu'ils appréhendaient comme renouvellement urbain toute sorte d'intervention urbanistique ayant un effet de gentrification dans les quartiers dégradés. Ainsi, les modifications du tissu urbain dans les quartiers historiques en tant que résultats de spéculations immobilières ou le fait de raser un quartier populaire afin d'y créer un nouveau quartier résidentiel dans le cadre d'un programme public-privé ont été autant considérés comme des programmes de renouvellement urbain que le programme social lancé dans un des quartiers les

NOTES

[10] Rapport 2012 de Habitat for Humanity, op.cité.

[11] La stratégie de l'Europe en faveur de la croissance http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm

[12] Habitat for Humanity 2012, Bureau des Statistiques Hongrois.

[13] K.Keresztély, S. Fayman (dir.), Les politiques de renouvellement urbain dans les pays de l'Europe Centrale, le cas de Budapest, étude pour l'Anah, 2007.

plus défavorisés du VIII^{ème} arrondissement. Pour autant, aucune des interventions mentionnées ne prend en considération les critères du développement durable et social des quartiers : absence d'objectifs de mixité sociale, pas de stratégie pour la création de services de proximité et d'établissements communautaires, etc.

En règle générale, l'investissement privé a tenu un rôle primordial dans ces opérations, aboutissant souvent à des résultats dévastateurs en termes de valeurs et de traditions urbaines. Quel était donc l'effet du retrait de ce secteur ?

Dans le quartier juif situé dans le VII^{ème} arrondissement de Budapest, le tissu historique s'est vu à certains endroits entièrement effacé en raison de ce qu'on a appelé « le renouvellement urbain spontané », lié aux nouvelles constructions et à la spéculation foncière. Après plusieurs années de luttes des mouvements sociaux et notamment des associations OVÁS (proteste) et Szindikátus, le maire de l'arrondissement a été mis en garde à vue et ensuite condamné à plusieurs années de prison pour spéculation. Dans ce quartier, l'effet de la crise peut être considéré comme positif : en raison du ralentissement des grands investissements, les transformations du tissu urbain se sont arrêtées¹⁴.

Un deuxième exemple est celui du projet de la Promenade Corvin située dans l'arrondissement limitrophe, le VIII^{ème} (Józsefváros). Ce projet avait été conçu par l'opérateur de la municipalité de l'arrondissement (RÉV 8) au milieu des années 2000 : un grand aménagement sur 22 hectares avec la démolition de 1100 logements et la construction de 810 logements de haut standing ainsi que la réhabilitation de 1400 logements, création de bureaux, d'un grand centre commercial et d'un centre scientifique. Le volet social du projet a résidé dans le fait de demander aux ménages délogés leurs préférences en matière de relogement et dans la négociation qui s'est instaurée à ce sujet entre l'opérateur et les ménages. Il n'existait cependant aucun suivi des négociations sur les relogements de la population d'origine, qui souvent a été relogée dans des appartements et dans des quartiers dont la qualité était bien inférieure à celle de leur habitat démoli. Les logements de haut standing construits sur ce site ont notamment été destinés à une classe moyenne hongroise en partie issue des villes de province dont les enfants faisaient leurs études dans les universités avoisinantes. Or, la crise intervenant, les dernières étapes du projet n'ont même pas été entamées, et une partie des logements neufs en vente sont restés vacants depuis leur construction. L'amélioration du statut du quartier ne s'est réalisée que partiellement : la partie extérieure de la promenade centrale autour de laquelle l'ensemble du projet avait été conçu reste encore plutôt abandonnée, sans véritables services ou possibilités de loisirs. Un centre fantôme au milieu de la ville ? Dans ce quartier, la crise n'a fait qu'aggraver les dégâts causés par le grand projet.

NOTES

[14] Folytatódik a pesti zsidónegyed lerombolása, vagy véget ért a vadhatalizmus? (La démolition du quartier juif se poursuit-elle, ou le capitalisme sauvage s'est-il achevé?) in Ingtatlanmagazin, 6/07/2012 <http://ingatlanmagazin.com/ingatlanpiac/folytatodik-a-pesti-zsidonegyed-lerombolasa-vagy-veget-ert-a-vadhatalizmus/2/>



Perspectives

A Budapest, et dans l'ensemble de la Hongrie, la crise a rendu encore plus visibles et sensibles les lacunes des politiques publiques concernant les questions du logement, du droit au logement et du renouvellement urbain. Dans la situation actuelle, une politique stratégique serait à minima nécessaire, afin de gérer un parc de logement très hétérogène et de permettre l'accès au logement à un nombre croissant de ménages défavorisés. Pour le moment, nous sommes encore très loin de l'élaboration d'une telle politique, mais quelques tentatives ont déjà vu le jour de la part des mouvements associatifs. Habitat for humanity, Fondation pour le droit au logement, lancera, début septembre, avec un co-financement de la fondation SOROS, un programme de réflexion sur les modalités et conditions de la création d'une agence immobilière à vocation sociale en Hongrie.

BIBLIOGRAPHIE

- **Farkas, Tibor**, *Folytatódik a pesti zsidónegyed lerombolása, vagy véget ért a vadkapitalizmus? (La démolition du quartier juif se poursuit-elle, ou le capitalisme sauvage s'est-il achevé?)* in *Ingatlanmagazin*, 6/07/2012 <http://ingatlanmagazin.com/ingatlanpiac/folytatodik-a-pesti-zsidonegyed-lerombolasa-vagy-veget-ert-a-vadkapitalizmus/2/>
- **Keresztély, K.**, Fayman, S. (dir.), *Les politiques de renouvellement urbain dans les pays d'Europe centrale et orientale, le cas de Budapest*, ACT Consultants pour l'Anah, 2007
- **Keresztély, K.**, *L'inaccessibilité croissante des quartiers historiques de Budapest*, in : *Europe pas sans toit*, AITEC, p. 32-36, 2008
- **Éves jelentés a lakhatási szegénységről**, 2012 (Rapport sur la pauvreté dans l'habitat, 2012), Habitat for Humanity. <http://tinyurl.com/cl5wjeq>
- **Élet a moratórium után (La vie après le moratoire)**, Rapport de la Banque nationale hongroise, mai 2011. <http://tinyurl.com/cwccqt7>
- **Rapports annuels de « Otthon Centrum »**, agence immobilière en Hongrie.
- **Articles de www.ingatlanmagazin.com**, revue en ligne sur le marché immobilier en Hongrie

Au Portugal, politique d'austérité et libéralisation au nom du droit au logement !

ENTRETIEN AVEC RITA SILVA,
PROPOS RECUEILLIS PAR SAMUEL JABLON / JUILLET 2012

Rita Silva est une militante portugaise du droit au logement, engagée notamment au sein des luttes contre les démolitions sans relogement des quartiers informels de Lisbonne et de sa périphérie au sein de Habita- Colectivo pelo Direito à Habitação e à Cidade. Elle nous présente un état des lieux de la situation actuelle de la crise du logement au Portugal, des mouvements sociaux urbains et particulièrement de la place des femmes au sein de ces derniers.

Samuel Jablon est membre de l'Aitec et urbaniste à Ville et Habitat.

Quelle a été l'évolution des politiques du logement au Portugal notamment depuis le début de la crise financière?

Le Portugal est tourné depuis de nombreuses années vers l'accession à la propriété au détriment du marché locatif privé ou social, qui ne représentent respectivement que 20% et 4% du parc du logement. Face au prix du loyer dans le parc privé, beaucoup de personnes n'ont pas eu d'autre choix que l'accession à la propriété qui s'est traduite par un endettement massif des ménages sur des périodes très longues, jusqu'à 50 ans parfois. Par ailleurs, les politiques du logement ont été très peu investies par les pouvoirs publics avec de lourdes conséquences : faiblesse du parc locatif social, dégradations et vacances dans les centres-villes, développement d'un urbanisme favorisant l'étalement urbain, etc.

Avec l'arrivée de la crise et l'entrée dans une politique de récession, on assiste à un double phénomène de hausse du chômage, des impôts et du coût de la vie d'une part et de baisse des salaires de l'autre. La situation est ainsi devenue intenable pour de nombreux propriétaires accédants qui ne peuvent plus rembourser leurs prêts



Photo : Sandra Bernardo

et on estime qu'environ 25 maisons sont saisies chaque jour par les banques (pour un pays qui n'est pas si grand : 4 millions de ménages).

Dans le même temps, pour rajouter à la crise, la Troïka (Banque centrale européenne, Fonds monétaire international, Commission européenne) a imposé une libéralisation du marché locatif au nom du dynamisme du marché et du droit au logement !

Environ 200 000 personnes âgées bénéficiaient de loyers bloqués à des coûts très faibles (50 € à Lisbonne) en lien avec l'extrême faiblesse de leurs retraites (inférieures à 400 €). Une loi vient de passer¹ qui met fin aux loyers contrôlés sur une période de transition de cinq ans (afin d'éviter un mouvement trop fort de protestation, mais qui aboutira de la même façon dans quelques années à l'impossibilité de se maintenir dans le logement pour de nombreuses personnes âgées pauvres).

Cette nouvelle loi sur les rapports locatifs instaure également un équilibre des droits très favorable aux propriétaires puisqu'ils peuvent établir des contrats de location à durée déterminée (de quelques mois), qu'ils peuvent rompre le bail sous prétexte de réalisation de travaux et surtout expulser les locataires en impayés de loyer de plus de trois mois sans passer par le jugement d'un tribunal.

NOTES

[1] « Révision du régime juridique de la location urbaine » décret de l'assemblée 58/XII publié le 4 juillet 2012, en attente de promulgation par le Président de la République.

Il est vraiment intéressant de voir que la libéralisation du marché locatif (en parallèle à celle du marché du travail) était, pour la Troïka, un objectif phare qui souligne l'intérêt pour le logement vu non pas comme un droit mais comme un objet potentiel d'investissement et de rentabilité.

Enfin il faut noter que l'ensemble des dispositifs publics en faveur du logement sont aujourd'hui bloqués : financement du logement social, programmes de rénovation urbaine et de réhabilitation de logement, etc.

Quelles sont les réactions citoyennes à cette situation de crise du logement et à ces politiques ultra-libérales ?

Les personnes âgées ont commencé à se mobiliser en 2011 contre la libéralisation des loyers bloqués : elles ont organisé des manifestations, publié des articles, un blog, des pétitions, etc. mais le mouvement n'a jamais pris une grande ampleur. La mobilisation des mouvements sociaux est culturellement toujours difficile au Portugal et, dans le contexte actuel, elle est rendue plus compliquée encore par le discours désinformateur des médias et la culpabilisation qui pèse sur les personnes. On fait croire aux citoyens qu'ils sont responsables de la crise parce qu'ils ont surconsommé (alors qu'en matière d'accès au logement notamment ils n'avaient d'autre choix que de devenir propriétaires en s'endettant).

En ce qui concerne les propriétaires expulsés par les banques, ils peuvent se faire aider par les associations de consommateurs, mais il n'y a, aujourd'hui, aucune mobilisation collective comme en Espagne par exemple².

Pour recréer une mobilisation sociale autour des questions de logement, plusieurs associations et citoyens sont en train de constituer un collectif pour le droit au logement : *Habita – colectivo pelo direito a habitacao e a cidade*. On retrouve ainsi les mouvements des précaires, UMAR une association féministe³, *Solidariedad Imigrante*, qui lutte pour les droits des migrants et qui a porté, il y a quelques années, les luttes contre les démolitions de bidonvilles, des universitaires, en bref des militants issus d'horizons différents, etc.

La volonté de ce groupe est de développer des luttes et des réflexions sur les questions de droit au logement autour de l'ensemble des problématiques concernées. Une première lutte est aujourd'hui en cours contre la démolition d'un quartier d'Amadora, dans la banlieue de Lisbonne. Dans ce quartier de logements auto-construits, très consolidés mais non reconnus par la ville, des dizaines de familles sont menacées d'expulsion sans relogement. Un appui à la mobilisation des habitants et à leur lutte s'est constitué

NOTES

[2] Voir dans ce numéro, l'article de Ada Colau de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, Les habitant-e-s s'organisent face à la crise des crédits hypothécaires en Espagne, p.120.

[3] Consultez le site de l'association : www.umarfeminismos.org/



au sein du collectif mais le mouvement se voit aujourd'hui opposer à l'intransigeance de la mairie d'une part et une répression policière de plus en plus forte d'autre part.

Le collectif souhaite également lancer une campagne sur le logement comme un droit et mener des actions autour des expulsions et des ventes aux enchères des logements saisis. Un travail de réflexion doit être engagé autour de plusieurs domaines, notamment sur les questions juridiques qui constituent un levier d'action insuffisamment travaillé aujourd'hui.

UMAR, organisation féministe, fait parti du Collectif pour le Droit au logement. En quoi y a-t-il une spécificité de la question des femmes dans le domaine du logement ?

Il est courant de dire que les femmes sont plus touchées par la précarité et la crise, c'est d'autant plus vrai dans le domaine du logement. La situation des femmes par rapport à l'emploi est très difficile : importance du taux de chômage de longue durée, emplois précaires et à temps partiel, salaires et retraites inférieurs à ceux des hommes. De nombreuses femmes des quartiers informels en lutte gagnent autour de 250 € par mois en étant femmes de ménages... En termes familiaux, les taux importants de monoparentalité et la responsabilité qu'elles ont souvent de soutenir plusieurs générations (leurs enfants mais aussi leurs parents) sont des facteurs fragilisant supplémentaires.

Face à ce risque plus grand d'être touché par la pauvreté, et sous l'angle de la lutte contre les politiques d'austérité, UMAR s'est intéressé aux luttes urbaines. C'est un engagement d'autant plus pertinent que dans les mobilisations sociales et les luttes d'habitants et d'habitantes pour le droit au logement et contre les démolitions sans relogement, les femmes représentent souvent l'essentiel des personnes mobilisées.

Financiarisation et remise en cause du logement social en France et en Europe

JEAN-PIERRE TROCHE / JUILLET 2012



Jean-Pierre Troche est architecte urbaniste, consultant sur les politiques publiques de l'habitat et du logement social, gérant de Ville et Habitat, et président de l'Aitec.

A l'heure où les crises du logement et la précarité sociale se développent à grande échelle et que de plus en plus de personnes ont des difficultés à accéder à un logement (ou à s'y maintenir), les orientations libérales prônées par nombre d'États européens et par la Commission européenne remettent gravement en cause la fonction sociale historique du logement social. Elles contribuent, par la même, dans de nombreux et divers contextes, à accroître les difficultés rencontrées par les ménages, en réduisant à la fois le nombre de logements disponibles (privatisation, réduction de l'offre) et le nombre de personnes susceptibles d'y accéder (critères d'éligibilité).

Le logement social s'est développé dans de nombreux États européens avec la révolution industrielle pour remédier aux conditions de logement insalubres de la main d'œuvre ouvrière et accompagner le développement du salariat. Les formes juridiques, le mode de financement et la gestion de l'accès au logement sont très variables selon les contextes nationaux. Le logement social représente 35% du total du parc aux Pays-Bas, environ 20% en Suède, au Danemark, en Autriche, en République Tchèque et au Royaume-Uni, autour de 17 % en France et en Finlande, et des proportions beaucoup plus faibles encore en Allemagne (6%) et en Europe du Sud : moins de 5% en Italie et moins de 1% en Espagne et en Grèce.



Les travaux menés par le CECODHAS¹ (voir les travaux de Laurent Ghekière²) distinguent trois conceptions du logement social en Europe :

- une conception « universelle » qui vise à permettre à l'ensemble de ménages de se loger, à la fois par une offre de logements complémentaire à celle présente sur le marché mais surtout par une régulation de l'ensemble du marché du logement. C'est ce modèle qui a en particulier prévalu aux Pays-Bas. Dans ce contexte l'offre de logements sociaux a une fonction régulatrice de l'ensemble du marché du logement, l'accès au logement n'étant pas soumis à un plafond de ressources mais à des systèmes d'attribution tenant compte des priorités.
- une conception « généraliste », mais faisant l'objet d'un ciblage social relativement large, les logements sociaux sont destinés aux ménages disposant de ressources limitées. L'offre de logements sociaux contribue alors, par l'ampleur de l'intervention publique, à peser sur le niveau global de l'offre de logements, et par là même, à la mixité des territoires. C'est ce modèle qui prévaut en particulier en France (et en Grande-Bretagne avant l'ère Thatcher)
- une conception « résiduelle » à ciblage très social. La logique qui prévaut n'est pas de peser sur le marché de l'habitat pour le rendre accessible mais de prendre en charge une demande sociale circonscrite aux ménages les plus défavorisés dans une logique d'inclusion et de traitement social des ménages concernés.

C'est cette conception résiduelle du logement social qui pousse à présent la Commission européenne à remettre en cause, dans le cadre de l'application de la directive service³, le modèle hollandais ; des conceptions similaires motivent des réformes mis en œuvre actuellement par certains pays européens.

En France, sans pour autant être ouvertement affichée, c'est dans perspective qu'il convient d'analyser un certain nombre de réformes mises en œuvre ces dernières années : retrait de l'État du financement du logement social, attaque contre le livret A, vente HLM (Habitation à loyer modéré), recentrage des attributions vers la demande très sociale, réforme des statuts (renforcement du pouvoir de l'actionnariat dans la gouvernance des sociétés anonymes de HLM et réduction du nombre d'organismes dans une logique de financiarisation de leur fonctionnement).

Le logement social est donc à la croisée des chemins, en France et en Europe ; son modèle historique est souvent remis en cause avec un risque important de voir émerger des solutions néolibérales qui ne seront pas en mesure d'apporter les nécessaires réponses aux crises actuelles et visant à mettre en questions le droit au logement à l'échelle des territoires. Les articles qui suivent doivent, non seulement, éclairer le débat en cours dans une logique de défense du système actuel face aux attaques dont il est l'objet mais aussi dans une démarche de recherche de nouvelles réponses, y compris dans le parc privé. Il faudra s'appuyer sur les enseignements à tirer des exemples européens pour le développement du logement social, dans la perspective d'un service d'intérêt général, garant de la mise en œuvre du droit au logement pour tous.

NOTES

[1] La Fédération européenne du logement public, coopératif et social : <http://www.housingeurope.eu>

[2] Typologie présentée dans Ghekière, Laurent, *Le développement du logement social dans l'Union européenne*, Recherches et Prévisions, n°94, décembre 2008, pp. 21-34.

[3] La Commission européenne demande au gouvernement néerlandais de limiter l'accès à son parc de logements sociaux aux seuls ménages dont les revenus sont inférieurs à 33 000 euros par an.

La marchandisation du logement social

JEAN-BAPTISTE EYRAUD / JUILLET 2012



Jean-Baptiste Eyraud est porte parole de l'association Droit au logement (DAL).

Depuis une vingtaine d'années, le logement social en France vit des mutations internes, qui à terme menacent la vocation sociale du système. La France compte 5,14 millions de logements sociaux, soit 18,5% du parc des résidences principales, selon le recensement de 2009¹. Évalués à 200 milliards d'euros en 2011 par le président de la Société nationale immobilière (SNI), premier bailleur en France avec près de 300 000 logements sociaux, les Habitations à Loyer Modéré (HLM) suscitent la convoitise des milieux de l'immobilier et financier. Même les bailleurs privés veulent participer au festin qui s'annonce et réclament des allègements fiscaux équivalents pour louer aux classes moyennes, voire aux catégories modestes, en échange d'une réduction de loyer.

Petit retour historique

Les années 1990 ont été marquées par une modification des relations des bailleurs avec les locataires, lesquels sont passés du rang d'usager à celui de client².

NOTES

[1] L'INSEE dans le cadre de recensement général de la population de 2009 annonce 5,1 millions de logements sociaux, tandis que le ministère du Logement qui réalise tous les ans une enquête sur le parc locatif des bailleurs sociaux, a compté, le 1^{er} janvier 2011, 4,6 millions de logements sociaux. L'INSEE comptabilise également les sociétés immobilières d'économie mixte, et sans doute la totalité du patrimoine conventionné.

[2] Cette période est analysée par Yann MAURY, dans *Les HLM, L'État providence vu d'en bas* - Editions L'Harmattan, Paris 2001.



La création des Offices Publics d'Aménagement et de Construction (OPAC)³ a introduit les normes de comptabilités privées dans les offices HLM⁴. La production de logements sociaux s'est tournée vers la production de programmes plus petits, insérés dans le tissu urbain existant, résultat souvent des politiques d'urbanismes locales. Le saut vers la marchandisation se précise à partir de 2003, lorsque la loi Borloo⁵ crée l'ANRU (Agence Nationale de Renouvellement Urbain), qui rationalise le financement et démultiplie les opérations de démolitions des quartier HLM d'habitats populaires. Ainsi, les terrains libérés, qui n'avaient aucune valeur marchande antérieurement, peuvent être revendus au prix du marché.

Dans la même loi, les SA HLM⁶ obtiennent une réforme des règles de gouvernance interne. Le Conseil d'administration, jusqu'alors gouverné par quatre collèges égaux, parmi lesquels le bailleur et les locataires, sera désormais dirigé par le financeur, selon la règle de l'actionnaire majoritaire. Il n'y a plus qu'un pas à franchir pour introduire la rémunération du capital.

Depuis, plusieurs lois sont venues conforter cette orientation : la loi de décentralisation Raffarin⁷ de 2004 a permis la dérégulation des loyers (conventionnement global de patrimoine), la Loi Boutin⁸ l'a rendu obligatoire. Cette dernière a conclu une étape importante de cette marchandisation. Revenons de manière plus détaillée sur ce processus.

La privatisation des bailleurs sociaux

La privatisation a été lancée par la loi Borloo en 2003 en donnant le pouvoir au sein des SA HLM et dans de nombreux cas, au MEDEF par le canal du 1% logement, et aux Caisses d'épargne, qui avaient été privatisées sous le gouvernement Jospin. Depuis 2010, dans la foulée de la loi Boutin, les bailleurs ont été poussés à la concurrence et au gigantisme, nouvelle étape de la privatisation. Ils fusionnent, créent des groupes, achètent ou revendent des programmes de logements sociaux dans toute la France. Les bailleurs sociaux, essentiellement les Entreprises sociales de l'habitat (ESH), jouent désormais au Monopoly.

En effet, les bailleurs sociaux peuvent désormais vendre et acheter du patrimoine HLM. Le prix d'un logement social est de l'ordre de 50 000 euros, mais l'on peut supposer qu'il est plus élevé dans les zones tendues, notamment à Paris, où les transactions sont fréquentes.

Dans les années 1980 et 1990, les programmes de logements sociaux se vendaient 1 franc symbolique. La marchandisation interne est donc déjà bien avancée. L'arrivée d'organismes financiers capitalistes à la tête des SA HLM a incontestablement précipité

NOTES

[3] En France, l'OPAC est une institution publique intervenant dans le domaine du logement social.

[4] Les offices HLM adossés à des collectivités territoriales, devenues depuis des OPAC, détiennent environ la moitié du parc de logement sociaux. L'autre moitié est détenue par les SA HLM, devenue les ESH (Établissement sociaux de l'habitat).

[5] Loi du 1^{er} août 2003, d'orientation et de programmation pour la rénovation urbaine.

[6] Société anonyme d'Habitation à Loyers Modérés.

[7] Loi du 13 août 2004, de décentralisation.

[8] Loi du 25 mars 2009, de mobilisation pour le logement.



ce processus de ventes et de valorisation patrimoniale. Les Offices, désormais OPAC, ne sont pas écartés de ces bouleversements, puisque la création des communautés de communes entraîne la fusion des Offices HLM municipaux et leur transformation en OPAC, autorisée par une ordonnance⁹, l'on découvre ici où là de nouvelles entités, résultat de la fusion, sans doute partielle et à titre expérimental, entre OPAC et SA HLM.

La dérégulation des loyers HLM est un des vecteurs les plus dangereux de la marchandisation

Rendu obligatoire par la loi Boutin, le conventionnement global de patrimoine, qui doit être intégré dans des Conventionnement d'utilité sociale (CUS), impose aux bailleurs sociaux de réorganiser les loyers, c'est à dire de les fixer en fonction du marché. Les loyers sont, jusqu'alors fixés, par l'État, (mis à part les constructions neuves), en fonction notamment de la solvabilité des locataires et du montant APL (Aides au logement personnalisées). Le « découplage » de ce dispositif permettra à terme à l'État de baisser le budget des aides à la personne de manière unilatérale.

En pratique, chaque organisme classe son patrimoine par catégories en fonction des critères qu'il définit. On trouve aujourd'hui dans les catégories 1 les logements HLM situés dans les centre villes et les quartiers plus aisés et dans les catégories basses, les quartiers sensibles promis à la démolition un jour ou l'autre.

Les CUS qui doivent, sur des périodes de cinq ans, fixer le programme de chaque bailleur en matière de vente, de réhabilitation, de production, et doivent être validées par l'État, sont rédigées, et sont en cours de signature. Il ne tient qu'au nouveau ministre du Logement de suspendre et mettre un terme à ce processus lourd de conséquences, pour les locataires et les politiques de la ville.

Le dispositif est complexe à souhait, et de nombreux locataires et administrateurs ont des difficultés à suivre une mise en place abandonnée aux experts. D'autant que l'on ne commencera à sentir les effets réels que dans plusieurs années. En effet, ces nouvelles règles s'appliqueront aux nouveaux locataires entrant dans un logement construit depuis environ dix ans. Mais elles seront quasiment irréversibles.

Le bailleur doit veiller à préserver « la stabilité de la masse des loyers », définie par l'addition des loyers plafonds de tous les logements sociaux détenus par le bailleur. Cette masse des loyers augmente en vertu de l'indice de référence des loyer (IRL), mais peut aussi augmenter en cas de déficit du bailleur, et en cas de travaux d'amélioration de l'habitat. Autrement dit, les travaux de réhabilitation lourde, jusqu'alors pris en charge par de nouveaux prêts et une nouvelle convention, pourront s'imputer directement sur la quittance, tout comme la mauvaise gestion du bailleur.

NOTES

[9] Ordonnance du 1^{er} février 2007.



Les nouveaux loyers pourront augmenter jusqu'à 5% par an, au delà des loyers plafond¹⁰ (loyer maximum fixé par l'État en fonction de l'année et de la nature du programme), autrement dit, ils pourront doubler en l'espace de 12 ans.

Selon les tendances observées lors des premières expérimentations¹¹, les catégories 1 sont dans les centres-ville, et pourraient rapidement devenir progressivement inaccessibles aux couches populaires. Autrement dit, l'effet de mixité sociale espéré par la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (obligation de réaliser 20% de logements sociaux) disparaît. À l'inverse, les loyers devraient baisser dans les ZUP, où l'on continuera à entasser les populations précaires, condamnées à subir des hausses de loyers à mesure des travaux d'amélioration de l'habitat, ou à un déplacement forcé pour cause de « déconstruction ».

La baisse des loyers dans les quartiers en catégorie basse, où seront logés, les ménages modestes, donc éligibles à l'APL, devrait entraîner une baisse mécanique des dépenses d'APL. On peut imaginer les arrières pensées d'un État obnubilé par la recherche d'économies : le budget des aides à la personne pourrait ainsi être enfin vu à la baisse, mais à quel prix ?

Depuis peu, certains organismes proposent de fixer les loyers en fonction des revenus des locataires. L'idée est attrayante, mais il y a un obstacle majeur : les loyers des pauvres rapporteront moins que ceux des classes moyennes. Les bailleurs ne seront-ils pas tentés de louer aux plus offrants ? Dans le contexte, c'est très probable.

La vente des HLM a pour l'instant échoué en France

Introduite par la loi Méhaignerie de 1986, inspirée par la réforme de Margaret Thatcher qui a créé en Grande-Bretagne le droit d'acheter son logement social, cette disposition n'a produit dans les années 1990 que des copropriétés surendettées, ou de la spéculation.

Relancée par Benoist Apparu, ministre du Logement du gouvernement de Nicolas Sarkozy, pour compenser la baisse drastique des aides à la pierre, les bailleurs ont reçu l'injonction de vendre 40 000 logements par an, soit 60 à 80% de la production annuelle de HLM, afin de financer la construction de nouveaux logements sociaux. Si les bailleurs sociaux, les plus engagés dans le processus de marchandisation, se sont pliés sans hésitation à ces instructions, le mouvement HLM dans son ensemble n'a pas suivi. C'est la raison pour laquelle, le programme de l'UMP (Union pour un mouvement populaire) aux présidentielles avait prévu d'instaurer le droit pour chaque locataire HLM d'acheter son logement, menaçant une érosion progressive mais certaine du parc HLM.

NOTES

[10] Les loyers plafonds sont les loyers maximums définis par l'État, en fonction de la nature, de l'emplacement et de l'ancienneté du programme, et que les bailleurs sociaux ne pouvaient jusque là dépasser.

[11] La première expérimentation avait été autorisée par Louis Besson, en 1998, à la demande des bailleurs sociaux, en région Rhône Alpes. Un rapport avait été rédigé par l'inspection des Ponts et Chaussées.



Les promoteurs ont pénétré le marché de la production HLM, jusque là hermétiquement fermé aux intérêts privés. Depuis la crise de 2008, les promoteurs sont autorisés à construire pour des bailleurs sociaux. Ils avaient déjà un pied dans la place : par exemple Nexity, plus important promoteur en France, dirigé par M. Dilin, proche de M. Sarkozy, fait parti du groupe des Caisse d'épargnes, lesquelles sont actionnaires majoritaires dans bon nombre de SA HLM.

Les locataires HLM devront donc payer les profits des promoteurs et sans doute la moins bonne qualité des constructions. Avec cette disposition introduite dans la loi Boutin, les promoteurs sont en passe de détenir le monopole de la production de logements en France. Ce n'est pas souhaitable, et il est encore temps de préserver et relancer des modes de productions de logements sans intermédiaire. Le secteur HLM en est un, ne le laissons pas aux promoteurs « prédateurs ».

Main basse sur le Livret A

Depuis les trente glorieuses, l'épargne du Livret A sert à financer la construction des logements sociaux, sous formes de prêts distribués par la Caisse des dépôts et consignation (CDC) aux bailleurs sociaux, et remboursés par les loyers. Or, depuis la loi de modernisation sociale de 2010, 30% de l'épargne populaire est laissée aux banques, au lieu d'être centralisé par la Caisse des dépôts et conciliation (CDC), banque de l'État. 100 milliards d'euros sont aux mains des banques privées, sans aucune contrepartie sociale ou économique.

Les mêmes banques, dont l'appétit pour les dépôts d'épargnants est insatiable, car elle nourrit la spéculation financière, s'opposent activement au doublement du plafond du Livret A qui est resté inchangé depuis 1986, à cause des banques. Or le doublement du plafond a été promis par François Hollande afin de financer la réalisation annuelle de 150 000 logements sociaux. Environ 40 millions d'habitants en France disposent d'un Livret A. La relance de l'épargne populaire et le doublement des aides à la pierre, font donc parti des mesures fortement attendues, aussi bien pour les mal logés que pour les épargnants.

Les locataires de HLM sont donc menacés, surtout les plus modestes, et les bailleurs sociaux restent silencieux sur ce processus en cours. Ils trouvent intérêt à s'éloigner de la vocation sociale qui a animé le mouvement HLM depuis ses origines, et à s'intégrer progressivement dans le marché.

Nul doute que le retour de Sarkozy au pouvoir et de la droite libérale aurait débouché sur une nouvelle série de réformes, ayant pour objet de nourrir et alimenter le capitalisme rentier.

Le Parti Socialiste est aux commandes mais il n'est pas question pour l'heure de revenir sur les réformes menées ces dernières années, mettant en évidence que le monde HLM est finalement favorable à cette déconstruction progressive de la mission des bailleurs sociaux : loger les couches populaires.

Le logement locatif social en Europe

ANNE QUERRIEN/ MAI 2012



Anne Querrien est sociologue, retraitée du Ministère de l'écologie, du développement durable et des transports. Elle est membre de l'Aitec et du Collectif pour un Pôle public financier.

Depuis la crise de 2008, le logement locatif social est à nouveau considéré comme une nécessité pour accompagner la croissance en permettant aux salariés de se loger à des prix abordables, qui ne pèsent pas trop sur les salaires et sur leurs capacités de consommation. Cependant le taux d'effort (la part du budget consacré au logement) est en moyenne de 23% en Europe, 17% en France. C'est dans des pays qui ont un important parc social que ce taux est le plus élevé (Pays-Bas 32% des logements, Danemark 19%, Royaume-Uni 18% de taux d'effort), notamment pour les personnes au-dessous du seuil de pauvreté. La conception du logement social qui prévaut encore en Europe est celle d'un logement pour un salarié régulier¹. La tendance récente a été de louer à prix coûtant, tout en incluant de forts travaux de réhabilitation, pour mettre les appartements anciens au niveau de confort et d'aspect des immeubles les plus récents. La rénovation thermique des immeubles construits dans la période de forte production vient aussi peser sur les coûts et enchérir les loyers ; et la montée des prix de l'énergie en fera autant. L'aide personnalisée au logement diminue le poids du loyer sur le budget des ménages mais pas au point de le rendre supportable quand il a été revalorisé.

Une nouvelle mission sociale

L'évolution commune à tous les pays européens c'est la montée de la précarité, et la forte croissance du nombre des personnes seules et des familles monoparentales, avec des revenus faibles. La bataille pour le droit au logement, et a fortiori pour le droit au loge-

NOTES

[1] Salarié titulaire d'un contrat de travail stable.



ment opposable², consiste partout à peser sur les responsables du parc social pour l'ouvrir davantage aux populations défavorisées. Cette politique militante s'oppose aux politiques libérales des trente dernières années qui consistaient à ramener le logement sur le marché, et à diminuer le recours aux aides publiques qui permettaient au logement social d'exister. Si la conception du logement social est très diverse en Europe, la recherche de mixité sociale aboutit cependant à rendre accessibles des opérations de logement social à des ménages qui n'ont pas besoin d'aide pour payer leur loyer, et inversement à aider des ménages à régler leur loyer dans des immeubles qui n'ont pas été construits comme logements sociaux. Beaucoup de citoyens européens pensent qu'on ne construit plus de logements sociaux et qu'on se borne à entretenir ou mettre à niveau le parc existant. En France, les opérations de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine³ (ANRU) ont contribué à accréditer cette croyance : on remplace mais on ne développe pas.

Selon le deuxième Rapport biennal de la Commission européenne sur les services sociaux d'intérêt général⁴, « la fourniture de logements sociaux » englobe « le développement, la location ou la vente et l'entretien de logements à des prix abordables ainsi que leur attribution et leur gestion », qui peut également comprendre la gestion de propriétés immobilières et de l'environnement. De plus en plus, la gestion de logements sociaux peut comprendre des aspects sociaux. A titre d'exemple, des services sociaux sont compris dans les programmes de logement ou de relogement destinés à des groupes spécifiques, ou des services de gestion de l'endettement pour « les ménages à faibles revenus ».

L'intervention d'associations, caritatives en vocabulaire anglophone, de médiation sociale dans le vocabulaire français, joue un rôle déterminant dans la mise en place des programmes de logements pour des publics spécifiques, généralement en dessous du seuil de pauvreté. En France, les programmes dits PLAI (Prêts locatifs aidés d'intégration) leur sont dédiés. Le besoin quantitatif est évalué à 30% des programmes de logement, si on se réfère aux revenus-plafonds pour bénéficier d'un PLAI. 10% des salariés ont un revenu égal au SMIC (salaire minimum), mais un nombre important de personnes vit de minimas sociaux, ou n'a trouvé qu'un travail irrégulier ou à temps partiel. La mise en place des PLAI est conditionnée par le projet d'intégration qui peut être porté par l'organisme HLM lui-même dans le cas des résidences sociales, mais qui sera souvent porté par des associations plus ou moins volontaires développant des projets particuliers. Dans le contexte européen, cette intervention sociale d'intégration doit favoriser le retour à l'emploi standard. Au Royaume-Uni, cette fonction est prise en charge par la branche locale de la FEANTSA⁵ (Fédération européenne des associations nationales de soutien aux sans

NOTES

[2] Le droit au logement opposable (DALO) génère la possibilité, pour toute personne sans domicile et résidant de façon régulière sur le territoire français, d'entamer un recours contre les pouvoirs publics dans le cas où les démarches entreprises en vue de l'obtention d'un logement social connaîtraient une stagnation anormale.

[3] <http://www.anru.fr/>

[4] Commission européenne (2010), *Deuxième rapport biennal sur les services sociaux d'intérêt général*, Document de travail du personnel de la Commission, Bruxelles, 22.10.2010 SEC(2010) 1284 final. Cf CECODHAS, *Le logement social en Europe*, 2011.

[5] <http://www.feantsa.org/code/fr/hp.asp>



abris) ou par les *Housing associations* auxquelles a été dévolue une partie du parc social. L'insuffisance de cette action dans l'ensemble des pays européens explique pour partie la crise du logement et le taux élevé d'effort des ménages en dessous du seuil de pauvreté qui ne trouvent pas à se loger dans le parc social. Pour mettre fin au déficit d'image du logement social dans la population moyenne, les réhabilitations ont rehaussé la qualification sociale, et donc le niveau de revenus des locataires ; les programmes accessibles aux personnes à faibles revenus ou nécessitant un suivi social se situent au cœur des zones urbaines sensibles, là où les problèmes de transports sont les plus importants. Le caractère social du logement social tient aujourd'hui à la capacité à traiter les problèmes sociaux des personnes ou des ménages grâce à l'attribution d'un logement et grâce à un suivi social adapté. C'est une nouvelle fonction du logement social, par rapport à celle de loger les travailleurs pour laquelle il avait été pensé jusqu'à ces dernières années. Aux origines du logement social, les multiples fondations de l'Europe industrielle et urbaine, qui s'étaient saisies de la question du logement des pauvres, avaient accompagné leurs logements de réalisations sociales et éducatives. Mais ces réalisations exemplaires ont quasiment disparu à partir de la première guerre mondiale. Les fondations ont été relayées par les États, et le logement social a été intégré à des visées plus fonctionnelles et plus économiques. Sa nouvelle fonction sociale est pensée actuellement à la marge, face à l'urgence ; et par rapport à cette urgence, le logement social actuel est souvent pris en défaut.

Le financement du logement social

L'augmentation des coûts de la construction et du prix des terrains se ressent plus ou moins dans tous les pays d'Europe. L'investissement dans le logement social ne parvient qu'à se maintenir, et la demande augmente face à une offre qui stagne. Il n'y a plus que dans les anciens États socialistes d'Europe de l'Est que des fonds sont encore dédiés directement sur le budget de l'État. Partout ailleurs sont combinés des subventions des collectivités territoriales ou des apports fonciers de ces collectivités et des prêts publics. Par exemple, en France, la Caisse des dépôts et consignations octroie des prêts aux offices HLM sur le Fonds d'épargne constitué par la centralisation des dépôts (épargne) des citoyens sur le Livret A dans l'ensemble du pays. Cependant la France est le seul pays où ces prêts sont effectués par une institution publique à partir de l'épargne. Dans les autres pays, les prêts sont effectués par les autorités locales ou régionales.

Cette débudgétisation permet d'échapper à la surveillance des finances publiques par la Commission européenne, et de présenter un système vertueux, fondé sur la solidarité nationale. Les épargnants disposent d'une épargne liquide et bien protégée, et peuvent s'enorgueillir d'aider ainsi aux logements des pauvres. Le dispositif s'enracine dans la tradition historique du mouvement des Caisses d'épargne, qui dès le milieu du XIX^{ème} siècle participait au financement des premiers immeubles de logement social. Les prêts par la Caisse des dépôts ont été précédés cependant jusque 1966 par une prise en charge directe des prêts par le Trésor, c'est-à-dire par l'État, qui avait l'inconvénient d'être limitée par les contraintes budgétaires et réglementaires. Aux Pays-Bas, qui se sont attirés les foudres de la Commission européenne à cause d'un logement social qui accueille 32% de la



population, il n'y a ni subventions, ni prêts publics, mais des garanties des prêts par l'État. Comme l'a souligné Laurent Ghekière⁶, la crise financière a démontré qu'un élément clé de la durabilité de tout modèle économique de logement social est l'existence d'un système d'intermédiation, c'est-à-dire de structures destinées à faire le lien entre le marché et les investisseurs, supervisées par les pouvoirs publics et soumises à l'obligation d'assurer le financement de logements sociaux. Des exemples de ce type d'intermédiation sont l'encadrement strict et la coordination dans le recours au marché en Autriche, le circuit de l'épargne protégée représenté par le livret A en France, et le système de la triple garantie par les trois niveaux de collectivités territoriales des associations néerlandaises de logement. Une réglementation forte et un

NOTES

[6] Ghekière, L. *Institutional Mechanisms and Social Housing Finance: a European Comparative Perspective*, in *Financing Social Housing after the Economic Crisis*, Proceedings of the CECODHAS Seminar Brussels, 10 September 2009. Laurent Ghekière est le représentant auprès de l'Union européenne de l'Union sociale pour l'habitat.

Le logement social en Belgique

PAR PASCALE THYS, HABITAT ET PARTICIPATION / JUIN 2012

Pascale Thys, Coordinatrice de l'association belge Habitat et Participation, qui milite pour un droit au logement digne, convivial et responsable. Responsable d'un outil Internet au service des associations dans le monde qui travaillent pour ce droit à l'habitat : la mappemonde de l'habitat urbain⁷.

Le logement social belge en dessous du score européen

Si la moyenne européenne se situe aux environs des 12%, celle de la Belgique se situe à 7% du parc total de logements (CECODHAS-Housing Europe Review 2012).

Ce secteur, suite à certaines difficultés, s'est vu sous financé pendant des décennies et ce jusqu'au début des années 1995. Les personnes les moins riches n'ont dès lors accès ni au secteur acquisitif ni au logement social et vont se retrouver sur le marché locatif privé, parfois aux mains de ce qu'il est convenu d'appeler les « marchands de

sommeil », c'est-à-dire des propriétaires qui veulent rentabiliser au maximum des espaces à la limite de la salubrité pour un prix exorbitant.

Il est intéressant de noter qu'au fil du temps, les politiques régionales développent des spécificités :

La Région flamande, afin d'accroître son parc de logements sociaux, a demandé à des *promoteurs privés* de construire « dans les mêmes conditions » que les logements sociaux.

Toujours en Région flamande, un candidat au logement social doit *prouver sa connaissance du néerlandais ou ses dispositions à l'apprendre*. Même si ce

NOTES

[7] <http://wm-urban-habitat.org/>



soutien implicite du gouvernement aux associations de logement au Royaume-Uni ont également servi d'indicateurs de la solidité du crédit.

Au nom de la mixité sociale sont apparues récemment dans plusieurs pays européens des obligations faites aux promoteurs par la planification urbaine de réserver sur le terrain de chaque opération 20% à 30% pour le développement de logements sociaux. De même en France, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) oblige les communes urbaines à atteindre le seuil de 20% de logements sociaux, et le mouvement social demande que ce seuil atteigne 25%. Cette exigence revient à doter la réalisation de logements sociaux d'un apport foncier municipal ou privé. Dans le cas de l'apport privé, cela a l'inconvénient de soumettre le développement du logement social au rythme de la réalisation privée qui peut devenir nul en cas de crise, alors que précisément la crise rend la demande plus importante. L'apport municipal semble plus approprié mais il présente aussi l'inconvénient de servir de prétexte à la non réalisation de logements sociaux dans les communes déjà pourvues.

dispositif vise à une meilleure intégration sociale des locataires, on remarquera sur le terrain qu'il conduit à limiter le nombre de demandes de logements sociaux.

A Bruxelles et en Région wallonne, *un système de priorité « à points »* a été mis en place pour l'attribution de logement dans l'intention louable de lutter contre le clientélisme. A l'usage, le système montre aussi des aspects pervers, tel que le fait de devoir être à la rue pour bénéficier du maximum de priorité (la visée est curative et non préventive).

En Région wallonne, obligation est faite aux communes d'atteindre *10% de logements sociaux dans chaque commune*. Cette mesure a pour objectif d'accroître le parc de logements sociaux et de créer davantage de mixité sociale. Dans les faits, de nombreuses communes, notamment rurales, estiment cet objectif irréaliste face à leur population et les problèmes de mobilité auxquels seraient confrontés ensuite les moins nantis.

En Région bruxelloise, un dispositif original de « délégués sociaux » a été mis en place. Ces derniers doivent veiller à l'application des règles en vigueur dans les logements

sociaux (conditions d'inscription, calcul du loyer, traitement des plaintes, etc.)

Un marché du logement où l'accès à la propriété est favorisé

Le Belge a, dit-on, une « brique dans le ventre ». En effet, 70% des Belges sont propriétaires de leur logement et les 2/3 des locataires souhaiteraient devenir propriétaires. Il faut dire que si le bail à loyer est assez favorable au locataire, les prix des loyers sont tels qu'en l'absence de tout encadrement des loyers (demandé par le secteur associatif), ceux-ci ne cessent d'exploser. Un citoyen disposant d'un revenu de remplacement, par exemple un revenu d'insertion (735 €/mois), devra consacrer la moitié voire les 2/3 de son revenu au simple paiement de ce loyer ! Cohabiter pénalise financièrement les personnes. Signalons toutefois qu'en Belgique les jeunes, au sortir des études, peuvent bénéficier d'un petit revenu de remplacement. Enfin, il n'existe quasiment aucune aide à la personne pour accéder à un logement : la politique du logement en Belgique privilégie l'aide à la pierre et non l'aide à la personne.



Et les habitants ?

Les organismes de logement social se défendent comme ils peuvent contre les nouvelles règles financières, contre l'augmentation des coûts de la construction et de l'énergie, contre l'appauvrissement des locataires, et mobilisent leur expérience centenaire pour ce faire. A quel prix moral, plutôt que monétaire, avec quels changements dans les relations sociales locales ou avec quelle ignorance des changements dans la société ? Les dernières interpellations d'un ensemble de 26 questions envoyées par l'association DAL⁸ aux candidats à la présidentielle française (mai 2012) semblent indiquer qu'il y a péril en la demeure. La liberté, l'autonomie, l'émancipation par le confort ne seraient plus du côté du logement social, où ne s'observeraient plus qu'obéissance, conformisme, individualisme, absence de solidarité. On serait arrivé par la technocratisation des formes de financement et d'attribution aux antipodes des valeurs posées par les fondateurs, puis relayées dans les années de croissance.

Pour le DAL, il est temps de se battre pour un nouveau logement social, pour promouvoir des initiatives collectives, coopératives, alternatives et d'encourager les habitants à concevoir, produire, gérer leur habitat, au lieu de « bénéficier » d'un logement standard. Il faut démocratiser la production de logement. Certes des membres des associations, élus par les habitants, assistent aux réunions des grands organismes. Mais les jeux sont faits. L'APL (Aide personnalisée au logement) a retiré aux habitants leur principale arme de lutte, la grève des loyers, puisqu'elle est versée directement aux organismes. Tous les moyens ont été trouvés pour pacifier des relations qui ne retrouvent leur virulence qu'en cas de démolition, ou de réhabilitation, mais trop tard pour peser sur les choix. Les initiatives des habitants pour le mieux vivre de leurs quartiers ont été rattrapées par des associations mandatées, formées peut-être par des habitants mais professionnalisées. La participation est prônée mais enfermée dans des modèles préétablis, standardisés, comme le modèle aseptisé des conférences de consensus. Le camping et l'habitat mobile retrouvent de l'attrait et réclament de bénéficier aussi d'une certaine stabilité. On en vient à considérer comme habitat social tout habitat posant des problèmes particuliers, lié à un public spécifique.

Le logement social ne consisterait pas à faire accéder tout un chacun à un appartement dans une cité, au prix d'un accompagnement social d'autant plus violent que les différences culturelles sont plus grandes. Le logement social ne serait plus un objet de consommation collective, mais une entreprise collective de déploiement et de satisfaction de ses besoins de logement. Ce logement social, bien sûr appuyé sur des capacités collectives de financement, d'information, de soutien, permettrait à chacun de trouver ou de construire la forme de logement dont il a besoin. Il ne s'agit pas seulement d'une rêverie, mais d'une nécessité d'action collective pour des publics comme les tziganes, repoussés de partout en Europe, et particulièrement peu désireux de vivre dans notre logement normé. Il s'agirait aussi d'élaborer des solutions adaptées et négociées avec tous ceux que la pénurie actuelle ou l'inadaptation des solutions standards conduisent à auto-construire dans les départements d'outre-mer et en métropole.

NOTES

[8] Association Droit au logement <http://droitaulogement.org/>



MULTIPLES
PRÉCARITÉS
ET CONSÉQUENCES
SUR LE DROIT
AU LOGEMENT

« *Housing first* », une nouvelle perspective pour la mise en œuvre effective du droit au logement ?

CÉCILE CANPOLAT / JUILLET 2012



Cécile Canpolat est membre de l'Aitec. Elle est sociologue–urbaniste française, chargée d'études sur la politique de la ville et les politiques sociales du logement au sein de Ville et Habitat.

« **H**ousing first », « Le logement d'abord », en voilà un beau mot d'ordre pour les politiques publiques françaises de l'hébergement et du logement des personnes défavorisées... Le charme de l'expression anglophone semble nous montrer la voie ouverte par d'autres pays. Comment expliquer alors que la popularisation de cette expression depuis 2010 se soit accompagnée de mobilisations si fortes des acteurs associatifs contre les pouvoirs publics ? « Le logement d'abord » ouvre-t-il de réelles perspectives pour une mise en œuvre effective du droit au logement ?

Rappelons d'abord qu'il n'y a pas de conception unique du « *housing first* ». Le concept renvoie à une série de programmes développés selon des objectifs et des modalités différentes dans plusieurs pays. Le programme Pathways to housing, mené aux États-Unis depuis les années 1990, qui s'adresse exclusivement à des personnes souffrant de troubles psychiques ou d'addiction, fait figure de programme de référence. Depuis les années 2000, des expériences et programmes s'en inspirent dans plusieurs pays européens (Finlande, Irlande, Norvège, Danemark, Royaume-Uni...). En France, les pouvoirs publics définissent le principe du « logement d'abord » par le fait que l'accès à un logement ordinaire de droit commun doit être privilégié autant que possible, sans qu'il y ait de passage obligatoire par l'hébergement, sauf à ce que la situation de la personne le justifie. Ce principe s'applique



aussi bien pour les personnes proches de l'autonomie qu'aux plus vulnérables. Le principe rappelle également que toutes les formes d'hébergement doivent se rapprocher des normes du logement et garantir aux usagers la sécurité, la dignité et l'intimité. Ce principe est décrit comme la pierre angulaire de la refondation du secteur de l'hébergement.

Le premier semestre de 2012 a cependant été marqué de mobilisations sans précédent dans le secteur : le Collectif des associations unies¹ a mis en place en février 2012 une opération « 19.000 invisibles » pour dénoncer la persistance de la logique saisonnière de prise en compte des personnes à la rue ; l'appel à la grève générale des professionnels de l'urgence sociale a dénoncé les remises à la rue, etc. Ces mobilisations témoignent une fois encore de l'écart entre les effets d'annonce et les moyens véritablement mobilisés pour mener une politique publique ambitieuse. Elles reflètent aussi un habile tour de passe-passe : au motif que l'hébergement est une solution par défaut, il faut absolument fermer les CHRS (Centres d'hébergement et de réinsertion sociale) et les centres d'urgence. Les revendications associatives pour le droit au logement servent ainsi d'alibi à l'affaiblissement du secteur de l'hébergement sans pour autant donner les moyens à une politique du logement à la hauteur des besoins. A la stratégie du « logement d'abord », les associations répondent : « d'abord du logement ».

Sur le fond, le concept de « logement d'abord » ou « *housing first* » ouvre effectivement de nouvelles perspectives pour la mise en œuvre effective du droit au logement. Il repose sur la conviction que le logement est une condition préalable et nécessaire à l'insertion. La stabilité liée au logement en est alors un pré-requis. Cela signifie qu'avant toute chose, les personnes en difficulté d'insertion doivent pouvoir s'installer dans leur propre logement, un logement autonome, de droit commun, qu'elles ont choisi, pour lequel elles ont signé un contrat en leur nom sans limitation de durée, et qui n'est pas conditionné au suivi d'un quelconque engagement. Ce concept remet en question l'approche classique que l'on connaît en France, qui tend plutôt à poser le logement comme la finalité, et non la condition préalable, d'un parcours d'insertion. La personne en difficulté doit généralement prouver sa capacité à accéder au logement, par le passage dans des dispositifs d'hébergement temporaire, le logement étant l'aboutissement du parcours d'insertion.

Pour la FNARS² (Fédération nationale des associations de réinsertion sociale), l'efficacité du « logement d'abord » au profit des plus exclus est indissociable d'un accompagnement social, qui doit s'inscrire dans un renversement total de perspective par rapport à ce qui se pratique actuellement. Il s'agit d'aller au devant des personnes dans leur logement et d'envisager un accompagnement sur la durée, sans limite a priori. Cet accompagnement doit être intensif, nécessitant une disponibilité 24h/24 pour les situations les plus complexes ; il doit être pluridisciplinaire et professionnel, ce qui implique notamment la

NOTES

[1] Créé en janvier 2008, le Collectif des associations unies pour une nouvelle politique publique du logement des personnes sans abri et mal logement rassemble 33 organisations françaises de lutte contre les exclusions, impliquées dans le champ du logement et/ou de l'hébergement. Les 33 organisations du Collectif représentent : 3 000 associations ou délégations ; plus de 200 000 salariés et bénévoles répartis sur l'ensemble du territoire ; plus de 2 millions de personnes soutenues.

[2] www.fnars.org

mobilisation des services sociaux de secteur, des travailleurs sociaux des associations, de médecins, psychiatres et professionnels de l'emploi. Conduit sur la durée, avec possibilité de reprise après une interruption, cet accompagnement doit être flexible pour pouvoir s'adapter aux personnes.

La stratégie du « logement d'abord » répond à l'évolution des besoins : les structures d'hébergement doivent faire face aux demandes toujours plus nombreuses de travailleurs, familles avec enfants, etc., dont le principal problème est de ne pouvoir accéder au logement au regard des prix pratiqués et des conditions demandées, contribuant ainsi à les repousser vers la grande précarité. Elle répond aussi au constat d'échec de conditionner l'accès au logement à une insertion normalisée préalable pour les grands marginaux.

Les articles regroupés dans ce chapitre illustrent les multiples facettes de la précarité liée au logement telles qu'elles s'expriment aujourd'hui en France et en Europe, et auxquelles doit répondre l'impératif du « *housing first* ».

Concernant les personnes souffrant de handicap psychique par exemple, il s'agit de sortir d'une logique conduisant soit à nier la problématique, à ne pas la prendre en charge au prix de souffrances très lourdes pour les malades, leur entourage et la société, ou bien à une hyperspécialisation des réponses apportées qui conduit à exclure les malades de la Cité³. Au-delà des problématiques spécifiques telles que logement et santé mentale, le « *housing first* » doit répondre aussi à la massification de la crise du logement. Le Portugal par exemple voit exploser le nombre de personnes, et en particulier les femmes, touchées par la crise sociale et économique, qui n'avaient eu d'autres choix que de s'endetter très fortement pour accéder à la propriété⁴. En France, la hausse des situations de précarité énergétique souligne à quel point il ne s'agit pas seulement de pouvoir accéder à un logement mais aussi de pouvoir s'y maintenir dans de bonnes conditions⁵. Enfin, le « *housing first* » est aussi une contribution à une réflexion sur la place des individus et leur capacité de choix en relation avec l'habitat⁶.

La stratégie du « logement d'abord » telle qu'elle s'affirme dans le contexte français ouvre de réelles perspectives à condition que les moyens soient à la hauteur des besoins. A l'image de l'octroi de droits individuels tels que la loi DALO (Droit au logement opposable – loi de 2007) qui n'a en rien été accompagné d'une politique pour développer la production de logements sociaux, le « logement d'abord » ne saurait être pertinent et efficace que si les centres d'hébergement peuvent jouer leur rôle tant que les besoins sont là (nombre de places suffisants, arrêt de la « gestion au thermomètre », etc.) d'une part, et si une politique ambitieuse du logement est menée pour développer l'offre de logements économiquement accessibles (développement du parc social, régulation des marchés immobiliers, etc.) d'autre part.

NOTES

[3] Voir dans ce numéro, l'article de Pascale Thys, *Le logement des personnes en souffrance mentale : un problème trop peu pris en compte dans les politiques de logement*, p.81.

[4] Voir dans ce numéro, l'entretien de Rita Silva recueilli par Samuel Jablon, *Au Portugal, politique d'austérité et libéralisation au nom du droit au logement !* p. 48.

[5] Voir dans ce numéro, l'article de Yves Jouffe, *Relance verte contre justice environnementale. Menaces sur la précarité énergétique*, p. 75.

[6] Voir dans ce numéro, l'article de Paul Lacoste, *Rififi au camping et abus de lois iniques en France*, p.69.

Rififi au camping et abus de lois iniques en France

PAUL LACOSTE, INTRODUCTION DE CLÉMENT DAVID,
HALEM / JUILLET 2012



Paul Lacoste et Clément David sont militants et membres de l'association pour l'Habitat Léger et Mobile (HALEM) en France.

Introduction : L'habitant permanent de terrains de camping¹

Dès les années 1950, le camping est considéré par décret comme « une activité d'intérêt général librement pratiquée ». Il se développe et permet ainsi à de nombreuses personnes de partir en vacances avec des revenus modestes. Peu à peu, des terrains sont aménagés et nous voyons apparaître de plus en plus d'interdictions de camper en dehors de ceux-ci. Pour diverses raisons, aujourd'hui, environ 100 000 personnes vivent à l'année sur ces terrains². Ces occupants sont, pour la plupart, victimes du taux d'effort demandé aux familles pour avoir un toit sur la tête et de la précarité du marché de l'emploi.

Il y a des jeunes qui s'installent sur certains terrains pour leur période d'études ou de travail estival, des couples avec ou sans enfants qui voient dans le camping un endroit permettant de mettre de l'argent de côté pour regagner un logement classique. Nous y trouvons aussi des personnes seules, suite à une rupture (chômage, divorce, décès, etc.), également des retraités qui sont de plus en plus nombreux à faire le choix d'habiter à l'année dans ce qui fut leur résidence secondaire. Nous y rencontrons également certaines personnes qui ont pleinement choisi ce type d'occupation du territoire et l'assument complètement.

NOTES

[1] David, C., *Regards croisés sur l'habitat léger et mobile*, Association Relier, juillet 2012.

[2] France Poulain, *Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité*, éditions de la Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture de l'Oise, 2009.



Photo : Paul Lacoste

Il est autorisé de vivre à l'année sur un terrain de camping mais pas d'y établir domicile. Il faut donc théoriquement être domicilié ailleurs (Centre communal d'action sociale, association, famille, ami). Par contre, il n'est pas possible de réclamer les droits attachés au logement. À tout moment le campeur peut être expulsé sans préavis, les tarifs augmentent au bon plaisir du gérant, l'accès à l'eau et à l'électricité est souvent prohibitif et, cerise sur le gâteau, le terrain étant privé, il est possible de se voir interdire les visites.

Les problèmes se compliquent également lorsque l'occupant est propriétaire de son Habitation légère de loisir (HLL). Nombreux se sont vu devoir laisser leurs mobile-homes avec les extensions malgré des installations datant de plusieurs décennies avec des accords oraux des gérants. A ce sujet, HALEM³ et le DAL⁴ ont attaqué le propriétaire du camping d'Allincourt dans l'Oise⁵ (une des plus grosses fortunes de France) et ont obtenu des indemnités pour les personnes évincées de ce camping.

La Caisse d'allocations familiales (CAF) accorde des allocations de logement à la condition que la personne ne soit pas propriétaire de son habitation et que celle-ci n'ait plus ses moyens de mobilité (en retirant les roues par exemple). Selon la définition juridique, cet habitant est un « gens du voyage » sans carnet de circulation.

NOTES

[3] HALEM : <http://www.halemfrance.org/>

[4] DAL : Association Droit Au Logement, <http://droitaulogement.org/>

[5] Plus de détail sur : <http://droitaulogement.org/chateau-d-alincourt-la-prefecture-observe/>



Il touche des allocations de logement mais est sans domicile. Il est expulsable à tout moment et ne peut pas prétendre aux protections attachées au logement. Nous sommes bien en face d'incohérences, de dérogations et d'inégalités face aux droits, liées à des règlements inadaptés.

En janvier 2012, une proposition de loi a été retoquée grâce à la mobilisation des associations militantes. La loi dite « Léonard »⁶ prévoyait : « En cas de location dans un terrain de camping et caravanage ou un autre terrain aménagé à cet effet d'un emplacement, équipé ou non d'un hébergement, pour une durée supérieure à trois mois, le locataire fournit au loueur un justificatif de domicile de sa résidence principale datant de moins de trois mois. Le premier alinéa n'est pas applicable en cas de relogement provisoire effectué à la demande ou avec l'accord du maire de la commune d'implantation du terrain. » Art. L. 335-1 (nouveau).

Le projet de loi ne prévoyait aucune disposition pour reloger l'équivalent de la population du département de la Lozère ainsi expulsé. Elle donnait également un pouvoir discrétionnaire aux maires pouvant choisir de garder ou non leurs pauvres sur sa commune.

Comment se crée la discrimination et l'exclusion régalienne par la loi

Quelques explications quant à ce déni massif d'existence se trouvent dans le Rapport d'information parlementaire d'octobre 2010 : « Mobile-homes, camping-cars, habitats de plein air : faces aux nouvelles pratiques : la nécessité de nouvelles règles » des députés Léonard et Got. Dans ce rapport, la question sociale est sans cesse éludée pour le plus grand profit de l'aspect réglementaire et commercial. La pratique émergente de l'habitat léger et mobile comme habitat permanent fait l'objet de quelques paragraphes exposant notamment : « le refus de l'habitat léger de loisir comme habitat permanent »⁷, celui-ci se conclut sur ces édifiants propos : « il n'est pas à exclure non plus que le recours à ce type d'habitat soit parfois l'objet d'un choix délibéré, ou du moins qu'il ne soit pas totalement subi. Auquel cas cela amènerait à reconsidérer la vocation uniquement touristique des terrains de camping. Il s'agit en l'occurrence d'un choix de société », ce choix n'étant à l'époque, en aucune façon envisagé par le gouvernement présidé par Sarkozy.

Effectivement, la possibilité d'une prise en compte de l'habitat léger, mobile et de ses caractéristiques et opportunités (notamment dans les domaines de l'économie sociale et solidaire, de l'écologie environnementale et relationnel, de sa rapidité de mise en œuvre évidente pour résoudre les problématiques de logement à court, moyens et long termes), semblait tout à fait impossible à l'époque. Le gouvernement cherche, par tous les moyens, à réduire les possibilités qui s'offrent par ce biais dans le sens des perspectives autonomisantes pour les groupes, les familles, les individus. Cela malgré

NOTES

[6] Député UMP, maire de la commune de Châtelailon-Plage (Charente-Maritime). La commune a à peine 5 % de logements sociaux.

[7] Rapport d'information parlementaire d'octobre 2010 : « Mobile-homes, camping-cars, habitats de plein air : face aux nouvelles pratiques : la nécessité de nouvelles règles » des députés Léonard et Got, p.63-65.

la crise et dans un souci très conservateur d'éviter « l'appel d'air » qui aurait un effet émancipateur car si cela était autorisé, davantage de personnes vivraient en camping.

Concentrant tous ses efforts sur la stigmatisation des populations les plus marginalisées, cette méthode suscita l'élaboration de l'Article 32 ter de la Loi LOPPSI 2⁸. Puis la circulaire Hortefeux, lors de l'été 2010, avec le terrible « discours de Grenoble (du 30 juillet 2012 dans lequel Sarkozy désignait les Roms et les « gens du voyage » comme boucs émissaires), provoquèrent l'indignation de l'ONU, de l'Europe et du Vatican. À la suite d'une large mobilisation des associations et des citoyens ayant été relayée par les députés et les sénateurs de l'opposition par recours dûment motivé, l'Article 32 ter A de cette loi, autorisant les préfets à détruire et expulser « les campements illicites » sous 48 heures, a été censuré par le Conseil Constitutionnel le 10 mars 2011.

Les campings : une vocation touristique?

Le rapport « Léonard » évite volontairement de recenser le changement d'usage de certains campings transformés en équipements permanents pour salariés en déplacements. Par exemple, à Flamanville (Manche) sur le chantier de l'EPR (centrale nucléaire de « nouvelle génération ») vivent à l'année près de 700 ouvriers sur cinq campings rebaptisés « bases – vie ». On peut se poser la question de savoir pourquoi les grands « projets inutiles » d'EDF justifieraient-ils de développer une concentration d'habitats légers et pas les projets personnels et responsables des citoyens.

Arnaud Le Marchand a analysé dans son livre « *Enclaves nomades* »⁹ la mobilité des travailleurs et des populations nomades au cours des XX^e et XIX^e siècles ; avec l'apparition notamment dans les années 1980 d'habitats atypiques et/ou mobiles : « *Ce monde du travail et de l'habitat mobile ou précaire permet de saisir certains aspects des changements économiques en cours. Il est en outre impliqué dans les migrations, le tourisme et les fuites hors du salariat* », « *Les nouvelles formes de productions industrielles expliquent son renouvellement. Il s'agit là d'un monde transverse à différentes sphères de la circulation et de la production. On peut esquisser des liens entre les mutations du travail « post-fordistes » et les changements de la ville contemporaine. L'habitat « non-ordinaire » n'est pas une scorie, mais au contraire une production actuelle qui recherche sa légitimité entre spatialisation de la question sociale et discours radicaux.*¹⁰ »

Alors que les infrastructures de camping sont régulièrement utilisées pour héberger les populations de travailleurs saisonniers, pour les ouvriers des travaux publics, pour le logement de populations précaires ou sinistrées, etc, la réglementation tend à circonscrire toute adaptation possible de ce mode d'habiter, et d'autant plus sur les parcelles

NOTES

[8] Loi d'Orientation et de Programmation Pour la Performance de la Sécurité Intérieure LOPPSI 2.

[9] Le Marchand, Arnaud, *Enclaves Nomades, Habitat et travail mobiles*, Paris, Editions du Croquant, coll. « Terra », 2011.

[10] Ibid, quatrième de couverture.



Photo : Paul Lacoste

privées non dédiées conventionnellement au tourisme. Il s'avère nécessaire d'adapter la loi afin d'autoriser les choix de vie des habitants dans les campings.

ATOOUT–France et la marchandisation forcenée des espaces de loisirs

En marge de la loi sur la Révision générale des politiques publiques (RGPP), on assiste à l'automne 2009 à la suppression

des Commissions départementales de l'action touristique (CDAT)¹¹ supervisées par le préfet. Les prérogatives des Commissions échoient dès lors à ATOOUT–France (AF), l'Agence de développement touristique de la France en charge de promouvoir un des secteurs économiques les plus importants de France : le tourisme.

Cette suppression des CDAT a une incidence immédiate sur le code de l'urbanisme car dorénavant les maires pourront prendre un arrêté réglementant le camping (sur les terrains privés) sans solliciter au préalable l'avis de la Commission. Le seul recours des administrés, en cas d'abus de pouvoir et de mesure manifestement disproportionnée, sera celui du Tribunal administratif.

Après les arrêtés anti-chiens et anti-mendicité, les arrêtés anti-camping acquièrent là une chance d'accéder à la notoriété dans la hiérarchie des actes imbéciles. Chaque arrêté déféré au Tribunal Administratif donne en général l'occasion à l'élu, qui en est l'auteur, d'afficher publiquement une position martiale et régressive, aux antipodes de tout humanisme, de toute volonté de concertation, voire des considérations égalitaires de la Constitution de la V^e République.

ATOOUT–France, organisme privé coté en bourse, ayant le statut de Groupement d'intérêt économique, sous tutelle de l'État, est régi par un conseil d'administration composé presque exclusivement de hauts cadres du tourisme français et de quelques représentants de l'élite politique. Au-delà de la gestion administrative des agréments et classements, l'ambition d'AF se mobilise sur la stratégie à l'internationale, la troisième place au podium mondial des recettes de tourisme étant menacée par l'Italie; l'objectif majeur est énoncé ainsi : «augmenter les ventes pour accroître les recettes».

Yourtes, ruralité, désertification ou gentrification des zones rurales

Phénomène émergent, particulièrement vivace en France, après la caravane et le mobile-home, les yourtes en tant qu'habitat démontable et mobile, s'insèrent très harmonieusement en milieu naturel. Représentatives d'une tendance néo-rurale associée à une réflexion écologique, elles représentent parfois la cristallisation d'un

NOTES

[11] Les CDAT sont des institutions collégiales dotées d'une large représentativité avec notamment les associations de consommateurs ou de protection de l'environnement.

modèle d'évolution sociétale, en conjuguant divers facteurs propres à remettre en question la notion d' « état régressif » :

- La faible empreinte écologique, la réversibilité, la possibilité de développer des filières locales interrogent la question environnementale de manière très pertinente.
- Le coût extrêmement modeste de telles installations, la mixité intergénérationnelle ou culturelle interrogent sur la cohésion sociale et le développement économique local.
- L'intégration de populations diversifiées peut représenter une alternative à la désertification ou la gentrification des zones rurales.

Dans un contexte économique difficile où la solidarité nationale est régulièrement mise à mal par les tendances ultralibérales mises en œuvre dans tous les domaines, ce type d'habitat est sans cesse confronté à une volonté politique restrictive s'appuyant sur les réglementations du tourisme et de l'urbanisme.

Depuis 2006, avec des outils comme la « Charte contre la cabanisation »¹² et diverses dispositions contraignantes, les institutions ont fait évoluer le cadre légal sans évaluer les possibilités d'intégration et d'évolution positive dans le cadre d'une réflexion approfondie.

« Le logement, pierre d'angle de l'évolution sociétale »

Ce propos de Madame la Défenseure des droits de l'enfant sur la radio France Inter, Dominique Versini, est complété par un triste constat : « en vingt ans de politique des droits de l'enfant, on n'a pas avancé d'un iota, car en vingt ans on n'a pas avancé d'un iota sur la politique du logement¹³. »

Les discriminations et la stigmatisation des modes de vie et d'habitat contribuent négativement à cette situation ; une société équilibrée, en établissant harmonieusement les passerelles entre nomadisme et sédentarité, s'octroie une ouverture indispensable à son bon fonctionnement démocratique rééquilibrant potentiellement l'économie. L'accompagnement à l'auto-construction passionne aujourd'hui de nombreux architectes, des élu-e-s intègrent dans leurs documents d'urbanisme des possibilités nouvelles pour l'accueil ou l'installation pérenne d'habitat léger ou mobile, des coopératives spontanées et parfois informelles apportent la preuve que dans ce domaine aussi « un autre monde est possible ».

BIBLIOGRAPHIE

- **David, C.**, « *Regards croisés sur l'habitat léger et mobile* » Association Relier, juillet 2012.
- **Rapport d'information sur le statut et la réglementation sur les habitats légers et de loisirs n° 2826**, Assemblée nationale, octobre 2010.
- **Le Marchand, A.**, *Enclaves Nomades, Habitat et travail mobiles*, Editions du Croquant, coll. « Terra », 2011, Paris.

NOTES

[12] Il existe plusieurs Chartes contre la cabanisation, comme par exemple la « Charte de Bonne conduite dans le cadre de la lutte contre la cabanisation dans les Pyrénées Orientales » www.macabane.info/.../Charte_cabanisation.pdf

[13] Dominique Versini sur France-Inter, décembre 2010.

Relance verte contre justice environnementale. Menaces sur la précarité énergétique

YVES JOUFFE / JUIN 2012



Yves Jouffe est sociologue à l'Université Paris-Est, Laboratoire Ville, Mobilité, Transport, spécialiste de la mobilité urbaine des précaires.

Le froid ou la dette

Que fait une famille modeste quand les factures d'électricité, de gaz ou de fioul deviennent vraiment difficiles à payer ? On imagine qu'elle aura déjà modéré ses dépenses de toutes les manières possibles. On devine qu'elle n'a pas assez de revenus pour faire de son logement un Bâtiment basse consommation®, ou pour déménager dans un éco-quartier®. Elle peut maintenant accumuler des impayés de plus en plus difficiles à résorber, se financer par un crédit à la consommation à taux usuraire, ne pas honorer ses loyers ou ses remboursements d'emprunt, ou encore manger moins et moins bien, autre forme d'endettement sur son capital santé. Elle peut aussi encore moins chauffer et moins éclairer, accepter le froid et l'obscurité, mettre des pulls, vivre dans une pièce unique, installer des chauffages d'appoint, calfeutrer les murs et les fenêtres. Elle devra alors faire avec l'humidité et l'obscurité, les moisissures et le papier-peint qui se décolle, les allergies et les maladies respiratoires de plus en plus intenses et fréquentes, puis la fin des visites des amis devant qui on a honte, la stigmatisation, le mal-être, la dépression, l'isolement et l'enfermement, et finalement peut-être l'insalubrité, le conflit avec le bailleur, les enfants retirés par les services sociaux, le relogement forcé voire l'expulsion sans véritable relogement.

C'est cela la précarité énergétique : un processus qui commence par des revenus trop modestes, un logement mal isolé et un équipement inefficace, mal utilisé et dépendant d'une énergie chère ; un processus qui s'achève dans la précarité sanitaire, psychologique, économique et sociale.

Un phénomène très massif en Europe

Quelle est la situation en Europe ? Les réalités sont diverses, entre les pays et même entre régions. Mais les indicateurs eux-mêmes sont disparates. En 2009, 9,2% des ménages européens (18 pays) se déclarent incapables de maintenir une température adéquate dans leur logement. Ce chiffre varie de 1,3% aux Pays-Bas à 64% en Bulgarie, en passant par 5,5% en France comme en Allemagne. De fait, le chiffre double (21%) quand on prend la moyenne des 27 pays de l'Union européenne. Si on compte les ménages qui déclarent des impayés, on retrouve des chiffres équivalents (8 à 9%). Les ménages qui déclarent des fuites ou des moisissures dans leur logement sont par contre plus nombreux dans les 18 pays enquêtés (16%) mais de manière plus uniforme entre pays et entre classes de revenus. Enfin, les ménages qui dépensent en énergie domestique plus du double de leur moyenne nationale sont 13% dans l'Union européenne et 16% en France en 2010¹.

On retiendra finalement que la précarité énergétique touche environ entre un ménage sur cinq et un ménage sur dix dans l'Union européenne. Un facteur semble l'emporter dans l'explication de la disparité des situations nationales. En confrontant le nombre de ménages incapables de se payer leur chauffage entre le Nord (Pays-Bas et pays scandinaves entre 1,3% et 1,5%) et le Sud (Grèce et Portugal à 16% et 28%) de l'Europe, il semble que le climat importe peu par rapport à la pauvreté des nations.

Un ménage sur six en France et ça empire

À l'échelle nationale, d'autres statistiques apparaissent. Le taux d'effort énergétique requis désigne les ménages qui devraient dépenser plus de 10% de leurs ressources pour se chauffer convenablement étant donné la performance énergétique de leur logement. En 2009, ils sont estimés à 18,4% au Royaume-Uni, alors qu'ils n'étaient que 5,9% en 2003². En France, le taux d'effort énergétique effectif identifie les ménages qui ont dépensé plus de 10% de leur budget dans le chauffage et l'énergie domestique (14% en 2006). Cet indicateur oublie toutefois les ménages qui subissent le froid au lieu de risquer l'endettement. En 2006, 14,8% ont déclaré avoir eu froid pendant l'hiver 2005 (3,5 millions dont 2,3 dans la moitié la moins riche de la population). Ils n'étaient que 10,9% en 1996. Ces populations ne se recouvrent presque pas : 2% des ménages cumulent le froid et l'effort budgétaire, ce qui rassemble tout de même 621 000 ménages en grande difficulté³. 300 000 ménages

NOTES

[1] Voir le site du RAPPEL et l'article de Laurent, E., *Pour une justice environnementale européenne. Le cas de la précarité énergétique*. Revue de l'OFC, Débats et politiques, 2011, p. 99-120.

[2] The Poverty Site : www.poverty.org.uk/

[3] Voir le site du RAPPEL et Arnault, S., Briant, P., Devalière, J., *La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser plus pour se chauffer*, Insee première n° 1351, mai 2011.



Photo : Créative Commons

français ont d'ailleurs déjà pu bénéficier d'une aide financière pour régler leurs factures d'énergie via le Fonds de solidarité pour le logement (FSL)⁴.

Multiplicité des dispositifs institutionnels

L'action publique prétend changer cette funeste équation entre pauvreté, logement inefficace et énergie chère. Puisque l'énergie va se renchérir, il reste à agir sur la pauvreté, sur le logement et son équipement, mais aussi sur les usages. D'où un ensemble très diversifié de dispositifs dans ces trois domaines : aide pour les impayés ou

tarif social de l'énergie ; aide aux travaux et étiquette énergétique des logements et équipements ; conseil et accompagnement pour des éco-gestes.

En Suède, les logements bien isolés, les équipements efficaces et la protection sociale universelle évitent les situations critiques de coupures de l'électricité ou du gaz. L'Allemagne agit peu et surtout dans l'objectif de lutte contre le changement climatique. De nombreux dispositifs, en particulier via les fournisseurs privés d'énergie, existent au Royaume-Uni, entre autres grâce à des luttes sociales pour le droit à l'énergie dès 1975. La France sélectionne avant tout les ménages pauvres et modestes, alors que les programmes britanniques se focalisent sur des populations a priori vulnérables du point de vue sanitaire, du fait de leur présence importante à leur domicile, à savoir, les personnes âgées ou handicapées, les malades et les chômeurs.

La coordination de ces dispositifs au travers de programmes et d'observatoires nationaux constitue une tâche ardue et donc particulièrement soumise aux orientations politiques nationales.

Extension de la notion : énergie, logement, carburant, contraintes, vulnérabilité

Le succès de la notion de précarité énergétique, succès consacré par le Grenelle de l'environnement, a favorisé l'extension de ses contours. Il a absorbé, dans l'accès à l'énergie, toutes les énergies (pas seulement l'électricité et le gaz) et tous les usages domestiques de l'énergie (pas seulement le chauffage). Surtout, le logement lui-même et ses équipements sont désignés comme causes et donc comme critères et objets d'intervention. Autrement dit, les tarifs sociaux d'électricité et de gaz ne suffisent plus.

NOTES

[4] Le FSL est institué dans chaque département. Il accorde des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour s'acquitter des obligations locatives et des charges relatives à leur logement.

C'est à la fois l'insuffisance des aides financières ponctuelles et l'exigence d'économies d'énergie qui orientent l'action vers l'isolation et les équipements du logement. Le périmètre tend maintenant à inclure le carburant automobile voire l'eau. Le transport est une contrainte non négociable pour les ménages habitant des territoires périurbains ou ruraux sans transport alternatif à l'automobile. Les dépenses de carburant fragilisent alors le budget énergie. D'autres dépenses contraintes peuvent alors être intégrées dans le phénomène de précarité énergétique. Ce regard englobant permet des dispositifs d'aide qui prennent en compte les arbitrages du ménage entre tel et tel besoin, et qui peuvent donc dépasser les limites d'une action publique sectorielle. Deux modalités apparaissent pour prendre en compte le transport ou d'autres dépenses : la contrainte budgétaire actuelle et la vulnérabilité au futur renchérissement de l'énergie. Comme contrainte budgétaire, la double dimension logement-transport permet de prendre en compte les conséquences du choix résidentiel. Elle appelle une politique publique de mise en œuvre du droit à la ville dont l'action contre la précarité énergétique dans le logement ne serait qu'un pan. La prise en compte de l'ensemble des dépenses contraintes des ménages conduit même à une politique globale de lutte contre la pauvreté et l'inégalité. Par contre, comme domaine de vulnérabilité face au prix de l'énergie, le couple logement-transport appelle plutôt une prospective et une politique publique de transition énergétique, en amont et donc en dehors des situations actuelles de précarité énergétique.

Focalisation des objectifs : la transition énergétique sans la lutte contre la pauvreté

Alors que la notion de précarité énergétique tend à s'étendre, la nécessité d'une action efficace donc cohérente focalise ses cibles et objectifs. Deux cibles prennent forme, en fonction des forces sociales en présence : un périmètre restreint aux pauvres mal logés et un périmètre étendu aux vulnérables. Ces deux périmètres constituent des périls pour le traitement de la précarité énergétique dans la mesure où ils amènent à se focaliser sur l'énergie aux dépens de la pauvreté, par exemple en finançant l'aide aux travaux et pas les tarifs sociaux du « bouclier énergétique ». Le périmètre restreint aux ménages à la fois pauvres et mal logés délaisse les pauvres bien logés ou en habitat insalubre pour lesquels l'amélioration énergétique du logement et des équipements n'est pas envisagée. Le périmètre étendu à la vulnérabilité énergétique oriente l'action vers des politiques globales et ambitieuses de transition énergétique. Les ménages qui souffrent d'ores et déjà de froid ou d'un effort budgétaire insoutenable peuvent bénéficier plus ou moins rapidement de ces dispositifs mais ils n'en constitueraient plus le fondement ni l'objectif.

La crise comme révélateur du rôle de la pauvreté dans la précarité énergétique

Pourtant, la pauvreté à elle-seule génère de nombreuses situations de précarité énergétique. L'augmentation de la précarité énergétique semble également liée à ce facteur. Certes, les prix de l'énergie montent. Ainsi, entre 2001 et 2006, les dépenses d'énergie dans le logement ont augmenté pour tous les ménages français. Mais la part de ces dépenses dans le budget a fortement augmenté chez les plus modestes (de 10,2% à



14,9% pour le quart le plus pauvre de la population) alors qu'elle diminuait chez les ménages aisés (de 6,3% à 5,9% pour le quart le plus aisé). En effet, au contraire des plus modestes, les ménages aisés ont accès à des logements bien isolés et équipés, et leurs revenus ont augmenté plus vite que les prix de l'énergie. L'approfondissement des inégalités sociales nourrit l'extension de la précarité énergétique.

De la mobilisation sanitaire et sociale à l'alliance entre écologie et économie

Ce positionnement sectoriel de la lutte contre la précarité énergétique qui délaisse l'action contre la pauvreté monétaire, peut se lire comme son alliance tactique avec l'idéologie écologique. La sortie de la précarité énergétique ne viendra pas d'une lutte moribonde contre la pauvreté. Or, le réchauffement climatique et le renchérissement de l'énergie mobilisent. Surtout, la préoccupation écologique peut se traduire en termes de «croissance verte» portée par l'État et tous les acteurs économiques. Sans passer par la phase britannique de la politique sanitaire ni s'attarder sur la phase de politique sociale, la France rentre déjà dans la phase de capitalisme vert.

Dépasser l'approche de l'efficacité énergétique

Pourtant les enjeux de la pauvreté et de l'écologie, au lieu de s'exclure au bénéfice des investisseurs, peuvent être appréhendés ensemble en situant la précarité énergétique dans le cadre du droit au logement et du droit à la ville, voire de la lutte sociale pour l'égalité. Ces deux horizons corrigent les dispositifs orientés vers l'efficacité énergétique. Ils préservent surtout la visibilité politico-médiatique de la précarité énergétique en tant que révélateur de la pauvreté et de son aggravation. De fait, la pauvreté risque d'augmenter autant que les prix de l'énergie.

D'autre part, une action publique focalisée sur l'aide aux travaux d'efficacité énergétique ou sur une transition énergétique sans sobriété améliorerait la situation des ménages concernés mais alimenterait une élévation des normes d'usage de l'énergie. La population aurait alors «besoin» de consommer davantage d'énergie et verrait sa vulnérabilité énergétique augmenter.

Ensuite, les appels à la sobriété énergétique par vertu économique et écologique posent problème, sans même parler de mesures restrictives comme une taxe carbone. Focalisés, ils stigmatisent. Uniformisés, ils épargnent les riches qui consomment pourtant plus et ont même les moyens d'être vertueux sans effort grâce à un investissement dans l'efficacité énergétique. Normés, ils condamnent un ménage qui se chauffe beaucoup, parfois pour compenser d'impossibles vacances d'ailleurs plus polluantes. Cette discipline écologique permet aux classes dominantes de préserver leur environnement global et leur mode de vie inégalitaire.

Enfin, les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique peuvent eux-mêmes renforcer les processus de précarisation. Ainsi, le déclenchement d'une procédure aidée de rénovation au bénéfice de locataires peut provoquer des conflits avec leur bailleur qui les jugerait responsables de la dégradation du logement et refuserait d'y investir. L'intervention des services sociaux peut aussi provoquer une condamnation des éventuelles tactiques de survie qui rentrent dans le domaine de la fraude, ou une

réprobation des conditions de vie dans le logement qui entraînerait le retrait des enfants y vivant ou bien le relogement forcé. De manière générale, les politiques de réhabilitation sont susceptibles d'expulser les locataires des logements et quartiers réhabilités du fait de l'augmentation des loyers et des prix des services de proximité. Contre cette gentrification, c'est encore une fois l'enjeu du droit à la ville qui doit être défendu comme cadre de mise en œuvre de telles réhabilitations.

Pour une vraie justice environnementale

Les approches partielles, centrées sur la dimension énergétique, de la lutte contre la précarité énergétique fédèrent des soutiens politiques en particulier parce qu'elles sont censées lutter contre les inégalités environnementales, à savoir protéger les personnes exposées à la fois aux rigueurs du climat et au renchérissement de l'énergie. Pourtant, la justice environnementale a d'autres dimensions auxquelles ces approches centrées sur la dimension énergétique ne satisfont pas. Elles renforcent l'inégalité en aidant les propriétaires et les investisseurs plutôt que les locataires. Elles ne pénalisent pas les ménages aisés alors qu'ils participent plus que les autres à consommer de l'énergie et à définir une norme énergivore. Elles s'imposent aux populations défavorisées qui sont exclues des processus décisionnels. Leur influence sur les dispositifs est cruciale car ils pourraient alors favoriser toutes les dimensions de la justice environnementale. Le droit à la ville et la lutte sociale pour l'égalité fondent leur principe dans le rétablissement du pouvoir des groupes défavorisés sur la ville et la société. Ils constituent donc les cadres optimaux de mise en œuvre de la lutte contre la précarité énergétique dans une visée de justice environnementale.

RÉFÉRENCES SUR LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

- **Arnault, Séverine, Briant, Pierrette, Devalière, Isolde**, *La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser plus pour se chauffer*, Insee première n° 1351, mai 2011
- **Laurent, Eloi**, *Pour une justice environnementale européenne. Le cas de la précarité énergétique*, Revue de l'OFC, Débats et politiques, 2011, p. 99-120. URL: <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/120/revue-120.pdf> Consulté le 29 mai 2012

SITES INTERNET DE DOCUMENTATION

FRANCE

- **Réseau des Acteurs de la pauvreté et de la précarité énergétique dans le logement (RAPPEL)** : www.precarite-energie.org/
- **Plan urbanisme construction architecture (PUCA)** : <http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/>
- **Agence de l'environnement et de la maîtrise d'énergie (ADEME)** : www2.ademe.fr
- **European Fuel Poverty and Energy Efficiency (Epee Project)** : www.fuel-poverty.org/

ROYAUME-UNI

- **The Poverty Site** : www.poverty.org.uk/

ÉTATS-UNIS

- **Housing and Transportation Affordability Index** : <http://htaindex.cnt.org/>

Le logement des personnes en souffrance mentale : un problème trop peu pris en compte dans les politiques de logement

PASCALE THYS / JUIN 2012



Pascale Thys, Coordinatrice de l'association belge Habitat et Participation, qui milite pour un droit au logement digne, convivial et responsable. Elle a mis en place un outil internet au service des associations et mouvements : la mappemonde de l'habitat urbain¹.

La problématique des personnes en souffrance mentale est complexe. Complexe parce que nous avons peu de repères pour comprendre et agir vis-à-vis de ces personnes, complexe parce que leurs difficultés engendrent de nombreux problèmes dans leurs vies quotidiennes pour elles. Parmi ceux-ci, nous nous sommes intéressés à la question de l'habitat, du logement. En effet, de nombreux intervenants sociaux se disent démunis face à la montée importante du nombre de personnes en souffrance mentale qui ont des problèmes de logement, voire qui se retrouvent à la rue. Nous tenterons de balayer quelques constats de terrain qui ont été posés ainsi que des pistes de solution pour des politiques prenant davantage en compte ces citoyens « comme les autres ».

NOTES

[1] <http://wm-urban-habitat.org/>

Petite définition du phénomène de maladie mentale et de son ampleur²

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) définit la santé mentale comme « un état de bien-être dans lequel l'individu réalise ses propres capacités, peut faire face aux tensions ordinaires de la vie et est capable de contribuer à sa communauté ». Selon l'OMS, plus d'une personne sur quatre souffre ou souffrira d'un trouble mental au cours de sa vie (prévalence vie entière) et environ une sur dix est ou sera atteinte d'une maladie mentale à un moment donné (prévalence ponctuelle).

Ces troubles renvoient à des classifications diagnostiques s'appuyant sur des critères et des actions thérapeutiques ciblées. Il existe non seulement plusieurs grilles de classification, mais encore elles évoluent au fil du temps, ce qui rend les analyses tendanciennes difficiles. Il s'agit par exemple du DSM-IV qui fournit des descriptions claires de catégories diagnostiques. L'OMS retient cinq maladies mentales parmi les dix pathologies les plus préoccupantes pour le XXI^{ème} siècle : schizophrénie, troubles bipolaires, addiction, dépression et trouble obsessionnel compulsif. Selon les spécialistes, il y a urgence car les estimations indiquent que le bilan des personnes atteintes de souffrance mentale devrait fortement s'alourdir dans les prochaines années, avec une augmentation de 50% de la contribution des maladies mentales à charge de morbidité d'ici 2020. La situation des jeunes générations est, semble-t-il, particulièrement préoccupante.

Nos travaux (à Habitat et Participation en Belgique³) nous ont amenés à considérer que ce phénomène touchait énormément les pays du Nord (Europe – États Unis d'Amérique), se traduisant au niveau de l'habitat par une recrudescence du mal logement et du sans-abrisme en lien direct avec les problèmes de santé mentale. Ceux-ci sont tout à la fois cause et effet d'un certain mal logement dans nos pays.

Les problèmes de logement : des facteurs qui se renforcent mutuellement

- 1– *Le refus des hôpitaux psychiatriques de continuer à accueillir sur le long terme des personnes en souffrance mentale qui ne sont pas en situation de crise, à la fois pour des raisons de réduction budgétaire, mais aussi parce que ce n'est pas forcément une solution de long terme pour ces personnes. Certains parlent d'avoir remis les "fous dans la ville".*
- 2– *Le fait de vivre dans des conditions d'extrême précarité, voire de faire des passages « à la rue » crée des déséquilibres (repères physiques – repères spatiaux – repères sociaux – etc.) qui entraînent des problèmes de santé mentale chez les personnes qui les subissent.*

NOTES

[2] Travaux INTERREG IV de rencontres entre travailleurs sociaux belges et français depuis 2004 et réalisant des accompagnements sociaux en matière de logement pour les personnes en difficultés. Conclusions des travaux INTERREG 2011 sur l'accompagnement social en matière de logement des personnes en souffrance mentale.

[3] <http://www.habitat-participation.be/>



Photo : D.R.

- 3- Les intervenants sociaux ne sont pas médecins de formation et n'identifient pas forcément le problème de santé mentale que peut avoir la personne qu'ils accompagnent. Ils proposent dès lors des situations de logement qui ne tiennent pas compte des problèmes de crise, de double diagnostic, de déni, etc.
- 4- Enfin, il est clair que le malade mental, même léger, fait peur. S'il se déclare comme tel à un propriétaire, celui-ci a de fortes chances de lui refuser l'accès à un logement. Les personnes en difficultés vont donc cacher leurs problèmes ou leurs souffrances d'origine mentale et, en cas de difficultés, le propriétaire va se retrouver avec des non paiements de loyer ou un départ à durée indéterminée sans comprendre la cause du phénomène. Ce sera l'occasion de casser le bail ou de mettre la personne en très grande difficulté de retrouver son logement. Le voisinage ignorant le problème pourra renforcer le propriétaire dans son choix.

A ces quatre facteurs que nous avons pu observer lors de nos travaux, la FEANTSA⁴ en ajoute un cinquième qui serait :

- 5- L'augmentation des violences domestiques, créant des phénomènes de troubles mentaux pour ceux qui les subissent (principalement les femmes).

Comme on peut bien le comprendre, le mal logement, voire l'absence de logement est tout à la fois cause et conséquence des phénomènes de souffrance mentale des

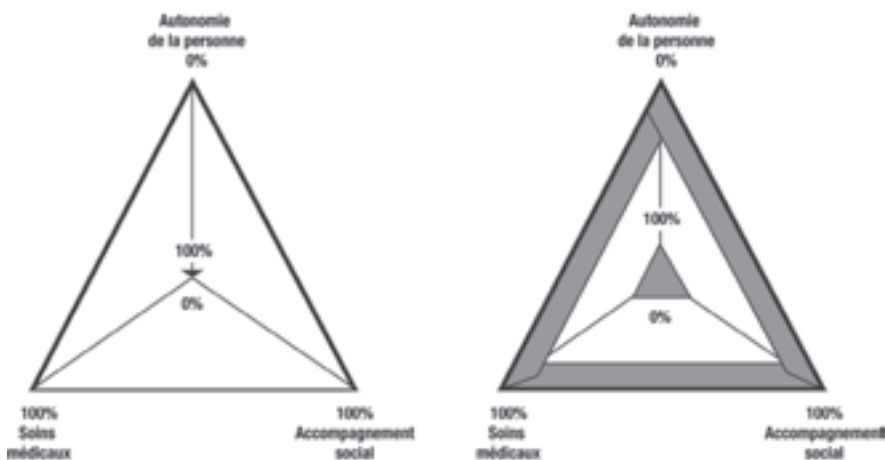
NOTES

[4] Travaux au sein du groupe « santé mentale » 2010-2012 à Habitat et Participation (familles et proches de personnes en souffrance mentale qui tentent de mettre en place des formules d'habitat collectif).

personnes. C'est aussi ce que montre une étude menée récemment à Barcelone par Joan Uribe Vilarrodona⁵. Il a montré qu'il existait un lien direct entre le sans-abrisme et la qualité et le nombre d'heures de sommeil, les troubles mentaux – stress, anxiété et peur ainsi que les maladies chroniques neurologiques et musculo-squelettique. Il rappelle que les sans-abri ont tendance à demander une aide médicale uniquement en période de crise, ce qui limite la continuité des traitements.

Un cadre conceptuel qui permet de mieux situer le débat : le chaînon manquant⁶

Le schéma suivant va nous permettre de positionner le débat lorsque l'on parle du logement des personnes en souffrance mentale. Une personne (en souffrance mentale) a d'autant plus besoin de soins médicaux et d'accompagnement social que son degré d'autonomie sera faible, d'où les trois angles de notre triangle. Par exemple, une personne disposant de 0% d'autonomie aura sans doute besoin de 100% de soins médicaux et de 100% d'accompagnement (social).



Le second schéma montre ce que les intervenants médico-sociaux identifient sur le terrain. Selon eux, il existe d'un côté une frange de personnes en très grandes difficultés qui accèdent aux divers services d'aide et, de l'autre, une frange de la population dont les problèmes ne requièrent que peu d'aide, quelle qu'elle soit. Au final, la population difficilement prise en charge à ce jour est celle qui se situe entre ces deux « extrêmes » : les personnes peuvent vivre de manière autonome, mais auront besoin – à un moment ou un autre – d'un véritable encadrement important au niveau médico-social.

NOTES

[5] Joan Uribe Vilarrodona (juribe@ohsjd.es) est directeur des services sociaux Saint Jean de Dieu (Source = magazine FEANTSA 2011).

[6] Magazine FEANTSA printemps 2011 : la santé des personnes sans domicile : franchir les barrières.



Ce sont ces personnes-là qui vivront de manière cyclique des problèmes de mal logement. Ce sont ces personnes pour lesquelles des systèmes devraient être mis en place afin qu'une aide soit possible au moment opportun (et pas en continu).

Ces personnes, livrées à elles-mêmes, que l'on retrouvera aussi dans nos rues, vivent une double exclusion : celle liée à leur problématique de santé mentale, renforcée par celle liée à la criminalisation de la pauvreté et la stigmatisation d'un passage à la rue. La situation des jeunes est ici aussi à souligner : de nombreux jeunes qui souffrent de mal être psychique, voire de souffrance mentale (ce qui n'implique pas qu'il y ait « maladie mentale ») vont soit se retrouver dans des situations d'errance, soit dans des habitats « légers » ou des squats.

Les lacunes des dispositifs actuels

Dans le cadre de nos travaux (INTERREG IV), intervenants médico-sociaux belges et français se sont mis d'accord pour identifier les lacunes suivantes dans leurs cadres sociétaux respectifs :

- Les personnes relativement autonomes n'ont souvent pas accès aux soins de santé et accompagnement social au logement minimum qui leur sont nécessaires car elles sont *considérées comme « trop » autonomes !*
- La notion de *continuité dans les dispositifs est déficitaire*. Nous avons constaté des manques en terme de logements qui permettraient aux personnes de rester dans ceux-ci lorsque leur état s'améliore. Trop de dispositifs sont à titre transitoire et tout déménagement est vécu comme une source supplémentaire de stress.
- Lorsque les personnes ont un degré d'autonomie important, ce qu'elle recherche, ce n'est pas un logement temporaire, mais *un habitat où rester, vivre, s'ancrer* dans un environnement épanouissant... Mais avec *un dispositif susceptible d'être actionné en temps de crise*.

Une liste de recommandations pour le monde politique⁷

Dans sa revue, la FEANTSA explique les avancées européennes face à ces questions. « Dans le domaine de la santé mentale, suite à une consultation menée en 2006, un Pacte européen sur la santé mentale et le bien-être a été lancé en juin 2008 par la Commission européenne, la Présidence slovène et le Bureau régional européen de l'Organisation mondiale de la santé. Tout en reconnaissant les défis à venir, on appelle dans le Pacte à un partenariat (volontaire) d'action dans cinq domaines prioritaires, dont l'un est lié à la stigmatisation et à la discrimination. Les signataires s'engagent à contribuer à la mise en œuvre du Pacte via l'échange d'informations, l'identification d'exemples de bonnes pratiques et l'élaboration de recommandations et de plans d'action. Des conférences thématiques ont été organisées pour diffuser les résultats pertinents et pour sensibiliser aux différents aspects impliqués, alors qu'un *Mental Health Compass* en vue d'agir sur la santé mentale et le bien-être a été créé afin de rendre les informations utiles disponibles en ligne.»⁸

NOTES

[7] Cf nos travaux INTERREG IV.

[8] Magazine FEANTSA printemps 2011 : La santé et l'exclusion liée au logement : une approche globale.



Photo : D.R.

Nos travaux nous ont amené à formuler très concrètement une série de recommandations présentées aux responsables locaux et régionaux de nos pays respectifs fin 2010. Ces pistes ont été co-élaborées, dans le cadre de ces rencontres INTERREG IV, avec des travailleurs sociaux, des travailleurs médicaux ainsi que les associations de familles des personnes en souffrance mentale (UNAFAM et SIMILES).

Un encadrement sécurisant, sur la durée, dans un logement adaptable

Obtenir cet encadrement, pour les personnes en souffrance mentale, peut revêtir divers aspects. Le groupe de travail en a retenu trois : identifier un référent médico-social connu de la personne et appelable en cas de besoin ; privilégier – même de manière temporaire – des solutions de logement collectif ; limiter au maximum les déménagements, source de grand stress. L'accompagnement de ces personnes doit se réaliser dans la durée pour être efficace !

Une ouverture vers l'extérieur

Développer des habitats « mixtes », c'est-à-dire où tout le monde pourrait se retrouver, y compris les personnes en souffrance mentale, de manière non stigmatisante. Il est important de proposer des activités à ces personnes, des activités qui les fassent « sortir » des structures sécurisantes. Il est également important que le voisinage soit sensibilisé aux problèmes potentiels de ces personnes, afin de leur venir en aide en cas de nécessité plutôt que de les rejeter lors d'une crise.



Habiter à la carte et durablement

Mettre en place une continuité entre les « offres » de logement pour les personnes en souffrance mentale. Il faut éviter le fameux « chaînon manquant » en créant des passerelles entre les dispositifs. Habiter à la carte signifie aussi pouvoir être dans un logement pour une durée longue, avec un encadrement social qui persiste dans la durée car, selon toute probabilité, la personne aura tôt ou tard besoin de cette aide externe. Proposer au sein d'un même habitat des logements individuels et des logements collectifs rencontre un vif succès.

Travail en réseaux et partenariats

Au-delà des définitions de ces termes, voire de leur instrumentalisation, il est intéressant de noter le grand souhait de la part des intervenants de travailler en réseaux. Ils entendent par là un réseau de professionnels, où la famille peut tenir une place, qui fonctionne avec certains codes (tel que le secret partagé) et qui a pour objectif de trouver des solutions innovantes là où une approche individuelle, sectorielle se trouve en absence de solution.

La famille et les aidants au cœur du dispositif

Les familles et les proches ont bien souvent l'impression d'être mis hors des dispositifs d'aide. SIMILES et UNAFAM, associations de parents et amis de personnes en souffrance mentale, ont développé le concept de « psychiatrie citoyenne » qui consiste à permettre à des non professionnels de se former suffisamment que pour pouvoir intervenir en cas de nécessité. Et pourquoi pas imaginer des logements où les familles puissent être accueillies pour un séjour gratuit et temporaire, leur permettant de s'immerger dans le parcours thérapeutique de leur proche et de se former à la « psychiatrie citoyenne ».

BIBLIOGRAPHIE

- **Travaux INTERREG IV** de rencontres entre travailleurs sociaux belges et français depuis 2004 et réalisant des accompagnements sociaux en matière de logement pour les personnes en difficultés. Conclusions des travaux INTERREG 2011 sur l'accompagnement social en matière de logement des personnes en souffrance mentale.
- **Travaux au sein du groupe "santé mentale" 2010-2012** à Habitat et Participation (familles et proches de personnes en souffrance mentale qui tentent de mettre en place des formules d'habitat collectif).
- **Magazine FEANTSA printemps 2011** : la santé des personnes sans domicile : franchir les barrières. <http://tinyurl.com/cpfh8lv>
- **Magazine FEANTSA hiver 2006** : la santé et l'exclusion liée au logement : une approche globale. <http://tinyurl.com/bq4oq9t>
- « **La souffrance psychique des adolescents et des jeunes adultes** », groupe de travail en 2000 réuni par le Ministère de l'emploi et de la solidarité – Haut comité de la santé publique.

SITOGRAFIE

- **Site Internet des résultats de nos réflexions sur l'accompagnement social en matière de logement** : www.accompagnement-social.eu
- **Site Internet de la FEANTSA** : <http://www.feantsa.org/code/fr/hp.asp>
- **Site Internet de l'UNAFAM** : <http://www.unafam.org/>
- **Site Internet de SIMILES** : <http://www.similes.org/fr/>
- **Site de l'Union européenne sur la santé mentale** : http://ec.europa.eu/health/mental_health/eu_compass/index_fr.htm

Les « Roms migrants » en Île-de-France

État des lieux provisoire des expériences d'hébergement et de logement d'habitants de squats et bidonvilles

ROME EUROPE / JUILLET 2012



Le Collectif national droits de l'Homme Romeurope a été créé en octobre 2000. Le Collectif a pour objectif principal de favoriser le respect des droits fondamentaux pour les Roms migrants en France et leur inscription dans le droit commun. Pour cela, il vise à lutter contre toutes les formes de discriminations et le racisme spécifique dont ces personnes sont victimes dans un contexte de migration.

Le terme « Roms migrants » est devenu usuel, employé par les associations et les institutions. Les personnes ainsi désignées se reconnaissent généralement comme Roms, même s'il y a des différences terminologiques¹. Elles sont originaires de différents pays d'Europe et ont choisi de venir en France, majoritairement pour des raisons économiques et pour y séjourner pendant des périodes plus ou moins longues, voire pour tenter de s'y installer définitivement. Il s'agit ici d'analyser la présence des Roms migrants en Ile-de-France par le biais de l'implication des collectivités dans des projets dits d'insertion par le logement, l'évolution de ces projets et le bilan qui reste à mener de ces initiatives. Cette analyse n'est pas exhaustive, de nombreux projets continuent de voir le jour dans la région.

NOTES

[1] <http://www.romeurope.org/EDITO,333.html>



Photo : Serge Guichard

La présence des Roms migrants en Île-de-France

La présence de Roms migrants en Île-de-France est très ancienne. Les premiers arrivés, dès les années 1960, venaient des pays de l'ex-Yougoslavie. Une partie d'entre eux paraît maintenant intégrée ou, en tous cas est devenue invisible, au sein d'autres communautés tsiganes à Montreuil et aux alentours.

Dès 1989 et pendant les premières années 90, ont commencé à arriver² des Roms originaires de Roumanie d'abord, puis quelques années plus tard, de Bulgarie. Initialement, ils traversaient clandestinement la frontière. A partir de 2002, les accords de Schengen ont facilité leur venue, même si une pratique illégale de demande d'argent était demandée aux douanes. En 2007, à la suite de l'élargissement de l'Union européenne (UE) à la Roumanie et la Bulgarie, les contrôles aux frontières ont disparu et comme l'ensemble des ressortissants européens, ces Roms ont bénéficié de la libre circulation. Certes ils sont venus plus nombreux mais leur nombre total reste très faible comparativement à d'autres migrants. Il est difficile à évaluer mais on peut l'estimer à 5 000 ou 6 000 personnes en Île-de-France³.

Peu nombreux mais visibles... car ce sont eux qui en grande majorité peuplent les bidonvilles qui sont apparus – ou réapparus – un peu partout en Île-de-France, dans les friches industrielles voire rurales selon les départements. En effet, n'ayant en pratique pas d'accès aux hébergements auxquels la loi sur le Droit au Logement Opposable (DALO) leur donnerait pourtant droit, ils s'installent sans droits, ni titres

NOTES

[2] Premier grand bidonville rom à Nanterre de 700 à 800 personnes.

[3] On estime entre 15 000 à 20 000 personnes en France.

sur des terrains où ils rejoignent souvent une partie de leur famille ou des concitoyens originaires du même village. Ils bâtissent des cabanes et vivent dans des conditions sanitaires extrêmement précaires.

Les bidonvilles dérangent... Les voisins sont choqués et, certains, se mobilisent pour qu'on les chasse afin de ne plus voir cette misère, ou s'indignent que des familles, des femmes, des enfants⁴ doivent vivre dans de telles conditions. Des accidents, en particulier des incendies, surviennent régulièrement, plusieurs enfants sont morts ces dernières années. Cette situation interpelle les élus territoriaux, certains sont indignés, beaucoup se disent impuissants et rejettent les responsabilités sur l'État ou l'Europe.

Les réponses des collectivités

Les premières actions en faveur des Roms migrants ont été engagées par les collectivités locales, souvent sous la pression et parfois avec la contribution des associations et des collectifs de soutien. Elles peuvent consister à apporter une aide minimale aux personnes en situation précaire pour améliorer les conditions sanitaires : ouverture d'un point eau, installation de toilettes provisoires (sanitaires de chantier), mise à disposition de bennes à ordures. Mais beaucoup d'élus restent encore réticents à apporter ce qui devrait être considéré comme un minimum de dignité, au prétexte que cela pourrait pérenniser la présence des familles roms dont ils ne veulent pas sur leur territoire.

Trois grandes étapes ont marqué l'implication des collectivités dans la région :

a – 2000–2005 : des initiatives en ordre dispersé

A Saint-Denis (93), le maire a signé le 16 juin 2003 une convention directement avec les habitants d'un terrain appelé Hanul⁵. Cet accord direct restera une exception. Il s'agissait d'une convention d'occupation⁶ à titre provisoire, permettant aux familles de se stabiliser, d'établir des contacts avec l'environnement social et économique et aux associations engagées sur le terrain, d'envisager un accompagnement sur la durée. Mais le 6 juillet 2010, la préfecture de Seine Saint Denis procédait à l'expulsion de ce terrain devenu mythique.

Dans le Val de Marne, le Conseil général s'est très fortement mobilisé dès 2003 pour mettre à l'abri des groupes de famille présentes depuis longtemps dans plusieurs bidonvilles du département, en les logeant dans des immeubles de voirie⁷ et une ancienne gendarmerie dont il était propriétaire à Saint-Maur. Les associations locales se sont fortement mobilisées autour de ce projet en promouvant une très forte participation des familles roms à la gestion de l'habitat et l'accompagnement social.

b – 2005 : l'engagement de la région et la mise en place des « villages d'insertion »

Résultat aussi bien de l'implantation des migrants dans les marges urbaines que des évacuations de terrain, qui se sont progressivement intensifiées, la multiplication des

NOTES

[4] Il s'agit d'une migration familiale, avec au moins 50% de femmes et d'enfants.

[5] Caravansérail en langue romani.

[6] La municipalité n'était pas propriétaire du terrain qui appartenait en partie au Réseau ferré de France.

[7] Immeuble ou pavillon de voirie : qui appartient à la commune, souvent pavillon voué à la démolition et donc remis en état pour accueillir des Roms.



bidonvilles et des campements est indéniable dans les années 2000. Ce phénomène, ainsi que la passivité fréquente des collectivités locales et les difficultés de financement rencontrées par d'autres qui, au contraire, se sont engagées aux côtés des anciens squatteurs (Bagnolet, Aubervilliers), ont favorisé l'implication de la région Île-de-France à partir de 2005. Cette dernière a en effet voté une « aide à l'éradication des bidonvilles », soit une participation aux frais d'équipement des sites d'hébergement à hauteur de 500 000 Euros, à condition que les projets présentés respectent les conditions suivantes : relogement provisoire hors site dans des constructions modulaires ou des bâtiments désaffectés ; seuil maximum de personnes hébergées fixé à 80 personnes ; accompagnement social.

Si, dans l'ensemble, la politique régionale n'a pas eu les effets escomptés car peu de collectivités locales ont présenté des projets, les conditions d'éligibilité ont constitué le gabarit des opérations engagées les années suivantes. C'est notamment le cas des « villages d'insertion » mis en place par l'État et par les collectivités locales à partir de 2007, d'abord à Aubervilliers puis à Bagnolet, à Saint-Denis et à Saint-Ouen, dans le cadre de la démolition des grands bidonvilles qui se sont développés aux portes de Paris⁸.

c – Les acteurs locaux à la recherche d'alternatives aux « villages »



Photo : Serge Guichard

Après la victoire des écologistes aux élections municipales de 2008, la municipalité de Montreuil fait partie des premières collectivités à envisager d'autres modes d'intervention avec la mise en place de deux MOUS (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale)⁹.

Plus récemment, la Mairie de Saint-Denis s'est engagée dans une voie alternative au « village ». Suite à l'évacuation du terrain du Hanul par les forces de l'ordre en juillet 2010, une partie des anciens squatteurs s'est réfugiée sur des parcelles, visiblement abandonnées au passage Dupont, dans la cité Federico Garcia, à quelques centaines de mètres du Stade de France et de sa station RER. Plutôt que d'expulser les squatteurs, la municipalité s'est engagée dans un nouveau projet d'hébergement, avec le soutien de plusieurs associations mobilisées auprès des familles (Raj nawak et Voix des Rroms). Avec les familles, les associations et les

NOTES

[8] *Les pouvoirs publics et les grands « bidonvilles roms » au nord de Paris (Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen)*, dans *Espacetemps.net* – O. Legros 2010.

[9] La MOUS, instituée par la loi du 31 mai 1990, réunit les différents acteurs du programme aussi bien associatif qu'institutionnel et suit l'évolution des opérations tout au long du projet. Son objectif est de favoriser la production d'un logement adapté aux caractéristiques des ménages en situation de cumul de difficultés sociales, économiques et d'appropriation d'un logement afin de déclencher un processus d'insertion sociale par le logement. La MOUS finance l'ingénierie liée à la production du logement adapté (qu'il soit créé en offre nouvelle ou adaptée du parc existant), dans les phases sociale, immobilière et technique.

élus intéressés doivent définir un projet de relogement « pérenne », rompant ainsi avec l'idée d'hébergement provisoire, fondement des projets antérieurs, à commencer par les « villages ».

Récemment, le Conseil général du 94, à l'initiative des collectifs de soutien, a mis en place un « lieu d'accueil et d'insertion des populations marginalisées » dans la ville d'Orly. 74 personnes auparavant installées dans deux bidonvilles à Villeneuve le Roi et Orly ont été sélectionnées suivant plusieurs critères (la durée de la présence sur le territoire, la volonté de s'insérer dans ce dispositif et la scolarisation des enfants) pour participer à ce projet. 17 cabanes en bois montées par les familles ont vu le jour en décembre 2011. Il n'y a pas de système de gardiennage. Une association est en charge de l'accompagnement social des familles pour les démarches pour l'accès à l'emploi, à la santé, etc. Le projet s'inscrit dans une durée de 3 à 5 ans.

Si les regroupements sont toujours d'actualité, il semble qu'en fonction du possible, on favorise désormais des projets dans des logements « en dur », c'est-à-dire dans le parc social existant. Cette solution prévaut également dans d'autres régions (Lille, Lyon, Marseille, etc.).

Quel bilan de ces initiatives ?

En conclusion de ce panorama rapide et loin d'être exhaustif des expériences d'hébergement et d'insertion engagées en Île-de-France depuis la fin des années 1990, il est nécessaire de souligner la diversité des actions engagées sur le terrain, ce qui s'explique peut-être par la multiplicité des acteurs impliqués dans les différents projets : collectivités territoriales ; représentants locaux de l'État ; acteurs historiques de l'intervention en bidonville ; associations conventionnées spécialisées dans l'insertion par le logement ; comités et associations de soutien ; associations roms ; organisations humanitaires ; etc.

Si la diversité des actions d'hébergement et d'insertion est indiscutable, il existe cependant des points communs. D'abord, l'entrée par l'habitat est récurrente. De fait, les acteurs institutionnels comme les acteurs associatifs semblent avant tout chercher à résoudre un problème d'hébergement ou de place. Comment expliquer cette insistance ? S'agit-il de suppléer l'absence de l'État, qui en maintenant les mesures transitoires rend quasi impossible toute insertion par l'emploi ? Ou alors d'en finir avec la présence des bidonvilles et la vision de la pauvreté, toujours source de troubles à l'échelle du voisinage ? A moins que le contexte urbain marqué par la raréfaction des ressources foncières et immobilières oblige les acteurs locaux à régler avant tout le problème de la place en ville des migrants roms qui sont presque toujours perçus comme des indésirables ?

Un deuxième point commun réside dans le fait que les initiatives locales sont fréquemment des bricolages ou des arrangements, qui sont effectués dans l'urgence, le plus souvent suite à un incendie ou à un autre événement dramatique de ce genre. Il n'y a pas de planification ou de vision d'ensemble même si l'aide pour l'éradication des bidonvilles votée par la Région Île-de-France en 2005 a probablement constitué un moment important dans la construction des politiques actuelles du bidonville en région



parisienne. Aujourd'hui, la vision d'ensemble s'impose néanmoins, ne serait-ce qu'en raison des mobilités qui, largement déterminées par les évacuations de terrain, se réalisent le plus souvent dans le cadre du territoire francilien. C'est ainsi que l'on peut interpréter l'implantation de nombreuses familles roms à Montreuil à partir de 2009. Loin d'être arrivées de Roumanie comme on l'a souvent entendu, ces familles arrivaient en fait des villes voisines (Aubervilliers, Saint-Denis, etc.) qu'elles avaient dû quitter suite aux évacuations par les forces de l'ordre. L'« appel d'air » souvent dénoncé par les détracteurs de la politique montreuilloise mérite donc d'être relativisé.

Enfin, la politique de rejet (expulsions des personnes, évacuation des terrains, renforcement des procédures d'exclusion juridique et discriminatoires) constitue toujours l'arrière-plan des initiatives des acteurs locaux, car elle détermine les possibilités effectives d'insertion des migrants et de réussite des projets.

Après une dizaine d'années d'actions aux côtés des migrants roms en situation précaire dans les villes d'Île-de-France, le bilan reste à faire. C'est même une priorité, si l'on tient compte des progrès des discours anti-roms non seulement dans les pays voisins, comme l'Italie ou l'Espagne, ou encore en Europe centrale, mais aussi en France. Si elle doit s'appuyer sur des aspects permettant d'avoir une connaissance de l'efficacité de ces dispositifs (accès au logement de droit commun¹⁰ par la procédure DALO, scolarisation, accès à l'emploi, à la protection de la santé), cette évaluation doit absolument tenir compte de l'avis des intéressés, car les migrants sont toujours les premiers à amorcer le processus d'intégration, sans perdre de vue le contexte global, en particulier le renforcement des politiques de rejet qui contribue à accroître la précarité de la très grande majorité des migrants roms présents sur le territoire francilien.

BIBLIOGRAPHIE

- **Legros, Olivier**, *Dissimuler la pauvreté étrangère : entretien avec Olivier Legros*, 12 février 2011, publié sur <http://www.raison-publique.fr/article405.html>
- **Legros, Olivier**, *Les «villages roms» ou la réinvention des cités de transit*, le 03/01/2011, www.metropolitiques.eu
- **Legros, Olivier**, *Les pouvoirs publics et les grands « bidonvilles roms » au nord de Paris (Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen)*, EspacesTemps.net, Textuel, 27.09.2010, <http://espacestemp.net/document8422.html>
- **Olivera, Martin**, *Roms en (bidon)villes*, Édition Rue d'Ulm, Paris, 2011.
- *Rapport Romeurope, février 2012*. <http://tinyurl.com/d4y9dpx>
- *Rapport de la Fondation Abbé Pierre 2012*. <http://tinyurl.com/8xxrvwa>

NOTES

[10] Les ressortissants roumains et bulgares en situation irrégulière sont exclus du dispositif du droit au logement instauré par la loi DALO.

03

ALTERNATIVES

Le « Droit à la Ville » de Hambourg : un réseau qui gagne à être connu

ELODIE VITTU / JUIN 2012

Bauhaus-Universität Weimar

Elodie Vittu est doctorante et assistante scientifique du Département de recherche et de planification spatiales, à l'Université du Bauhaus de Weimar. Son sujet de thèse est sur « Le concept de « droit à la ville » aujourd'hui : un aller-retour entre la théorie et les mouvements sociaux urbains ».

Observé de près par les chercheurs germanophones des mouvements sociaux urbains, le réseau « Recht auf Stadt » (Droit à la Ville) d'Hambourg¹ est très médiatisé en Allemagne, mais aussi en Suisse et en Autriche. Cet exemple montre que le terme « droit à la ville » dépasse l'effet d'image et de slogan. A Hambourg, il engendre une véritable dynamique d'appropriation urbaine, avec des formes très diverses. A partir d'une présentation historique et thématique des mouvements sociaux hambourgeois, nous présenterons les succès et limites du réseau et nous nous interrogerons sur le pouvoir de cohésion intrinsèque du « droit à la ville ».

Le boom immobilier

Le 12 avril 2012, le journal « *Die Zeit* » constatait avec étonnement qu'à Hambourg la valeur d'une maison avait sextuplé en 30 ans et que les spéculateurs ne semblaient s'inquiéter de la crise immobilière mondiale. Cette bulle immobilière s'explique par des taux d'intérêts particulièrement bas, calqués sur les moyennes européennes définies par

NOTES

[1] Voir blog du réseau www.rechtaufstadt.net (dernière consultation le 8 juin 2012).



Les métropoles exquises : Transformations des prix pour l'achat de logements existants (en pourcentage entre mars 2007 et février 2012), maisons individuelles et appartements. Graphique tiré de l'article du Zeit n° 16 « Hamburger Preissprünge » du 22 avril 2012, p.22

la Banque centrale européenne pour tous les pays européens, c'est-à-dire autant pour les allemands que pour les italiens ou les espagnols. Donc, on investit à Hambourg, on s'endette, les prix augmentent et les immeubles de bureaux neufs restent vacants. La spéculation immobilière est renforcée par les politiques publiques du Sénat² qui veut donner une nouvelle identité à cet ancien port industriel, l'image d'une ville-métropole, tournée vers la croissance. Avec *Hafen-City*, un nouveau quartier de 157 hectares, alliant bureaux, commerces, logements et une salle de concert classique, Hambourg construit le chantier de développement urbain le plus important d'Europe³. Situé sur le front maritime de la ville, ce projet illustre la volonté affichée d'accueillir des populations très aisées. De plus, l'IBA Hambourg 2013 (*Internationale Bauausstellung* : exposition internationale d'architecture) conduit à la restructuration lourde de certains quartiers comme *Wilhelmsburg*, une île située au sud du centre-ville, entre les bras nord et sud de l'Elbe. Hambourg, bénéficiant d'une image plutôt tolérante, devient la ville la plus chère d'Allemagne. Mais tous les habitants d'Hambourg ne sont pas devenus plus riches parce que l'immobilier a flambé. Quelle est alors la place pour les classes moyennes et populaires dans ce développement économique ?

La tradition des mouvements sociaux urbains

A Hambourg, comme dans les autres grandes villes allemandes, le début des années 1980 est marqué par les luttes urbaines. *San Pauli*, le quartier « rouge » connu pour ses réseaux de prostitution de *Reeperbahn*, devient le centre de résistance, avec des occupations dans la rue *Hafenstrasse*. A proximité, le squat *Rote Flora* deviendra emblématique de ces luttes. Dans les années 1990, une nouvelle occupation concerne l'hôpital du port, le *Hafenkrankenhaus*, menacé d'être fermé, ce qui engendra un conflit plus général autour de la privatisation de la santé. En 2002-2003, l'expulsion d'un camp de caravane *Bambule* conduit à un mouvement de protestation élargi contre des politiques sociales autoritaires du gouvernement en place.

Ces mobilisations ont, pour un certain temps, empêché la construction de projets immobiliers démesurés, comme au bord du port de *San Pauli*, les squats ont été

NOTES

[2] Hambourg étant une Ville-Land, comme Berlin et Brème, elle est régie par l'administration du Land, c'est-à-dire le Sénat, ainsi que la Mairie.

[3] D'après le site du projet www.hafen.city.com (dernière consultation le 8 juin 2012).



tolérés et certains immeubles sont même passés d'une occupation illégale à un statut de coopérative, d'où une certaine période de calme au milieu des années 2000.

Les initiatives du réseau *Recht auf Stadt*

A partir de 2009, de nouvelles formes de protestation apparaissent. A *San Pauli*, on porte des T-shirts de l'équipe de football mais l'on se scandalise aussi de l'explosion des loyers et des projets immobiliers de haut standing, restaurants et hôtels, dénaturant le caractère populaire du quartier pour en faire un centre d'attraction touristique. L'interaction entre des militants et des chercheurs en sociologie urbaine donne un cadre de définition à ce mouvement : la lutte contre la gentrification⁴. A travers des slogans ironiques comme « il pleut du caviar » ou un film documentaire *Empire San Pauli*, diffusé à l'occasion d'événements divers, l'opinion publique et les médias portent attention à ces mouvements d'opposition qui mettent en lumière le processus de valorisation urbaine et ses effets pervers sur les structures sociales existantes.

Après une manifestation festive en juin 2009, qui réunit 1.500 personnes avec le slogan « La ville nous appartient à tous ! », est créé le réseau *Recht auf Stadt*, en miroir aux idées d'Henri Lefebvre avec un manifeste *Not in our name*⁵. Pendant



San Pauli, un quartier en transformation. Photo : Elodie Vittu, avril 2012

NOTES

[4] En Allemagne, les auteurs de sociologie urbaine faisant référence sur la gentrification sont Jens S. Dingschat, Jürgen Friedrichs (1988), Harmut Häußermann (2000), ainsi que le berlinois Andrej Holm (2011). Grâce à ses contacts avec les milieux militants et universitaires, ce dernier participe activement à la diffusion de cette terminologie (voir <http://gentrificationblog.wordpress.com/>, dernière consultation le 8 juin 2012) et de celle du « droit à la ville » à travers une publication qu'il a codirigée (Holm, Gebhardt : 2011).

[5] <http://nionhh.wordpress.com/about> (dernière consultation le 11 juin 2012).

l'été 2009, les actions se développent et se diversifient. Détailler toutes les initiatives participantes au réseau dépasserait le cadre et l'objet de cet article qui cherche plutôt à comprendre pourquoi le terme « droit à la ville » arrive à rassembler et ce qu'il représente dans la réalité. Evoquons donc certaines initiatives qui ont réussi : suite à l'occupation par des artistes de douze maisons anciennes menacées d'être démolies dans le quartier *Gänge (Gängeviertel)*, deux maisons ont été maintenues. Cette action connut une forte résonance de la part de la presse et des politiques. Le contrat du centre de voisinage autonome le *Centro Social* fut, sous la pression populaire, prolongé.

Mais, toutes les initiatives n'ont pas connu le même succès : les appartements de la rue *Bernhard-Nocht-Straße* ont été, par exemple, vendus à la découpe, malgré le mouvement *NoBNQ (No Bernhard-Nocht Quartier)*. A Altona, l'immeuble « *Frappant* » occupé par des artistes, a été démoli et une filiale Ikea y sera prochainement construite. Des initiatives à l'échelle du quartier mènent des actions de sensibilisation sur les questions urbaines. Par exemple, l'*AKU- Arbeitskreis Umstrukturierung Wilhelmsburg* (groupe de travail sur la restructuration de *Wilhelmsburg*) critique la restructuration et les grands projets comme l'*IIBA* qui, selon eux, ne prennent pas en compte les habitants, et réalise diverses manifestations publiques d'appropriation urbaine⁶.

L'événement de juin 2009 se reproduisit en juin 2011, avec un congrès international ayant réuni 600 participants, dispersés dans toute la ville. Pendant quelques jours, lors d'ateliers, ils ont échangé leurs expériences, se sont interrogés sur la signification de ce droit à la ville et surtout, se sont bien amusés grâce au caractère festif de la manifestation.

Structures, thématiques et fonctionnement du réseau

Le réseau n'a ni représentant, ni conseil d'administration et se réclame non-hiérarchique. Chacun peut y participer et aucun mouvement n'est représentatif pour l'ensemble. Actuellement, il est autant représenté par des chercheurs militants, universitaires ou non (pour le droit des femmes, le droit à la ville, les droits locatifs, etc.), que par des acteurs associatifs (des associations préexistantes, intégrées au réseau), des militants de base (pour les centres sociaux et les squats) et des habitants de quartier, s'engageant à titre individuel (ex. ESSO). Des rencontres mensuelles sont organisées, mais toutes formes d'échanges et d'action sont possibles : manifestations, concerts, rallyes dans la ville, tractage, etc. Des groupes de travail réfléchissent à des prises de position communes du réseau sur des thèmes comme les « loyers » ou la « démocratie ». La lutte contre la gentrification, comme forme de valorisation ne respectant pas les caractéristiques sociales du quartier, est une thématique prédominante. Le rôle des créatifs dans la ville, les enjeux écologiques, la vacance locative sont également questionnés. Un des effets pervers retenu est l'instrumentalisation de l'image des artistes pour valoriser de manière accrue des quartiers. Une constatation théorique est qu'un quartier présente un risque d'être gentrifié s'il est A/ accessible du centre à pied, B/ si sa situation locative est dynamique et C/ si une cer-

NOTES

[6] Pour avoir une idée de leur type d'actions, consulter le site www.aku-wilhelmsburg.blog.de (dernière consultation le 8 juin 2012).



taine « classe créative » l'occupe⁷. Le rôle des artistes et des nouvelles classes orientées vers les médias ne s'observe pas uniquement à Hambourg ; Berlin *Tacheles* ou le projet prestigieux *MediaSpree*⁸ sont les exemples de l'action contre-productive des artistes qui, en luttant pour leur espace créatif, créent un potentiel supplémentaire à la valorisation immobilière, du fait justement de leur statut créatif.



Un membre de l'association d'archives de San Pauli montre un article sur la mobilisation des familles devant les immeubles ESSO menacés d'être démolis. Photo : Elodie Vittu, avril 2012

La continuité du réseau depuis 2009 et les succès étonnent même ses initiateurs. Une soixantaine d'initiatives en tout, plus ou moins connues, se retrouvent dans le réseau *Recht auf Stadt* de Hambourg, défendant des thèmes aussi divers que les politiques du logement ou le « droit à la rue » des prostituées. En se réunissant dans ce réseau, les initiatives obtiennent un soutien collectif à leurs actions et constituent un contre-pouvoir aux politiques urbaines, empêchant dans certains cas des démolitions ou des expulsions. Ce réseau inspire d'autres villes allemandes comme Berlin, Fribourg, ou Bern en Suisse qui organise, en septembre 2012, le prochain congrès *Recht auf Stadt*.

Criminalisation et conflits d'intérêts

En 2010, l'administration du Land pour la protection de la Constitution déclare le réseau comme influencé par les mouvements d'extrême gauche et observe ces manifestations de près. Cependant, d'autres mouvements ne sont justement pas seulement stigmatisés comme « gauches, alternatifs et autonomes »⁹, mais plutôt accueillis par les politiques et la presse de manière sympathisante. Ce fut le cas des « squatteurs » artistes du quartier *Gängeviertel*. Si ces mouvements sont mieux acceptés et bénéficient du soutien d'une large partie de la population, leurs revendications n'arrivent pas pour autant toujours à leurs termes. Alors que ces réseaux se retrouvent sur des thématiques identiques, leur pratique politique n'est pas uniforme.

La mise en réseau permet aussi la création de nouveaux groupements avec, notamment, l'intégration de populations plus précaires et immigrées, qui étaient jusqu'alors

NOTES

[7] Il s'agit des conclusions de Peter Birke, militant du réseau, lors de la conférence de la société de sociologie allemande (DGS), organisée à Hambourg les 20 et 21 avril 2012. Cette position est partagée par les chercheurs urbains critiques anglophones Neil Brenner, Peter Marcuse et Margit Mayer (2012). Voir notamment en contrepied aux théories de Richard Florida (2005), l'article de Stefan Krätke (2012) qui donne des exemples berlinois.

[8] Voir les articles de Lucie Lechevalier sur les mouvements sociaux pour le droit à la ville à Berlin, notamment « *Sabordons Media Spree !* », disponible sur <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7688.html> (dernière consultation le 8 juin 2012).

[9] Cette problématique de la réception et de la criminalisation est discutée par Jonas Füllner et David Templin dans leur article *Stadtplanung von unten* (in Holm, Gebhardt 2011), l'urbanisme par en-bas.

sous-représentées dans le réseau. A *San Pauli* par exemple, des familles turques locataires des grands ensemble situés au-dessus d'une pompe à essence ont créé l'initiative des maisons « ESSO », pour éviter la démolition de leurs immeubles. Les résultats de cette action sont en cours.

Etant donnée la diversité des thèmes sur lesquels elles agissent, les associations du réseau sont confrontées au cercle vicieux des conflits d'intérêts. Par exemple, les défenseurs du logement sont en désaccord avec les protecteurs de la nature pour un projet qui, certes, mettrait en danger une espèce de chauve-souris mais qui, en contrepartie, permettrait de construire des logements à bon marché. Les intérêts des acteurs eux-mêmes ne sont pas non plus uniformes, entre l'urgence individuelle due à la pauvreté urbaine et le lobbying politique à plus long terme. Certaines initiatives n'ont pas de succès car elles sont peu médiatisées, ce qui peut créer, avec le temps, un sentiment de désolidarisation au sein de membres du réseau, entre les gagnants et les perdants.

La politique urbaine néolibérale continue et se renforce

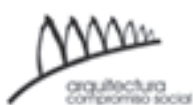
En dépit des succès des mouvements du « Droit à la Ville » d'Hambourg, des projets d'envergure continuent à pousser. Le chantier de l'orchestre philharmonique *Elbphilharmonie*, l'exposition IBA, la construction d'Ikea, les bureaux vides de *San Pauli* mettent dans l'ombre les quelques résultats positifs du mouvement. La tendance est de continuer d'investir, en prenant peu compte des politiques sociales, ce qui peut inquiéter sur le résultat à long terme des actions fructueuses à court terme. Cet exemple venu de l'Allemagne du Nord est atypique, car il a su faire parler de lui mais aussi car il connaît une continuité dans l'action. Le nom « Droit à la Ville » est venu un peu par hasard et n'explique pas à lui-seul la mobilisation. Cependant, ce terme est assez fort pour permettre à des groupes différents de se réunir et de lutter ensemble, dans une situation de disparités sociales et de polarisation économique et spatiale sans doute la plus brutale d'Allemagne.

BIBLIOGRAPHIE

- **Dangschat Jens S. (1988)**, *Gentrification: Der Wandel innenstadtnaher Nachbarschaften* in Friedrichs Jürgen, *soziologische Stadtforschung*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 29/1988, Köln, 272–292.
- **Friedrichs Jürgen (2000)**, *Gentrification*, in HÄUSZERMANN Hartmut, *Großstadt. Soziologische Stichworte*, Leske + Budrich, Opladen, 57–66.
- **Füllner Jonas, TEMPLIN David (2011)**, *Stadtplanung von unten. Die „Recht auf Stadt“-Bewegung in Hamburg* in HOLM Andrej, GEBHARDT Dirk, *Initiativen für ein Recht auf Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignungen*, VS Verlag, Hamburg, 79–104.
- **Holm Andrej (2011)**, *Gentrification in Berlin* in HERMANN Heike; KELLER Carsten; NEEF Rainer; RUHNE Renate: *Die Besonderheit des Städtischen. Entwicklungslinien der Stadt(soziologie)*, VS Verlag, Wiesbaden, 213–232.
- **Krätke Stefan (2012)**, *The new urban growth ideology of „creative cities*, in BRENNER Neil ; MARCUSE Peter ; MAYER Margit. *“Cities for people, not for profit: Critical Urban Theory and the Right to the City”*. Routledge, New York/ London, 138–149.

La participation active des citoyens espagnols à la ville. Le cas de Séville

PABLO ALVERO, ALEJANDRO MUCHADA / MAI 2012



Alejandro Muchada est un architecte espagnol, il a été volontaire pour l'Aitec et Échanges et Partenariats à Arquitectura y Compromiso Social (Architecture et Engagement Social) à Seville, organisation dont il est membre. Pablo Alvero est aussi architecte, espagnol, volontaire et membre de Arquitectura y Compromiso Social.

En Espagne, la question du logement représente l'œil du cyclone de la crise. Cinq millions de logements vacants, cinq millions de chômeurs et 300 000 familles expulsées de leur logement : ces chiffres illustrent la situation de polarisation radicale de la politique et du territoire espagnols.

La modernisation accélérée, la transition démocratique « pacifique » et l'adoption forcée des normes européennes ont marqué l'histoire récente de l'évolution de la société espagnole, de sa capacité de gestion et de sa participation à son propre modèle de développement. Inéluctablement, mais aussi inopinément, ce modèle a cessé de fonctionner au cours des dernières années et a soulevé un débat citoyen sur les façons d'organiser le bien-être.

La production et la gestion du logement est une question centrale de ce débat, étant donné qu'elles ont été le support de la spéculation et le levier du développement économique, auquel tous ont pris part : les citoyens, en cherchant à devenir propriétaires de leur logement et de résidences secondaires ; les spéculateurs, en utilisant le logement comme une monnaie d'échange ; et les hommes politiques en laissant faire et en favorisant un développement non-durable avec un coût élevé pour le bien commun.

Séville est l'une des principales villes espagnoles et elle est devenue un exemple de la situation de criants besoins sociaux et de mobilisation politique sur le système d'accès et de financement de la propriété du logement, ainsi que sur la gestion de l'espace public.

Le droit au logement à Séville en 2012



Photo : D.R.

Le logement, et le secteur du bâtiment dans son ensemble, ont été au fondement du modèle économique en vigueur en Espagne depuis son intégration à l'Union européenne¹.

Ce développement économique lié à la production de logement a été facilité par les différentes législations, telles que la loi de loyers urbains de 1994 (qui a rendu tous les baux de location temporaires, alors qu'auparavant ils pouvaient être viagers, ce qui a incité à acheter plutôt qu'à louer), ou la pénalisation de l'occupation d'immeubles introduite dans le code pénal en 1996. Ces mesures favorisent le droit à la propriété au détriment du droit à un logement décent². La loi du sol de 1998 a opéré une extension presque illimitée de la possibilité d'urbaniser le territoire, ce qui a favorisé davantage le boom immobilier. Associé à la mauvaise gestion de politique, ceci a conduit à une transformation destructrice du territoire³.

Les politiques publiques ont fermé l'œil sur la crise du logement, voire l'ont aggravé. C'est le cas, par exemple, de la vente en bloc des terrains publics et du parc de logement public⁴ réalisée par le gouvernement régional : la *Junta de Andalucía*. Dans d'autres cas, même les organismes publics ont déployé des stratégies agressives, agissant comme des « spéculateurs publics » : c'est le cas dans le quartier *Las Huertas* (où les locataires de logements publics ont découvert, à leur grande surprise, qu'ils devaient s'acquitter de l'impôt sur la propriété immobilière), pour les habitants du quartier *Pino Montano* (qui ont été expulsés par l'entreprise publique de logement, EMVISESA), ou pour les voisines du centre social *la Casa del Pumarejo* (qui ont été obligées de quitter leur logement par les services sociaux de la municipalité, après avoir subi des méthodes de harcèlement proches des fameux *asustaviejas*, pratiques de harcèlement envers les personnes âgées).

NOTES

- [1] José Manuel Naredo, professeur et économiste.
- [2] Avocats du *Grupo 17 de Marzo* (groupe du 17 mars) dans leur conférence sur le logement et la désobéissance civile, organisée par le mouvement 15-M. Séville, avril 2012.
- [3] Entretien avec la direction de la *Asociación por la Defensa del Territorio del Aljarafe* (ADTA), avril 2012.
- [4] *Ventura Galera*, coordinateur de *Arquitectura y Compromiso social*, pendant le congrès sur le logement organisé par le mouvement 15-M à Montequinto (Séville).



Le schéma de la ville a donc été défiguré par une planification qui a été la source principale de financement municipal et qui était justifiée par le discours de « développement urbanistique », auquel il était difficile de s'opposer⁵. Le nouveau modèle urbain (la ville des spéculateurs) répond à des intérêts économiques plutôt qu'à des critères de durabilité et de diversité. Récemment, ce phénomène a pu être observé dans le cadre du projet de construction de la future route SE-35 à Séville, qui a un impact foncièrement négatif sur les dernières terres cultivées du territoire municipal (dans la vallée du nord, la *Vega Norte*) et sur l'avenir du Parc de *Tamarguillo*, qui est ouvert depuis à peine un an et demi, et que la route traverserait de part en part. La raison au fondement de ce projet, né en pleine crise immobilière, semble être la satisfaction des besoins de mobilité d'une grande entreprise multinationale de vente de meubles.

La crise financière de 2008 a brutalement interrompu cette spirale de croissance économique, puisque les banques étaient les principaux promoteurs urbains et spéculateurs fonciers. Ceux-ci ont, à leur tour, entraîné dans la crise d'innombrables familles qui ne parviennent plus à régler leurs hypothèques. Ainsi, le coût économique de la crise est surpassé par son immense coût social.

La spéculation, et le modèle de ville qui y est associée, a été la cause principale d'un « appauvrissement social » progressif, se traduisant par l'homogénéisation sociale et l'individualisme⁶. La précarité croissante et la polarisation sociale sont en train de pousser la situation à l'extrême d'une grande crise sociale, qui explosera définitivement lorsque la situation sera devenue insoutenable pour les classes moyennes. Le danger qu'il faudra affronter, dans cette explosion sociale, sera la montée du radicalisme et de l'extrême droite⁷. En revanche, les alternatives impliquent de faire face dès que possible à ces nouveaux défis, tels que la rénovation urbaine, et d'adopter de nouveaux modèles de gestion qui reposent plus sur les citoyens organisés⁸.

De son côté, la citoyenneté s'est historiquement organisée pour résister aux menaces et exiger le respect des droits. Jusqu'à présent, la plupart de ces initiatives ont porté sur des besoins concrets dans des territoires spécifiques. Cette tendance est due au fait que l'exercice de penser la ville intégralement constitue une abstraction théorique, alors que le fait d'évoquer un problème concret relève davantage de l'ordre du pratique. C'est difficile pour les citoyens de visualiser à quel point tout est lié, qu'il s'agit de facettes différentes d'une même réalité⁹.

NOTES

[5] Entretien avec Luis Andrés Zambrana, professeur et économiste à l'Université de Séville, avril 2012.

[6] Entretien avec Javier Escalera, anthropologue et professeur à l'Université Pablo de Olavide, avril 2012.

[7] Entretien avec Ibán Díaz, géographe et militant, avril 2012.

[8] Entretien avec Ventura Galera, architecte, militant et coordinateur de Arquitectura y Compromiso Social (ACS), avril 2012.

[9] Entretien avec José Torres, géographe et professeur de l'Université Pablo de Olavide, Avril 2012.

Les initiatives collectives pour le droit à la ville à Séville

Les groupes de citoyens organisés à Séville se caractérisent par une grande variété de modes d'organisation et de lignes d'action : depuis la pression sociale sur les institutions publiques jusqu'à l'autogestion citoyenne, en passant par la médiation dans les situations de conflit économique, interculturel ou juridique.

De manière générale, il s'agit d'un activisme dispersé, où les initiatives de recherche d'une synergie, d'un fil conducteur permettant de rassembler les différents groupes de citoyens organisés, se sont révélées complexes et infructueuses. Ainsi, de façon dispersée, les groupes de pression pointent l'écart entre leurs besoins et les sphères de la décision politique amenées à agir sur ces besoins.

L'histoire de la création des différents quartiers, s'ajoutant à la « décapitation » des mouvements de quartier¹⁰ au début de la démocratie espagnole, s'est construite à partir d'une certaine rupture générationnelle dans la lutte pour le droit à la ville. Aujourd'hui, les associations de quartier expérimentent cette ligne de faille, puisque dans certains cas les participants les plus jeunes (du mouvement 15-M des Indignés) ont ressenti la nécessité de créer de nouvelles alternatives d'organisation populaire en se démarquant clairement des formes antérieures.

Le fonctionnement des collectifs

La citoyenneté organisée doit être capable de faire coïncider les intérêts et les capacités personnelles avec ceux du groupe. Parfois, un manque de vision sociale et politique a été observé chez certains participants, qui font valoir leurs droits individuels sans défendre les droits collectifs. C'est arrivé dans les expériences de potagers urbains de la ville, par exemple. En général, les équipements exigés par les citoyens les plus actifs sont ensuite mis à disposition et utilisés par un nombre bien plus important de personnes qui n'en perçoivent pas les implications et la valeur sociale pour la communauté. C'est encore plus évident lorsque le travail dans un quartier bénéficie à toute la ville¹¹.

Les positions et les expériences de chacun peuvent être très différentes, et bien que la diversité soit une valeur, elle peut parfois rendre les accords difficiles. Même s'il y a des militants, des experts dans des domaines spécifiques fournissant un soutien technique de manière désintéressée, à des collectifs ou à des personnes affectées, les urgences, le manque de moyens et l'indécision peuvent singulièrement compliquer le processus¹².

NOTES

[10] Le mouvement des quartiers dans l'Espagne pré-démocratique constitue un cas particulier en Europe de participation active des citoyens. Des ruptures importantes s'y sont produites pendant le processus de démocratisation « pacifique », créant un manque de continuité avec les générations suivantes : Paco Legrán, Conférence sur l'histoire du mouvement des quartiers, organisé par le mouvement 15-M, février 2012.

[11] Comme dans le cas des mobilisations de quartier pour la défense des parcs métropolitains de Miraflores et Tamarguillo. Entretiens sur des expériences de potagers urbains à Miraflores et au sujet de la plateforme d'organismes de La FEA du Parc Alcosa, mars 2012.

[12] Les points d'information logement organisés par le Mouvement 15-M dans les quartiers populaires en sont un exemple. Dans ces quartiers, il est fréquent qu'il y ait des besoins de conseil juridique face à l'imminence d'une expulsion.



Photo : D.R.

Au niveau de l'espace, il est courant d'observer que dans un même environnement où la population se mobilise pour trouver des solutions aux problèmes, différents collectifs se créent et coexistent, partagent des espaces, des préoccupations, parfois même des membres, mais ces collectifs soulignent leurs différences d'objectifs, sans parvenir à concevoir une stratégie collective¹³.

Même dans les groupes les plus expérimentés de l'activisme social sévillan, il y a parfois des discussions « conceptuelles » stériles qui font obstacle à un consensus « structurel » : « ce qui nous rassemble ». La solution la plus communément adoptée pour faciliter les débats est la création de sous-divisions au sein des groupes et de commissions de travail qui peuvent être plus opérationnelles mais ne permettent pas de résoudre les conflits de fond.

Par ailleurs, il y a d'autres domaines d'intervention sociale où l'engagement professionnel peut aller de pair avec l'engagement social. C'est le cas des employés des services sociaux municipaux, où il y a des techniciens engagés ; ou le cas des organismes de soutien aux groupes sociaux vulnérables (fondations, ONG). Même ainsi, le cas contraire existe aussi, c'est-à-dire que certaines personnes bénéficient d'une prestation publique qu'ils n'ont pas demandée et ne prennent pas part activement à la résolution de leur situation¹⁴.

Conclusion

S'agissant des mobilisations citoyennes pour le droit à la ville à Séville, nous avons tout d'abord mis en avant le constat d'une grande variété et diversité d'initiatives citoyennes et de personnes ressources liées à la question de la ville et du logement. La diversité, l'expérience acquise et les capacités générées sont des valeurs certaines.

NOTES

[13] Le *Parc Alcosa* ou la *Casa del Pumarejo* en sont des exemples à Séville.

[14] La réhabilitation complète de la zone sud (*Polígono Sur*) en constitue un exemple. Les habitants résistent et remettent en cause le programme d'amélioration de leurs logements, Entretien avec les chefs de projet de SURCO Arquitectura, mai 2012.

Il y a inévitablement des effets positifs et négatifs de l'histoire et de l'évolution des mouvements de quartier et citoyens, des apprentissages et des non-apprentissages des mobilisations antérieures : les mouvements de quartier des années 1970 et 1980, le Forum pour un Séville vivable (*Foro por un Sevilla Habitable*), Quartiers en lutte (*Barrios en Lucha*), le mouvement 15-M, qui conditionnent et limitent les organisations.

Nous avons observé un manque évident de coordination et de connaissance sur les initiatives mutuelles, l'incapacité de créer des plateformes stables de coordination, de communication, de collaboration et de coopération sur les questions urbaines, ce qui fragilise l'ensemble et le prive de stratégie.

S'agissant du fonctionnement interne des organisations, il est évalué comme déficient dans la plupart des cas en termes de capacités organisationnelles (réunions interminables, sans objectifs ni conclusions, discussions non modérées, manque de priorisation, manque de visibilité, défaillances dans la communication interne et externe, etc.).

En général, il existe un manque de conscience politique (pas forcément de politique partisane) collective dans certains mouvements, incapables d'apporter une réponse claire et décidée aux questions fondamentales d'une organisation : qui sommes-nous ? Que voulons-nous ? Comment pouvons-nous l'obtenir ?

Le futur de la ville et de la citoyenneté en Espagne dépendra de la capacité d'organisation et de coordination des mouvements et organisations, de leur capacité d'analyse critique des causes de la situation et de leurs initiatives de mise en place d'alternatives au modèle proposé. L'énergie vitale que représente le « Mouvement 15-M » doit être canalisée vers un futur possible. La crise économique du capitalisme financier est utilisée comme une excuse pour limiter les droits sociaux et promouvoir un modèle d'organisation à l'origine d'insatisfactions et de non-durabilité sociale. Le logement, en tant que réalité vécue et clé de voûte du château de carte de fraudes qui est en train de s'effondrer, est un symbole, en Espagne et en Andalousie, des ombres et des lumières de son organisation.

Les coopératives d'habitants, le retour de l'habitat dans le champ du politique (et réciproquement)

YANN MAURY / MAI 2012



Yann Maury est chercheur et professeur à l'École Nationale des Travaux Publics de l'État (ENTPE – Université de Lyon).

Après sa mise en retrait volontaire au nom du néolibéralisme au début des années 1980, l'impuissance du politique, face à « l'insouciance du marché semble consacrée »¹. Confirmant l'analyse de K. Polanyi², la sphère immobilière s'est « désencastrée » de la cité, qui en a perdu le contrôle. Et ce, au détriment de la fonction vitale et universelle d'un droit à habiter, prié de s'effacer derrière la somme des intérêts privés. Alors faut-il se résoudre à l'impuissance du politique ? Ou à sa mise en retrait volontaire ? Ce qui au final, revient au même. Face au « discours de pouvoir » des tenants de la société de marché, que nous disent les coopératives d'habitants ? Petits outils non spéculatifs, fondés sur des démarches d'entraide mutuelle entre les coopérateurs, mécaniques sociales de haute précision destinées à produire prioritairement du logement abordable au profit de populations qui en sont exclues, réactives d'un continent à l'autre à de multiples situations sociales et urbaines, tout en demeurant à ce jour absentes des statistiques officielles, car œuvrant dans les « marges infra urbaines », de quelle utopie créatrice sont elles-porteuses ?

NOTES

[1] David Bollier. 2003. « *Rediscovering our Common wealth.* » Oregon Humanities.

[2] Karl Polanyi. 1944. « *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps.* » Edition Gallimard, 1983.

Les études de cas sur lesquels nous avons pu travailler³ montrent que des populations fragilisées par le marché sont en mesure de s'auto-organiser, de produire des biens (ici des logements abordables) et de la valeur, que ni les firmes (le marché), ni les agences centrales (l'État), ne sont en mesure de générer (Ostrom.2010). Y compris dans des registres tels que la confiance en soi, la confiance dans les autres, l'entraide mutuelle, en lieu et place de la norme de concurrence libre et non faussée, et de ses avatars. Autant de ressources qui n'ont d'ailleurs, strictement aucune valeur dans l'économie financiarisée. De ce point de vue, les coopératives d'habitants opèrent un indispensable travail « d'administration de la preuve » (Durkheim). Plus précisément, elles enclenchent un travail de renouvellement des transactions sociales. Et ce faisant, elles exercent une mise en tension du politique. Il apparaît ici que cinq principes d'action commune sont identifiables et assurent une cohérence d'ensemble à ce « modèle » coopératif. D'une façon plus générale, à travers les coopératives d'habitants, c'est bien du *réencastrement* de la sphère immobilière dans la cité, dont il est question.

La capacité de mobilisation et d'auto-organisation des habitants coopérateurs

Les coopératives d'habitants sont composées de populations qui vivent par elles-mêmes des formes aigües d'exclusion et de disqualification sociale⁴ : classes moyennes déclassées (à Rome), jeunes en errance sociale (Londres), travailleurs immigrés (Italie).

Le contexte en Italie

Les principales caractéristiques du logement populaire italien dans les années 1990 sont :

- Transfert de compétence vers les régions par le premier gouvernement Berlusconi, désengagement total de l'État central italien, suppression du GESCAL⁵.
- Vente du patrimoine social immobilier public par un groupe financier international et expulsions locatives par milliers.

A Rome, les coopératives d'autorecupero (auto-récupération résidentielle de bâtiments publics vacants) tirent leurs racines du mouvement de squatteurs, très actif pendant les années 1980 (Florence, Rome, Turin, Milan). Le travail de normalisation ex post d'anciens squats et d'occupations illégales de bâtiments publics laissés à l'abandon, intervient à partir de la loi régionale Lazio (Latium) de 1998, qui légalise le mouvement des coopératives d'habitants.

NOTES

[3] Ouvrage collectif sous la direction de Yann Maury, *Les coopératives d'habitants. Méthodes, Pratiques et Formes d'un autre habitat populaire*, 406 pages, Edition Bruylant, 2011.

[4] Disqualifier, de l'anglais « *disqualify* ». L'image renvoie par exemple dans le contexte d'une épreuve sportive, à l'élimination définitive et irrémédiable d'un concurrent, en raison d'une faute grave (dopage, tricherie...).

[5] *Gestione Casa per Lavatore*, Organisme paritaire de financement du logement public, créé en 1945 et supprimé en 1996 par la « *coalition de l'Olivier* » (centre gauche), Maury, 2006b.



Photo : D.R.

Or, il apparaît que ces populations disqualifiées, commencent par refuser tout à la fois, les conditions d'existence, mais aussi les logiques d'assistanat qui leur sont imposées par la société. Ces populations que l'on qualifierait « d'indignées » aujourd'hui, sont soutenues par des structures militantes et des associations de défense du droit au logement. Elles se mobilisent au sein de petites communautés humaines et « organisent sur une base citoyenne, locale et autonome, des ensembles d'habitation (...) contrôlés démocratiquement par les résidents ». Populations « indignées » donc, mais aussi auto-organisées.

En d'autres termes, les habitants se coalisent pour fonder un *projet coopératif*, démontrant ainsi leurs capacités d'*auto-organisation*, dans un contexte de rareté des ressources. (Ostrom.2010). Ce faisant, les « appropriateurs rationnels » (Ostrom.2010) que sont les coopérateurs revisitent la question du « *capital social* », entendu au sens où des groupes d'individus décident « d'agir ensemble et de s'auto-organiser pour répondre collectivement à un besoin clairement identifié » : ici, produire du logement abordable, c'est-à-dire accessible aux gens de peu. Ainsi que l'analyse J. Rawls, pour qu'une « société soit considérée comme un système équitable de coopération entre des citoyens tenus pour libres et égaux (...) les institutions doivent dès le départ placer entre les mains des citoyens et non pas seulement de quelques-uns, des moyens productifs suffisants pour qu'ils soient des membres pleinement coopérants sur une base d'égalité⁶ ». Pour ce faire, ne pas considérer les habitants comme un obstacle ou une variable d'ajustement apparaît comme un préalable indispensable.

NOTES

[6] J. Rawls, *La justice comme équité*, Edition La découverte, 2003, p.193.

En Italie (Rome)

Une illustration spectaculaire du passage de l'immobilier spéculatif au droit à habiter vient d'une loi régionale du Lazio (Rome), votée en 1998. Quelques militants de l'*Unione Inquilini* (Union de locataires, UI), engagés dans la défense du droit effectif au logement, rejoignent la liste centre gauche aux élections régionales. Cette coalition obtient la majorité au sein de l'assemblée régionale. Les nouveaux élus issus de l'UI font voter (à l'unanimité) la première loi sur l'auto-récupération résidentielle (*Autorecupero a fini residenziale*). L'article premier est essentiel, car il légalise l'occupation par des coopératives de bâtiments publics vacants. La loi régionale place les propriétaires publics face à leurs responsabilités : entretenir son patrimoine immobilier, en produire l'inventaire, pointer les « délaissés » et les friches urbaines. Sinon, les occupations résidentielles non désirées, mais désormais légales, risquent de se multiplier.

En Ecosse

En Ecosse dès 2001, le *Community Land Fund* (CLT), a été doté de 15 millions de livres destinées à fournir une assistance technique et financière aux initiatives communautaires locales. Lors d'une vente, les CLT investissent 6% de la valeur du foncier à acquérir, tandis que le *Community Land Fund*, procède aux apports complémentaires (prêts et de subventions). Depuis 2003, la réforme foncière écossaise (*The Land Reform Act*) confère un important droit de préemption foncière aux CLT. Condition : démontrer « l'intérêt public » qu'elles ont à acquérir un foncier mis à la vente, au bénéfice d'une communauté prête à s'installer.

Les nouvelles frontières du droit : de l'immobilier marchand au droit à habiter

Le second principe d'action qui fonde les coopératives d'habitants tient à la conception même de l'habitat qu'en ont ses promoteurs. On quitte ici la sphère de l'immobilier marchand et sa logique spéculative, pour entrer dans le registre du droit à habiter. De nouvelles formes d'exclusion sociale imposent de nouvelles frontières du droit et leur déplacement. Opère ici le choix d'une mise à distance volontaire de l'immobilier, en tant que bien monnayable porteur d'une valeur financière et le retour à un usage de l'habitat, perçu comme droit fondamental et légitime, dont tout individu est porteur.

La réunification (même partielle) de la figure de l'habitant et du constructeur

Dans ce travail de réencastrement de l'habitat populaire dans le champ du politique et d'assignation de la sphère immobilière à une place dominée dans la société, vient



Dans le modèle coopératif, le travail effectué directement par les habitants permet de supprimer (en tout ou partie) trois postes essentiels du modèle marchand : profit du marché, frais d'entreprise, coût technique de la main d'œuvre. Il en résulte une réduction des coûts de construction qui se situent entre 40% et 50%.

Lors d'un chantier d'habitat coopératif, l'intervention ponctuelle et ajustée d'entreprises extérieures, n'est toutefois ni exclue, ni interdite à priori. D'une part, les propriétaires de bâtiments publics font appel aux entreprises de leur choix, pour satisfaire à leurs obligations de rénovation résidentielle des parties communes (cas de « *l'autorecupero* » à Rome). D'autre part, les ONG qui assurent l'accompagnement technique des chantiers coopératifs, font appel aux entreprises du secteur privé à des moments clés du chantier et plus précisément au regard des évolutions de la « courbe de l'enthousiasme » des coopérateurs. Enfin, ces pratiques coopératives agrègent à la valeur comptable, financière d'un bien immobilier, les ressources issues de la « sociabilité primaire » (Mauss) et la valeur qui en découle. Elles inventent un hybride comptable, où coexistent valeur financière et ressources telles que la confiance en soi, la confiance dans les autres, l'entraide mutuelle, le partage, la loyauté entre les individus...

s'ajuster un troisième principe. Il tient dans l'intrusion d'un acteur qui se situe au cœur même de la chaîne de production immobilière. Cet acteur n'est pas nouveau. Il est simplement repositionné. Cet acteur, ce sont les habitants eux-mêmes. Plus précisément, la relation à l'acte de construction (ou de rénovation) d'un bien immobilier est ici reconfigurée sous l'effet de la réunification (partielle ou totale) de l'habitant et du constructeur. Dès lors, face à la spirale inflationniste des coûts immobiliers à l'œuvre dans le modèle de la cité néolibérale, les coopératives d'habitants enclenchent une rupture nette dans le processus généralisé de spéculation et de rente immobilière. Des gisements de rente immobilière se tarissent ; certains intermédiaires disparaissent. A l'inverse, d'autres acteurs qui interviennent notamment sur le registre du suivi et de la formation technique préalable des communautés de coopérateurs, émergent ou voient leur rôle se transformer (les architectes par exemple, qui sont conduits à intervenir durant les phases de formation technique des coopérateurs, les services techniques municipaux, etc.)

La finance éthique

Tout en mobilisant leurs forces propres, issues pour l'essentiel du projet coopératif qui fonde leur démarche (mobilisation du capital social), les coopératives d'habitants (et CLT) sont confrontées à la question du « capital réel » ou financier. Tout projet coopératif immobilier, même sur le mode de l'auto-construction ou de l'auto-récupération résidentielles, nécessite le recours à l'emprunt de capitaux pour l'acquisition du foncier (dans le cas d'une construction neuve), l'achat de matériaux et d'outillages, la souscription à des assurances contre le risque d'accident, le paiement d'honoraires à des architectes, etc. En réponse, l'économie coopérative cherche à tisser de nouvelles

relations entre les populations insolvables et les établissements bancaires qui relèvent de la finance éthique ou solidaire. En s'adossant aux établissements bancaires qui relèvent de l'économie éthique, les coopératives d'habitants italiennes ou écossaises ont recours à des fonds de garantie municipaux ou régionaux, ainsi qu'aux services de banques éthiques (la *Banca etica* en Italie). Ces établissements bancaires dont la création, pour certains, remonte au XIX^{ème} siècle, œuvrent à contre-courant de la logique financière dominante : le client coopérateur ne commence à rembourser son prêt qu'à partir du moment où l'immeuble a été (auto)construit ou (auto)rhabilité. Ce qui signifie que la banque éthique prend à sa charge le préfinancement durant le délai nécessaire à la réalisation de l'opération immobilière. En second lieu, les taux d'intérêt (fixes) des prêts et les plans d'amortissement sont ajustés aux revenus (très modestes) des coopérateurs.

Coopératives d'habitants et régulation publique locale

Dernier principe de ce modèle coopératif en action, les coopératives d'habitants s'adossent à des formes clairement identifiées de régulation publique locale. Contrairement aux marchés financiarisés, l'économie coopérative ne se situe pas à l'extérieur de la cité. Et les collectivités publiques (notamment à l'échelle locale) constituent de ce point de vue, un acteur incontournable.

Les relations établies entre mouvements coopératifs et collectivités locales connaissent des enjeux de pouvoir. Ce dernier se distribue selon les modalités d'une coopération antagoniste. Cette dimension est significative pour les coopératives italiennes d'*autorecupero*, issues des anciens mouvements de squatters. Le rapport de forces évolue et, varie en intensité, selon les accommodements qui sont (ou non) trouvés entre élus, habitants mobilisés et mouvements coopératifs.

Dans certains cas et en réponse au vide étatique observé (Italie), des mouvements de défense du droit au logement se sont mobilisés, afin de redonner du sens à la notion abstraite de « droit au logement ». Les collectivités territoriales ne sont intervenues que dans un second temps (à Rome par exemple), pour légitimer ces pratiques contestataires.

Ailleurs, des collectivités territoriales (régions, villes), elles-mêmes en relation étroite avec des réseaux associatifs militants et des ONG spécialisées, ont repris l'initiative et pris part à cet intense travail de réinvention sociale : coopératives d'auto-construction en Italie, Ecosse, etc. Les collectivités locales concernées et leurs services techniques sont ainsi interpellés pour changer leur « vision du monde » et transformer leurs méthodes de travail.

Dans des villes italiennes (Rome, Turin, Milan, Peruggia, Ravenne), on observe une transformation du rôle des services techniques municipaux dans leurs relations aux coopérateurs. D'un rôle classique d'instructeur *ex-ante* du permis de construire, puis de vérificateur de la conformité des travaux *ex-post*, ils deviennent le service en



Photo : D.R.

charge du suivi d'un continuum à la fois immobilier, financier et humain. La relation entre propriétaires et locataires se transforme. Asymétrique dans une économie de marché, cette relation change de nature avec la coopérative d'habitants : elle devient un acteur collectif qui s'adresse à un propriétaire public (ou privé). La forte dimension multiethnique dans certaines coopératives d'auto-construction exige aussi des responsables politiques une implication et un travail politique à destination des populations locales. L'enjeu est la capacité des décideurs locaux à réguler les réactions des sociétés locales, y compris hostiles, à l'occasion du dépassement du réflexe *NIMBYiste*⁷.

Conclusion

Au final, les coopératives d'habitants sont-elles en capacité d'enclencher un travail de renouvellement des transactions sociales et d'exercer une mise en tension du politique permettant d'envisager le réencastrement de l'habitat en son sein ? En réponse, il s'agit à la fois d'éviter de tomber dans le manichéisme, la simplification outrancière et la douce utopie.

Face à l'engouement suscité par la réussite de leur entreprise coopérative entamée en 1844, les pionniers de Rochdale, tisseurs de l'industrie du coton de la banlieue de Manchester, n'étaient pas dupes : « Il ne faut pas s'y tromper (disaient-ils), nombre d'établissements

NOTES

[7] “Not In My Backyard” : Pas dans ma cour.

en Angleterre, comme partout, prennent aujourd'hui le nom de coopératives, sans le mériter en aucune façon. » En d'autres termes, il ne suffit pas d'afficher « coopérative » au fronton d'un bâtiment pour prétendre éradiquer toute forme de conflit inhérent aux transactions sociales, la spéculation et réguler des intérêts par nature antagonistes. Dans le même temps, les coopératives d'habitants opèrent à la manière d'un contre-pouvoir. Elles nous donnent à voir un mode fructueux de mobilisation et de production de tout un ensemble de valeurs définanciarisées⁸, « de ressources communes auto-organisées et autogouvernées, en situation de forte incertitude » (E. Ostrom). De la même façon, elles remettent en question « la présomption que les individus ne savent pas s'organiser eux-mêmes et auront toujours besoin d'être organisés par des autorités externes »⁹, soit par les firmes (le marché), soit par les agences gouvernementales (l'État). A cet effet, elles établissent des « normes comportementales partagées ¹⁰», qui permettent d'inverser avec succès, la logique de spéculation et de rente immobilière. Les coopératives d'habitants apparaissent comme des « arrangements coopératifs », producteurs de normes relatives ; relatives non pas dans la qualité des résultats obtenus, mais dans leurs modes de fabrique. La « République des coopératives », utopie politique imaginée par Charles Gide à la fin du XIX^{ème} siècle, reste encore à mettre en pratique. Pour autant, il nous semble que les coopératives d'habitants – en tant que *petites mécaniques sociales de haute précision* – à leur mesure – c'est-à-dire en redonnant toute leur dignité à des populations mises hors-jeu par la logique de marché et la spéculation immobilière, peuvent y contribuer.

BIBLIOGRAPHIE

- **Laville J-L., Cattani A.D (2006)**, *Dictionnaire de l'autre économie*, Gallimard, coll. Folio actuel, Paris.
- **Le Crosnier Hervé.**, *Le prix Nobel à Elinor Ostrom : une bonne nouvelle pour la théorie des biens communs dans Alternatives économiques* (octobre 2009).
- **Maury Y.**, (dir), *Les coopératives d'habitants. Méthodes, pratiques et formes d'un autre habitat populaire*, Edition Bruylant, Bruxelles. (Seconde édition) : http://fr.bruylant.be/titres/125635_0_0/les-cooperatives-d-habitants.html, (2011).
- **Ostrom E.**, *Gouvernance des biens communs, Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Bruxelles, De Boeck, 2010.
- **Polanyi K.**, *La grande transformation*. Gallimard. Paris (2009).
- **Rawls J.**, *La justice comme équité, une reformulation de « théorie de la justice »*, Edition La Découverte, Paris (2003).

Avec le soutien de la région Rhône Alpes, de l'agence d'urbanisme du Grand Lyon, des grands ateliers de l'Isle d'Abeau et de la direction de la formation continue de l'ENTPE, ont été réalisés en 2011 et 2012 trois films documentaires sur **l'habitat coopératif en Europe**. (Barcelone, Rome et Londres). Ces trois films ont été mis en ligne en libre accès sur le site des Nations Unies. *2012-International Year of Cooperatives* <http://uncoopsnews.org/?p=515>

NOTES

[8] A.Orléans, *Il faut définanciariser l'économie*, Le Monde du 06.12.2011.

[9] Elinor Ostrom, *Gouvernance des biens communs*, Edition De boeck, 2010, p.39.

[10] Idem, p.50.

Squat et urbanisme à Amsterdam : une histoire commune

INGRID PETIT / JUILLET 2012

Ingrid Petit est architecte. Après avoir accompagné plusieurs collectifs dans la réhabilitation et l'organisation de sites autogérés à Barcelone avec l'association Arquitectos sin Fronteras–Cataluña, et à Amsterdam avec la fondation Citymix, elle participe au développement de projets similaires dans la région Nord–Pas de Calais.

L'histoire du squat à Amsterdam est intimement liée aux luttes urbaines qui ont influencé l'urbanisme et la vie sociale de la ville. Les squatters, « *kraakers* », ont formé un mouvement qui s'est affirmé dès les années 1960. Aujourd'hui, forte de l'expérience vécue, la municipalité fait de l'initiative civile un outil de développement urbain... A tort ou à raison ?

Origine d'un mouvement d'alliances : la ville compacte

Dans les années 1960, le squat se développe à Amsterdam. Les raisons ? Un contexte européen de révolution culturelle, une crise du logement qui touche alors de nombreuses personnes, des conditions d'accès au logement social conservatrices (être un couple avec enfant et travailler dans la ville) et l'arrivée des baby boomers sur le marché du logement ne nécessitant un habitat que pour une ou deux personnes.

Des projets de rénovation urbaine lient les occupants d'immeubles vides aux habitants des quartiers

Parmi les projets de la décennie 1960, un plan de rénovation de la ville ancienne, dans le quartier de Nieuwmarkt, prévoit des démolitions et reconstructions liées aux conséquences de l'après-guerre et au chantier du métro. Ce plan inclut, en un deuxième temps, le passage d'une autoroute.

Des groupes de défense s'organisent contre le projet moderniste de la municipalité. Certains dénoncent la réduction du nombre de logements dans un pays où le manque de surface habitable est un problème récurrent. D'autres, conservateurs, mettent en garde contre la disparition du patrimoine. D'autres encore, contestataires et incarnant la révolution culturelle des années 1960, les *Provos*, mêlent art et activisme politique par des actions mémorables dans l'espace public¹. Enfin, occupant souvent les immeubles vides de l'ancien quartier juif dont aucun habitant ne revint après guerre, les squatteurs s'engagent pour l'avenir menacé du quartier. Une lutte commune émerge.

Le quartier plus récent de Dapperbuurt, construit à la hâte au XIX^e siècle, pour héberger de nombreux travailleurs, subit des projets de démolition-reconstruction similaires. Dans ce quartier comme dans celui de Nieuwmarkt, des commissions de quartier, *saneringsbegeleidingcomites*, réunissent habitants, fonctionnaires de la ville et membres de partis politiques. Des principes urbanistiques émergent des revendications et des dialogues à la fin des années 1970. Des logements sociaux sont construits avec des processus participatifs, l'autoroute est annulée, et la « ville compacte² » portée par le contre-mouvement devient même le modèle de planification. Mais c'est une ultime concession³.

Structuration du mouvement : l'offre en logement social se diversifie

En 1975, le « Décret Van Dam » accorde enfin le droit au logement social aux jeunes, aux personnes seules et couples sans enfants, profils que l'on retrouve dans les squats. La municipalité et les bailleurs de logements sociaux doivent fournir de nouveaux types de logement, tant en construction neuve, qu'en rénovation de meilleure qualité. Une vague de légalisation des squats s'opère : les bailleurs de logement social rachètent les bâtiments occupés contre des loyers très bas et du travail à réaliser par les squatteurs. Moteurs de la rénovation du logement social, les squats gagnent le soutien de la population. Certains de cette époque existent encore aujourd'hui (Tetterode, Van Oostadestraat, etc.).

En 1981, avec la « loi sur la vacance », le squat acquiert un statut légal. Un bâtiment inoccupé peut être légalement squatté, s'il est inoccupé depuis au moins un an et si le propriétaire ne peut pas démontrer un projet d'usage dans les mois suivants. Entre 1980 et 1985, le nombre de squatteurs, environ 20 000⁴, illustre l'ampleur du

NOTES

[1] Il s'agit de formes théâtrales d'actions collectives qui visaient à dénoncer et à ridiculiser. Par exemple, *happenings* contre l'industrie du tabac, la guerre au Vietnam ou le mariage de la reine. Les *Provos* sont également connus pour leur Plans Blancs qui ont servi de base à leur entrée sérieuse en politique : « *White Bicycle Plan for communal bicycles* » ou « *White Houses Plan for promoting squatting* ».

[2] Une certaine densité spatiale et une proximité des activités quotidiennes pourraient constituer la ville « compacte ».

[3] Voir les recherches de Hans Pruijt, notamment *The impact of citizens' protest on City planning in Amsterdam, 2002* et *Squatters in the creative city: rejoinder to Justus Uitermark*, dans *International Journal of Urban and Regional Research*, vol 28.3, septembre 2004.



mouvement, qui se structure et se fait entendre. C'est ainsi que depuis ces années, les *kraakspreekuren*, dans chaque quartier, conseillent les candidats à l'occupation et encouragent à la cohésion.

Enfin, le phénomène squat et surtout la loi de 1981, ont entraîné celui, encore toujours très répandu, de l'anti-krak : pour éviter l'occupation de leurs biens, certains propriétaires proposent un petit loyer contre protection. Des associations intermédiaires gèrent la relation locataires/propriétaires. Ainsi, de nombreuses familles ou étudiants en ont fait leur stratégie de logement.

Squatter : se loger et travailler, quel support de développement pour les nouveaux quartiers ?

Dés les années 1970, avec le grand nombre d'étudiants en art et le peu d'activités économiques alternatives, de nombreux squats avaient associé aux espaces d'habitation, des espaces d'activités culturelles et sociales et des espaces de travail individuels. Ils jouaient un rôle central dans les quartiers populaires. L'histoire plus récente du site portuaire *Oostelijkehavengebied* (îles de Bornéo, Java et Spoorenburg) illustre cette production spontanée de mixité et l'intérêt qui y fut peu à peu porté par les autorités en charge de la planification urbaine.

A la fin des années 1970, le déplacement des activités portuaires vers l'ouest de la ville, laisse des territoires et des bâtiments vacants à quelques pas du centre ville. Le site est largement squatté au début des années 1980 : aux côtés des espaces de logement, s'y développe une production artistique et culturelle intense. Dans les années 1990, des gouvernements de droite se succèdent, dopés par des booms de la finance, et y prévoient un vaste quartier de logement faisant table rase de l'existant. Après des années de lutte et de dialogue entre les groupes d'occupants accompagnés d'architectes, la municipalité et les investisseurs, dont des bailleurs de logements sociaux, certains bâtiments squattés, sont préservés par processus de légalisation et rénovation (Levantkade 10, SBS Gebouw, etc.).

Ces bâtiments, habités, de vie et de travail, *woonwerkpanden* à bas loyer, disséminés sur le site, équilibrèrent l'offre résidentielle, et contribuèrent à l'attractivité du quartier. Et si l'on s'aperçut que le squat n'est pas incompatible avec le développement immobilier et le développement urbain, le constat fut dressé par tous –y compris les autorités locales– que cette urbanisation causa la perte de trop nombreux mètres carrés bon marchés, au désavantage d'une production locale artistique et économique. Ainsi, l'expérience d'*Oostelijkehavengebied* fut une source d'inspiration pour une politique municipale transversale croisant développement artistique, urbain, et économique, mise en œuvre dans les années 2000...

Pendant ce temps, dans les années 1990, le mouvement des squats se perpétue

NOTES

[4] Selon le chercheur Eric Van Duivenvoorden.

appuyé par une loi assez souple. En effet, aux Pays-Bas, elle ne se place pas, par défaut, en faveur du propriétaire. En 1993, la loi cadre sur l'habitat Huiswestingwet contraint quelque peu le squat.

Plus récemment, de nombreux jeunes squatteurs affluent d'Europe du sud. Le mythe d'Amsterdam attire toujours. Mais, moins politisés que leurs anciens, ils mettent parfois en péril une forme d'accord entre le mouvement des krakers et le support public obtenu bien des années plus tôt. Parallèlement, suivant la tendance générale européenne, la loi et la gouvernance politique de centre droit, se sont durcies ces dernières années. C'est ainsi qu'en octobre 2010, une loi anti-squat a été votée faisant passer le squat du droit civil au droit pénal, fragilisant notamment les quelques 200 squats actuellement en cours à Amsterdam et rendant toute nouvelle action difficile.

En héritage : l'initiative civile comme méthode de projet urbain

Si l'activisme est aujourd'hui moins fervent, c'est la ville d'Amsterdam qui fait des espaces occupés, sa culture, son programme. Sa dynamique promotionnelle est celle de la « ville créative ». Une ville, donc, compacte et créative, où se côtoient habitat, travail et culture de proximité.

Ainsi, depuis 1999, la municipalité via le service *BureauBroedPlaatsen* facilite l'occupation de vastes espaces et de bâtiments patrimoniaux, en encourageant les propriétaires à mettre leur bâtiment à disposition d'artistes, de petits entrepreneurs culturels, d'associations, temporairement et contre des petits loyers. Des organisations de la société civile⁵, organisent la dynamique de groupe, l'économie et la gestion des lieux avec les participants volontaires. A ce jour, 55 lieux ont été créés ou renforcés par des montages de projets et des partenariats solides.

On évoque parfois à propos de cette dynamique, une institutionnalisation de la culture à des fins économiques et immobilières. Mais ces espaces laboratoires de travail et parfois de vie sont de plus en plus nombreux et répondent à de réels besoins. Et le peu d'ingérence de la municipalité dans leur fonctionnement permet de faire perdurer les capacités d'initiative, de proposition, d'auto-organisation des groupes. Parallèlement, de nombreux espaces autogérés restent indépendants de ces mécanismes et continuent à mener leurs activités. Ils se regroupent sous l'entité *De vrijeruimte*⁶.

Par ailleurs, concernant l'accès au logement social, les initiatives de groupes sont d'une actualité manifeste dans le contexte national et européen libéral actuel.

En effet, si les Pays-Bas possèdent le plus grand parc de logement social d'Europe⁷,

NOTES

[5] Voir par exemple l'actualité de l'association Urban Resort.

[6] www.vrijeruimte.nl



les bailleurs (*Woningcorporaties*) opèrent actuellement un changement de tradition : la crise financière a réduit leurs crédits, ils procèdent à de nombreuses opérations de revente de leurs logements. Forcés par l'Union européenne⁸ depuis 2011, ils doivent drastiquement limiter l'accès au logement jusque là ouvert à tous et ayant favorisé la mixité sociale. Laissant une grande partie de la population face au marché privé, proposant des prix de location –ou éventuellement d'acquisition– soudain démesurés et peu abordables.

Ainsi les initiatives civiles groupées, reconnues et nommées CPO (*Collectieve Particulier Opdrachtgeverschap*, en français : Maîtrise d'ouvrage privée collective) permettent à un groupe de particuliers, organisé en association ou fondation, de penser, réaliser, gérer en commun les lieux d'habitation. Le partage des coûts et la réduction des intermédiaires facilitent la construction sous les prix du marché. Un bailleur social peut être invité. L'indépendance du groupe permet de définir librement les usages du bâtiment selon les besoins (logements, espaces de travail, équipements de proximité), et leur mode de gestion (collective, externe).

Et la municipalité d'Amsterdam sait qu'elle peut compter sur ces remèdes privés et collectifs ! Des remèdes qui facilitent l'accès au logement pour tous et une bonne programmation urbaine. A la manière des municipalités allemandes de Fribourg ou de Tübingen, elle réserve depuis dix ans, et avec une volonté de plus en plus affirmée, des terrains libres pour les projets d'habitat CPO (notamment dans le nouveau quartier d'Ijburg en 2001, et d'Houthavens en 2012).

POUR EN SAVOIR PLUS

- **Een voet tussen de deur** – Geschiedenis van de Kraakbeweging 1964– 1999. de arbeiderpers, Amsterdam.
- **Site Internet interne aux organisations de squat** : <http://kraakhandleiding.squat.net/kraakfrans.html>
- **Site Internet du bureau Broedplaatsen de la municipalité** : www.broedplaatsamsterdam.nl
- **Filmographie des réalisateurs** Johan Van Der Keuken et Ed Van der Elskén.

NOTES

[7] Il est géré par de très nombreuses associations (*woningcorporaties*) auto-financées depuis 1993. En 2010, 34% de la population bénéficie d'un logement social.

[8] En juin 2010, la Commission européenne a enjoint les Pays-Bas à limiter l'accès au logement social au nom d'une offre qualifiée de « surabondante » et concurrentielle au secteur privé.

Les habitant-e-s s'organisent face à la crise des crédits hypothécaires en Espagne

ADA COLAU¹ / JUILLET 2012



L’Espagne, à partir des années 1960, a initié une politique d’encouragement d’accès à la propriété. Avec le retour à la démocratie, le problème s’est intensifié et le pays s’est transformé en un pays de propriétaires. La location n’est plus du tout courante ni encouragée (trop chère pour être viable). C’est un projet économique et culturel : la population est plus docile lorsqu’elle ne pense qu’à travailler pour rembourser son prêt et payer les crédits hypothécaires. En Espagne, 90% de la population est propriétaire de son logement et la location est vue comme la solution pour les exclus, pour les jeunes et pour ceux qui n’ont pas de projet de vie. Cette situation a été débridée avec la libéralisation du marché du crédit et la non-réglementation fiscale de la propriété. Le gouvernement espagnol depuis les années 1960 a toujours eu un discours politique clair, encourageant la population à acheter un logement, arguant que le prix des logements n’allait jamais baisser et que la location revenait à jeter son argent par la fenêtre. A présent, le gouvernement Rajoy déclare que la situation de crise est due à la population qui vivait au dessus de ses moyens, la rendant coupable des maux du pays.

La bulle immobilière en Espagne –pourtant niée par les autorités pendant de nombreuses années– a pour conséquence le sur-endettement d’une grande partie de la population ainsi qu’un grave problème d’accès au logement. L’économie espagnole est fondée sur l’immobilier, ce qui fait qu’une grande partie de la population ne possède plus rien.

C’est également tout le flou autour des questions de crédits hypothécaires qui a entraîné de graves difficultés : le processus par lequel on réclame, aux propriétaires, l’hypothèque leur était complètement inconnue. Avec la crise, l’hypothèque baisse de moitié (plus personne ne souhaite acheter) et les gens se retrouvent endettés à vie. 350 000 foyers sont affectés,

NOTES

[1] Plateforme des affectés par les crédits hypothécaires.



Réunion de la plateforme.
Barcelonne, Janvier 2012.
Photo : Charlotte Mathivet

sans logement et sur-endettés. Cela entraîne des problèmes énormes en termes de moyens économiques (interdiction de crédit, de travail, d'entrepreneuriat ou de location) pour toutes les classes sociales. De nombreuses vies ont été détruites, et ce phénomène s'est déroulé très rapidement (en quatre ans) ce qui a donc créé un très grand choc.

En réponse à cette crise, la Plateforme (*Plataforma de Afectados por la Hipoteca*²) a été créée en 2009 avec deux objectifs :

- 1 – réponse immédiate à la population affectée puisque il n'y a pas de réponse de l'État et pas de logements sociaux, alors que l'Espagne est leader des propriétés vides. Les banques deviennent les plus grands propriétaires et vendent en morceaux ces propriétés. Le mouvement doit donner de la visibilité aux gens affectés à la fois pour leur problème de dette et l'absence de logement.
- 2 – appliquer le droit au logement, en réponse à l'effondrement du modèle de propriétaire et donc changer la loi. Le mouvement de base doit être à l'origine de la lutte.

La Plateforme n'a pas pour vocation de faire de l'assistance individuelle aux personnes mais incite au contraire aux actions collectives. En rencontrant d'autres personnes affectées, les gens ne se sentent plus coupables, ils prennent conscience de l'aspect collectif du problème.

Il est urgent d'annuler la dette de tous ces foyers, et reconverter le parc de logement aux mains des banques en parc social. Le mouvement social contre les hypothèques bénéficie déjà de l'appui de certaines mairies et de personnes du secteur judiciaire.

L'urgence de l'action réside dans le fait que le logement est une question de survie. La Plateforme se bat pour que les gens restent chez eux en faisant pression sur les juges (bloquer les jugements). Avec les *Indignados*, le mouvement de soutien s'est intensifié et répandu. Lorsqu'il n'est plus possible de lutter contre les expulsions, la Plateforme réinvestit les bâtiments vides pour reloger les personnes sans logement. Le mouvement culmine et a de plus en plus de légitimité.

NOTES

[2] <http://afectadosporlahipoteca.wordpress.com/>

Lorsque les politiques nationales vont à l'encontre des droits humains et du droit au logement. Leçons d'Istanbul.

YVES CABANNES ET CIHAN UZUNCARSILI BAYSAL / JUILLET 2012



Yves Cabannes est conseiller auprès de l'Alliance Internationale des Habitants (AIH) et professeur au Département de développement de la planification, UCL, Londres.

Cihan Uzuncarsili Baysal est militante pour le droit au logement, membre de la Plateforme Sulukule et des mouvements urbains.

Cet article cherche à souligner l'idée que, même si au cours des dernières années les expulsions forcées et les démolitions de logement ont constitué l'essentiel des politiques de logement turques et à Istanbul, l'année 2012 peut se révéler un tournant, malgré l'intensification des discours et des actions provenant d'un État puissant. Cet article examine les événements ayant eu lieu dans les quartiers défavorisés depuis la mission de juin 2009 du Groupe International consultatif sur les expulsions forcées (AGFE – *Advisory Group on Forced Evictions*) mandatée par l'ONU Habitat sur la question des expulsions forcées dans la région métropolitaine d'Istanbul¹. Dans le même temps, l'article examine les changements depuis 2012, au niveau du gouvernement, du pouvoir judiciaire et des mouvements sociaux. Il soulève la question de savoir e qui arrive lorsque les politiques nationales s'opposent frontalement aux droits humains et au droit au logement et lorsque le profit est le seul moteur pour faire advenir rapidement une ville incontournable.

NOTES

[1] Cabannes, Y, avec Uzuncarsili Baysal, C et Arif Hasan (coll), *Forced Evictions in Istanbul*, Rapport du Groupe consultatif sur les expulsions forcées auprès du Directeur exécutif de l'ONU Habitat (AGFE), 2009, Londres.



Les expulsions forcées à Istanbul : enseignements du Rapport de l'AGFE de 2009 et situation actuelle sur le terrain

L'une des conclusions principales du Rapport AGFE tirait la sonnette d'alarme :

« Etant donnée l'information disponible à ce moment, il est impossible de chiffrer le nombre total de personnes qui seront directement affectées. Toutefois, pour donner un ordre d'idée, et concernant l'ensemble de l'agglomération d'Istanbul, une estimation basse du nombre de personnes dont les logements sont menacés de démolition serait de l'ordre d'un million. »

Le rapport a formulé une série de propositions raisonnables en direction de toutes les parties, afin de mettre un terme à ce drame humain ainsi qu'à cette violation indéniable de droits humains. Examinons à présent l'évolution depuis 2009 des huit quartiers visités et analysés lors de la mission, au moyen de la méthodologie alors utilisée.

La mission AGFE a visité et analysé en détail huit quartiers.

Les quartiers Sulukule et Küçükbakkalkoy, habités par des Roms, et le quartier Kurtkoy, habité par une population alévi, ont été classés en stade 1 puisque les démolitions avaient commencé. Depuis, Sulukule a été complètement évacué et des villas chères pour des habitants à revenus élevés ont presque été achevées, tandis que les dernières cabanes de Küçükbakkalkoy ont été démolies en juillet 2011 et leurs familles mises à la rue. Il n'y reste plus que quelques cabanes qui attendent leur tour.

Tarlabasi, un quartier historique du district de Beyoglu, avait été classé en 2009 en stade 2 du processus d'expulsion. Il est maintenant passé au stade 1 et a été complètement démoli, malgré une résistance bien organisée de la communauté soutenue par la solidarité des mouvements urbains et des militants.

Istanbul: différents stades de « rénovation urbaine » conduisant à des expulsions²

Stade 1 : Démolition achevée – les habitants ont été expulsés et les logements détruits.

Stade 2 : Démolition en cours – certains habitants ont été expulsés et certains logements ont été détruits ; le processus est en train de se dérouler.

Stade 3 : Le processus de planification est en cours – un plan de rénovation du quartier a été approuvé ou est en cours d'approbation. Les expulsions n'ont peut-être pas encore commencé, mais elles commenceront certainement bientôt.

Stade 4 : Désignation en tant que zone de rénovation ou à projet – la zone a été désignée par la municipalité ou la municipalité métropolitaine en tant que zone de rénovation ou de projets spécifiques ou encore de mégaprojets. Si la zone connaît effectivement une rénovation ou un projet, alors il y aura des expulsions.

Stade 5 : 2^e vague d'expulsions – les personnes relogées depuis les zones de rénovation vers des immeubles de logement social TOKI³ sont contraintes de quitter les immeubles TOKI car elles ne peuvent payer leurs hypothèques, leurs charges mensuelles ou tout autre coût.

NOTES

[2] AGFE Report Istanbul, 2009. Op cit.

[3] Toki est l'organisme national chargé du logement social.

Suleymaniye, un quartier très ancien de la péninsule historique, est aussi passé du stade 2 au stade 1, avec des démolitions en cours. Comme ce quartier était presque intégralement habité par des locataires, il n'y eut aucune résistance.

Le quartier Gulsuyu–Gulensu est encore au stade 4, puisqu'un projet de rénovation vient tout juste d'être conçu. Grâce à un passé lié à la gauche radicale et à des expériences de mobilisation dans le quartier, les autorités n'ont pas voulu ou pu y intervenir jusqu'à présent, mais des temps plus difficiles s'annoncent. La municipalité étant actuellement dirigée par l'opposition politique au parti au pouvoir, cela peut constituer un avantage pour les habitants, bien que moindre, puisque TOKI a un pouvoir de contrainte sur les collectivités locales.

La situation dans le quartier Basibuyuk du district de Maltepe est proche de celle de Gulsuyu–Gulensu, passant du stade 3 au stade 2. Neuf logements ont déjà été détruits pour laisser la place aux immeubles TOKI, qui ont été construits sur des terrains propices aux glissements de terrain et ne présentant donc pas des conditions de sécurité pour leurs habitants. Comme la municipalité locale a été emportée par la suite par le parti d'opposition, le projet n'a pas encore commencé et tous les logements existants sont encore sur pied. Des familles des services de police vivent à présent dans les immeubles TOKI. Les négociations sur les prix des *gecekondu* se poursuivent. Il semble que si une offre d'indemnisation assez élevée est proposée par les autorités aux habitants, ceux-ci seraient disposés à signer l'accord et à déménager. La résistance féroce des débuts du projet, en 2008, s'est apaisée, cédant le pas aux négociations matérielles. Dans les deux cas, il s'agit de quartiers du côté asiatique, construits par des ouvriers du bâtiment dans les années 1960 alors qu'ils s'y installaient pour travailler dans les usines environnantes.

Le quartier Guvercintepe à Kucukcekmece jouxte le Stade Olympique est encore au stade 2. Toutefois, les démolitions risquent d'intervenir plus tôt que prévu car la municipalité semble fermement déterminée à évacuer les zones autour du stade, laissant ainsi la place aux résidences de standing et à des projets phares.

En plus de ces cas, cités dans le Rapport, le quartier très ancien de Fener–Balat–Ayvansaray, de la Corne d'Or, est au stade 2. En revanche, Tokludedede, un très petit quartier d'Ayvansaray, est très vite passé au stade 1. Il n'y eut pas de résistance dans ce quartier au début, la plupart des propriétaires ont accepté l'offre du promoteur et vendu leur logement. Quatre familles y résistent, avec une forte présence des mouvements urbains (une alliance) solidaires.

Le Rapport AGFE a également évoqué le « mythe » du relogement à travers une analyse de la population du quartier Ayazma, dont les habitants furent relogés dans des immeubles TOKI de Bezirganbahce. Ce relogement a été évalué comme étant au stade 5 du processus d'expulsion. En 2009 déjà, sur les 1 930 familles relogées, 650 familles avaient reçu une « lettre de confiscation », c'est-à-dire qu'elles n'avaient pas payé leurs



mensualités depuis six mois et qu'elles devaient donc quitter leurs appartements. En raison des difficultés économiques présentées dans le Rapport, la plupart de ces habitants ont désormais vendu leur appartement avec son hypothèque et déménagé, comme dans le relogement Sulukule–Tasuluk. Ces trois cas montrent clairement que le dispositif de relogement proposé par TOKI n'est rien d'autre qu'une étape supplémentaire dans le long calvaire des opprimés d'Istanbul. La seule différence, mineure, est que les expulsions forcées qui se sont produites au départ ont été remplacées par des « expulsions provoquées par le marché », moins dénoncées au niveau international. La somme de ces deux expulsions ne fait qu'empirer la situation pour les habitants.

Rétrospectivement, le Rapport AGFE constituait une prévision réaliste, mais malheureusement les démolitions ne se sont pas arrêtées et la nouvelle loi sur les catastrophes est utilisée comme un instrument de légitimation des interventions dans tout l'espace urbain. Les autorités centrales et locales, et l'administration turque du développement de l'habitat (TOKI) ont acquis de nouveaux pouvoirs, vastes et discrétionnaires. D'un autre côté, les organisations citoyennes et de quartier et les mouvements urbains sont beaucoup plus organisés qu'en 2009, tandis que les médias grand public rejoignent les médias alternatifs dans la place donnée aux projets urbains et les critiques formulées à leur encontre. De plus, l'opinion publique est nettement plus consciente et informée qu'auparavant.

Des changements d'envergure en 2012 : signes de la fatalité ou signes d'espoir ?

Trois événements fondamentaux se sont produits en 2012, qui feront certainement d'Istanbul une ville à suivre dans les années à venir, pour déterminer si le bon sens et le droit international y mettront un frein aux expulsions forcées massives, relevant de logiques politiques.

(1) La mobilisation et le lancement d'une Campagne Zéro Expulsions en 2012

Malgré les pressions et les invitations, le rapport AGFE n'a pas été suivi d'actions de la part d'ONU Habitat, au-delà de la mise en ligne du rapport quelques années plus tard sur le site d'ONU Habitat.

Etant donné le manque de suivi, de politique claire et de soutien technique, une vaste mobilisation locale et de la société civile a été organisée et a gagné de l'ampleur. L'approbation de la loi sur les catastrophes a aussi renforcé la mobilisation, facilitant l'alliance de groupes ayant différentes idéologies, appartenances politiques et provenant de différentes classes sociales au sein d'un Groupe de mouvements urbains. Les Chambres des urbanistes et des architectes ainsi que l'Ordre des avocats sont partenaires de ce groupe. L'étape suivante a été un événement massif début 2012 et la décision de lancer une campagne contre les expulsions, en s'inspirant des Campagnes Zéro Expulsions menées avec succès dans plusieurs villes sur différents continents⁴, ainsi que des enseignements tirés d'un

NOTES

[4] Pour davantage d'informations sur les Campagnes Zéro Expulsions, consulter : http://www.habitants.org/campana_cero_desalojos. Un rapport d'évaluation des campagnes zéro expulsions réalisées depuis 2004 devrait être disponible début septembre 2012.

programme de recherche et d'échange entre associations locales dans huit villes sur « la façon dont les personnes font face aux expulsions⁵ ».

(II) Les premières décisions de justice contre un arrêté municipal de démolition dans deux quartiers d'Istanbul.

Le deuxième évènement à prendre en compte est la victoire importante obtenue devant les Tribunaux. Le Bulletin daté du 13 juin 2012 affirmait :

« Un Tribunal d'Istanbul a statué hier en faveur de l'annulation du projet de rénovation urbaine à Sulukule, la communauté Rom la plus ancienne d'Europe, dans une affaire soutenue par le Centre européen des droits des Roms (ERRC – European Roma Rights Centre). Le 4^e Tribunal Administratif d'Istanbul a estimé que le projet pour Sulukule piloté par la municipalité de Fatih « ne relève pas de l'intérêt général » ». Trois affaires différentes avaient été conduites en justice par la Chambre des architectes d'Istanbul, la Chambre des urbanistes d'Istanbul et l'Association de Roms de Sulukule.

Le Tribunal a estimé que le projet de la municipalité constituait une violation de la loi n. 5366 sur la « préservation par la rénovation et l'utilisation au moyen de la revitalisation de bien immobiliers historiques et culturels détériorés » ainsi que des critères de l'UNESCO sur la préservation du patrimoine historique.

Le projet de rénovation urbaine de Sulukule avait été lancé en 2005 et avait contraint les familles Rom à vendre leurs logements à des prix bas et à déménager loin du centre-ville, pour laisser la place à des projets immobiliers de standing et onéreux. Il y avait auparavant presque 3 500 habitants Roms à Sulukule, dont les logements ont été démolis.⁶ Peu après cette décision, le 5^e Tribunal administratif a annulé le projet de rénovation de Fener-Balat-Ayvansaray, un quartier historique et très ancien de la Corne d'Or. Les deux tribunaux ont fondé leurs décisions sur l'idée que ces projets allaient à l'encontre de l'intérêt général, des principes d'urbanisation et de planification et de la préservation des biens historiques et culturels. La décision sur Fener-Balat-Ayvansaray a également été motivée par le fait que le quartier et les relations sociales s'y nouant en résulteraient dévastés.

(III) La volonté politique nationale de démolir 6 millions de logements.

Cette décision, évoquée ci-dessus, présente un intérêt singulier, puisqu'elle a été prononcée presque en même temps qu'une déclaration publique du gouvernement central sur sa volonté d'accélérer et d'intensifier le modèle de restauration testé et appliqué auprès des communautés de Sulukulé, Fener Balat et d'autres quartiers où survivent les pauvres et les exclus. « L'opération de transformation urbaine en Turquie en 2012⁷ : Dans les conditions actuelles, avec la nouvelle loi récemment promulguée, 6 millions sur les 20 millions de logements existant en Turquie sont destinés à être démolis. Les dispositions législatives nécessaires pour accélérer les actions de transformation dans les zones de gecekondu ont été pourvues

NOTES

[5] Cabannes, Y. (coord.), Guimarães Yafai J., Johnson, C. (2010:6), *How people face evictions*, rapport de recherche final, DPU/UCL-BHSF, Londres, 174 pp.

[6] ERRC, Budapest, 2012.

[7] Aslı Sarıoğlu, *Displaced Women, Practices of urban transformation in Istanbul on the isolated effect of women's lives*, Mimar Sinan Fine Arts University, Istanbul. Communication présentée au séminaire international *City are us*, Université de Coimbra, CES, juin 2012.



par cette loi. Le droit aux réclamations d'opposition a été éliminé et l'autorisation d'engager des poursuites à l'encontre de ceux s'évertuant à empêcher les démolitions a également été créée. Istanbul sera la première ville où cette loi sera appliquée. Le ministre de l'Environnement et de l'Urbanisme, Erdogan Bayraktar, a accordé une interview au quotidien Ak am sur cette loi et explique leur projet d'envergure dans les termes suivants⁸ :

« Que va-t-il se passer maintenant, quel est votre plan d'action ?

Notre politique sera déployée à l'échelle nationale. Les villes seront reconstruites. Istanbul et Izmir sont la priorité... Notre objectif initial concerne 6 millions de logements. Tout d'abord, nous dirons aux propriétaires de démolir leurs maisons. S'ils ne le font pas, ils ne pourront pas y échapper. L'État sera le régulateur et exercera une pression à la baisse sur les prix. Tout comme nous l'avons fait avec le modèle «halk ekmeği» (du pain moins cher fourni par les pouvoirs publics)...

Il y aura des obstacles pendant la démolition...

« Nous avons une base légale solide. Nous prenons ce risque au nom de nos citoyens. Nous avons donné cette autorisation aux gouverneurs des villes. C'est très important. Lorsque les municipalités sont autorisées pendant la démolition, il peut y avoir des difficultés. La situation peut également être considérée comme une nécessité politique, et comme la police et les forces armées sont sous la tutelle du gouverneur, cette pratique sera plus efficace. »

Une question à débattre au Forum urbain mondial 2012

A l'heure actuelle, la situation est relativement assez polarisée et incertaine, ce qui constitue aussi une lueur d'espoir pour le futur.

D'un côté, les mouvements sociaux organisés n'ont jamais été aussi bien reliés, même si on peut encore faire bien plus. Une Campagne Zéro Expulsion soutenue par une vaste base sociale est en train d'être lancée. Cette campagne dispose de soutien international et surtout de l'Alliance internationale des habitants. De plus, et c'est là un élément nouveau, un Tribunal national a reconnu la violation du droit au logement à Istanbul et a déclaré la municipalité de Fatih coupable de violations du droit au logement.

D'un autre côté, les gouvernements centraux et locaux qui ont été réélus et jouissent d'une légitimité électorale sont en train d'intensifier le processus, en menaçant d'intervenir avec la police et l'armée pour soutenir un processus de démolition massif et dramatique, et implicitement pour punir ceux qui y opposent leur résistance. En outre, l'ONU Habitat a gardé le silence et n'a jamais mis en œuvre les recommandations de la mission indépendante AGFE. Par conséquent, cette institution donne *de facto* une légitimité au processus actuel, et un changement de position demeure incertain. Le fait de savoir si le droit au logement sera respecté à Istanbul au profit de la vaste majorité, y compris les pauvres, ou au contraire ouvertement violée par les puissants, constitue une question pertinente et ouverte pour un Forum Urbain Mondial qui entend explorer « le futur de la ville ».

NOTES

[8] www.habervitrini.com

Le Forum social urbain à Naples : une opportunité pour consolider les alliances et articulations des mouvements européens

CHARLOTTE MATHIVET ET VANESA VALIÑO / JUILLET 2012



Charlotte Mathivet est politologue, militante pour le droit au logement et le droit à la ville. Elle travaille à l'Aitec et pour le réseau international Habitat International Coalition (HIC).

Vanessa Valiño est directrice de l'Observatoire des Droits économiques, sociaux et culturels (DESC) de Barcelone et représentante au Conseil de HIC pour l'Europe.

Bien qu'elle ait une histoire et une organisation économique commune, l'Europe est cependant très diverse, avec plus de 120 langues parlées, et avec des réalités politiques, juridiques et socio-économiques bien distinctes. Plus que de regrouper et d'analyser les raisons communes qui affectent les peuples en Europe et les empêche chaque jour un peu plus de bénéficier réellement du droit au logement, on nous renvoie souvent à une vision sectorielle des différentes politiques nationales de logement.

Cela explique, en partie, la difficulté des mouvements sociaux à trouver des points de convergences et à organiser des espaces de rencontre pour débattre et construire



des alternatives au niveau européen ainsi qu'une véritable considération du logement comme un droit.

Cependant, au-delà des caractéristiques spécifiques propres à chaque pays, les politiques néolibérales mises en œuvre depuis les années 1980 ont eu des impacts très importants sur la reconnaissance et la protection du droit au logement dans tout le continent.

Dans cette période de « crise économique globale » perçue par nombre de mouvements sociaux comme une possible inflexion du système capitaliste, il est plus que jamais nécessaire d'adopter une stratégie d'articulation des mouvements et organisations sociales à l'échelle régionale européenne et mondiale. Nous devons lutter contre le recul de nos droits humains fondamentaux durement acquis comme sont le droit au logement, à l'éducation, à la santé, au travail, qui envahit l'Europe tout entière. Nous devons avoir conscience que la sectorialisation des causes des politiques d'austérité, le renvoi dos à dos entre les peuples dans le discours officiel d'organismes comme ceux de la Troïka (Fonds monétaire international, Commission européenne, Banque centrale européenne) ne font que servir les intérêts du système que nous combattons.

C'est pour cela que plus que jamais nous devons investir et construire des espaces propres à la société civile pour combattre, de manière articulée, les expulsions locatives, hypothécaires et des collectifs qui occupent des logements vacants, la destruction des maisons des quartiers populaires, la spéculation immobilière. Il est temps de revendiquer le droit des peuples au bien vivre, dans tous les territoires, en proposant des alternatives pour l'application réelle du droit au logement et du droit à la ville.

Le Forum Urbain Mondial de l'ONU Habitat, qui aura lieu à Naples en septembre 2012, a pour sujet « L'avenir urbain » (*The Urban Future*). Ce slogan consensuel et flou conditionne la réflexion autour d'une seule alternative d'avenir possible, évince de plus du débat le thème de la relation ville-campagne, sous entendant que le futur de l'humanité ne saurait être qu'urbain, et ne tient en aucun compte de la dimension de justice sociale dans les territoires. Les réseaux globaux, les organisations et mouvements sociaux qui défendent les droits liés à l'habitat ont construit des propositions alternatives qui remettent en cause les racines mêmes des problèmes rencontrés dans les villes comme dans les campagnes, critiquant aussi le tournant de plus en plus néolibéral de l'ONU Habitat.

Le Forum social urbain, dont la première édition s'était réalisée en mars 2010 à Rio de Janeiro, au Brésil, coordonné par les mouvements sociaux brésiliens et les réseaux internationaux tels que Habitat International Coalition (HIC) et l'Alliance Internationale des Habitants (AIH), se déroulera en septembre 2012 à Naples en Italie. Ce sera une opportunité importante pour dénoncer la hausse des prix du logement dans toute l'Europe, le retour des bidonvilles, la privatisation du parc social de logement, la recrudescence des expulsions notamment pour motif économiques, la criminalisation des mouvements sociaux ainsi que pour améliorer l'articulation des problématiques urbaines et rurales.

**Ritimo**

21 ter, rue voltaire – 75011 Paris

Tel : +33 (0)1 44 64 74 16

ISBN : 2-914180-47-0

Paris, Septembre 2012

Coordination et réalisation

Charlotte Mathivet

Traductrice

Nicole Forstenzer

Conception graphique et mise en page

Guillaume Seyral

Impression

Corlet

01 42 94 80 08

Droits de reproduction

La reproduction et/ou la traduction dans d'autres langues de ce dossier sont non seulement autorisées mais encouragées à la condition de mentionner l'édition originale et d'en informer Ritimo.

Couverture

Montage réalisé à partir de deux photos de Jean-Claude Mathivet

Les numéros déjà parus :

N°1/2008 : Europe pas sans toit

N°2/2010 : Les biens communs, modèles de gestion des ressources naturelles

N°3/2010 : Gouvernance de l'innovation et des nouvelles technologies,
le rôle de la société civile

N°4/2011 : Défis des Sociétés civiles en Afrique

N°5/2011 : Le pouvoir des entreprises Transnationales

N°6/2012 : Version actualisée : Les biens communs, modèles de gestion
des ressources naturelles (anglais et portugais)

L'Aitec en 2008 avait publié un dossier Passerelle intitulé « Europe pas sans toit », qui dressait un état des lieux de la situation du logement en Europe. En 2008, on parlait déjà de la crise et du logement avec notamment l'éclatement de la crise des subprimes. Quatre ans plus tard, il nous a semblé important de solliciter à nouveau certains des auteurs de la précédente publication, d'en contacter d'autres afin de montrer les effets dévastateurs de cette « crise » sur les habitant-e-s et leur cadre de vie.

A travers une analyse critique de la crise, en l'abordant à la fois sous l'angle du logement et sous l'angle européen, nous espérons avoir évité l'écueil du poncif – alors que le terme est omniprésent dans les discours médiatique et politique, et relevé le double pari que nous nous étions donné, à savoir : mettre la question du logement au centre de l'analyse sur la crise et déconstruire le discours dominant sur les raisons de la crise.

Charlotte Mathivet a coordonné ce numéro *Passerelle*. Elle est politologue, militante pour le droit au logement et le droit à la ville. Elle travaille à l'Aitec et pour le réseau international Habitat International Coalition (HIC).

L'Aitec (Association Internationale des Techniciens, Experts et Chercheurs) est un réseau de militants, professionnels, chercheurs engagés dans les luttes sociales. L'Aitec participe à la construction d'une expertise ancrée dans les luttes sociales et à la formulation de propositions alternatives pour la protection et la garantie des droits fondamentaux.



L'Aitec est co-éditeur
de ce *Passerelle*



La Coredem est un projet
mené en collaboration
entre la FPH et Ritimo

Prix : 10 euros ISBN : 2-914180-47-0