

# 2001

# PLUS



**Veille internationale**

**LE LOGEMENT SOCIAL  
DANS QUATRE MÉTROPOLES  
EUROPÉENNES :  
LONDRES, ROME, BERLIN ET BARCELONE.  
LE RÔLE DES ASSOCIATIONS**



# PRÉSENTATION

## SOMMAIRE

<b>PRÉSENTATION</b>	1
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE AU DOSSIER</b> <i>Sébastien Maujean</i>	5
<b>LE LOGEMENT SOCIAL DANS LA MÉTROPOLÉ EUROPÉENNE : LE RÔLE DES ASSOCIATIONS</b> <i>Yann Maury</i>	9
<b>PARTIE I : VERS UN MODÈLE DOMINANT DU LOGEMENT SOCIAL EN EUROPE ?</b>	11
1. Un faisceau de tendances communes	11
2. Quelques illustrations significatives des évolutions nationales	15
<b>PARTIE II : APPROCHE COMPARÉE DE QUATRE MÉTROPOLÉES EUROPÉENNES : LONDRES, ROME, BERLIN ET BARCELONE</b>	23
Le repérage d'événements déclencheurs	23
<b>A. LONDRES : CAPITALE DU DROIT AU LOGE- MENT OPPOSABLE ET DÉLÉGUÉ</b>	27
1. Londres, "Ville globale"	27
2. Principales caractéristiques du logement à Londres	28
3. La problématique du "social rentable"	30
4. Le service du logement temporaire	40
<b>B. ROME : UNE MÉTROPOLÉ SOUS HAUTE TENSION LOCATIVE</b>	47
1. Le démenbrement de la composante "logement public" de l'État providence italien	47
2. La coopérative d'auto-construction "Vivere 2000", ou l'émergence d'une économie du recyclage urbain	49
<b>C. BERLIN : LES LOCATAIRES FACE À LA PRIVATISATION DES LOGEMENTS COMMUNAUX</b>	55
1. Introduction et problématique	55
2. Le contexte berlinois	55
3. L'arrivée de nouveaux acteurs	60
4. La mobilisation des locataires	63
5. Conclusion : une victoire pour les locataires ?	65
<b>D. LE LOGEMENT POPULAIRE À BARCELONE : UN OUBLI DANS L'AGENDA LOCAL ?</b>	67
1. Barcelone : un État-nation dans la ville	67
2. Les squats de Sant Andréu : chronologie d'un événement et analyse du jeu d'acteurs	75
<b>CONCLUSION : VERS UNE ÉCONOMIE DU RECYCLAGE URBAIN ?</b>	83
<b>REMARQUES CONCLUSIVES</b> <i>Sébastien Maujean</i>	85

Après plusieurs numéros consacrés aux transports, cette nouvelle publication de 2001 Plus s'intéresse au logement social en Europe – et plus particulièrement au rôle des associations dans sa construction et sa gestion.

Écrite par **Yann Maury**, enseignant-chercheur à l'École Nationale des Travaux Publics de l'État (ENTPE), cette analyse comparée de quatre métropoles (Londres, Barcelone, Rome et Berlin) s'appuie sur un programme de recherche mené sur ce thème depuis plusieurs années et sur les conclusions d'un colloque tenu à Lyon en avril 2005\*. Si l'accent est plutôt mis sur l'accès au logement des populations les plus défavorisées (sans-abri, migrants, salariés précaires, etc.), c'est d'une certaine manière l'ensemble de la problématique du logement social que l'auteur questionne, à l'échelle des pays européens, par l'observation du rôle croissant des acteurs non institutionnels dans sa production et sa prise en charge.

Le dossier part du constat de la crise du logement social en Europe. Cette crise n'est pas seulement due à un certain désengagement de l'État ou à ce que Yann Maury considère être un « épuisement » du modèle de production ou de mise à disposition qui lui est propre. Elle provient aussi de la difficulté à faire tenir ensemble trois types de situations ou d'enjeux somme toute très différents.

Un premier enjeu tient à ce qu'une large partie des ménages à revenus moyens ou modestes aspire à être logée dans de meilleures conditions et à des prix moins élevés. Un deuxième problème réside dans la situation des populations immigrées, défavorisées, ou à statuts précaires, pour lesquelles le coût du logement constitue une contrainte vitale. Enfin, une troisième situation est celle des personnes sans-abri ou à la recherche d'un hébergement temporaire pour lesquelles la question d'un « droit au logement minimal » peut être posée. Au travers des exemples étrangers qu'il présente, c'est la question implicite de la pertinence d'un « modèle unique » de logement social que pose en définitive le texte de Yann Maury.

Même si les expériences de Londres, Berlin, Barcelone et Rome sont riches d'innovations et de résultats intéressants, il nous a donc semblé utile de les réinscrire dans le cadre plus général des recherches comparatives consacrées aux politiques de logement en Europe. C'est l'objet de l'Introduction générale au dossier et des Remarques conclusives rédigées par **Sébastien Maujean**, chargé de mission au CPVST, qui s'interrogent sur les apports et les limites des approches du logement social et de son évolution, en termes de « modèles d'intervention publique ».

La situation française, notamment après la récente loi de cohésion sociale, ne correspond pas nécessairement aux évolutions constatées dans d'autres pays européens. Si l'analyse des expériences étrangères n'en reste pas moins stimulante, ce n'est sans doute pas directement pour les « solutions » qu'elles proposent (lesquelles sont difficilement « détachables » de leurs contextes nationaux) mais plutôt pour leur capacité à introduire dans des débats – souvent passionnés, sur ce thème – une distance et un renouvellement indispensables.

Jacques Theys,  
Responsable du Centre de Prospective  
et de Veille scientifiques et technologiques

\* Colloque dont les actes ont été publiés en 2006 par le CERTU sous le titre *Faut-il réinventer le logement social et populaire en Europe ? Le rôle des associations.*

**Nota bene :** Comme pour tous les 2001 Plus, les textes publiés dans ce document n'engagent que leurs auteurs.



# INTRODUCTION GÉNÉRALE AU DOSSIER

Sébastien Maujean, CPVST

« Ainsi pour juger lesquelles de ces lois  
sont les plus conformes à la raison,  
il faut les prendre toutes ensemble  
et les comparer toutes ensemble ».

Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, livre XXIX, chapitre 11

Ce numéro nous livre un travail à la fois modeste et ambitieux. Modeste car les quatre études de cas qui le composent cherchent avant tout à nous familiariser avec quatre situations locales dont l'analyse spécifique l'emporte par conséquent sur la discussion générale. Ambitieux car, ce faisant, l'auteur, Yann Maury, ne renonce pas pour autant à un certain type de modélisation. En s'intéressant plus particulièrement au rôle des associations, il entend saisir « par le bas » la mise en tension du couple « État-marché » qui, selon ses hypothèses, caractérise l'ensemble des politiques de logement social menées aujourd'hui en Europe.

Afin d'aider à ce projet de mise en perspective du « général » (l'avenir du logement social en tant que pilier de l'État providence) par le « particulier » (les modalités locales de production et de gestion de l'habitat social), il nous semble donc nécessaire d'évoquer les grandes pièces du débat auquel contribue, selon nous, un tel travail. Que le spécialiste pardonne le schématisme de ces rappels. Que le lecteur novice ne s'arrête pas à leur semblant d'aridité.

## RECONNAISSANCE ET AMBIVALENCE DU RÔLE DES ASSOCIATIONS DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT

Dans les années 80, une « nouvelle question sociale »<sup>1</sup> émerge en France dans le domaine du logement. Le désengagement de l'État de la production de logements se conjugue avec l'élargissement de la crise économique. Il ne s'agit plus seulement de réintégrer une population laissée à l'écart du progrès social : c'est l'ensemble du système d'accès à l'habitat et de maintien dans le logement qui pose problème<sup>2</sup>. A la faveur de plusieurs circulaires ministérielles, un certain nombre d'associations – issues majoritairement du secteur de l'accompagnement social – se

positionnent en ressource auprès des demandeurs en grandes difficultés. Soutenues par l'État et quelques collectivités locales, elles mettent en place les premiers fonds « d'aide aux impayés de loyers » et « d'aide au relogement et de garantie », développent les premières expériences de sous-location associative et de baux glissants, et participent à la création des « Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées ». Gagnant – au-delà des réseaux traditionnels de l'action sociale – le statut de « partenaire » des représentants locaux de l'État, des élus locaux et des bailleurs sociaux, elles acquièrent avec la loi Besson du 31 mai 1990 une reconnaissance officielle d'acteurs de la politique publique du logement.

Entre délégation publique et prestation privée, ces structures sont à la fois fortement dépendantes des cadres institutionnels<sup>3</sup> (financements, formulation des objectifs et des critères d'action) et garantes d'une forme d'autonomie locale dans l'exercice de leurs missions, que celles-ci consistent à jouer le rôle de « tiers » (médiation sociale entre le bailleur et le locataire), de « maître d'œuvre » (gestion de centre d'accueil ou d'hébergement) ou d'« opérateur » (acquisition, réhabilitation ou construction de logement à vocation « très sociale »). Rapporté à l'architecture globale du système national d'aide au logement, ces agencements inédits émergent aux limites des découpages traditionnels de l'action publique (secteur du logement/secteur social ; secteur public/secteur privé) et alimentent un débat persistant quant à la cohérence, l'efficacité et, au final, l'avenir du « réseau de politiques » caractérisant ce système.

## LES « POLITIQUES SOCIALES » DU LOGEMENT PRÉFIGURENT-ELLES UN CHANGEMENT DE CAP DE LA POLITIQUE DU « LOGEMENT SOCIAL » ?

La prise en charge locale et individualisée des « personnes défavorisées » constitue-t-elle un « réajustement à la marge » ou faut-il y voir une remise en cause du système de production et de gestion du logement social ? La confrontation durable de la politique du logement au

1 Cf. R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995 ou encore P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État providence*, Paris, Seuil, 1995.

2 R. Ballain et E. Maurel, *Le logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ?*, Paris, Éditions de l'Aube, 2002.

3 L. Bertrand et N. Houard, « L'acteur associatif dans les politiques françaises du logement des personnes défavorisées » in *Actes du colloque « De l'intérêt général à l'utilité sociale ? La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne »*, Paris, L'Harmattan, 2006.

traitement des phénomènes de marginalisation sociale suscite-t-elle une adaptation pragmatique des dispositifs locaux ou conduit-elle – sous une double contrainte économique (« désolvabilisation » des ménages, hausse des taux d'intérêt, désinflation) et politique (réforme des circuits de financement) – à un remaniement profond des objectifs et instruments en vigueur ? Le modèle « universaliste »<sup>4</sup> destinant le logement social au plus grand nombre continuerait-il à prévaloir ou connaissons-nous, au contraire, un remplacement systématique du principe égalitaire par une logique de sélectivité selon laquelle la protection sociale doit bénéficier en priorité aux plus démunis ?

## UN DÉBAT ET DES ANALYSES NOURRIS PAR DEUX CONCEPTIONS OPPOSÉES DE L'AIDE PUBLIQUE

Invitée à évaluer le caractère novateur et l'« efficacité » des pratiques associatives menées en matière d'habitat social, au titre de la « décentralisation », de la « territorialisation » des politiques publiques, de l'« individualisation » des prestations sociales ou de la mise en œuvre locale du « partenariat public/privé », la recherche a des difficultés à rompre avec le clivage qui sous-tend cette demande. Un bref tour d'horizon des analyses françaises consacrées à l'évolution des politiques du logement suffit en effet pour voir s'opposer deux conceptions concurrentes de l'intervention publique<sup>5</sup>. Une première s'ancre dans une vision individualiste des droits sociaux et requiert la formation d'un « État-service » agissant au plus près des problèmes et besoins « réels » des usagers. Une seconde défend le modèle traditionnel de l'État providence garant de droits collectifs et de prestations « égales pour tous ».

Prise en étau entre ces deux conceptions, l'interprétation de dispositifs « hybrides » comme ceux émergents dans le champ du « logement très social » semble elle-même condamnée à se rabattre sur l'une ou l'autre de ces perspectives. Les analyses conduisant à relativiser la portée institutionnelle ou économique de telles expériences servent ainsi, selon les cas, à minimiser leur degré d'autonomie (il s'agit de dispositifs périphériques délégués par l'État providence) ou à détourner le feu de la critique (il ne s'agit que de solutions pragmatiques sans préjugé idéologique). Les analyses insistant au contraire sur leur forte singularité permettent quant à elles d'ériger ces pratiques en menace (il s'agit d'expériences inédites de sous-traitance cédant à l'arbitraire des logiques d'assistance dont l'État providence doit plus que jamais se prémunir) ou d'en faire des modèles (il s'agit d'expériences-pilote dont les principes innovants sont appelés à guider la modernisation de l'ensemble des prestations sociales, dont le logement).

Régulièrement convoquée à l'appui de l'un ou l'autre de ces points de vue, la recherche comparative menée à l'échelle européenne reproduit-elle pour autant cette opposition ? Et si non, qu'apporte l'examen parallèle des situations nationales caractérisant l'action des différents opérateurs du logement (cf. *figure n° 1 infra*) ?

## L'AVENIR DES POLITIQUES NATIONALES DE LOGEMENT VU PAR LA RECHERCHE EUROPÉENNE

La littérature internationale consacrée aux politiques de logement est relativement fournie. Par contraste avec la production française, elle accorde une place importante aux travaux comparatifs, lesquels sont généralement classifiés en trois types d'approches : « convergentes », « empiriques » et « divergentes »<sup>6</sup>.

- Les approches dites « convergentes » testent, et la plupart du temps vérifient, la robustesse des tendances communes aux différentes politiques nationales. L'accroissement du rôle des institutions sans but lucratif s'accorde aux évolutions de fond les plus couramment exhibées, parmi lesquelles figurent :
  - un désengagement progressif de l'État, doublé d'un recours croissant aux opérateurs et marchés privés ;
  - un processus de décentralisation des responsabilités ou du moins de territorialisation des instruments des politiques du logement ;
  - un recul des aides à la pierre, doublé d'un renforcement des aides à la personne ;
  - un phénomène de concentration des aides sur les ménages défavorisés ;
  - une amplification des mécanismes de soutien à l'accession à la propriété ;
  - une réorientation des aides à la construction vers les aides à la rénovation.

Dans cette première perspective, l'avenir du logement social semble indexé sur celui de l'État providence. Comme le pointe un chercheur invité à se prononcer sur l'évolution des politiques d'habitat social en Europe<sup>7</sup>, ceux qui pensent que l'État providence est en train de disparaître portent un diagnostic pessimiste tandis que ceux qui attendent sa modernisation voient dans la privatisation des circuits de financement du logement et dans le ciblage des aides publiques des indices encourageants. En un certain sens, ces analyses reproduisent donc le clivage relevé plus haut : si un modèle (social, libéral, social-libéral, etc.) doit émerger d'un tel faisceau de tendances, c'est aussi, et peut-être surtout, pour permettre à son analyste de faire porter la critique ou de prôner telle ou telle réforme.

4 P. Zittoun, *La politique du logement 1981-1995 : transformations d'une politique publique controversée*, Paris, L'Harmattan, 2001.

5 J.-M. Weller, « Une controverse au guichet : vers une magistrature sociale ? », in *Droit et Société*, n° 44-45, 2000.

6 Pour une recension critique de ces trois types d'approche comparative, voir V.R. Milligan, « How different? Comparing housing policies and housing affordability consequences for low income households in Australia and the Netherlands », Thèse de doctorat, 2003, Pays-Bas, Université d'Utrecht, 293 p.

7 H. Priemus, « Recent Trends in European Social Housing », in *Social Housing in Europe 2000*, International Workshop, Institute of Sociology, Academy of Sciences of the Czech Republic, Prague, ed. by Martin Lux, 2000, 89 p.

Figure n° 1 : Statut et missions des opérateurs du logement social dans six pays européens

	France	Royaume Uni	Allemagne	Pays-Bas	Italie	Espagne
<b>Statut des opérateurs</b>	OPHLM, OPAC, ESH, SEM; SACI, sociétés coopératives ; fondations ; AFL ; promoteurs privés (sur le PLS)	Collectivités locales ; Associations de logement (« Housing Associations », organismes non lucratifs de droit privé)	Associations de logement (organismes non lucratifs de droit privé) ; coopératives ; promoteurs privés	Associations de logement (« woning corporaties », organismes non lucratifs de droit privé)	IACP (« Istituto Autonomo per le Case Popolari », établissements publics) ; établissements publics nationaux et locaux ; coopératives privées	Etablissements publics et sociétés anonymes locaux ; coopératives de construction privées
<b>Missions</b> (construction, aménagement et accession)	- Construction ; démolition ; - Acquisition foncière ; - Maintenance et réhabilitation du parc existant ; - Aménagement des espaces collectifs ; - Accession à la propriété ; - Renouvellement urbain					
<b>Missions sociales</b> (DAL, mixité sociale, accompagnement social)	- Accompagnement social - Mixité sociale - DAL (non opposable mais à valeur constitutionnelle - Décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995)	- Accompagnement social (« Housing Plus ») - Soutien aux communautés (au sens ethnique) - DAL (reconnu par le « 1996 Housing Act » ; opposable)	- Accompagnement social - Mixité sociale - DAL (non opposable mais reconnu par les lois fondamentales de certains Länder)	- Accompagnement social - DAL (non opposable mais inscrit dans la Constitution)	- Accompagnement social - DAL (non opposable mais à valeur constitutionnelle)	- Accompagnement social - DAL (non opposable mais inscrit dans la Constitution)
<b>Qui pilote les opérateurs?</b>	- Etat - Collectivités territoriales	- Etat - « Housing Corporation », organisme public sous tutelle étatique	- Etat - Länder - Municipalités	- Etat - Régions - Collectivités territoriales	- Régions - Fédération nationale des IACP (ANIACP)	- Régions
<b>Qui évalue les opérateurs?</b>	Etat	- « Housing Corporation » - qualité des services aux locataires - « Audit Commission » - inspection des activités des associations et des établissements municipaux - « National Audit Office » - contrôle des dépenses des associations et rapport au Parlement	- Länder (chambres régionales des comptes) - Système d'autoévaluation des bailleurs (par un groupe indépendant du conseil d'administration)	- Ministère du logement - Fédérations de logement social	- Observatoire national des conditions d'habitation	- Régions
<b>Parc locatif social (*)</b>	17%	20%	6%	36%	6%	2%
<b>Parc locatif social (en milliers de logements)</b>	Etablissements publics : 2.435 établissements privés : 1.785 coopératives : 14	associations de logement : 1.643 collectivités locales : 3.684	2.444	2.464	établissements communaux ou régionaux : 66 Etat : 103 IACP : 662	établissements publics : 6 établissements communaux ou régionaux : 144
<b>Production de logements sociaux (**)</b>	12%	14%	13%	17%	n.d.	n.d.
<b>Evolution des aides à la pierre (***)</b>					n.d.	n.d.
<b>Année 1991</b>	73	150	68	282		
<b>Année 1998</b>	58	105	62	48		
<b>Année 2001</b>	59	144	34	47		

\* : en % du parc de logements ; \*\* : en % des logements terminés, année 2000 ; \*\*\* : en euros par habitant

Sources : Observatoire européen du logement social (1996, 2005) ; Statistiques sur le logement dans l'UE (2004)

in ENA, « Les opérateurs du logement social », *Rapport du groupe 6*, Séminaire 2004-2006, Paris, 2005.

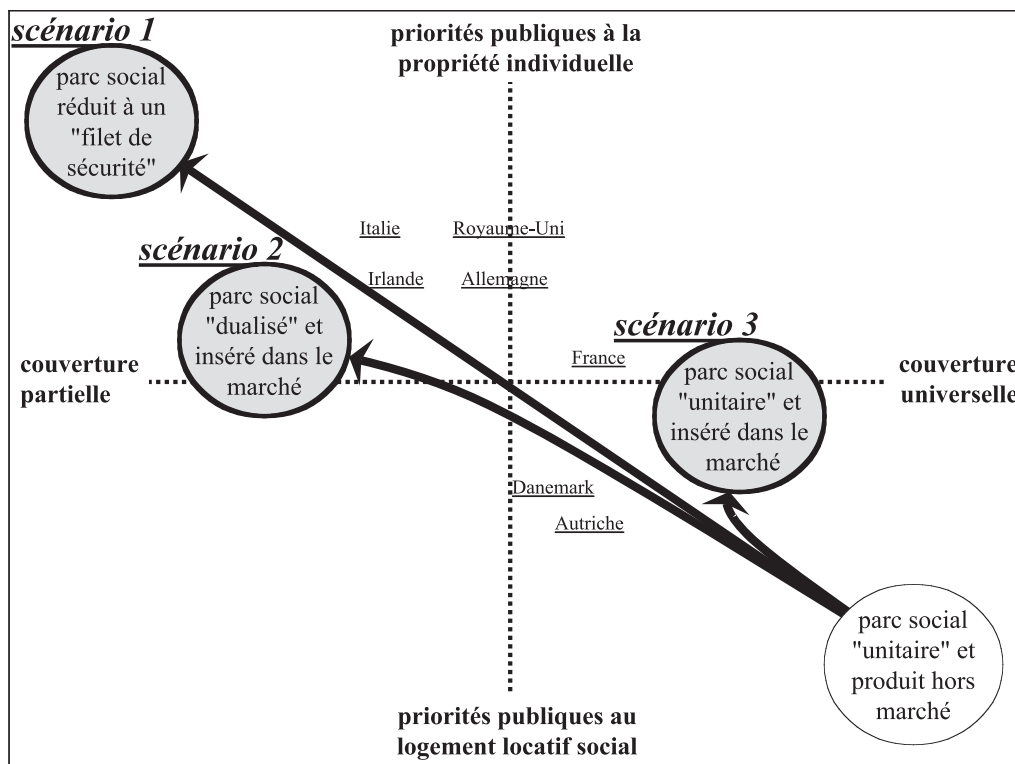
- En privilégiant la singularité des expériences locales, comme des cadrages nationaux, les approches dites « empiriques » conduisent quant à elles au *statu quo*. Les contextes institutionnels nationaux se ressemblent si peu et leur degré de différenciation interne se révèle parfois si important que les comparaisons aboutissent, soit à des contradictions apparentes, soit à de fausses similitudes. Selon les cas, la montée en puissance du « droit au logement » se traduira, par exemple, par une avancée ou un retrait des dispositifs

s'en réclamant. Contradiction apparente car suivant que les politiques publiques sont considérées comme la source des droits pourvus par la collectivité (obligation de moyen) ou la conséquence des droits exercés par l'individu (obligation de résultat), le droit au logement n'impose pas la même garantie de recours : à des dispositifs de soutien ou au juge. Et pour ce qui est, autre exemple, de la substitution des aides à la pierre par les aides à la personne<sup>8</sup>, c'est une évolution qui masque deux processus d'intensité voire de direc-

8 Cf. S. Wilcox, « More apparent than real? The decline of bricks and mortar subsidies », communication au colloque de l'ENHR (*European Network for Housing Research*), Reykjavik, 2005.



Figure n° 2 : Rôle et place du parc social vis-à-vis des marchés du logement : trois modèles de trajectoires



Source : D'après Harry Van der Heijden, "Social Rented Housing in Western Europe: Developments and Expectations", *Urban Studies*, 2002, vol. 39, n°2, pp. 327-340 et Liana Giorgi, "The housing dimension of welfare reform", *Rapport final du projet de recherche européen EUROHOME-IMPACT*, Vienne, ICCR, 2003. Pour une présentation des modèles de référence, voir M. Harloe, *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford, Blackwell Publishers, 1995 ainsi que J. Kemeny, *From Public Housing to the Social Market*, London, Routledge, 1995.

tion différente selon les pays : une baisse des investissements dans la construction neuve et/ou un déclin dans le niveau de subventionnement du logement social au profit des aides aux ménages à bas revenus. Donc, fausse similitude.

- Mais l'approche la plus convaincante nous semble procéder d'une voie intermédiaire qui fait l'hypothèse de la **divergence**. Les recherches comparatives y contribuant adoptent une posture plus nuancée qui consiste, pour le dire schématiquement, à construire des typologies. Chacun de ces travaux explore un petit nombre de trajectoires différenciées figurant, à leur sens, la diversité plus ou moins grande des réponses politiques envisageables, compte tenu des histoires et des économies nationales. Dans cette perspective, des mouvements similaires dans la conception de l'État providence – comme le recul du soutien à la fourni-

ture d'une offre adaptée au profit des aides visant à solvabiliser la demande ou comme le passage d'une fonction « productive » à une fonction de « régulation » – sont susceptibles de donner lieu à des cheminements différents selon les contextes<sup>9</sup>. Et si l'on observe, dans toute l'Europe, une tendance au renouvellement du « style » de l'intervention publique dans le domaine du logement et de l'aide sociale<sup>10</sup>, il ne convient ni de conclure à une convergence vers un modèle unique ni de présenter certaines évolutions comme des passages obligés<sup>11</sup>.

### COMMENT MODÉLISER LES TRAJECTOIRES DIVERGENTES DU PARC LOCATIF SOCIAL ?

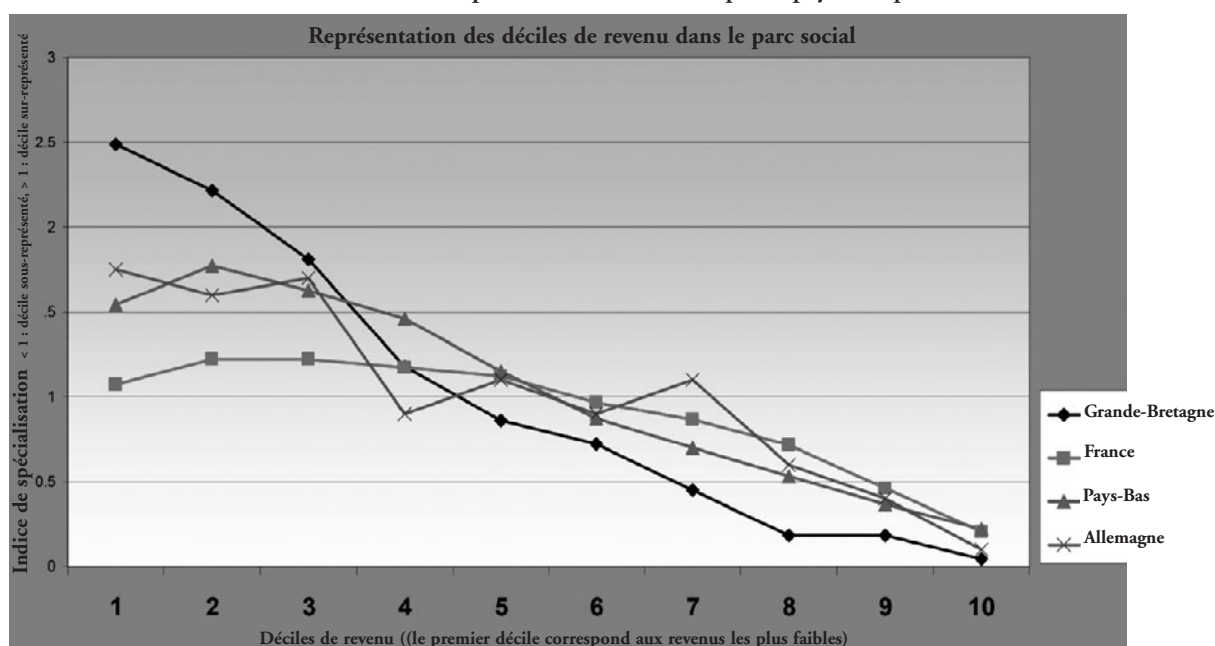
Une illustration de ce courant de littérature est donnée dans le graphique suivant (voir **figure n° 2**). Trois scé-

9 Voir l'usage extensif (économique, historique, institutionnel, etc.) qui est fait, à ce propos, de la notion de « dépendance de sentier » (« *path dependency* »).

10 Cf. J. Doherty, *L'évolution du rôle de l'État : l'intervention de l'État dans le domaine de l'aide sociale et du logement*, Observatoire européen sur le sans-abrisme, 2003, 56 p.

11 Voir à ce sujet M. Blanc, « The changing role of the state in french housing policies: a roll-out without roll-back? », *European Journal of Housing Policy* 4 (3), 2004, pp. 283-302. Consacré à l'analyse de la trajectoire suivie par les politiques françaises de logement social, cet article conclut à une « réorganisation » de l'État (« *State roll out* ») opérée sans véritable « recul » préalable (« *State roll back* ») – et ce contrairement à la séquence « convergente » (fordisme-libéralisme-« troisième voie ») proposée par Peck et Tickell (cf. Peck & Tickell, « Neoliberalizing space », *Antipode*, n° 34, 2002).

Figure n° 3 : Une mesure partielle des caractères « dual » et « résiduel » du parc locatif social dans quatre pays européens



Source : Stephens et al., *Social Market or Safety Net? British Social Rented Housing in a European Context*, Bristol, Policy Press, 2002.

narios y sont représentés, qui explicitent les différents rôles et positions que les politiques publiques sont susceptibles de conférer au parc locatif social. La construction de ces trajectoires procèdent d'une analyse croisée des styles d'intervention publique et des mécanismes de croissance des marchés du logement.

Attardons-nous sur la direction initiale prise par les trois flèches de ce diagramme. La diagonale qui les supporte prend d'abord acte d'une dynamique commune : le passage d'un modèle productif de masse, conçu en situation de pénurie, à un contexte marqué par le recul des logiques patrimoniales. Sous l'effet conjugué d'une bipolarisation des statuts d'occupation (« locatif social » versus « accession à la propriété ») et d'une volatilité croissante des mécanismes de formation des prix (montée en puissance des « logiques de marché »), la justification de l'action publique s'est peu à peu modifiée. L'enjeu économique n'est plus de faire face à une « crise globale de l'offre » mais de rationaliser un système souffrant d'une « inadéquation profonde entre des produits et des demandes localisées ». S'ensuit une divergence croissante des différentes places qu'il est envisageable de réserver au parc social. Selon que les politiques publiques ambitionnent tel ou tel type d'inflexion, trois stratégies principales conduisent ici à trois scénarios.

La réponse du **premier scénario** vise à renforcer les logiques concurrentielles dans le but d'assurer le bon fonctionnement et la fluidité du marché du logement. Soustrait à ce dernier, le parc social consiste en un segment résiduel institué en « filet de sécurité », et ce au bénéfice des plus bas revenus. En l'absence de soutien spécifique au marché locatif, la demande s'oriente ici nettement vers l'accession à la propriété.

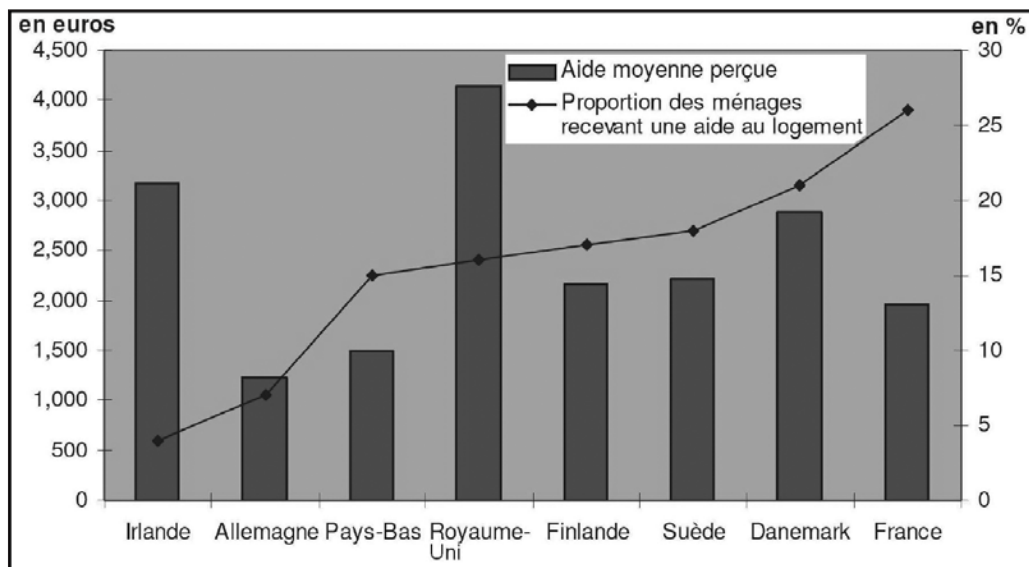
Dans les deux autres modèles, la politique du logement vise au contraire à neutraliser les avantages concurrentiels des différents segments par le biais d'aides croisées. La stratégie de régulation se déploie de sorte que la compétition entre « marché de la propriété » et « marché locatif » acquière un caractère « vertueux » (stabilité, qualité du logement) et n'exclue pas de fait leur complémentarité. Suivant que la demande et les aides publiques se tournent vers l'individuel (propriété privée, droits spécifiques) ou le collectif (locatif aidé, couverture universelle), le parc social fonctionnera alors de façon plus ou moins « duale » ou « unitaire » (cf. **figure n° 3**). Les **scénarios numérotés deux et trois** illustrent ces deux cas respectifs : soit un parc locatif dont une part résiduelle, à vocation « très sociale », échappe aux critères concurrentiels de gestion ; soit un parc locatif soutenu comme un tout dans ses objectifs de continuité résidentielle, voire de mixité sociale.

Positionner les différents pays européens (**figure n° 4 infra**) dans le plan de cette analyse requiert de solides investigations préalables. L'exercice est d'autant plus difficile qu'il impose de faire se coïncider deux « métriques » différentes : celle qui mesure la distance des situations nationales à trois modèles théoriques, et celle estimant l'écart qui les sépare les unes des autres. Pour toutes ces raisons, la distribution proposée plus haut n'a évidemment qu'une valeur illustrative.

Plus « fertile » en revanche est la discussion qui cherchera, pour chaque situation nationale, à cerner la nature et peser l'intensité des forces s'exerçant en direction de tel ou tel modèle. Or c'est à cette discussion, précisément, que le travail d'enquête auquel se livre ici **Yann Maury** nous semble à même d'apporter de riches éclairages.



Figure n° 4 : Une évaluation possible du niveau de couverture des aides au logement



Source : Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement (2000).

Deux grandes parties rythmeront cette contribution. La première reviendra sur le faisceau de tendances à mettre au crédit de l'hypothèse convergente. En guise d'illustration, un premier tour d'horizon exposera ainsi quelques-unes des tensions significatives s'exerçant sur le secteur locatif social dans six pays européens. Dans une seconde partie, quatre études de cas plongeront alors le lecteur dans le détail concret des enjeux et dispositifs à l'oeuvre sur le terrain politique, économique

et social de quatre métropoles. Mêlant la description à l'examen critique, l'auteur discutera la teneur – aussi bien que les implications – des diverses expériences menées à Londres, Rome, Berlin et Barcelone. Cette analyse réservera un sort privilégié aux « jeux d'acteurs » et, par là même, mettra en lumière ce qui conduit (autorise) à parler, à propos d'autant de « solutions locales », tantôt d'« innovations », tantôt de « mises en difficulté ».

---

**LE LOGEMENT SOCIAL  
DANS LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE :  
LE RÔLE DES ASSOCIATIONS**

**— LES EXEMPLES DE LONDRES, ROME, BERLIN ET BARCELONE —**

**YAN MAURY,**  
docteur d'État en Science politique  
(ENTPE)



# PARTIE I :

## VERS UN MODÈLE DOMINANT DU LOGEMENT SOCIAL EN EUROPE ?

L'observation des politiques publiques ainsi que celle des grands acteurs du logement social en Europe [cf. **tableau n°1**] – qu'il s'agisse des bailleurs sociaux<sup>1</sup> ou des associations<sup>2</sup> – conduit au constat de tendances communes et permet de faire l'hypothèse de l'émergence d'un « modèle dominant » du logement social en Europe<sup>3</sup>.

Comme le suggèrent certains auteurs<sup>4</sup>, il semble en effet que l'on passe progressivement de trajectoires nationales spécifiques à une convergence des modèles de développement du logement social à l'échelle européenne<sup>5</sup>. Cette convergence emprunte beaucoup au « paradigme libéral »<sup>6-7</sup>, avec comme composante majeure la déréglementation du logement social public, la réintroduction des règles de marché et une intervention croissante des acteurs décentralisés.

On peut également formuler l'hypothèse que ce paradigme est producteur d'effets liés à la dynamique de l'intégration européenne.

### I. UN FAISCEAU DE TENDANCES COMMUNES

Quatre principales tendances communes peuvent être inventoriées.

1. *Première tendance* commune, le mode de gouvernement et de pilotage des politiques publiques du logement

social s'est radicalement transformé. Plus précisément, leur administration est partout renvoyée à la **sphère locale** : régions autonomes, communautés de communes et d'agglomérations... Elle s'accompagne symétriquement d'un fort retrait des États. Ces derniers se bornent désormais à fixer le cadre législatif général d'un droit au logement formel qui peut, le cas échéant, figurer parmi les grands principes constitutionnels (par exemple en Espagne). En France, ce principe a également « valeur » constitutionnelle... La *sphère locale* est désormais devenue en Europe, maîtresse d'ouvrage des politiques publiques du logement [cf. **tableau n° 2 ci-après**].

Observons toutefois que ce reformatage institutionnel en cours entre les États et les acteurs locaux, désormais investis de compétences productives et opérationnelles dans ce secteur d'activités, ne signifie pas nécessairement une perte d'influence significative de l'acteur étatique. Ce dernier peut en creux ou sur des domaines de compétence plus régaliennes, maintenir son rang et peser très fortement sur le jeu des acteurs locaux.

Pour illustration, lorsque le gouvernement travailliste britannique décide en 2000 dans son *Livre vert*, « *A decent home for all* », du transfert massif des patrimoines de logements sociaux des municipalités (*local authorities*) en direction des *Housing associations* – associations de logements issues dans les années soixante du « *non profitable and voluntary sector* »<sup>8</sup> (secteur bénévole), il légitime

Tableau n° 1 : Nombre de logements sociaux pour 1 000 habitants en Europe

Espagne	Italie	Allemagne	France	G-B	Suède	Pays-Bas
3	16	30	48	71	105	149

Source : DGHUC, 2004.

1 Cf. Congrès CECODHAS (Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social), Paris, 2000.

2 Cf. Yan Maury (sous la direction de), *Faut-il réinventer le logement social en Europe ? Le rôle des associations*, éditions du CERTU, collection « Débats » n° 47, « Aménagement et urbanisme », mars 2006.

3 Le modèle est un « idéal-type » (Weber), « un guide pour élaborer des hypothèses [...]. C'est un ensemble de concepts intégrés indispensables pour saisir le réel [...]. Chercher à comprendre un phénomène social, c'est s'en faire une représentation, à la fois simplifiée et cependant respectueuse de sa complexité ». Cf. Boudon et al., *Dictionnaire de sociologie*, Larousse, 2003. De même, « la fonction opératoire d'un modèle s'affirme aussi bien dans ce que nous apprend son écart que sa proximité aux données observées ». Cf. J.-C. Passeron et al. in *Le modèle et l'enquête*, EHESS, 1995, p. 10.

4 Balme, Faure & Mabileau, *op. cit.*, p. 26

5 « Dépendance au chemin emprunté ». Cf. *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sc. Po., 2004, pp. 318 et suiv.

6 Cf. Congrès du CECODHAS (Paris, octobre 2000). Cf. Yan Maury, « Europe : quand le logement social devient un marché », *Pouvoirs locaux*, juin 2001 et « Logements sociaux et populaires : tendances et expérimentations en Europe », *ibid.*, mars 2006 et *Le Monde de l'Économie*, février 2001 et 13 septembre 2005. Lire également « International workshop social housing policy », CECODHAS, février 1999 et l'article de H.V. der Heijden, « Social housing in the European union: an international comparison », p. 117.

7 V. Sala Pala, « Europe : le logement social saisi par le marché », in Dossier « La ville solidaire », Y. Maury (sous la direction de), *Pouvoirs Locaux*, juin 2000.

8 Cf. nos développements ultérieurs dans le chapitre consacré à Londres.

Tableau n° 2 : Parc locatif social et statut du propriétaire (en milliers de logements)

	Communes ou régions	État <sup>10</sup>	Organismes publics	Organismes privés ou associatifs	Coopératives	Total
Allemagne	–	–	–	2 444	–	2 444
Espagne	114	–	6	–	–	120
France	–	–	2 435	1 785	14	4 234
Italie	66	103	662	–	–	831
G-B	3 684	–	–	1 643	–	5 327
Pays-Bas	–	–	–	2 464	–	2 464

Source : DGUHC, 2004.

tout à la fois le désengagement des acteurs public dans ce secteur, tout en imposant de nouvelles règles du jeu aux acteurs locaux qui devront s'en saisir.

De même, la loi organique du 11 janvier 2000 adoptée par le gouvernement espagnol, qui édicte des conditions de séjour nettement plus restrictives pour les populations migrantes, produit des effets immédiats sur leurs conditions locales d'accueil et d'hébergement.

De façon tout aussi significative, le gouvernement italien qui transfère dès 1998 la compétence du logement social aux régions italiennes et se désengage sur un plan budgétaire de la conduite de cette politique publique, enclenche à partir de 2001 une vaste action de vente du parc public de logements sociaux. Il intervient pour la circonstance par l'entremise d'un groupe financier international constitué à cet effet<sup>9</sup>.

En définitive, il y a donc lieu de distinguer clairement les activités étatiques qui relèvent de ses fonctions stratégiques (pleinement conservées), d'activités de nature plus productive qui font, quant à elles, l'objet d'importants transferts.

2. On assiste par ailleurs – *deuxième tendance* observable – à des réductions drastiques ou à la suppression pure et simple des subventions publiques au logement, principalement des aides à la pierre [cf. **tableau n° 3 et 4 ci-après**].

Il s'agit de conférer « *plus de responsabilités que par le passé* » aux organismes bailleurs [...]. *Il y a moins de subventions, tout est plus cher. Dans tous les pays, on est très*

*critique sur les subventions...* » déclare très officiellement N.V. Velzen, alors président du CECODHAS<sup>11</sup>. Cette orientation nette impose aux bailleurs sociaux européens la recherche sur le marché financier, des fonds nécessaires au lancement de leurs opérations (constructions neuves, opérations d'*accession sociale* à la propriété, logements intermédiaires...). Nouvelles opérations qui sont orientées de façon prioritaire, en direction des classes moyennes solvables. On peut ici évoquer à juste titre, la marchandisation<sup>12</sup> du logement social, c'est-à-dire son inscription dans une logique de dépendance forte à l'égard du marché et de ses contraintes. La conséquence de cette évolution est triple :

- Les bailleurs sociaux européens doivent miser en priorité sur des logiques de réduction des coûts sociaux et de rentabilité de leurs investissements immobiliers.
- Il s'ensuit un mouvement général de concentrations patrimoniales prenant la forme d'opérations de regroupements, de fusion-absorption des organismes, et ce au détriment des structures les moins richement dotées en patrimoine.
- Les bailleurs sociaux européens construisent de moins en moins de locatif social et les productions nationales se réduisent d'année en année.

Au final, réduction des aides publiques, concentrations patrimoniales et logiques d'économies de gestion débouchent sur une réduction effective de l'offre locative sociale [Cf. **tableaux n° 5, 6, 7 et 8 ci-après**].

<sup>9</sup> Dans cette opération dénommée « *cartolarizzazione* », le groupe financier international SCIP regroupe des opérateurs tels que Parmalat, Enron, Amro, Deutsche Bank, Mediobanca... Cf. *infra* nos développements sur Rome.

<sup>10</sup> Propriété transférée aux régions italiennes depuis 1998.

<sup>11</sup> Intervention publique au congrès européen du CECODHAS (Paris, octobre 2000).

<sup>12</sup> « La démarchandisation (*decommodification*) survient lorsqu'un service est obtenu comme un dû et lorsqu'une personne peut conserver ses moyens d'existence sans dépendre du marché. [...]. Mais si les indemnités sont faibles et associées à une stigmatisation sociale, le système d'assistance contraint tout le monde, sauf les plus désespérés, à participer au marché » (C. Esping Andersen, *Les trois mondes de l'État providence. Essai sur le capitalisme moderne*, PUF, 1999, p. 35). De façon complémentaire, « la familialisation d'un bien (ou d'un service) signifie le renvoi de sa prise en charge et de sa gestion vers la sphère familiale [...]. Défamilialiser la politique sociale signifie un engagement à collectiviser le poids et les responsabilités de la charge familiale ». À l'inverse, des « États providence sont clairement familialistes, en ce sens où l'on admet que la famille est le centre normal des responsabilités en ce qui concerne les besoins sociaux de ses membres » (*ibid.*, p. 278).

**Tableau n° 3 : Évolution des dépenses d'aides à la pierre (en € par habitant)**

	Allemagne	France	Pays-Bas	G-B	Suède
<b>1991</b>	68	73	282	150	317
<b>1993</b>	81	68	254	163	420
<b>1998</b>	62	58	48	105	129
<b>2001</b>	34	59	47	144	197

Source : DGUHC, 2004.

**Tableau n° 4 : Évolution des dépenses d'aides à la personne (en € par habitant)**

	Allemagne	France	Pays-Bas	G-B	Suède
<b>1991</b>	29,2	146,4	59,0	187,6	155,5
<b>1993</b>	40,8	174,5	60,6	262,3	203,7
<b>1998</b>	43,5	207,6	84,3	294,2	183,0
<b>2001</b>	50,0	205,0	99,0	327,0	197,0

Source : DGUHC, 2004.

**Tableau n° 5 : Évolution de la construction de logements sociaux (en % de logements terminés)**

	Suède	France	Allemagne	G-B	Pays-Bas
<b>1990</b>	25	15	16	17	29
<b>1993</b>	27	28	15	21	27
<b>1995</b>	38	22	12	21	26
<b>2000</b>	12	12	13	14	17

Source : Statistiques sur le logement dans l'Union européenne, 2004.

**Tableau n° 6 : Évolution des mises en chantier secteur libre**

	1980	1998	2000	2001
<b>Espagne</b>	262 900	429 000	535 000	502 200
<b>France</b>	400 000	285 000	311 000	303 000
<b>Italie</b>	287 000	195 000	237 000	239 000
<b>G-B</b>	242 000	177 000	177 000	180 000

Source : Euroconstruct, 2001.



Tableau n° 7 : Statut d'occupation

Statut d'occupation	Espagne	Italie	Allemagne	France	G-B	Suède	Pays-Bas
Propriétaire	82	80	43	54	70	41	53
Locataire Parc social	1	5	7	17	22	27	36
Locataire Parc privé	10	11	50	21	9	13	11

Source : Statistiques sur le logement dans l'Union européenne, 2004.

Tableau n° 8 : Part du budget national consacré au logement public

Année 2003	Italie	France	Pays-Bas	G-B	Moyenne en Europe
% du budget national	0,2 %	4,6 %	7,4 %	7,0 %	3,8 %

Source : EUROSTAT, 2003.

### 3. Troisième tendance, le reformatage des patrimoines sociaux

À un bout de la chaîne, sont engagées par les grands bailleurs européens des opérations de vente des logements sociaux les plus récents et donc les plus rentables [cf. tableau n° 9 ci-après]. À l'autre bout, ce sont des opérations de *de-stockage*, matérialisées par la *démolition* des patrimoines anciens, jugés obsolètes et stigmatisants, qui sont mises en route. Observons d'ailleurs que vente et démolition des patrimoines interviennent en période de pénurie extrême de logements sociaux.

Dans le cadre de ce reformatage d'envergure, il peut également être relevé que, souhaitant dépasser leur rôle traditionnel de « généralistes de l'habitat », les grands bailleurs sociaux européens revendiquent en retour, un statut d'*opérateurs de services urbains*<sup>13</sup>. Revendication calée sur de la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement : le lancement d'*opérations de restructuration urbaine*, avec l'objectif clairement affiché de reconquérir des classes moyennes que les bailleurs sociaux, au nom de la « qualité et de la défense du consommateur »<sup>14</sup>, tentent de remobiliser par le biais de l'accession sociale à la propriété.

4. Quatrième tendance repérable, suivant en cela le modèle anglo-saxon fortement prégnant des *Housing associations* (HA), s'opère, sur la base de pratiques explicites de *sous-traitance sociale*, le renvoi systématique aux associations spécialisées, de la prise en charge des *segments sociaux les plus fragilisés et les moins solvables*. La figure de l'usager précaire relève désormais, non pas de la responsabilité des bailleurs sociaux traditionnels, mais du secteur associatif et caritatif. Charge à ces derniers de

trouver et de réinventer les nouveaux modes de faire, susceptibles de s'adapter aux changements du monde. Une telle évolution n'est pas neutre et constitue bien entendu un élément central de notre problématique de recherche. L'acteur associatif qui, à différents égards, intervient dans ce champ, mérite en effet toute notre attention. Nous y reviendrons plus loin.

Sans trop anticiper sur les analyses à venir, on peut observer que les **associations**, qui sont en Europe de natures très diverses (de par leurs statuts, l'importance, la nature de leurs activités, leur rôle, les statuts des personnels...)<sup>15</sup> et qui partout sont mobilisées au sein des quatre villes constitutives de notre échantillon de recherche (Londres, Rome, Berlin et Barcelone) sur la question du logement populaire et abordable, donnent à voir un acteur dont la plasticité des modes de faire et la souplesse d'intervention, le font apparaître comme étant repositionné toujours plus « au centre » des situations les plus délicates et les plus difficilement ajustables. (Cf. deuxième partie. « Une approche métropolitaine comparée »). D'acteur positionné à la marge et considéré comme tel par des acteurs jusqu'ici plus centraux, on peut en effet se demander dans quelle mesure les acteurs associatifs ne disposent pas d'un réel pouvoir d'influence, qui les font passer progressivement d'un statut de « preneurs » de politiques publiques (*policy takers*) à celui de « fabriquant » de politiques publiques (*policy makers*).

## II. QUELQUES ILLUSTRATIONS SIGNIFICATIVES DES ÉVOLUTIONS NATIONALES

Ce premier inventaire par tendances peut faire l'objet de quelques illustrations significatives.

13 Cf. Yan Maury, *Les HLM : l'État providence vu d'en bas*, L'Harmattan, 2001, pp. 96 et suiv.

14 Congrès CECODHAS (Paris, 2000).

15 Relevons ici l'initiative jusqu'ici avortée d'un statut d'association européenne élaboré par la Commission européenne et transmise dès 1993 au Conseil de l'Europe. Son adoption s'est toutefois heurtée à des difficultés importantes. Considérée comme relevant de la notion d'entreprise sociale, il n'a pas encore été procédé à l'adoption d'un statut unifié de l'association européenne. Cf. « Les associations et la loi de 1901, cent ans après », *Rapport annuel du Conseil d'État*, 2000, p. 344. Cf. également « Des associations en général. Vers une éthique sociétale » in *Rapport Decool*, mai 2005 et Edith Archambaud, « Le secteur associatif dans les États de l'Union européenne », 2005.

**Tableau n° 9 : Vente des logements sociaux à leurs occupants**

	France	Suède	Pays-Bas	Allemagne	G-B
<b>Vente par année</b>	6 000	10 000	28 000	33 200	80 000
<b>% du parc locatif</b>	0,15 %	1,00 %	1,20 %	0,97 %	1,80 %

Source : Observatoire européen du logement social, 2004.

**Tableau n° 10 : Le marché du logement en Grande-Bretagne**

Secteur	1910	1979	1997	2000
<b>Propriétaires</b>	10,0 %	5,0 %	68,0 %	70,0 %
<b>Locatif privé</b>	90,0 %	10,0 %	11,0 %	9,0 %
<b>Locatif social</b>	-	30,0 %	16,0 %	17,0 %
<b>Housing association</b>		2,8 %	5,0 %	7,0 %
<b>Total logements en millions</b>		<b>20,8</b>	<b>20,7</b>	<b>20,8</b>

Source : Cecodhas, 1999 et European university Institute, 2004.

1. En **Grande-Bretagne** traditionnellement, les « *local authorities* » (collectivités territoriales) ont été les premiers constructeurs de logements sociaux et cela dès le XIX<sup>e</sup> siècle<sup>16</sup>. Cette manifestation britannique de « socialisme municipal » constitue à l'époque une réponse de fond au déficit que connaît le secteur locatif privé. En 1974 est créé le *National Housing Grant*, dont la fonction centrale est d'assurer le versement d'allocations publiques au logement (à l'époque très abondantes et généreuses). À cette même date, le gouvernement britannique de l'époque choisit délibérément de s'appuyer sur les *Housing associations* pour la conduite de sa politique publique du logement social.

En 1980, le Royaume-Uni, qui de ce point de vue apparaît comme un précurseur en Europe, opère un tournant conservateur radical avec le « *Housing act of parliament* » et le « *Right to buy* ». Ce virage rompt l'ordonnement traditionnel entre autorités nationales et locales, débouche sur une vente massive de logements sociaux et confirme la montée en puissance des « *Housing associations* ». Deux millions de logements sociaux<sup>17</sup> sont ainsi vendus entre 1979 et 1999 et au total sur cette même période, 352 000 logements sociaux ont été transférés en Grande-Bretagne, des municipalités vers les *Housing associations*<sup>18</sup>.

Nouvelle étape en 2000, le gouvernement travailliste de T. Blair édicte son *Livre vert* « *Quality and choice: a decent*

*home for all* » (avril 2000). Celui-ci devient l'axe central de la politique publique du logement en Grande-Bretagne. Il prévoit que 0,2 million de logements sociaux communaux deviendront propriété des *Housing associations*. Décision qui s'accompagne de deux problèmes principaux, à ce jour non traités : la prise en charge de la dette et le coût de l'entretien de ces patrimoines sociaux<sup>19</sup>. Ainsi, dès l'année 2000 sur la seule ville de Glasgow (Ecosse), ce sont 93 000 logements sociaux dont la propriété doit revenir aux *Housing associations*. Depuis 2004, certaines mairies d'arrondissements de Londres se sont totalement dessaisies de leurs patrimoines locatifs sociaux et les ont transférés aux *Housing associations*. Trois arrondissements londoniens (Bexley, Bromley, Richmond) ont transféré la totalité de leur parc locatif social aux bailleurs RSLs<sup>20</sup>. Onze de ces arrondissements l'ont transféré partiellement (Cf. *infra* nos développements sur Londres). Concernant l'évolution du marché du logement en Grande-Bretagne [cf. **tableau n° 10**].

Relevons toutefois que jusqu'à ce jour, le système des aides à la personne britannique est encore le plus redistributif des pays européens. En 2001, 3 827 000 ménages ont perçu des *housing benefits* (allocations logements) pour un montant moyen de 327 € par habitant (50 € en Allemagne, 205 € en France). Pour autant et à court terme, ce dispositif inflationniste, qui apparaît comme la survivance d'un État providence désormais en

16 Cf. Cowan & Laurie, "England & Wales. Origins and basic lines of development of national tenancy law", University of Bristol, European University Institute, 2004.

17 Source : CECODHAS, *Rapport 2001*, « Statistiques sur le logement social dans l'Union européenne ».

18 Source : *ibid.* Cf. également CECODHAS, *Rapport d'activités 1997-1999*, « L'habitat social au Royaume-Uni », pp. 77 et suiv.

19 Congrès CECODHAS (Paris, 2000).

20 *Registered social landlords*.

panne, est fortement menacé. Les aides à la personne apparaissent de fait comme le reliquat anachronique d'un modèle social anglais dépassé. « *L'explosion des aides à la personne en Angleterre pose un problème fondamental, en termes de coût et surtout d'équilibre du système [...]. À terme, « c'est toute l'architecture du financement du logement social qui sera déstabilisée »*<sup>21</sup>.

Ce décalage est particulièrement net au regard des trois grands principes qui animent et structurent par exemple le marché du travail britannique : des indemnités faibles pour les chômeurs, le renforcement de la surveillance des demandeurs d'emploi, la banalisation des modalités d'embauche et de licenciement<sup>22</sup>. En réalité, sans qu'une réforme ait été clairement annoncée par les pouvoirs publics britanniques, des pratiques systématiques de « *best value* » (rapport qualité-prix) sont enclenchées via la *National Housing Corporation* et la *National Audit Commission*. Des audits conditionnent désormais très fortement l'attribution aux H.A. des subventions publiques au logement. L'objectif poursuivi par les pouvoirs publics britanniques est de favoriser un mouvement général de fusion-absorption des quelque 2 000 *Housing associations* qui opèrent en Angleterre et dont le patrimoine immobilier est jugé trop faible<sup>23</sup>. Relevons enfin que d'un côté, l'État britannique poursuit son désengagement de la politique publique du logement social en transférant la charge patrimoniale aux H.A., de l'autre il impose des limitations de loyers à ces mêmes organismes logeurs, ce qui met en péril l'équilibre financier de bon nombre de *Housing associations*.

**2. Aux Pays-Bas**, l'indépendance financière des organismes de logement social – « *woningcorporaties* » – est décidée par l'accord de « *Brutering* » (littéralement, « la remise des compteurs à zéro »), en même temps que les aides directes de l'État à l'investissement sont supprimées (1993). La politique publique du logement aux Pays-Bas a connu des transformations radicales. « *Les interventions gouvernementales qui étaient maximales, ont été réduites au minimum et le coût, qui était l'un des plus élevés, est devenu l'un des plus bas* »<sup>24</sup>. Les sociétés de logements constituent la forme dominante de la propriété sociale (plus de 850 sociétés) pour un stock moyen de logements de 2 500 logements (24 sociétés disposent de stocks de plus de 10 000 unités). Les stocks des pouvoirs locaux sont plus réduits (1 300 unités en moyenne)<sup>25</sup>. Mais ce paysage évolue très rapidement. Au cours de l'année 2000, ce sont 20 000 logements sociaux qui ont fait l'objet d'une vente sur le marché immobilier. « *Les woning-*

*corporaties – sociétés de logement – sont désormais devenues des organisations autonomes et responsables de leurs propres équilibres financiers [...], ils accordent la plus grande attention à leur « surveillance intérieure » (controlling) et à la gestion de leur trésorerie. Un secteur plus professionnalisé s'est fait jour. [...] Les woningcorporaties fusionnent entre elles, faisant apparaître une tendance à la concentration des organisations »*<sup>26</sup>. Dans un proche avenir, elles gèreront un patrimoine moyen de 8 000 logements, contre 4 000 en 1998 »<sup>27</sup>.

La marchandisation (« *decomodification* ») du secteur locatif social aux Pays-Bas se matérialise sous différentes formes : augmentation constante des loyers sociaux, ce qui rend le secteur locatif social moins attractif pour les personnes à revenus modestes, des locataires davantage tributaires des allocations logement, provoque des difficultés de gestion et une viabilité financière des sociétés « *mises à l'épreuve par les marchés lorsque des programmes de développement doivent être mis en œuvre* »<sup>28</sup>.

**3. En Italie**, le secteur locatif est nettement minoritaire [cf. **tableau n° 11 infra**]. Il représente en 2001, 16,2 % de l'ensemble immobilier, soit 4 213 000 logements pour un total de plus de 25 millions de logements<sup>29</sup>. Désormais, l'Italie consacre 0,2 % de son budget national à la politique publique du logement social, soit la part la plus faible des États membres de l'Union européenne (Eurostat). Comme dans le reste de l'Union européenne, l'évolution vers un régime majoritaire de propriétaires apparaît comme une tendance nette. À l'inverse, le parc locatif social se réduit régulièrement. Le logement social en Italie (*edilizia residenziale pubblica*) connaît une érosion quantitative régulière depuis 1991 (- 14,3 %). Selon la *Banca d'Italia* (2000), le coût moyen d'un logement en location s'élève à 470 €, soit 22 % des dépenses par foyer. D'une manière générale, l'Italie connaît une crise durable du logement locatif, aggravée par des indices de pauvreté préoccupants : 2,3 millions de familles vivent sous le seuil de pauvreté. Plus d'un million de familles disposent d'un revenu annuel compris entre 12 500 et 15 000 €. Le taux d'effort consacré au logement par ces familles est de 35 %. Dans le même temps, les logements du marché locatif privé font l'objet d'une spéculation intense et sont inaccessibles aux familles modestes. En raison des programmes de vente qui sont intervenus et d'une compensation insuffisante de la construction sociale neuve, cette tendance devrait se renforcer au regard de la « *cartolarizzazione* » (vente de logements publics) en cours depuis 2001 (Cf. deuxième partie).

21 Cf. CECODHAS, *Rapport 2001*, « L'observatoire européen du logement social ».

22 « L'indemnité n'est pas généreuse afin de dissuader les employés peu qualifiés de quitter leur emploi à bas salaire pour s'inscrire au chômage [...]. Cette politique réhabilite l'éthique du travail tout en luttant contre le chômage de longue durée [...]. Le renforcement de la surveillance des demandeurs d'emploi favorise la recherche d'un emploi. Trois refus consécutifs peuvent entraîner l'arrêt du versement des indemnités [...]. L'emploi est moins protégé, les procédures d'embauche comme de licenciement sont plus simples » (S. Commander, « London business school », *Le Monde* du 22 juin 2004).

23 Seule une vingtaine de H. A. disposent d'un patrimoine social de plus de 10 000 logements sociaux, dont la majorité se situe sur Londres.

24 EUROPARL (Parlement européen), Direction générale des études, « La politique du logement dans les États membres », 2004, p. 24.

25 *Ibid.*, p. 24.

26 EUROPARL, *op. cit.*, p. 24.

27 CECODHAS, *Rapport d'activités 1997-1999*, p. 70.

28 EUROPARL, *op. cit.*, p. 25.

29 Recensement ISTAT, 2001.

Tableau n° 11 : Évolution comparée par régime de propriété en Italie

Italie	1981	1991	2001
% de propriétaires de leur logement	59 %	68 %	80 %
Nombre de logements sociaux	–	1 100 000	970 000

Source : Recensement ISTAT, 2001.

Le second trait saillant repérable est la **décentralisation des compétences** du logement, initiée par la majorité gouvernementale de 1998. Le décret législatif du 31 mars 1998 (n° 112) transfère en effet aux 23 régions italiennes les compétences du logement social « *casa popolare* ». L'État se contente désormais de fixer les « *normes minimales et les standards de qualité* »<sup>30</sup>. Les régions devenues acteurs incontournables déterminent pour leur part « *les lignes d'intervention, les objectifs du secteur, la programmation des ressources financières, la gestion et la réalisation des opérations de construction, [...], les critères d'attribution et le loyer des logements* »<sup>31</sup>. Dans le même temps, la loi organique du 9 décembre 1998 crée les aides personnelles au logement. Mais le financement de ces aides à la personne est toutefois soumis à la plus grande incertitude, en raison de la suppression du GESCAL<sup>32</sup> en 1996 (financement paritaire salarial et patronal du logement social). Ce sont en effet les fonds résiduels du GESCAL qui doivent abonder, pour un temps, dans le système d'aide à la personne nouvellement créé<sup>33</sup>. Enfin, la loi 431 de décembre 1998 supprime l'« *equo canone* », qui permettait à l'État italien de réguler le marché locatif, et instaure un double système : loyer libre ou loyer fixe (ou encadré). Dans le cadre de ce dispositif qui marque là encore le retrait de l'acteur étatique, les propriétaires qui proposent sur le marché des loyers fixes, bénéficient en retour de réduction d'impôts, dont la charge financière est prise en compte dans le budget par l'État. La loi n° 43.98 établit par conséquent un triple régime de location pour les logements sociaux, dont la particularité est de prévoir une durée déterminée aux contrats établis :

– les *casa popolare* (IACP.ATER) qui peuvent être comparés aux OPAC français. Ils disposent d'un parc

social de 821 000 logements sociaux désormais placés sous la responsabilité des régions italiennes. Ces logements sont en théorie destinés aux familles disposant des revenus les plus modestes.

– les *ente previdenziali* (semi-publics) (130 000 logements), qui s'adressent aux classes modestes, pour l'essentiel issues de la petite fonction publique italienne, dont les revenus ne leur permettent pas d'accéder au marché libre. Le patrimoine des *ente previdenziali* est directement touché par le processus de vente dit de « *cartolarizzazione* » (Cf. nos développements sur Rome).

– Et enfin, les logements du secteur privé (*agevolato*), qui appartiennent aux propriétaires privés et aux sociétés de biens. Les conditions d'accessibilité à ces logements *agevolato* sont désormais établies par les régions.

Il ressort de ces différentes réformes, des situations totalement disparates entre les régions italiennes [cf. **tableaux n° 12 ; 13, 14 et 15 infra**].

La région *Lazio* légalise d'anciens squats en leur conférant le statut de coopératives populaires (« *Autorecupero* », loi de 1998)<sup>34</sup>. La Toscane dissout l'ensemble des organismes de logement social (IACP) et en transfère la propriété aux communes. Dans le même temps, la région *Abruzzo* transforme les IACP en organismes économiques relevant de la tutelle régionale<sup>35</sup>. D'une façon plus générale, les IACP (organismes publics) qui gèrent 73 % du parc locatif public italien, pour un total de 826 000 logements sociaux, ont adopté le statut d'« *entreprises territoriales de logement* » et cherchent à diversifier leurs services en direction des collectivités territoriales (aménagement, urbanisme, immobilier, importants programmes de vente des

Tableau n° 12 : Évolution du logement social en Italie et sa répartition géographique

Année	Nord	Centre	Sud	Italie
1991	494 514	234 498	406 527	1 135 539
2001	477 957	192 911	302 263	973 130
Variation en %	-3,3 %	-17,7 %	-25,6 %	-14,3 %

Source : *Annuaire Federcasa*, p. 45, 2003.

30 CECODHAS, *Rapport 2001, op. cit.*, « L'habitat social dans l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle ».

31 *Ibid.*

32 *Gestione Casa per lavoratori*.

33 Cf. CECODHAS, *Rapport d'activités 1997-1999*, p. 63.

34 Nous reviendrons sur ce dispositif original et très innovant dans le chapitre consacré à Rome.

35 Cf. CECODHAS, *Rapport 2001, op. cit.*

**Tableau n° 13 : Répartition de la population locative en Italie**

<i>Ente publico</i> Organismes de logements public	Nord Est	Nord Ouest	Centre	Sud	Isolé	Total Population logée (Italie)
% du logement locatif social	19,7 %	27,7 %	29,5 %	23,5 %	15,6 %	23,1 %
Population logement social	275 095	202 862	192 911	235 431	66 831	973 192
<b>Total population locative public et privé</b>	<b>1 396 421</b>	<b>732 355</b>	<b>653 934</b>	<b>1 001 836</b>	<b>428 405</b>	<b>4 212 951</b>

Source : Données 2001, *Annuaire Federcasa* (Fédération nationale du logement italien), 2003.

**Tableau n° 14 : Le logement locatif social dans les principales aires métropolitaines italiennes**

Principales métropoles	Logements en gestion locative	Logements locatifs vendus	Autres logements en location	Total logements en location	Population logée en locatif (privé et publ.)
<b>Palerme</b>	14 460		791	15 251	36 600
<b>Bologne</b>	18 752	1 592	7 893	28 237	56 256
<b>Turin</b>	32 698	647	4 038	37 383	98 094
<b>Naples</b>	36 728		4 507	41 235	110 184
<b>Rome</b>	66 365	16 412	6 756	89 533	199 095
<b>Milan</b>	91 279		13 449	104 728	273 837

Source : Données 2000, *Federcasa*, 2003.

**Tableau n° 15 : Répartition des logements sociaux par régime de propriété en Italie**

Région	Propriété IACP		Propriété État		Propriété des communes		Autre propriétaire	
	Locatif social	Autres locations	Locatif social	Autres locations	Locatif social	Autres locations	Locatif social	Autres locations
<b>Nord</b>	259 600	65 300	27 500	900	69 400	8 400	4 100	1 300
<b>Centre</b>	127 600	12 400	25 800	400	6 800	20	2 200	10
<b>Sud</b>	227 000	9 500	43 000	800	600	–	11 000	–
<b>Italie</b>	614 200	87 200	96 300	2 100	76 800	8 400	17 300	1 310

Source : *Federcasa*, 2003.



logements sociaux...). Ils abandonnent également leur statut public pour adopter celui d'*établissement public économique*, avec obligation d'équilibre financier. Exercice qui se révèle particulièrement périlleux, dans la mesure où les IACP « ne sont pas responsables de leurs recettes » et que ce sont « les régions qui décident du produit des loyers et de l'importance des investissements à réaliser »<sup>36</sup>.

4. En Espagne, comme dans la plupart des grands pays européens, le logement social connaît une prédominance d'accédants et de propriétaires (82,2 %).

Le modèle latin d'État providence auquel renvoie le système espagnol, s'appuie sur ce que C. Esping Andersen dénomme le principe de *familialisation* (c'est-à-dire le renvoi sur la sphère familiale de la charge du logement). Dès lors, le secteur locatif social apparaît de façon chronique en très grande difficulté : « *Le déficit du logement locatif devient de plus en plus inquiétant et crée de nombreuses difficultés avec l'augmentation de la mobilité professionnelle, l'accueil des plus défavorisés et l'arrivée massive de populations immigrantes (...). Les mises en location sont très faibles* »<sup>37</sup>. C'est la nouvelle constitution espagnole de 1978, issue du régime démocratique post-franquiste, qui détermine les bases juridiques de la politique publique du logement social, et notamment ses critères d'éligibilité<sup>38</sup>. Le secteur locatif social se décompose en trois catégories : le logement public aidé, le logement de « *protection officielle générale* » (destinés aux revenus moyens) et enfin, le logement de protection officielle spéciale (revenus modestes). Même si le droit au logement est inscrit dans la constitution espagnole<sup>39</sup>, les communautés autonomes (*generalitat*) et les villes établissent leurs priorités dans le secteur : politiques de réhabilitation des logements de promotion publique, interventions sur des opérations de revitalisation urbaine, logements d'« intégration sociale » ou de « développement ». Elles opèrent avec ou sans le concours de l'État, par le biais de la

contractualisation. Ce dernier ne dispose que d'une compétence résiduelle en la matière<sup>40</sup>. À partir de 1992, les promoteurs privés ont été autorisés à intervenir sur le marché du logement social dit « *de protection officielle* ». Mais cette disposition se révèle être de peu d'effet, la *marchandisation* continuant à opérer très nettement en faveur de la construction privée et au détriment du secteur locatif social [cf. **tableaux n° 16 et 18 infra**].

En outre, au cours des cinq dernières années<sup>41</sup>, les prix des logements du secteur privé ont augmenté de 55 %, tandis que le prix du mètre carré de logement public stagnait ou baissait. Sur la ville de **Barcelone** qui nous intéresse plus particulièrement, ce phénomène est particulièrement remarquable [Cf. **tableau n° 17**].

Enfin, pour le logement des défavorisés, et bien que le droit au logement soit inscrit dans la Constitution espagnole, l'État n'intervient pas (à l'inverse de la législation sur l'immigration). Ce « phénomène social » est laissé au libre arbitre des communautés autonomes et des villes.

5. En **Allemagne**, la philosophie économique dominante adoptée (à l'ouest) depuis la Seconde Guerre mondiale relève de l'*économie sociale de marché* (*soziale Marktwirtschaft*). La politique publique du logement qui en découle est une politique d'encouragement conduite à la fois en direction du régime de propriété privée et du secteur locatif social. Le patrimoine locatif social allemand est l'un des plus importants d'Europe (7 750 000 logements), soit 66 % du parc locatif total et 26 % du total de logements.

La spécificité du système allemand tient à une pratique de conventionnement établi entre divers acteurs publics (communes) et privés (industriels, sociétés de logements, investisseurs privés, personnes physiques). Sur un plan institutionnel, les *Länders* sont « responsables de la définition et de la mise en œuvre de la politique du logement en référence à un cadre fédéral. Ils disposent de grandes marges de

**Tableau n° 16 : Production de logements privés et sociaux en Espagne**

	1995	1996	1997	1998
<b>Logements protégés (sociaux) terminés</b>	67 289	62 980	74 726	71 297
<b>Logements libres terminés</b>	234 583	224 252	224 332	226 631

Source : Rapport CECODHAS, 1999, p. 57.

**Tableau n° 17 : Évolution du m<sup>2</sup> de foncier constructible à Barcelone**

Année	1999	2000	2002	2003
<b>Prix euro/m<sup>2</sup></b>	1 760	2 165	2 931	3 476

Source : Département de statistiques, Mairie de Barcelone, 2003.

36 CECODHAS, *Rapport d'activités 1997-1999*, p. 64.

37 CECODHAS, *Rapport 2001*, op. cit.

38 Maria Blas Lopez, "Ownership and social inequalities in Spain", European University Institute, Florence, 2004, p. 16.

39 Article 47 de la Constitution espagnole : « Tout citoyen a droit à un logement digne qui garantit confort et sécurité ».

40 Cf. CECODHAS, *Rapport d'activités 1997-1999*, « La politique du logement en Espagne », pp. 55 et suiv.

41 M. Pagès, "Análisis del precio de la vivienda en España", Mairie de Barcelone, 2003.



Tableau n° 18 : Évolution du nombre de résidences et de type d'occupation (Espagne)

Nombre de résidences	1970	1981	1991	2001
Nombre total de résidences	10 658 882	14 726 134	17 206 363	20 946 554
% de résidences principales	79,8 %	70,8 %	68,2 %	67,7 %
Résidences secondaires	7,5 %	12,9 %	17,0 %	16,0 %
Logements vacants	12,7 %	16,0 %	14,8 %	16,2 %
% sur résidences principales				
Propriétaires	63,4 %	73,2 %	78,3 %	82,2 %
Locataires	30,1 %	20,8 %	15,2 %	11,4 %
Autres régimes	6,5 %	6,1 %	6,5 %	6,5 %

Source : Maria Blas Lopez, European University Institute, Florence, 2004. Instituto nacional de Estadística, INE.

*manœuvre* »<sup>42</sup>. L'influence des *Länders* et surtout des communes « *Gemeinden* » sur la question du logement social, va en s'accroissant. Le champ de compétence des communes est étendu en particulier via les aides publiques qui relevaient jusqu'ici de la responsabilité des *Länders*. L'ensemble des logements qui relèvent de la propriété des entreprises d'État, sont en cours de privatisation.

De même, de nombreuses communes vendent leurs sociétés et patrimoines de logements sociaux. À Berlin, mais également à Dresde, les communes soumises à un endettement massif n'hésitent plus à enclencher de vastes opérations de déstockage de leurs patrimoines sociaux (*kommunale Wohnung*). Les fonds d'investissements américains en sont les grands bénéficiaires. Ainsi en mars 2006, la société communale *Woba* vend à Dresde (Saxe) 48 000 logements au fonds américain FIG<sup>43</sup> pour un montant estimé à 1,7 milliard d'€. Un peu plus tôt (en juillet 2004), la mairie de Berlin, dont la dette communale est estimée à 1,2 milliard d'€, vend 70 000 logements sociaux communaux au groupe américain CERBERUS<sup>44</sup>, pour un montant de 2 milliards d'€. Décisions qui ne vont d'ailleurs pas sans provoquer de vives réactions populaires. Ainsi, dans la ville d'Essen (Ruhr), des initiatives référendaires contre la vente de logements sociaux obtiennent 50 000 signatures.

D'une façon générale, la situation du logement social à l'est de l'Allemagne est préoccupante et fait l'objet de manœuvres spéculatives intenses de la part de grands groupes immobiliers privés. Les stocks d'habitations vétustes sont majoritaires. 40 % des logements ont été construits avant 1939. Les tentatives de réhabilitation du

parc apparaissent problématiques. Ainsi, 1,8 million d'habitations ont fait l'objet, dès 1992, de travaux d'amélioration. « Toutefois, le coût moyen des travaux par habitation a été assez faible. Ce qui suggère qu'une bonne partie des travaux d'amélioration ont été relativement superficiels »<sup>45</sup>. Enfin, les *coopératives de logements* de la partie orientale connaissent d'importantes difficultés, lorsqu'il s'agit d'emprunter aux banques. Propriétaires des logements, ces coopératives sont dépourvues néanmoins de foncier, ce qui implique des négociations et des accords au cas par cas avec les autorités locales, dans le cadre de « taux du marché prohibitif »<sup>46</sup>. Selon une évaluation effectuée par le Parlement européen<sup>47</sup>, l'Allemagne est confrontée à trois enjeux principaux : une importante pénurie de logements sociaux entamée à l'ouest depuis 1989, un stock d'habitations vétuste à l'est, des flux migratoires importants.

Sur ce dernier point, après quatre années de négociation, un accord politique est intervenu entre l'ensemble des composantes politiques allemandes (CDU, CSU, Verts) afin de finaliser une loi sur l'immigration (juillet 2004). Ce compromis renforce le caractère restrictif de la politique d'immigration allemande : arrêt de l'immigration des étrangers non issus de l'Union européenne, sauf pour les « *travailleurs hautement qualifiés* », réduction de la durée des permis de séjour, mesures de contrôle et de surveillance anti-terroristes via l'Office fédéral de la protection de la Constitution<sup>48</sup>.

6. En 1997, l'État français supprime un temps, toute aide à la pierre pour la construction neuve des HLM. Un PLA (Prêt locatif aidé) fiscal à taux de TVA réduit (5 %) lui est alors substitué. Un peu plus tard (1999), la loi

42 Cf. CECODHAS, *Rapport 2001, op. cit.*

43 *Fortress Investment Group*.

44 Lire *infra* l'article de Sébastien Kuhn.

45 EUROPARL, *op. cit.*, p. 13

46 *Ibid.*, p. 14.

47 *Ibid.*, p. 13 et suiv.

48 Cf. « Le projet de loi sur l'immigration a été finalisé » (*Le Monde* du 21 juin 2004).

Tableau n° 19 : France – Logements mis en chantiers (en milliers)

	SECTEUR IMMOBILIER PRIVÉ	LOGEMENT SOCIAL		
	Mises en chantier (en milliers)	HLM et SEM mises en chantier (en milliers)	Mises en service*	Nombre total de logements sociaux (parc social)
1994	290,3	72,0	–	–
1996	261,9	49,7	–	–
1998	283,7	42,0	–	–
2000	309,8	37,8	43 460	3 998 004
2001	–	–	41 856	4 054 499
2002	302,4	35,7	41 602	4 077 942
2003	314,5	32,3	43 995	4 113 540
2004	316,5	32,0	48 919	4 152 046
2005	356,7	34,8	43 832	4 180 662

\* « Les logements mis en service sont soit des logements neufs, soit des logements remis en location après travaux de réhabilitation, soit des logements qui ne faisaient pas partie du parc social avant leur acquisition » (SESP Infos rapides, n° 334, juin 2006 ; voir aussi le site [www.statistiques.equipement.gouv.fr](http://www.statistiques.equipement.gouv.fr), puis la rubrique « Publications » et enfin la rubrique « SESP Infos rapides »).

Sources : Ministère de l'Équipement, DGUHC, 2003 ; DAEL, SESP, SITADEL, 2005-2006 ; SESP en bref, n°11, août 2006, p. 1.

Chevènement sur l'intercommunalité, puis l'acte II de la décentralisation (loi du 13 août 2004), confèrent aux communautés de communes, d'agglomérations et aux départements une compétence générale pour la mise en œuvre des politiques de la ville et de l'habitat. Au passage, le préfet perd son traditionnel « droit de réservation » de logements sociaux. À la fin de l'année 2004, l'adoption de la loi dite de « cohésion sociale » (2 décembre 2004) fixe un objectif de construction de 500 000 logements sociaux sur la période 2005-2009. Sur l'année 2005, une vingtaine de collectivités territoriales – pour l'essentiel des communautés d'agglomération – ont signé avec l'État une convention de délégation pour l'attribution des aides à la pierre<sup>49</sup>.

Toutefois, si l'État conserve une « capacité d'annonce » en termes d'objectifs quantifiés, il intervient désormais dans le cadre d'une compétence largement partagée à la fois avec les élus locaux (qui maîtrisent et gèrent les politiques foncières locales) et avec les bailleurs sociaux qui définissent l'orientation de leurs politiques stratégiques et patrimoniales. Cette capacité d'annonce de nature quantitative apparaît au demeurant hautement problématique, au regard notamment de l'évolution du rythme de construction des HLM enregistré au cours de ces dix dernières années [cf. tableau n° 19].

En 1994, la production totale de logements mis en chantier était de 242 500, dont 72 000 logements sociaux (soit un ratio de près de 30 %). En 2003, ce ratio est tombé à 10 % (314 000 logements privés dont 32 000 logements sociaux). Les évolutions récentes marquent

néanmoins un infléchissement de cette tendance, avec une forte relance à la fois de la construction de logements privés et de celle de logements sociaux<sup>50</sup>.

Dans le même temps, l'ANRU<sup>51</sup> enclenche un vaste mouvement de démolition et de reconstruction d'un patrimoine social jugé obsolète. Dispositif opérationnel qui ne manquera pas tout à la fois de peser sur le marché immobilier social et de générer d'importants mouvements de populations.

Relevons enfin l'important changement syntaxique opéré par l'union HLM lors de son congrès de Lyon (Lyon, octobre 2002). L'union HLM devient alors « l'union sociale pour l'habitat » et le sigle « HLM », jugé « stigmatisant »<sup>52</sup>, disparaît ainsi de son fronton.

Au vu de ce premier inventaire décliné en tendances et régularités significatives, qui donne à voir, au sein des principaux pays de l'Union européenne, un processus net d'intégration progressive des logiques du logement social public dans celles du marché, une question centrale peut d'ores et déjà être mentionnée : de quelle façon les acteurs locaux, impliqués dans la mise en œuvre de cette politique publique, s'organisent-ils pour faire face à ces normes d'action qui apparaissent à la fois communes et dominantes ?

Afin d'avancer dans l'analyse, intéressons-nous maintenant aux situations locales que connaissent quatre métropoles européennes : Londres, Rome, Berlin et Barcelone.

49 Cf. « Logement. Face à la crise, ce que font les collectivités » (*La Gazette des communes*, 11 avril 2005).

50 On estime ainsi à environ 80 000 le nombre de logements sociaux qui seront produits en 2006, l'objectif étant de parvenir à 120 000 par an.

51 L'Agence Nationale de Rénovation Urbaine, créée en juin 2004, dispose d'un budget de 1,2 milliard d'€ jusqu'en 2008. Les financements sont assurés par l'État (45 %), le 1 % patronal (40,71 %), la CDC (12 %), les HLM (UES 2,67 %). En novembre 2004, l'ANRU avait validé 55 dossiers pour 6 milliards d'€ de travaux. (Cf. *La Gazette des communes*, 1<sup>er</sup> novembre 2004).

52 Cf. Débats et orientation du congrès HLM de Bordeaux (2000).



## PARTIE II :

# APPROCHE COMPARÉE DE QUATRE MÉTROPOLIS EUROPÉENNES : LONDRES, ROME, BERLIN, BARCELONE

Nous venons d'indiquer que dans le cadre d'un processus général de décentralisation, un transfert des politiques publiques du logement a été engagé entre le début de la décennie des années 80 et la fin des années 90, dans la plupart des États européens : « *local authorities* » (Grande-Bretagne), régions (Italie) ou communautés autonomes (Espagne), communes et communautés d'agglomération (Allemagne, Pays-Bas, Suède, France...)¹.

De ce fait, l'ambition d'investigation en direction de la « *sphère locale* » dont il est question dans cette seconde partie est légitime. L'observation *in situ* permet en effet de rendre compte des *pratiques*, des *enjeux*, des *coalitions de causes*, des *intérêts* et des *stratégies* déployées par les acteurs et les organisations (plus ou moins) légitimement en charge de cette politique sectorielle. Dit autrement, nous avons tenté de passer le cap d'un certain nombre de généralités discursives, pour nous intéresser à la façon dont les acteurs s'organisent localement autour d'enjeux préalablement répertoriés².

### LE REPÉRAGE D'ÉVÈNEMENTS DÉCLENCHEURS

Pour ce faire, nous avons recherché, sur chaque site urbain constitutif de notre échantillon, un *événement déclencheur*. Ce dernier correspond à ce que Howard S. Becker appelle à sa façon une « *histoire significative* » qui s'est produite et que le chercheur doit pouvoir repérer et décrypter³. Histoire pour laquelle il s'agit – étape après étape – « *de fournir la description en termes conceptuels des processus, au cours desquels les événements se produisent* »⁴. Cet événement devait être à même de bouleverser les *règles du jeu* en vigueur entre les acteurs, de brouiller les repères traditionnels et d'éclairer ainsi sous un jour nouveau, les réalités locales.

• Sur **Londres**, nous avons conduit nos travaux de recherche auprès d'une importante « *Housing association* »⁵. Créée en 1963 sous l'égide d'un pasteur protestant, la URHA compte désormais 18 000 logements sociaux, loge une population de 50 000 personnes, emploie 750 agents et encaisse chaque année des loyers pour un montant de 35 millions de livres sterling. Cette H.A. est par conséquent devenue une très grosse *machine à loger*, qui contractualise ses relations professionnelles avec une quinzaine de mairies d'arrondissement (*local authorities*) sur les trente-deux que compte le Grand Londres.

L'événement déclencheur repéré prend ici la forme d'un **audit**, réalisé fin 2003 par un organisme indépendant, la *National Audit Commission*. Cet audit très précis et détaillé⁶ s'est révélé assez dévastateur, puisque six membres de la direction générale (*executive Directors Team*) ont été conduits (directement ou indirectement) à quitter leurs fonctions.

Nous nous sommes intéressés dans un premier temps aux modes d'évaluation internes des personnels en vigueur au sein de la *Under Rain HA*, en nous demandant en quoi ceux-ci pouvaient s'apparenter ou se distinguer des modes de faire du « *private sector* » (secteur privé) et en les situant dans le cadre de la problématique du *social-rentable*, sur laquelle s'élabore le modèle britannique de la « *Troisième voie* » (A. Giddens).

Notre travail d'investigation a ensuite porté sur un service original de la *Under Rain HA* : le « *Temporary housing service* », qui relève du département du *New business service* et qui s'adresse prioritairement aux « *homeless people* »⁷, ainsi qu'aux immigrés à la recherche d'un logement sur Londres. Les premières discussions avec les responsables de ce département de la H.A. londonienne, l'ont fait apparaître comme l'un des plus « *rentables* » (*profitable*)

1 Cf. la loi de décentralisation du 13 août 2004 (acte II).

2 Ainsi que l'analyse à juste titre F. Sawicki : « L'échelle microscopique conduit à réinterroger la production ou l'appropriation des règles par les acteurs sociaux. [...]. Les méthodes microscopiques sont les plus à même d'entraîner une révision de notre appréhension habituelle des phénomènes politiques ». Cf. « Les politistes et le microscope » in *Les méthodes au concret*, PUF, 2000, pp. 152-153.

3 « On cherche à élaborer des histoires typiques [...] où toutes les étapes répondent à une logique qui peut se révéler parfois aussi implacable que la logique des causes. Les événements ne sont causés que par rien d'autre que l'histoire qui les a conduits à être ce qu'ils sont [...] » (H. Becker, *Les ficelles du métier*, La Découverte, 1998, p. 109).

4 D. Vaughan (1986), cité par H. Becker, *op. cit.*, p. 110.

5 Afin de respecter l'anonymat de l'organisation et de ses membres, nous avons opté ici pour un nom d'emprunt affecté à cette importante *Housing association* londonienne. Celle-ci est dénommée pour la circonstance du nom fictif de : « *Under Rain housing association* » (URHA).

6 Audit Commission, *Inspectorate report*, octobre 2003.

7 Le « *Housing act* » de 1977 puis le « *homeless act* » de 2002, édictés par le gouvernement britannique, établissent l'obligation pour les autorités locales de fournir un logement aux sans-abris incapables de se loger selon les mécanismes du marché.

de l'organisation. Rentabilité qui *a priori* peut paraître extrêmement surprenante au regard de la difficulté de la tâche à accomplir. Une seconde lecture du dispositif nous a permis également de comprendre que le dispositif du *temporary housing service*, inventé en 1987 par les Britanniques, est désormais devenu à Londres le principal outil de régulation et d'insertion sociale des populations « BAME »<sup>8</sup> et des « *homeless people* »<sup>9</sup>. Ainsi, Londres se révèle être tout à la fois le premier centre économique européen et une métropole cosmopolite en mesure d'accueillir 28,9 % de populations étrangères résidentes.

• **Sur Rome**<sup>10</sup>, il est apparu qu'un phénomène intense de spéculation immobilière et de privatisation du logement social public, initié par le gouvernement central italien, a vu le jour depuis 2001. Cette opération spéculative porte le nom de « *cartolarizzazione* », ce qui signifie littéralement « *opération papier* ». La démarche gouvernementale italienne est destinée à assurer la vente massive par la mise sur le marché immobilier privé, de logements sociaux et parapublics, actuellement propriété des caisses de retraite et d'assurances (*Ente Previdenziali*), dans le but avéré de renflouer les caisses de l'État italien (à hauteur de 30 à 40 milliards d'€). C'est en tout cas le motif officiel qui motive et légitime l'annonce faite par le gouvernement Berlusconi.

Notre travail de recherche a dès lors consisté pour l'essentiel d'une part, à mettre à jour les différentes étapes de cet *événement*, marque significative de la déconstruction et du démembrement qui ont affecté l'État social italien dans sa composante logement social. Et d'autre part, à analyser les ajustements tactiques d'une union de locataires (*L'Unione Inquilini*)<sup>11</sup>, doublement investie contre l'application des lois nationales de « *cartolarizzazione* », mais également mobilisée en faveur de « l'auto-récupération » et l'auto-construction d'immeubles publics laissés à l'abandon par les services municipaux romains (*autorecuperato rezidenziale*).

En effet, depuis la loi régionale *Lazio* de 1998, d'anciens squats sont devenus des *coopératives* légitimes de logements populaires. Ainsi, la coopérative populaire de la *Piazza Soninno*, issue d'une démarche d'auto-récupération conduite par leurs occupants, tous anciens squatters, est composée d'une douzaine de logements et s'est installée dans un quartier central de Rome (*Trastevere*). Nous verrons que cette démarche très originale qui relève d'un modèle alternatif relevant de l'*économie du recyclage urbain*, permet de rehausser sensiblement le concept quelque peu usé et défensif de « *mixité sociale* » à la française<sup>12</sup>.

• Depuis 1990 et la réunification allemande, la **ville de Berlin** est en pleine transformation. Elle retrouve peu à peu une certaine attractivité, avec notamment le retour effectif des institutions politiques centrales allemandes à partir de l'an 2000. Le marché du logement berlinois est dès lors l'objet de mutations significatives. La municipalité berlinoise qui connaît une grave crise financière due à une dette qui était évaluée en 2004 à 1,2 milliard d'€, a eu tendance ces dernières années à se « délester » de ses sociétés communales de logements. Ainsi, en 2004, c'est pour la somme de deux milliards d'€ que la GSW, société communale berlinoise de logements sociaux, a vendu en bloc 70 000 logements au fonds d'investissement américain CERBERUS.

La *Berliner Mietergemeinschaft*, association de locataires qui revendique quelque 25 000 adhérents cotisants et qui œuvre selon un principe de neutralité vis-à-vis des grands partis politiques allemands, a suivi très attentivement cet « *événement déclencheur* ». En raison de ces phénomènes massifs de privatisation, les associations berlinoises de locataires s'interrogent en effet sur l'avenir d'un logement social à bon marché dans la capitale allemande, où les prix sont restés jusqu'à présent plus que modérés, voire très abordables. Dans ce travail d'analyse, Sébastien Kuhn<sup>13</sup> s'est attaché à trouver des réponses ou des éléments d'explication aux interrogations suivantes :

- Est-il encore possible aujourd'hui, à Berlin, de trouver un logement locatif abordable pour tous et quelles sont les perspectives d'évolution de la situation actuelle ?
- Dans le cadre de modifications profondes du parc locatif berlinois, comment les locataires agissent-ils pour défendre leurs intérêts et quel rôle une association de locataires, comme la *Berliner Mietergemeinschaft*, peut-elle jouer dans un tel processus ?
- Si la municipalité vend tout ou une partie de son parc de logements communaux, quelle compétence est-elle amenée à conserver dans le cadre du logement accessible et qu'en est-il du logement social, *Soziale Wohnung*, à différencier du logement communal, *Kommunale Wohnung* ?
- Enfin, quelle est (ou semble être) la stratégie des fonds d'investissement privés, nouveaux acteurs apparus récemment sur le marché immobilier berlinois ?

• **Sur Barcelone**<sup>14</sup>, notre investigation a pris appui sur la FAVB (*Federacio d'Associacions de Veïns de*

8 BAME (*Black Asian Minority Ethnic*).

9 Cf. Mayor of London. *Housing in London. The housing in London. London housing strategy*, juin 2005.

10 Nous adressons nos plus vifs remerciements, pour leur concours éclairé, à Massimo Pasquini et Cesare Ottolini, membres de l'*Unione Inquilini*.

11 L'*Unione Inquilini* est créée en 1968 à Milan sur la base de comités de locataires qui revendiquent une amélioration de leur quartier et la baisse des loyers sociaux et populaires. Le siège romain de l'U.I. a été créé dès 1970.

12 Pour une analyse fine de concept hautement problématique et polysémique de mixité sociale à la française, lire J. Donzelot, *Quand la ville se défait*, Le Seuil, mars 2006, pp. 77 et suiv.

13 Élève ingénieur TPE de 3<sup>ème</sup> année. Ce travail d'analyse fait suite à un stage de quatre mois effectué au sein de l'association *Berliner Mietergemeinschaft* (juin-septembre 2005). Nous adressons tous nos remerciements aux responsables associatifs et notamment à Joakim Oelrich, qui a bien voulu accompagner le travail de S. Kuhn.

14 Merci aux membres de la FAVB de Barcelone, sans lesquels ce travail n'aurait pu être conduit : Amparo Ruiz, Eva Fernandez et Manuel Andreu notamment.

---

*Barcelona*)<sup>15</sup>, point idéal d'observation qui nous a permis d'analyser l'« événement » de « *los cuarteles de Sant Andreu* » (les casernes du quartier de Sant Andreu de Palomar).

À la suite de négociations chaotiques qui ont avorté durant l'année 2000 entre l'armée espagnole et les autorités locales de Barcelone, un ensemble de casernes et leurs dix hectares de foncier, situés en plein centre de Barcelone (*barri de Sant Andreu*), ont été laissés à l'abandon par l'armée espagnole et les autorités locales catalanes. Les casernes (*los cuarteles*) sont alors squattées par 600 immigrants illégaux – « *sin papeles* et *okupas* » – entre

décembre 2001 et février 2004, alors même que Barcelone connaît depuis l'année 2000, des flux migratoires d'une intensité inconnue jusqu'ici. La population migrante est en effet passée de 40 000 personnes en 1999 à plus de 202 000 en 2004. Le repérage de cet événement déclencheur au sein de la riche capitale catalane, nous a permis d'avancer dans la connaissance de la situation du logement social sur Barcelone (*Habitatge protegit*). Il nous a permis également de relier entre eux question foncière, flux migratoires et logique spéculative. Cette dernière dimension se révèle en effet fortement présente dans les modes d'action publique locale.

---

15 Littéralement, « association de voisins ». La FAVB est une inter-association de locataires et de comités de quartiers de Barcelone, dont le siège social se situe dans le *Barri Gotic*. Elle encarte près de 40 000 adhérents et joue un rôle très actif dans la vie socio-urbaine de la capitale catalane.





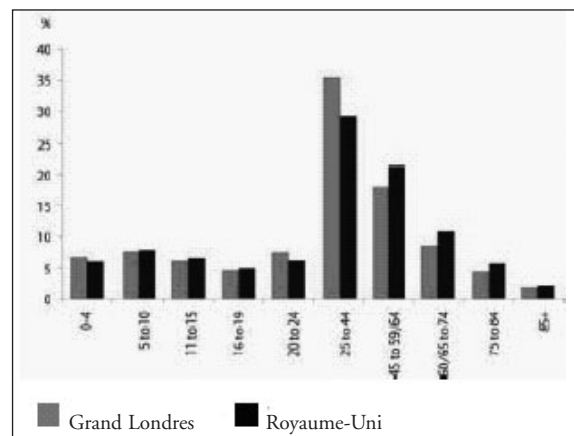
# A – LONDRES : CAPITALE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE ET DÉLÉGUÉ

## I. LONDRES, « VILLE GLOBALE »

Londres, avec ses 7 millions d'habitants (données 1998), apparaît comme le symbole de la « ville globale »<sup>1</sup>. À la fois « centre de commande et de contrôle de fonctions de tous ordres »<sup>2</sup>, idéale pour les grandes firmes européennes, dont 25 % y ont implanté leur siège social. Elle totalise 1/6<sup>ème</sup> du PNB et 1/8<sup>ème</sup> de la population totale de la Grande-Bretagne. La comparaison du PIB régional par habitant exprimé en « standards de pouvoir d'achat »<sup>3</sup> fait apparaître Londres (*Inner London*) comme la région la plus riche d'Europe (taux de 263)<sup>4</sup>. Centre financier et économique *post-industriel*, Londres multiplie les atouts : concentration des marchés, main d'œuvre qualifiée, accès aux informations et services spécialisés, centre de liaisons internationales (Heathrow, premier aéroport d'Europe), accès aux réseaux de décideurs. Le taux de chômage a ainsi décliné sur Londres de 10,5 % en 1982 à 7,1 % en 2003<sup>5</sup>. L'attractivité économique de Londres influe fortement sur les caractéristiques de la population qui est plus jeune que sur le reste de la Grande-Bretagne. Londres est une ville « jeune » : la tranche des 25-44 ans y est majoritaire [cf. schéma n° 1].

Relevons toutefois des tendances nettes à la **polarisation** de l'économie londonienne<sup>6</sup>. D'une part, les emplois à *qualifications élevées* y sont plus importants que dans le reste de la Grande-Bretagne (45 % de la population active sur Londres contre 35 % au niveau national). À l'inverse, 26 % de la population londonienne a un niveau de qualification très faible, voire inexistant. Des décalages importants s'opèrent donc entre une demande de main d'œuvre qualifiée non satisfaite et des demandes émanant de groupes sociaux « à faible employabilité ». Les

Schéma n° 1\* : Les structures d'âge de la population (Londres/Royaume-Uni)



Source : Office for National Statistics.

populations défavorisées, en termes d'accès à l'emploi, aux soins, à l'éducation, se concentrent dans les quartiers centre-Est de Londres. En outre, 20 % de la population active ne réside pas sur Londres et vient de la grande banlieue, ce qui induit à la fois un taux élevé de transhumance professionnelle quotidienne, ainsi que des manques importants dans l'offre de *logements à prix abordables*.

Londres est en outre une métropole *multiethnique et multiculturelle*. Les flux migratoires externes (*international migration*) ont plus que triplé sur Londres entre 1994 et 2001 [cf. schéma n° 2 *infra*]. Londres compte 71 % de populations « blanches » (« white British » et « Irish ») et autres populations blanches) pour 29 % de populations BAME (*Black asian and minority ethnic*)<sup>7</sup>,

\* Les schémas et cartes figurant dans cette partie (à l'exception de la carte n° 4) ont été extraits du site internet de la Mairie de Londres : [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk). Voir notamment sur ce site, à l'onglet « Mayor of London » et dans la rubrique des « Publications » consacrées au logement (« Housing »), le document « London Housing Strategy Evidence Base » (« *Housing in London 2005.pdf* »).

1 Cf. l'article de M. Kleinman, « Une troisième voie dans la gouvernance métropolitaine ? Le grand Londres », in *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, 2002.

2 *Ibid.*

3 Source : Eurostat (*Le Monde* du 9 mars 2004).

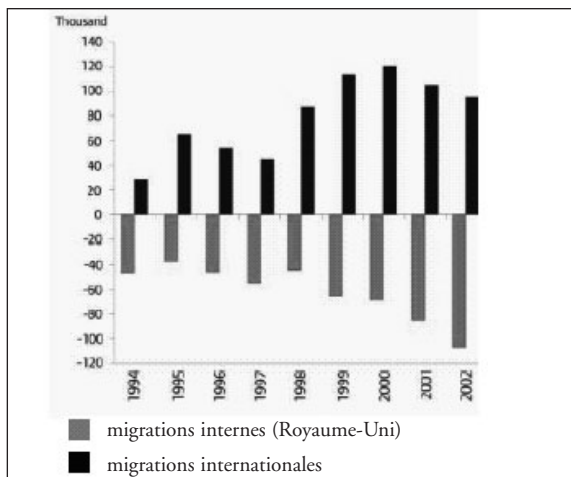
4 La moyenne des pays de l'Europe des 15 est à 100. À titre de comparaison, l'Île-de-France est à 165, Rhône-Alpes à 107, Hambourg à 171, l'ouest de la Grèce (Epire) à 54 et l'Estrémadure (Espagne) à 53.

5 Mayor of London, *Housing in London (London housing strategy)*, juin 2005, p. 16.

6 Cette remarque vaut d'ailleurs d'une façon plus générale pour la Grande-Bretagne qui compte 21 % de travailleurs pauvres (15 heures hebdomadaires pour moins de 60 % du salaire moyen) contre 13 % en France et 7 % au Danemark (Cf. *Le Monde* du 28 janvier 2003, « Dossier Grande-Bretagne »). Rappelons en outre que la durée hebdomadaire du travail en Grande-Bretagne est de 48 heures.

7 Mayor of London, *op. cit.*, p. 20.

Schéma n° 2 : Les flux migratoires à Londres



Source : Office for National Statistics.

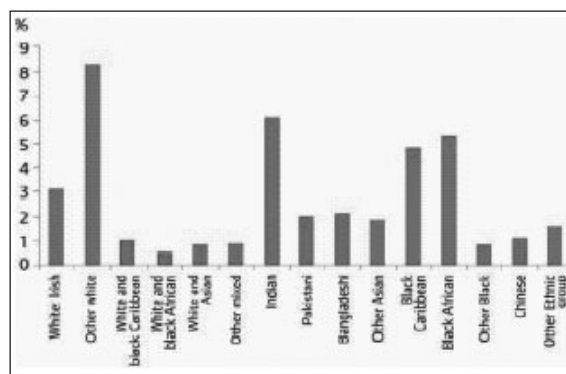
ce qui induit que Londres, premier centre économique européen, est également une métropole cosmopolite [cf. schéma n° 3]. Ainsi, 1/5<sup>ème</sup> des entreprises appartiennent à des « non-Blancs ». Ce qui représente tout à la fois un atout décisif pour la croissance économique de Londres mais dans le même temps, constitue une source importante de discrimination à l'emploi : ainsi, selon la London TEC Council, « à niveau de qualification égale, un membre d'un groupe ethnique minoritaire a deux fois moins de chances de trouver un emploi qu'un Blanc [...], un nombre toujours croissant de ces minorités étant jugé trop éduqué pour les emplois qu'on leur propose »<sup>8</sup>.

### Le gouvernement métropolitain du « Grand Londres »

Enfin, sur le plan de son organisation politique, Londres sort à peine de deux décennies d'affrontement frontal avec le pouvoir politique central britannique.

Le 31 mars 1986, résultat de sa lutte acharnée avec le pouvoir central et la municipalité dirigée par le travailliste Ken Livingston, représentant de la nouvelle gauche britannique, le Premier Ministre Margaret Thatcher dissout spectaculairement le GLC (*Great London Council*), institution créée en 1889 (*London county council*) avec ses 32 communes<sup>9</sup> (*boroughs*), échelons institutionnels de base qui comptent à l'unité une population d'environ 250 000 habitants. Ce n'est donc qu'en 2000, soit quatorze années après sa suppression, que le Conseil du Grand Londres (*Great London Council*) est rétabli dans ses fonctions, avec un maire élu à nouveau au suffrage universel direct<sup>10</sup>. Durant toute cette période de vacance du pouvoir central d'agglomération, Londres fonctionne sans véritable « centre stratégique », mais sur la base de réseaux à la fois élus et nommés<sup>11</sup>. Durant cette période, les communes de base se

Schéma n° 3 : Pourcentage des groupes ethniques vivant à Londres (2001)



Source : Census, 2001.

sont auto-saisies de *compétences stratégiques* et ont initié de nombreux programmes de « régénération urbaine », en relation avec les appels d'offres concurrentiels lancés par l'État central (*City Challenge*, *Single Regeneration Budget*). De même, les plans d'occupation des sols (*unitary development plan*) sont élaborés par les seuls 32 *boroughs*, sans échelon de coordination stratégique. Le risque de balkanisation de Londres, « drôle de ville, sans vrai centre de gravité, composée de quartiers villages bien spécifiques »<sup>12</sup>, apparaît dès lors nettement. Relevons encore que jusqu'en 1980, la **question du logement** relève à la fois des compétences stratégiques du GLC (aux côtés de la planification stratégique, incendie, voiries...), mais également de celles des communes de base (services sociaux, voirie locale, parcs, bibliothèques...). À partir de 1980, sur la base d'un bilan jugé défectueux dans ce secteur, les parcs de logements sociaux du GLC sont transférés aux communes de base. Enfin, dans le cadre de quasi-marchés, les services publics locaux ont fait l'objet d'une sous-traitance systématique au profit du secteur privé et associatif.

Ce dernier aspect nous intéresse plus particulièrement pour la question du logement social et le mode de gestion des *Housing associations*. Nous allons y revenir.

## II. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU LOGEMENT À LONDRES

Les populations « white British » se situent majoritairement en « banlieue » de Londres, tandis que les populations noires (*black ethnic group*) vivent majoritairement dans les arrondissements « intérieurs » (*Inner London*) [cf. **carte n° 1 infra**].

Le **marché du logement londonien** ne connaît pas une situation univoque, mais est composé de multiples

8 London TEC Council, 1999.

9 Avec la *City*, cela fait 33 mairies d'arrondissement.

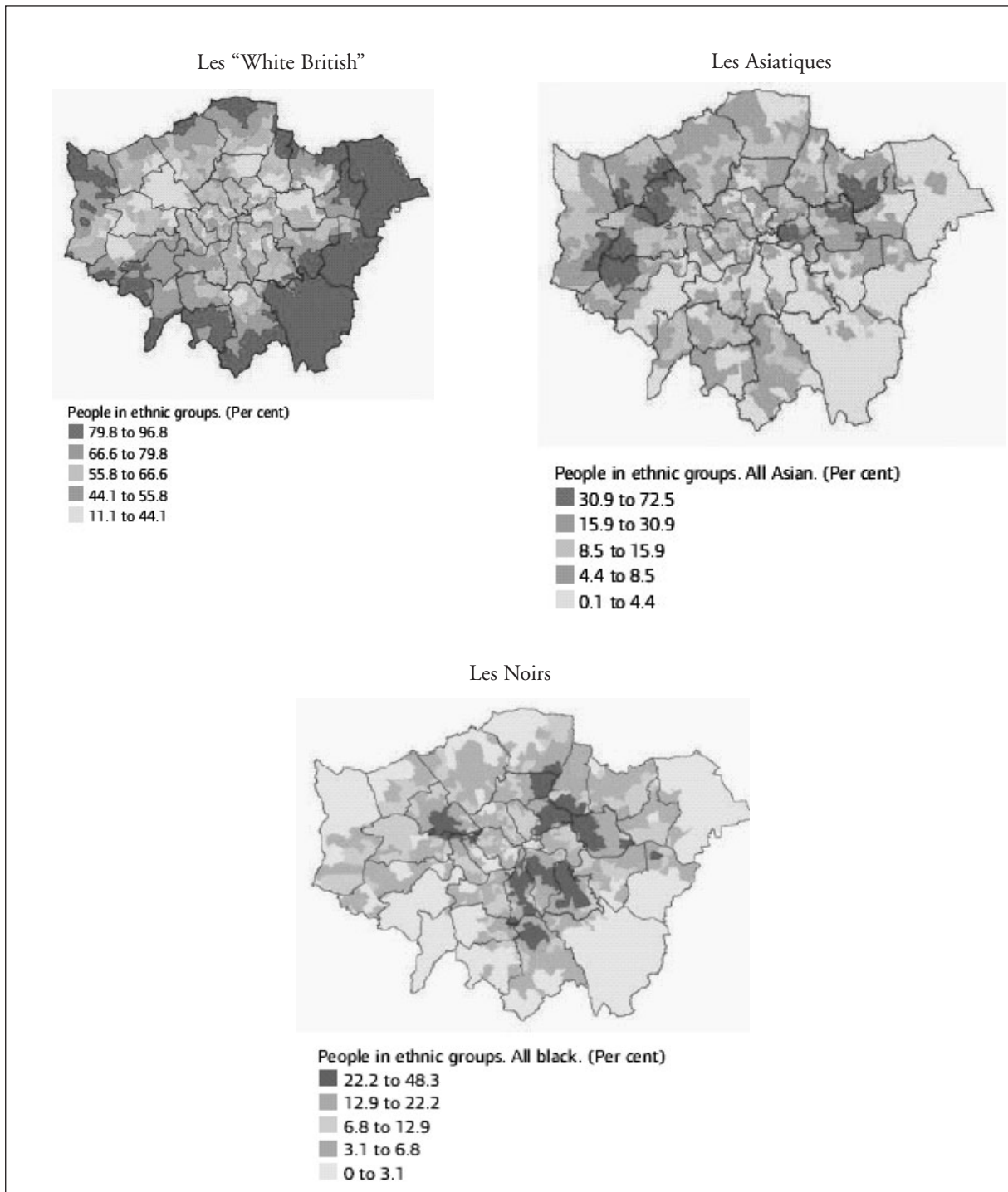
10 Figure paradoxale de la gauche anglaise, « *Ken le rouge* », longtemps figure de la gauche radicale, est réélu, tout en étant exclu du parti travailliste.

Il est désormais présenté comme « *un ami des entreprises* ». Lors de son discours d'investiture en 2000, il déclare après quatorze années de vacance de pouvoir : « Ainsi que je le disais avant d'être interrompu... »

11 On dénombre en 1993, 25 000 élus locaux et 17 000 personnes nommées.

12 *Le Monde* du 6 avril 2004.

Carte n° 1 : Les groupes ethniques à Londres



Source : Census, 2001.

Carte n° 2 : Les "local authorities" à Londres



Source : GLA (Greater London Authority).

sous-ensembles (*sub-region*). On dénombre cinq aires géographiques de logements sur Londres. Les logements « surpeuplés » (*crowded house sub-market*) sont majoritairement concentrés dans les quartiers centre-Est de Londres (*Inner East London*), tandis que la population qui connaît une situation de plein emploi (propriétaires de maisons à prix élevés), qui a accès aux bonnes écoles, se situe dans la première couronne centrale (*Inner West London*), dans des quartiers tels que Wandsworth, Camden, Hammersmith, Fulham...

La grande majorité des propriétaires occupants qui ne sont que 57 % sur Londres (contre 70 % sur le reste de la Grande-Bretagne), se retrouvent dans les arrondissements périphériques sud et est du Grand Londres.

**610 000 familles londoniennes bénéficient des allocations logement.** Les organisations qui encaissent les fonds en provenance de la *National Housing Grant* sont majoritairement les *local authorities* (52 %) [cf. **carte n° 2**]. Toutefois, en masse et eu égard aux loyers pratiqués, ce sont les **propriétaires privés** qui en sont les principaux bénéficiaires [cf. **schéma n° 4 infra**]. Environ 1,4 million de foyers sur Londres ne sont pas en mesure d'accéder au marché du logement sans l'apport des allocations logement. Les groupes ethniques les plus en difficulté sont issus des minorités BAME (Bangladesh, Afrique noire...).

En 2003, on dénombrait 3,1 millions de logements sur Londres, soit 14,6 % du total de logements du Royaume-Uni. La part des propriétaires est moins élevée sur Londres que sur le reste de la Grande-Bretagne. Le poids des patrimoines sociaux (*local authorities* et RSLs)<sup>13</sup> y est plus élevé [cf. **schéma n° 5 infra**].

Toutefois la proportion de logements sociaux a régulièrement décliné sur Londres (35 % en 1984 à 25 % en 2004). Seule la catégorie des *Housing associations* (RSLs) a vu sa proportion augmenter. La part du secteur privé est quant à elle passée de 65 % à 75 %.

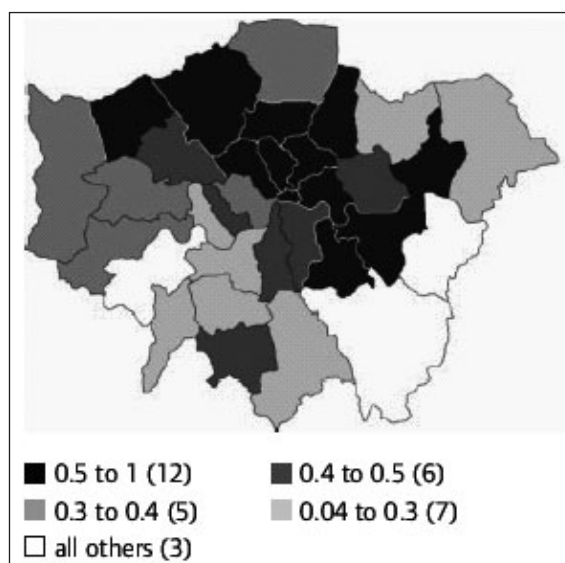
Le droit à acheter (son logement) (*Right to buy housing act*), introduit en 1980 par le gouvernement Thatcher,

13 RSLs : *Registered social landlords*. On retrouve dans cette catégorie les *Housing associations*.

14 Recherche *in situ* du 4-6 mars 2004 et du 16-19 juin 2004.

15 Sur cette question essentielle de la question « sociale » et pour sa définition, lire J. Donzelot, *L'invention du social*, Fayard, 1984. Plus récemment : R. Castels, *Les métamorphoses de la question sociale*, Gallimard, 1995.

Carte n° 3 : Le patrimoine social des mairies d'arrondissements à Londres



Source : ODPM.

autorise les communes à vendre leur patrimoine locatif social à leurs occupants. Il connaît un pic au début des années 90. Le jeu du marché privé et le rôle actif joué par les groupes immobiliers privés, expliquent la reprise de cette tendance à partir du milieu des années 90 [cf. **schéma n° 6 infra**]. Dans le même temps, le nombre de logements vacants n'a cessé de se réduire (-de 100 000 logements et 3,2 % du total immobilier) [cf. **schéma n° 7 infra**]. Signe d'une tension accrue du marché immobilier londonien, mais également du rôle croissant joué par le service du « logement temporaire » (Cf. *infra*).

Le patrimoine locatif social des *local authorities* se concentre dans les secteurs Nord et Nord-Est de Londres. Principalement dans les arrondissements de Camden, Waltham Forest [cf. **carte n° 3**]. Trois arrondissements londoniens (Bexley, Bromley, Richmond) ont transféré la totalité de leur parc locatif social aux bailleurs RSLs (*Housing associations*), onze de ces arrondissements l'ont transféré partiellement.

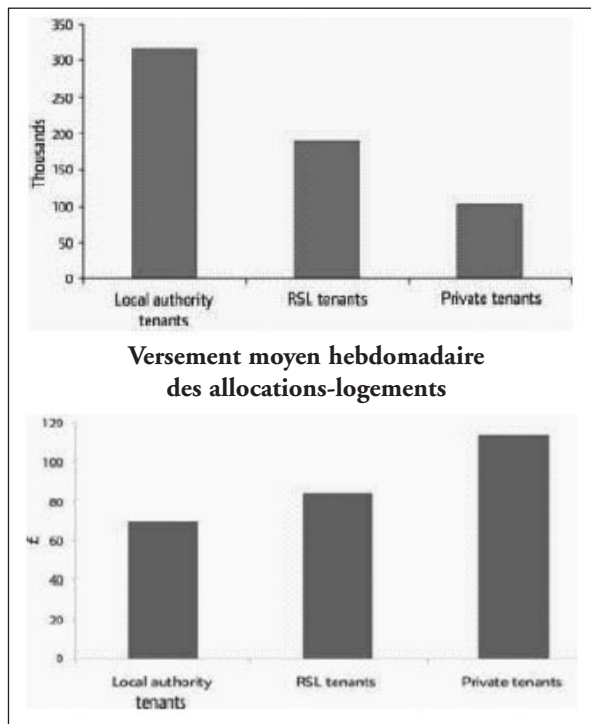
La moyenne des loyers nets hebdomadaires pratiqués par les *local authorities* et les RSLs se situe entre 67 et 70 £, avec toutefois des variations importantes d'un arrondissement à l'autre (de 55 £/semaine à Havering à 84 £/semaine à Westminster). Les prix locatifs sociaux n'ont cessé d'augmenter sur Londres entre 1996 et 2004.

### III. LA PROBLÉMATIQUE DU "SOCIAL RENTABLE"

#### 1) Comment survivre aux contraintes du « social rentable » de la « troisième voie »<sup>14</sup>

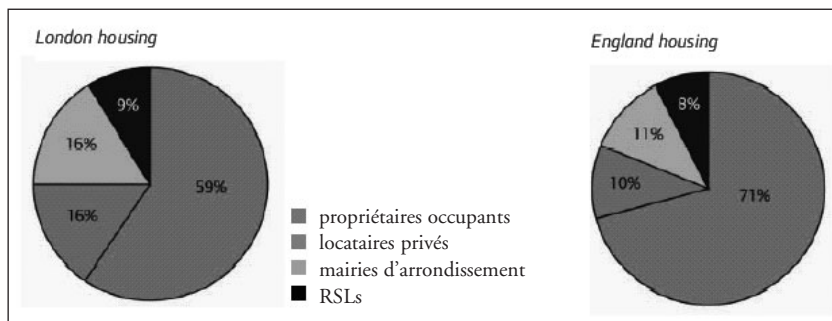
En s'appuyant sur la formule devenue célèbre des « *valides invalidés* » (R. Castels)<sup>15</sup>, nous pouvons dire que

Schéma n° 4 : Répartition des allocations-logements sur Londres (nombre des bénéficiaires), mai 2003



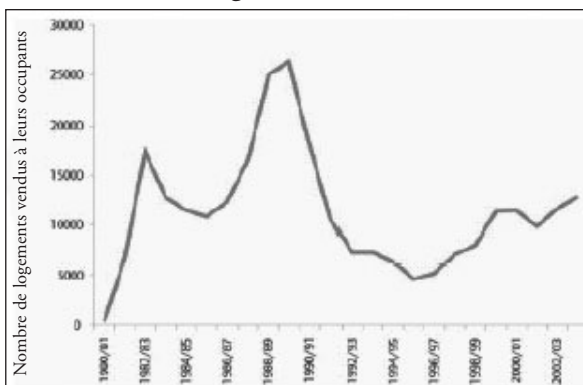
Source : UK Housing Review.

Schéma n° 5 : Répartition par statut de propriété sur Londres et en Grande-Bretagne



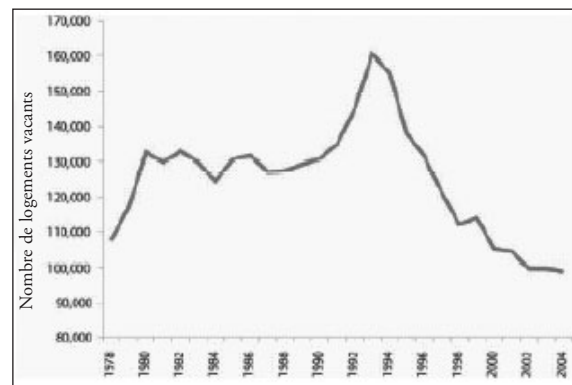
Source : ODPM.

Schéma n° 6 : Le droit à acheter son logement à Londres



Source : ODPM.

Schéma n° 7 : Les logements vacants à Londres



Source : ODPM.



l'action sociale correspond à un « système de régulations non marchandes », qui se situe entre le politique et l'économique et dont la dynamique interne vise pour l'essentiel, à « colmater la béance »<sup>16</sup> de cet *entre-deux-mondes* que génèrent nos sociétés post-industrielles. Dans notre conception de l'État social continental, l'action sociale comporte une dimension tout à la fois assistancielle – au profit de différentes catégories de populations exclues de la division du travail salarié<sup>17</sup> et des réseaux traditionnels de sociabilité – et assurantielle – au titre d'un ayant-droit-cotisant – couvert contre les aléas de l'existence. Il s'agit du moins là d'un idéal-type tel qu'il a pu fonctionner durant les « Trente glorieuses »<sup>18</sup>. Or sur Londres, le jeu des acteurs dans leur façon de « faire du social » et le mode d'agrégation des intérêts qui en découle, peuvent selon nous être caractérisés par la formule ramassée du « **social rentable** » ou du « **social compétitif** ».

Formules qui peuvent *a priori* paraître paradoxales. En effet, selon notre conception continentale de la question et selon la vision qui en est le plus souvent présentée à l'opinion publique, le social est coûteux, budgétivore, générateur de déficits toujours plus abyssaux. Le social se situerait à des années-lumière du dogme entrepreneurial de la rentabilité et du profit.

Pour les Anglais – et le travail entrepris accompli sur Londres auprès de la *Under Rain HA* en constitue un révélateur éclairant – la démarche suivie de bout en bout repose sur le postulat : « *If you want make social, you must make money before* »<sup>19</sup>. La formule est bien connue. L'application qui en est faite l'est moins. Et de ce point de vue, les agissements de la *Under Rain HA* sont éclairants. Le social, et plus précisément ici le logement social et ses activités connexes, constitue un marché ou plus exactement, *un ensemble de marchés* soumis à des procédures précises de mise en concurrence entre acteurs locaux, dont certains vont gagner et d'autres perdre leur droit à l'existence.

Il apparaît en effet que le volume global d'activités mis en place au sein de la *Under Rain HA*, tel qu'il ressort de nos recherches, est dans son ensemble élaboré d'une part, au sein d'un cadre d'action extrêmement compétitif et d'autre part, orienté avec le souci constant d'une recherche systématique de la rentabilité. Cette philosophie de l'action sociale est d'ailleurs représentative de la vision « blairiste » de la « troisième voie »<sup>20</sup>. Ainsi, la philosophie du *social rentable ou compétitif* est sensée irriguer l'ensemble des activités humaines, y compris par consé-

quent le secteur social. « *Les règles d'une économie de marché performante sont aussi valables pour les services sociaux : une vision entrepreneuriale avisée, la recherche d'une plus grande productivité [...], une nouvelle génération de directeurs des services des communes est aussi bien payée qu'elle le serait dans le secteur privé, mais seulement s'ils peuvent vaincre le conservatisme de la bureaucratie municipale, pour offrir une meilleure qualité de vie aux citoyens* »<sup>21</sup>. Tels sont donc les fondamentaux qui irriguent la pensée blairiste. Autant de présupposés que nous exposerons donc à la lumière des pratiques quotidiennes de la URHA.

En observant les modes de faire établis entre la *Under Rain HA* et les municipalités d'arrondissement (*borough*) de Londres<sup>22</sup> [cf. *carte n° 4 infra*], avec lesquelles cette dernière négocie ses prestations tarifées, il est en effet possible de qualifier *le système et les jeux d'acteurs* dont elle relève. Ces jeux d'acteurs s'organisent autour des quelques principes d'action suivants : l'ensemble des activités et des multiples services qui lui assurent sa « production sociale » (*Single regeneration budget, temporary housing, city challenge, older people housing and care...*) doivent en premier lieu franchir le cap des modalités de mise en concurrence édictées par les *local authorities*. Ils prennent ensuite la forme de conventions *ad hoc*, révisables annuellement. Les charges, activités et rémunérations (souvent très élevées) qui incombent à la HA retenue, sont ainsi très précisément définies sous l'autorité des *local authorities*.

La formalisation des conventions opère donc au regard d'un processus systématique localisé de sous-traitance et de concurrence généralisée. Une *Housing association* n'est jamais assurée de conserver le « marché social » (*new business*), qui lui a été accordé par une *local authority*<sup>23</sup>. Notre *Under Rain HA* évolue donc – et l'ensemble des plus importantes *Housing associations* sur Londres<sup>24</sup> – dans un contexte extrêmement concurrentiel, où la somme éventuelle des dérives professionnelles individuelles, dont elle pourra être l'objet, reviendra au final pour l'organisation à la perte d'un marché social, d'un secteur d'intervention rentable (maîtrise d'œuvre ou maîtrise d'ouvrage déléguée), tel qu'il a été organisé (et payé) par les *local authorities* londonniennes.

D'une façon plus générale, il apparaît que les *Housing associations* désireuses de conserver leurs activités sociales, notamment dans le secteur du logement, évoluent sur une scène où se déploient des intérêts rivaux

16 R. Castels, *op. cit.*, p. 26.

17 R. Castels évoque plus précisément les notions de populations « invalidées », de « désaffiliés » et fait référence aux « catégories » sociales « inutiles au monde » qu'il liste : « chômeurs de longue durée, habitants des banlieues déshéritées, allocataires du RMI, victimes des reconversions industrielles, jeunes en quête d'emploi qui vont de petits boulots en petits boulots... » (*op. cit.*, p. 16 et suiv.).

18 Lire sur ce thème, J. Donzelot, *Quand la ville se défait*, Le Seuil, 2006, p. 31 et suiv.

19 Littéralement : « Si vous voulez faire du social, vous devez d'abord faire de l'argent ».

20 Selon T. Blair, la « troisième voie » se décline en quatre volets distincts : « *acceptation d'une discipline fiscale et monétaire [...], conditionnalité de l'aide sociale, fermeté de la loi et de l'ordre [...], des services publics plus divers et adaptés au cas par cas sur les besoins du consommateur moderne [...], une défense solide* » (T. Blair, « Renouveler la troisième voie », *Le Monde « Horizons-Débats* » du 11 février 2003).

21 Cf. D. MacShane, « Tony Blair ou le réformisme permanent », *Le Monde « Horizons-Débats* » du 18 novembre 2003.

22 Il existe trente mairies d'arrondissement à Londres, dont quinze négocient régulièrement avec les dirigeants de la *Under Rain HA*.

23 « Avec le choix de développement qui est fait, le risque c'est qu'on est dans des secteurs où on fonctionne par contrats avec les municipalités. Et les municipalités vont faire jouer la concurrence entre les *Housing associations*. Et du coup, on peut assez vite perdre de gros contrats » (un adjoint du service financier), *URHA*, Londres (entretiens du 16 juin 2004).

24 Il existe un groupe principal de *Housing associations* sur Londres, qui compte une douzaine de membres.

Carte n° 4 : Implantation géographique de la *Under Rain HA* à Londres



Source : URHA (Londres, 2004).

et se retrouvent dans l'obligation, face à leurs pairs – c'est-à-dire face à la concurrence qu'elles subissent des autres *Housing associations* – de tenter de maîtriser le partage de leurs territoires respectifs d'intervention. La notion même de « *stakeholder* » utilisée dans le discours professionnel anglais – littéralement preneur de participation, actionnaire – à l'occasion des relations établies avec les *local authorities*, renvoie à l'idée d'une marchandisation des relations établies, à la notion de client et donc de coût/bénéfice dans les transactions engagées. Ajoutons à cela que ce système généralisé de concurrence, qui débouche sur un phénomène de *sous-traitance de la question sociale* en direction du « *voluntary sector* » (secteur bénévole), dont relèvent toujours formellement les *Housing associations*, opère également face à la concurrence du « *private sector* ». Secteur privé que ne se privent

pas d'activer, en cas de besoin, les *local authorities*, désireuses de renégocier en leur faveur les prestations financières consenties<sup>25</sup>. Dans ce jeu d'acteurs, un phénomène subi de domination<sup>26</sup>, ainsi que la mise en route de relations asymétriques liées à l'attribution aléatoire d'allocations de ressources, opère très distinctement au détriment des HA. Ces dernières doivent tout à la fois réinventer en permanence des solutions renouvelées, destinées à faire face aux nouvelles configurations sociales qui bouleversent les équilibres précaires de la mégapole londonienne et d'autre part, opérer des alliances avec d'autres *Housing associations* concurrentes.

Ce jeu d'acteurs, issu du *social rentable* théorisé par A. Giddens<sup>27</sup>, peut aller jusqu'à l'absorption des plus fragiles d'entre elles, afin de permettre aux plus puissantes de conserver leur rang. Dans tous les cas de figure, les

25 Entretien du 19 juin 2004. Londres. B.J. *Project manager older people services*. London Borough of H&F.

26 On peut évoquer ici le concept de domination à fondement économique, tel que le décrit W. Weber (*Économie & Société*, Plon, 1971), en référence à la production d'une « constellation d'intérêts ». Cf. Boudon *et al.*, *Dictionnaire de sociologie*, Larousse, 2003.

27 A. Giddens, *Central problems in action theory: action, structure and contradiction in social analysis*, Mac Millan, 1979.

*local authorities* restent maîtresses des procédures asymétriques d'allocation des ressources attribuées jusqu'ici par le pouvoir central anglais, sous la forme de subventions (*grant*) et d'allocations logement (*housing benefits*). Il est désormais avéré que le logement social abordable (*affordable housing*) et ses nombreuses activités annexes – gestion de programmes de réhabilitation obtenus dans le cadre d'opérations de mise en concurrence (*city challenge*), de régénération urbaine (*Single Regeneration Budget*), de logements pour immigrés (*temporary housing*), de logements pour personnes âgées (*extra care housing for older people...*) – sont devenues de véritables marchés, une machine à fabriquer de l'argent – « *to make money* ». Certains de ces secteurs constituent d'ailleurs des marchés extrêmement lucratifs. Pour illustration, la convention annuelle qui régit les relations entre la *Under Rain HA* et une *local authority* pour la gestion d'une maison de personnes âgées – dont la gestion antérieurement municipale lui a été confiée – lui rapporte la somme d'un million de £, versées chaque année. En outre, sur l'année 2003, la URHA a réussi à obtenir la somme effective de 40 millions de £ de subventions publiques (*grant*) pour le financement de son « *development programme* »<sup>28</sup>. Un concours remporté également en 2003, aux côtés d'un autre *Housing Group*, octroie à la URHA la responsabilité d'un programme de réhabilitation de 1 700 habitations, ainsi que la construction d'opérations mixtes (locatif accession) pour un montant de 225 millions de £. Pas question donc de risquer de perdre la mise...

## 2) L'entreprise sociale multiservices URHA

La *Under Rain HA*, pilotée par un bureau (*board*) [cf. **tableaux n° 20 et 21 ci-après**] de 12 membres (y compris les représentants des locataires), sous l'autorité d'un « *Chairman* » (président), se réunit dix fois par an. La URHA a fusionné au sein d'un « *trust* » (*joint structure*) et apparaît désormais comme une *entreprise multiservices*, aux activités sociales très diversifiées. Elle s'organise autour de cinq principaux départements, tous conduits par un directeur administratif, membre de l'« *executive Directors Team* ».

- Le service au client (*Customer Services*) qui délivre ses prestations dans trois directions : le logement permanent [cf. **tableau n° 22 infra**], propriété de la HA (*Permanent Housing*), le logement aux personnes âgées (*Supported Housing and Care*) géré dans le cadre des conventions que délivrent les *local authorities*, le secteur du « *logement temporaire* », qui compte ici 3 000 logements conventionnés dans Londres avec des particuliers (*landlords*), sur lequel nous allons revenir dans le détail, qui s'adresse aux « *homeless people* » (sans-toit) et aux immigrés.
- Le département propriété et « *new business* », dont la vocation est d'assurer les réparations au quotidien (« *day to day* ») ou programmées.
- Une équipe de quartiers (*Neighbourhoods Team*) aux fonctions très diversifiées : de la gestion des SRB (*Single Regeneration Budget*), au lancement d'initiatives pour l'emploi, la construction de nouveaux loge-

### Encadré n° 1 : Écarts de rémunérations des personnels de la URHA

	2004 Number	2003 Number
£5,001 to £10,000	21	27
£10,001 to £15,000	47	72
£15,001 to £20,000	153	159
£20,001 to £25,000	195	138
£25,001 to £30,000	107	111
£30,001 to £35,000	71	64
£35,001 to £40,000	41	25
£40,001 to £45,000	16	14
£45,001 to £50,000	11	6
£50,001 to £55,000	4	5
£55,001 to £60,000	5	4
£60,001 to £65,000	4	4

Source : URHA, 2004.

28 "In the 2003 Approved Development Programme, they secured over £40 million of grant for schemes developed either independently, jointly or as part of a section 106 agreement" (*Audit Commission*, 2003, p. 15).

**Tableau n° 20 : Profil ethnique du bureau de la URHA (board)<sup>30</sup>**

Noirs Africains	Blancs Européens	Blancs Irlandais	Autres Blancs (Américains)	Asiatiques Britanniques
15 %	61 %	8 %	8 %	8 %

Source : *Annual report*. URHA, 2002-2003, p. 11.

**Tableau n° 21 : Profil ethnique du personnel de la URHA (staff)**

Blancs	Noirs	Mixte	Asiatiques	Autres
59,0 %	30,0 %	2,0 %	5,5 %	3,5 %

Source : *Annual report*. URHA, 2002-2003, p. 11.

**Tableau n° 22 : Loyers moyens nets en £ au 31 mars 2003 (à la semaine)**

Studio	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4	Loyer moyen	Foyers Personnes âgées
51,77	59,31	70,82	82,54	94,78	69,30	70,35

Source : URHA. *Annual report*, 2002-2003.

**Tableau n° 23 : Rentrées locatives totales et affectation par type de dépenses (en millions de £)**

Total des loyers encaissés	Réparations locatives et rénovation	Management des personnels et coûts des services	Paiement des intérêts de la dette
35	14	9	14

Source : URHA. *Annual report*, 2002-2003.

**Tableau n° 24 : Comment une livre sterling est-elle dépensée par la URHA ?**

Remboursement intérêts de la dette	Frais administratifs (ménagemnt)	Réparations locatives	Travaux de rénovation (SDB, cuisines)	Marge bénéficiaire
30 %	24 %	19 %	17 %	10 %

Source : URHA. *Annual report*, 2002-2003.

ments, la recherche de partenaires pour les fondations (« *funding partnerships* »).

- Un département « stratégie et marketing », qui diffuse en interne une culture commerciale d'entreprise et de services rendus au client (« *consumerist approach to resident participation* »).
- Enfin, un département finances (*Finance and Resources Team*) pour lequel les auditeurs de la *Audit commission* considèrent qu'il dispose de tous les moyens nécessaires pour assurer les missions et charges essentielles de la HA [cf. **tableaux n° 23 et 24**]. En clair, la URHA ne connaît pas de difficultés d'ordre financier<sup>29</sup>. En ce qui concerne les écarts de rémunérations des personnels de la URHA (cf. **Encadré n° 1 supra**).

### 3) L'évaluation des personnels « is SMART »<sup>31</sup>

Afin de parer à d'éventuelles mises hors jeu du secteur du *social rentable*, les HA vont dès lors adopter en leur sein, des normes draconiennes d'évaluation et de contrôle de leurs personnels. La *Under Rain HA* n'échappe pas à cette règle. La URHA a adopté en interne un mode d'évaluation de ses personnels (750 agents) directement importé des États-Unis et des firmes américaines. Il s'agit d'un mode de contrôle des « ressources humaines », que les Anglais appellent le « *One to One* ». Ce mode d'évaluation en tête-à-tête, prend la forme d'un dispositif généralisé, dénommé le PMS (*Personal Manager System*). Ce système de contrôle permanent est également désigné comme *SMART* (*spe-*

<sup>29</sup> "The recent *Annual Viability Reviews for both the Trust and Home Ownership* indicated that they had sufficient resources to meet their service obligations and service their lending" (*ibid.*, p. 16).

<sup>30</sup> Selon la terminologie même utilisée par les dirigeants de la URHA.

<sup>31</sup> Pour comprendre l'anagramme "SMART", voir l'encadré « *Le one to one* », p. 36.



Tableau n° 25 : L'évaluation des personnels de la URHA

Mode d'évaluation SMART	Doit faire ses preuves	Bon	Très bon	Excellent
Service du <i>older people services</i> (160 agents)	10 %	40 %	40 %	10 %
Impact financier pour les agents	–	+1 %	+3 %	+5 %

Source : URHA de Londres.

“Le one to one”

S	M	A	R	T
Specific	Measurable	Achievable	Realistic	Time bound
Au cas par cas	Evaluable	Réalisable	Réaliste	En temps réel

*cific, measurable, achievable, realistic, timebound*). Il intègre d'une part, une dimension d'ordre collectif, à travers la définition d'un « *business plan* », qui définit des objectifs par services. D'autre part, il précise les modalités des « performances individuelles », auxquelles sont tenus les agents. Au final, ce dispositif PMS doit permettre d'identifier ce que doit être « *a good social worker* » (un bon travailleur social).

L'ensemble des personnels de la *Housing association* est évalué à des fréquences très soutenues [cf. **tableau n° 25**]. Un entretien en tête-à-tête est organisé tous les mois, puis tous les trimestres et en fin de chaque année civile, entre l'agent et son responsable direct (manager), suivant des modalités d'évaluation très contraignantes, qui prennent la forme d'une grille de huit indicateurs<sup>32</sup>. L'agent évalué suivant le rythme indiqué donne satisfaction si sa performance se situe à hauteur de 60 % de quatre indicateurs ou à 80 % de six indicateurs. L'agent est exceptionnel (niveau 1) si 90 % des compétences exigées sont satisfaites, « très bon » (niveau 2) avec un indice de 80 % de compétences assurées, « bon » à 75 % et « il doit s'améliorer » (*must improve*) à partir de 25 %. Chaque fiche est signée par l'agent et contre-signée par son « manager » direct, à l'issue des différents entretiens. Il doit ainsi « rendre un service fantastique au client » (*fantastic customer service*), « soutenir le travail de la Under Rain HA » (et donc afficher sa solidarité envers le groupe), « soutenir le travail produit par son équipe », « communiquer clairement », « rester calme sous la contrainte (*under pressure*) », « planifier et réaliser sa tâche », « rester positif face à la nécessité de changement », « être responsable de son savoir et de ses progrès ». Un agent est jugé « excellent » s'il parvient à « dépasser le standard des services rendus par la URHA (*give fantastic customer service*). Il doit faire ses preuves s'il

adopte une attitude du « c'est à prendre ou à laisser » (*take it or leave it*). Il est excellent « s'il conserve des relations de travail sereines avec ses collègues dans des situations de tension ou de stress » (« *in pressured* »). Il est évidemment hors des standards, s'il « n'encourage pas et ne transmet pas l'information à son responsable direct ».

Au-delà du caractère très simpliste de ces modes d'évaluation, il faut toutefois relever que le rythme imposé de « face à face » entre l'agent et son supérieur direct, n'est pas sans produire des effets directs sur la situation professionnelle de l'agent évalué. L'agent qui hérite deux fois consécutivement de la plus mauvaise évaluation de l'organisation, est systématiquement licencié (« *fired* »). Il en est de même pour un agent qui subit deux évaluations négatives sur une période de six mois. Les enjeux internes qui en découlent pour le personnel de base de l'organisation sont par conséquent déterminants.

Observons que le système de rémunérations « au mérite », qui découle de ce mode d'évaluation, demeure pour l'instant marginal. Et ce, contre la volonté de la direction générale de la *Housing association*. Le syndicat majoritaire de l'URHA (UNISON)<sup>33</sup> s'oppose pour sa part très vivement au système SMART et dénonce sa mise en place, ainsi que les mesures de rémunérations « au mérite ». Pour l'instant, les gains financiers (« *bonus* ») attribués aux agents jugés « excellents » par leur responsable direct, représentent 5 % de rémunération supplémentaire. Ces gains sont de l'ordre de 3 % pour les « très bons agents » et de 1 % pour les « bons agents ». Dans un important département de la URHA qui compte 160 personnes, la répartition des agents au sein des quatre catégories pré-établies produit le résultat suivant : 10 % doivent faire leurs preuves ; 40 % sont « bons » ; 40 % sont « très bons » et 10 % sont « exceptionnels »<sup>34</sup>.

32 La URHA comptant 750 salariés, nous nous sommes livrés à un rapide calcul. Sachant que les agents sont évalués tous les mois (x12), tous les trimestres (x4) et chaque année, les évaluations en « one to one » représentent au total 12 750 entretiens par an !

33 35 % des agents de la URHA sont syndiqués à UNISON.

34 Entretiens URHA (15 juin 2004), « Head of older people services », Londres.

Bien entendu, les questions qui se posent alors sont : qu'en est-il sur la durée ? Est-on définitivement « très mauvais » ou « très bon » ? Comment régler un différend avec son responsable direct en cas de désaccord sur le fond, puisque celui-ci est en mesure de vous évaluer en permanence ? En toute hypothèse, la critique individuelle à l'encontre de l'organisation dans son ensemble ou du département dont relève l'agent, devient dans ces conditions un exercice très périlleux. Les relations établies entre la direction de la *Under Rain HA* et le syndicat majoritaire UNISON, qui rejette ces modes de faire, sont d'ailleurs très conflictuelles.

Mais plus fondamentalement se pose alors la question de l'existence et de la mise en cohérence d'un « *bien commun* », de valeurs de référence, au sein des personnels de la URHA. Qu'est-ce qui fait désormais majoritairement sens, parmi le personnel d'une grande organisation caritative anglaise de logement public ? La mise en place de mesures coercitives de ce type en direction des personnels constitue-t-elle un palliatif à la perte des repères caritatifs traditionnels fondés sur le « don de soi » pour les autres, l'engagement personnel militant, la quête de la «  *cité inspirée* » (Boltanski & Chiapello)<sup>35</sup> dans laquelle «  *la grandeur est celle du saint qui accède à un état de grâce ou de l'artiste qui reçoit l'inspiration* »<sup>36</sup> ? On peut observer ici que les réactions et jugements des personnels à ces modalités de contrôle professionnel, supposées produire « un ensemble d'arguments combinant les normes du nouveau management et les règles de la justice économique néo-libérale »<sup>37</sup>, évoluent selon leur positionnement hiérarchique au sein de l'organisation. Plus l'agent occupe une position hiérarchique élevée dans l'organisation et moins l'exercice semble pris au sérieux. Plus exactement, plus sa position est élevée, moins il dit en redouter les conséquences pour lui-même et son positionnement propre. Pour les cadres dirigeants, il s'agit tout au plus – dans le cadre de leur propre évaluation – d'un exercice très formel qualifié de «  *Just a paper exercise* »<sup>38</sup>. Toutefois, cette situation ne saurait prévaloir pour les agents que l'on a en charge d'évaluer soi-même : «  *Si on veut virer les gens, il faut bien le faire sur des critères précis* », nous indique le directeur financier adjoint de la URHA<sup>39</sup>.

La position des cadres intermédiaires et agents de maîtrise est pour leur part très critique. La maîtrise parle à ce propos de «  *nouvelles pratiques bureaucratiques ayant remplacé les anciennes* ». À l'inverse, le personnel de base prend, quant à lui, l'exercice très au sérieux et revendique toujours plus de contrôle. Les agents d'exécution rencontrés expliquent que «  *dès lors que l'on devient permanent et stable dans une structure, on ne travaille plus ! Et*

*qu'on ne fait plus rien... »*<sup>40</sup>. Ce mode d'évaluation en continu, qui peut s'apparenter à une forme de domination « en vertu de l'autorité » (Weber), est donc jugé indispensable par ceux-là même qui ont le plus d'effets directs à en redouter<sup>41</sup>.

De son côté, le directeur du service social de la *local authority* rencontré, qui contractualise ses relations avec la *Under Rain HA*, pour la gestion du département «  *older people* » (personnes âgées), prend également l'exercice très au sérieux. L'évaluation du service rendu par la *Housing association* peut ainsi être codifiée globalement, sur un mode rationnel-légal, au vu d'indicateurs en apparence peu contestables, ce qui lui facilite grandement la tâche pour jauger le service rendu par son prestataire de service. Pour comprendre les ressorts d'un tel dispositif d'évaluation, il s'agit de le remettre en perspective avec la norme de compétitivité et l'obligation impérative de conquête de nouveaux marchés sociaux qu'exige la survie de toute l'organisation, elle-même confrontée à l'implacable logique du *social rentable*. Les conséquences de ce dispositif d'évaluation des agents sont les suivantes :

- Il agit comme un premier couperet à l'encontre des personnels mis en situation de produire des services sociaux à la population, selon les modes édictés par les *local authorities* et avalisés par les dirigeants des HA. Couperet qui peut déboucher très vite sur une procédure de licenciement individuelle de l'agent jugé défaillant.
- La multiplication d'échecs individuels provoque une faillite collective qui est quantifiée sur ces bases par la *local authority* maîtresse d'ouvrage. Elle conduit alors tout naturellement à l'évacuation du jeu de la HA jugée déficiente. L'accumulation des défaillances individuelles peut donc déboucher sur une remise en cause collective de l'organisation considérée. Dans ce contexte, certaines HA vont donc gagner et d'autres vont perdre.

L'instauration de normes très strictes de contrôle professionnel établi sur les agents devient, selon cette logique coercitive, absolument indispensable. Nous touchons ici du doigt très concrètement la question initialement évoquée des normes gestionnaires et de la logique de rentabilité qui ont cours dans les modes de fabrication de ces énormes machineries que sont devenues les plus importantes *Housing associations* anglaises.

Sachant qu'un mouvement de concentration et de fusion-absorption de ces *Housing associations* est attendu pour les prochaines années en Grand-Bretagne – comme d'ailleurs dans bon nombre de pays européens – on ne

35 *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, 1999, p. 63.

36 Selon la formulation de Boltanski & Chiapello, la  *cité inspirée* correspond à l'une des six logiques de justification qui caractérise une société à un moment donné. La cité inspirée, fondée notamment sur la sainteté, la créativité, le sens artistique, l'ascèse, l'authenticité, s'oppose en particulier à la cité marchande où le « grand est celui qui s'enrichit en proposant sur un marché concurrentiel des marchandises très convoitées » et à la cité industrielle où la « grandeur est fondée sur l'efficacité et détermine une échelle des capacités professionnelles » (*Ibid.*, p. 64).

37 J. Gadray, *Symposium sur le nouvel esprit du capitalisme*, Sociologie du travail, 2001, p. 392.

38 Un simple exercice de papier.

39 Cf. Entretiens URHA, Londres, 4 mars 2004.

40 Cf. Entretiens URHA, *Older people housing and care*, 15 juin 2004.

41 Pour Weber, le « pouvoir de commander » et le « devoir d'obéir » constituent les fondements essentiels de la domination.



peut que s'interroger sur la logique et sur les conséquences humaines que provoquera inéluctablement un tel mouvement d'ensemble.

#### 4) La URHA, un « dragon endormi »<sup>42</sup> ?

Nous l'avons évoqué plus avant, les *Housing associations* relèvent à la fois du « *caritative sector* » (caritatif chrétien), historiquement lié à l'Église anglicane, et du secteur bénévole (*voluntary sector*). Les HA se sont constituées au début des années soixante, en réaction aux insuffisances sociales criantes provoquées par le marché immobilier privé anglais. La *Under Rain HA* est donc constituée sur ces bases en 1963, sur l'initiative de la communauté chrétienne londonienne. Un système original de « fondations » est créé. Des dons en numéraire et cessions de biens immobiliers, qui proviennent des communautés chrétiennes, alimentent régulièrement ces fondations<sup>43</sup>. C'est donc bien, ainsi que nous l'avons évoqué plus avant, sur la base de considérations *rationnelles en valeur*, conformes à « l'éthique protestante » (M. Weber), que ces *Housing associations* se sont constituées.

Au début des années soixante-dix, un virage décisif est pris. Le compromis initial établi entre gouvernement central, autorités locales et *Housing associations* se transforme. Gouvernement central et *local authorities* choisissent délibérément de s'appuyer sur les *Housing associations* pour la production et la gestion du logement social. Un très important mode de redistribution financière publique (« *grant* ») est constitué en faveur des HA. Le *Social Housing Grant*, qui est administré par la *National Housing Corporation*, est fondé. Aux dons privés vient s'ajouter un système de subventions publiques. Ainsi à partir de 1974, suivant en cela une logique d'« *accumulation illimitée du capital par des moyens formellement pacifiques* »<sup>44</sup>, la *Under Rain HA* perçoit en fonds publics, l'équivalent de 460 millions de £ d'actifs immobiliers<sup>45</sup>. La URHA devient au final, tout au long des années 70 et 80, un acteur « qui compte » (un joueur significatif)<sup>46</sup>, un **interlocuteur valable**, dans le secteur d'activité du logement populaire londonien, jusqu'à se retrouver, au début des années 2000, à la tête d'un patrimoine immobilier gigantesque de 18 000 logements sociaux, de 35 millions de £ de loyers annuels encaissés et de 21 « boutiques de charité » (*charity shops*), réparties sur l'ensemble du territoire londonien. L'accomplissement du « *beruf* » (de la vocation religieuse, Weber) des fondateurs protestants et le lent travail d'accumulation systématique de

patrimoines immobiliers se sont donc rejoints pour donner corps, quarante années plus tard, à une énorme machine à loger<sup>47</sup>. La marge est ainsi devenue centrale. Dans le même temps et au cours de ces quarante années, la part inhérente aux « dons » (fonciers, fiduciaires, immobiliers...) en tant que valeur non marchande et composante des ressources financières considérables dont dispose désormais la URHA, se réduit de façon drastique. Les démarches du service spécialisé (*fund raising*) qui opèrent au sein de la URHA afin de mobiliser les dons privés, s'avèrent aujourd'hui peu concluantes, malgré des pratiques très diversifiées : appels téléphoniques, mailings, campagnes de publicité, établissement de clauses spécifiques de testaments, versements mensuels contre dégrèvement d'impôt par des donateurs volontaires... « *Le don foncier traditionnel, tel qu'il a pu exister dans les années soixante, lorsque la URHA s'est créée, ça effectivement, c'est amené à disparaître. Pourquoi ? Parce que premièrement, il y a eu beaucoup de réhabilitations de logements. Donc, il y a objectivement moins d'opportunités foncières. Deuxièmement, il y a eu aussi l'entrée en masse de promoteurs privés qui, sur Londres, se rendent compte que finalement la vieille bicoque dans un quartier minable, peut en l'espace de cinq ou dix ans, valoir de l'or* »<sup>48</sup>.

Notons enfin qu'aux logiques de spéculation foncière intenses qui opèrent sur Londres, se superposent des comportements individuels orientés vers des démarches d'accumulation privées au détriment d'un idéal collectif, inscrit sur une société de moins en moins ouverte au partage. « *On est en Angleterre dans un contexte d'une relative crise des dons traditionnels, un tarissement. C'est dû à plusieurs choses. C'est dû à une montée des égoïsmes. Des particularismes. Donc là, ça affecte tout un chacun. Ensuite, il y a les nouveaux riches qui n'ont pas le sentiment de devoir quoi que ce soit à la société. Bien au contraire.*

« *Si on prend des grosses Housing associations, Peabody Trust ou Guinness Trust, au départ, il y a un Mr Peabody et un Mr Guinness, qui ont fait fortune dans l'industrie et qui ont investi dans le logement. Bien entendu, ils y trouvaient leur compte. Ils pouvaient loger leurs ouvriers sur place... Certes. Mais, aujourd'hui le PDG d'une multinationale se contrefiche éperdument du sort de ses ouvriers. Et on est face à un enrichissement considérable de 5 % à 10 % de la population. Mais enrichissement qui ne se retrouve pas dans les dons faits aux Charity HA. Traditionnellement, on peut ajouter à ça le fait que les Anglais donnent beaucoup plus aux charités qui s'occupent des animaux qu'à celles qui s'occupent des hommes.*

42 Expression formulée par le directeur adjoint du service financier de la URHA (Entretien du 16 juin 2004).

43 « In those early days, new houses were purchased out of the proceeds of fundraising activities and from money donated by churches and community groups » (*Audit Commission*, octobre 2003).

44 C'est ainsi qu'est défini le capitalisme dans *Le nouvel esprit du capitalisme* de Boltanski & Chiapello, Gallimard, 1999, p. 37.

45 « Since 1974, the HA have been major recipients of Social Housing Grant administered by the Housing Corporation. The members of the Group currently have over £460 million of public investment held in the form of property assets » (*Audit Commission*, octobre 2003).

46 « The Group grew rapidly in the 1970s and 1980s and became a particularly significant player in terms of the development of low cost home ownership, which continues to be one of its strength » (*Audit Commission*, octobre 2003).

47 Revenant sur les travaux de M. Weber et plus précisément sur *L'esprit du capitalisme et l'éthique protestante* (Plon, 1964), Boltanski & Chiapello (*op. cit.*, p. 43) rappellent utilement que « la conception du travail comme *Beruf* – vocation religieuse qui demande à s'accomplir – offrait un point d'appui normatif aux marchands et aux entrepreneurs du capitalisme naissant et leur donnait de bonnes raisons (une motivation psychologique) de s'adonner sans relâche et consciencieusement à leur tâche, d'entreprendre la rationalisation implacable de leurs affaires [...] et de poursuivre le gain, signe de réussite dans l'accomplissement de la vocation ».

48 Un adjoint du service financier (Entretiens URHA, Londres, 16 juin 2004).

Les plus riches, ce sont les charités pour les oiseaux, les chiens... »<sup>49</sup>

### 5) La URHA ou l'évaluateur évalué

Revenons maintenant sur « l'événement » qu'a constitué l'audit réalisé par la *Audit Commission* sur la gestion de l'URHA (octobre 2003). Ce document extrêmement dense et détaillé, élaboré au demeurant sur un mode contradictoire puisque ayant pris en considération les réponses formulées par la direction de la HA, permet de situer les enjeux et de caractériser précisément les modes de faire à l'œuvre au sein de la URHA. Précisons que la *Audit Commission* est un organisme indépendant créé en avril 2003 par décision du Premier Ministre britannique. Elle se substitue ainsi à la *National Housing Corporation* (NHC) qui, traditionnellement, assurait ces fonctions d'audit, mais qui a fini par être jugée trop proche du milieu professionnel sur lequel elle était censée assurer son contrôle.

Traditionnellement, bon nombre de cadres qui opèrent au sein de la NHC, sont issus de ces mêmes *Housing associations*. L'existence de passerelles entre ces deux secteurs professionnels (les opérateurs et leur fédération) rendait l'objectivité de leur contrôle très relative. Ajoutons à cela que l'*Audit commission*, qui a la réputation d'une plus grande rigueur professionnelle, assurait jusqu'ici le contrôle des départements logements des municipalités. On assiste donc là, à travers cette mesure de dessaisissement de la NHC, à une harmonisation des modes de contrôle et d'évaluation pour l'ensemble du parc social public et para-public anglais (identité des critères de contrôle et des équipes d'inspecteurs). L'*Audit Commission* a pour objectif le contrôle des fonds publics et leur utilisation en vue de la production de services de qualité au public. Les inspecteurs de la commission sont intervenus au sein de la URHA au mois de mai 2003 et ont contacté à la fois les personnels de la HA, les locataires, les *local authorities* et les entreprises contractantes.

Indiquons d'emblée que cet audit s'est révélé particulièrement dévastateur et que ses conséquences se font encore sentir aujourd'hui, tant du point de vue de l'« *executive team* » dont plusieurs membres ont été

licenciés, des subventions dévolues à la URHA, qui ont été fortement revues à la baisse, que des effectifs en personnels de certains départements directement concernés par des procédures collectives de licenciement.

D'une certaine façon, les inspecteurs de l'*Audit commission* indépendante ont terrassé le « dragon endormi ». « *Certaines têtes ont dû tomber. Il y a deux directeurs exécutifs qui ont démissionné très vite. Ensuite, le PDG qui a été remercié du jour au lendemain au mois de novembre 2003 par le conseil d'administration. Et derrière, le directeur financier et le directeur des ressources humaines. Au total, ça fait cinq [...]. Derrière le coup, il y a eu une très forte baisse des subventions accordées, pour les deux-trois ans qui viennent. Donc, il y a une vague de licenciements qui se prépare pour le service du développement (property and new business). Tous les gens qui vont chercher les terrains. Rien n'a été annoncé mais avec la baisse drastique de subventions, il n'y a pas la masse de travail qui justifie... Ca fait 30, 40 personnes concernées...* »<sup>50</sup>

Précisons ici que notre propos n'est pas de porter un jugement de valeur sur les modes de gestion en cours, mais de relever l'extrême difficulté des missions et des tâches qui sont désormais imposées aux *Housing associations*, dans le cadre du *social compétitif* initié par la « *troisième voie* ». Les HA sont, selon nous, tout autant les instruments que les victimes des logiques et ressorts qui sous-tendent le capitalisme britannique contemporain.

L'inventaire exhaustif des activités de la URHA que génère cet audit, nous donne l'opportunité d'orienter un regard plus soutenu en direction des services rendus à l'utilisateur (*customer*), en tant que destinataire légitime de l'organisation. D'une façon générale, les critiques émises par les inspecteurs de l'*Audit Commission* évoquent la « marge considérable de progrès » restant à accomplir par la URHA, aussi bien dans le secteur de la « location, des réparations, de la maintenance, de la gestion et du paiement des entreprises contractantes ». Le service rendu aux locataires par la URHA est jugé traditionnellement de qualité insuffisante par les inspecteurs<sup>51</sup> et les correctifs apportés dans cette direction demeurent selon eux peu significatifs. En particulier, le contact téléphonique direct, via le centre d'appel (*call center*) entre les locataires insatisfaits et les personnels (*staff*) demeure très problématique<sup>52</sup>. De la même façon, les provisions pour répa-

Tableau n° 26 : Délai de réponse aux demandes des locataires au sein de la URHA

Priorité	2001-2002	2002-2003	Temps estimé	Objectif réalisé
Très urgent	82 %	90 %	24 heures	95 %
Urgent	86 %	86 %	5 jours	90 %
Routine	79 %	85 %	28 jours	90 %

Source : Audit Commission, octobre 2003.

49 Un adjoint au service financier (URHA, Londres, 16 juin 2004).

50 Un adjoint du service financier de la URHA, Londres (Entretiens du 16 juin 2004).

51 "The Group has, in the past, provided poor customer service", *Audit Commission* 2003, p. 20.

52 "It can remain difficult for residents to access staff beyond the call centre where they have encountered difficulties [...] Overall, there is scope for considerable improvement" (*idem*).

rations et entretien des logements demeurent les moins élevées du groupe comparable des quinze *Housing associations* londoniennes auxquelles peut s'apparenter la URHA<sup>53</sup>. La hiérarchisation des objectifs d'amélioration reste confuse et fait l'objet de peu de remontées en direction du conseil d'administration de la URHA<sup>54</sup>.

Ainsi qu'en témoigne le **tableau n° 26 supra** qui suit, le service « réparations » des logements connaît des difficultés chroniques. Les travaux de « routine » nécessitent un délai d'un mois pour leur réalisation. « La performance s'est améliorée mais demeure au final insatisfaisante », jugent les inspecteurs.

La gestion des BME (*black minority ethnic*) est également perçue comme problématique, tant du point de vue du suivi interne des « *agressions racistes* » dont ces communautés peuvent être victimes, que de la prise en compte des comportements anti-sociaux. Les procédures de suivi et de traitement des plaintes sont sur ce point déficientes<sup>55</sup>.

D'une façon plus générale, se pose le problème de la prise en compte et du suivi cohérent des modes de participation des locataires aux procédures internes de décision (*resident involvement*) de la URHA. Des conflits de compétence, mais également d'*interprétation de la règle* entre services, apparaissent ici nettement au regard de l'évaluation opérée par les inspecteurs de la *Audit Commission*. Certains services considèrent que les modes de faire établis en direction des locataires ont totalement changé, sur la base d'*une nouvelle approche* », tandis que d'autres estiment à l'inverse que « *rien n'a changé* »<sup>56</sup>. En outre, la qualité des relations établies entre la URHA et les quelque 25 associations de locataires officiellement répertoriées, n'a pu être valablement évaluée par la *Audit commission*. Les inspecteurs n'ont notamment pas pu vérifier dans quelle mesure il s'agit bien d'associations de résidents réellement actives, ni de quel soutien effectif elles peuvent disposer de la part de la URHA<sup>57</sup>.

Enfin, du côté des entreprises contractantes, la situation ne semble guère plus convaincante : « *paiements tardifs, factures perdues dans le système, piètre performance du système de facturation, conflits et contestation des paiements, avis de paiement défectueux* »<sup>58</sup>. Dans ce contexte, les commentaires formulés par un cadre du service financier

de la URHA sont particulièrement significatifs : « *Dans le système d'audit de l'Audit commission, il y a un système de feux (trafic lights). Il y a le vert, jaune et rouge. Dans le cas de la URHA, tous les feux étaient au rouge, sauf le secteur finances et comptabilité [...]. De mon point de vue, ce qui est exact, c'est que la URHA est une sorte de dragon endormi. Et il était donc salutaire d'avoir cet audit. Il y a quelques années, la URHA était extrêmement innovante. Ce n'est certainement plus le cas aujourd'hui. En tout cas en comparaison avec la compétition d'aujourd'hui [...]. D'autres grosses Housing associations ont eu ça. Ce sont comme nous, je dirais, des dragons endormis, qui se sont fait rattraper dans la course aux subventions par d'autres HA. Ils étaient dans une logique de subventions facilement attribuées d'année en année et la source s'est tarie totalement* »<sup>59</sup>.

#### IV. LE SERVICE DU LOGEMENT TEMPORAIRE

Le *Homeless persons Act* de 1977 impose aux autorités locales de fournir un logement aux populations déshéritées – personnes sans ressources (*homeless people*) mais aussi des résidents issus de l'immigration récente et demandeurs d'asile (*asylum seeker*) – qui se trouvent dans l'incapacité de se loger sur le marché privé, que ces populations soient ou non de nationalité britannique.

De cette loi britannique toujours en vigueur, survivance d'un modèle social antérieur au processus systématique de libéralisation entrepris dès le début des années 80 par le gouvernement Thatcher<sup>60</sup>, modèle social-libéral<sup>61</sup> dont nous venons de voir *a contrario* combien le travail d'influence a opéré fortement au sein de la URHA, découle l'invention du service du « *temporary housing* » (logement temporaire). Durant une décennie (1977-1987), les Britanniques vont tâtonner dans la mise en œuvre de cette vision d'un droit au logement opposable, avec en particulier l'usage de la formule du *Bed & breakfast* qui se révèle être à la fois très onéreux et inadapté socialement. Dès 1987, les Britanniques mettent un terme à ce dispositif cher et inefficace, qui apparaît au demeurant comme l'équivalent de nos actuelles mises à l'hôtel des sans-toit. Le service du logement temporaire est le résultat d'un jeu à quatre acteurs, les mairies d'arrondissements, les *Housing associations*, les propriétaires privés (*landlords*) et l'État britannique :

53 An additional £1 Million has been added to the budget for repairs and maintenance. Nevertheless, the Group makes the lowest provision of any member of the G15. Group of similar London associations for repairs and maintenance" (*ibid.*, p. 22).

54 "The Group currently has a confused range of targets for improvement and there is little reporting on service delivery to the Group Board" (*ibid.*, p. 24).

55 "At present there is no system in place within the Group for surveying satisfaction of the service provided of victims of racial harassment and other incidents of nuisance and anti-social behaviour" (*ibid.*, p. 40).

56 There is a lack of co-ordination between teams on resident involvement and a lack of overall leadership. Nobody in the organisation was able to give an overview of resident involvement in the Group. During the course of the inspection, staff in the Local Services Team and the Marketing and Research Team were each finding out what the other does The Marketing and Research Team said that they were responsible for helping new residents associations to set themselves up. The Local Services Team said it was their responsibility to do this and that the Research team would just supply documents and cash. The Research team said that there has been a completely new approach to resident involvement in the past year. The Local Services Team said that nothing has changed" (*ibid.*, p. 42).

57 The Group has 25 or 26 residents associations, but we were unable to contact them and assess how many are active associations, neither were we able to assess whether they are receiving appropriate support from the Local Services Team.

58 They complained of late payments, invoices lost in the system, poor performance of the invoice dispute resolution scheme and lack of remittance advice" (*ibid.*, p. 30).

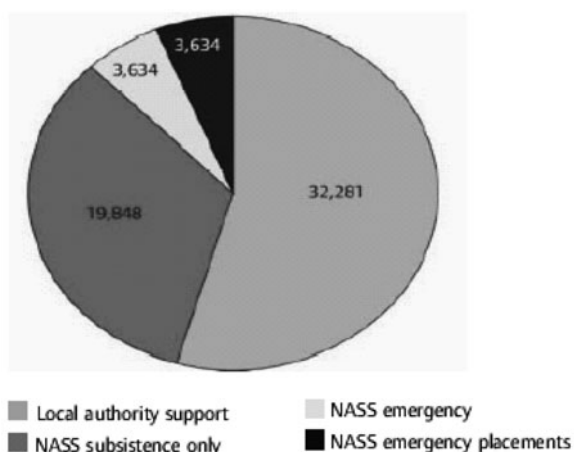
59 Un adjoint du service financier de la URHA, Londres (entretiens du 16 juin 2004).

60 Cf. Jobert & Thérêt, *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, 1994.

61 Cf. C. E. Andersen, *op. cit.*



**Schéma n° 8 : Les demandeurs d'asile à Londres (mars 2004)**



Source : London Asylum Seeker Consortium (LASC).

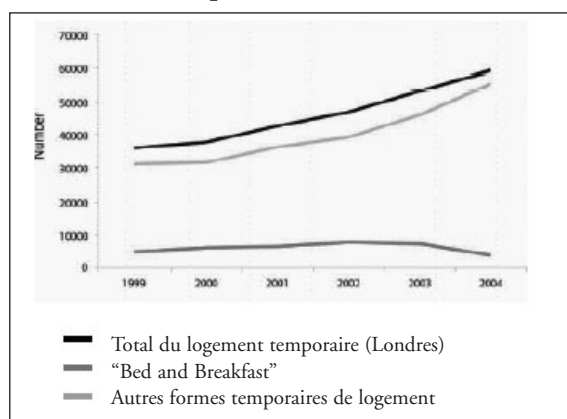
- Les mairies d'arrondissements, à qui incombe l'obligation d'un droit au logement opposable, établissent leurs listes de « homeless » et s'adressent aux *housing associations*, auxquelles elles assurent des honoraires élevés en retour des opportunités de logements qui leur sont offertes. Les *local authorities* procèdent ensuite à l'attribution des logements aux populations « sans-toit ».
- Les *Housing associations* recherchent activement des opportunités foncières et immobilières, contractualisent avec des propriétaires privés, les rémunèrent et remettent *a minima* les logements en état (5 % du total des dépenses). Les propriétaires privés qui passent contrat sont, pour leur part, assurés du versement de leurs honoraires, que leur logement soit loué ou non. Ils disposent ainsi d'une garantie totale de revenus. Les populations démunies sont donc logées – dans des conditions de confort sans doute variables, mais effectives. Les populations logées (qui ne sont pas interdites de travail par ailleurs) passent ainsi de six mois à cinq ans dans ces logements. Certaines d'entre elles, en vertu de ce dispositif de contractualisation individualisé entre propriétaires privés et H.A, peuvent être logées dans des arrondissements « chics » de Londres, ce qui limite les effets de ghettoïsation.
- Quant à l'État britannique, il intervient dans ce dispositif par le biais du *housing benefit* (aides au logement). Les allocations logement sont versées directement aux *Housing associations*.

Ce dispositif du service du logement temporaire a pris ces dernières années une ampleur considérable sur Londres. Il joue d'ailleurs dans le sens d'une réduction continue du nombre de logements vacants.

D'une façon plus générale, le *Temporary Housing service* apparaît comme la principale *mesure d'ajustement* du marché du logement londonien. En mars 2004, 280 000 familles étaient ainsi logées en *Temporary Housing*.

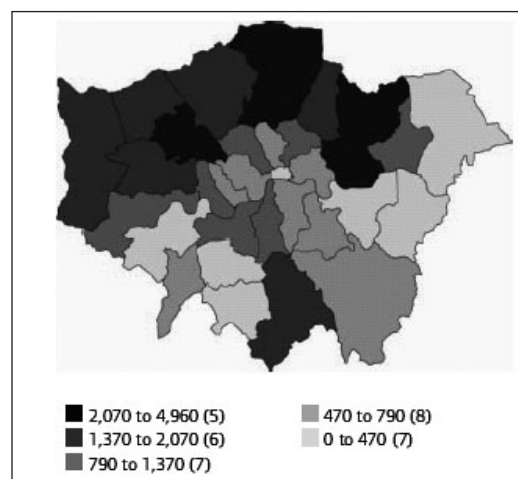
À la date de mars 2004, 59 000 personnes ont été enregistrées sur Londres en tant que demandeurs d'asile (*asylum seekers*) [cf. schéma n° 8]. Les demandeurs

**Schéma n° 9 : Les familles logées dans le logement temporaire sur Londres**



Source : GLA.

**Carte n° 5 : Localisation du logement temporaire sur Londres (nombre de sans-toit vivant dans du logement temporaire sur Londres, septembre 2004)**



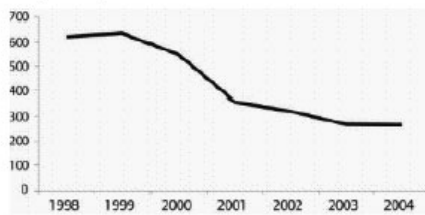
Source : GLA.

d'asile relèvent des *local authorities* ou du *National Asylum Seeker Service* (NASS).

**Une part importante du logement temporaire** (*temporary accommodation*) se situe dans les quartiers Nord, Nord-Ouest et Nord-Est de Londres (Haringey, Newham, Enfield, Brent, Redbridge...) [cf. carte n° 5]. En outre, la part des ménages logés en logements temporaires s'est accrue de 65 % entre mars 1999 et mars 2004, ce qui représente une augmentation de 59 000 familles, soit 61 % du total des ménages logés en Grande-Bretagne en *temporary housing*.

Le nombre de familles logées en logement temporaire par les *Local Authorities* était de 280 000 en mars 2004 [cf. schéma n° 9]. À l'inverse la formule des *Bed & breakfast* disparaît progressivement. A noter que 5 800 ménages sont considérés comme « homeless at home », c'est-à-dire qu'ils ont eu accès par leurs propres moyens à un logement temporaire. 29 % des populations logées sur Londres en logement temporaire appartiennent au BAME (*Black Asian minority ethnic*). Sur la période 2003-2004, 58 % des populations enregistrées sur Londres dans la catégorie « homeless » relèvent de la catégorie des BAME.

Schéma n° 10 : Les SDF  
("Rough sleeping") à Londres



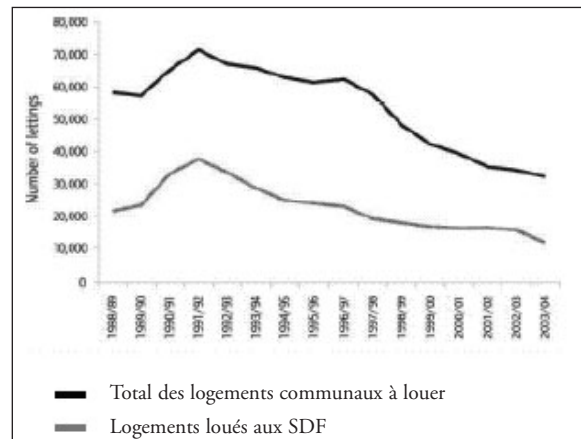
Source : ODPM.

La formule londonienne du logement temporaire a joué favorablement sur la réduction du nombre de personnes demeurant en permanence « à la rue » (*rough sleeping*) [cf. schéma n° 10].

Outre son utilité sociale en termes de logement effectif des populations BAME, ce service s'avère en outre très rentable sur un plan financier pour les HA. Notre travail de recherche effectué sur la URHA en fournit une illustration très évocatrice. Sur la seule URHA, un service de prospection foncière de trente personnes recherche en permanence des opportunités foncières et immobilières. Ce personnel œuvre en particulier en faveur du « *temporary housing service* ». C'est ainsi qu'un parc immobilier conventionné de 3 100 logements « temporaires » a été constitué (pour un parc total de 18 000 logements sociaux – soit 17 % du patrimoine social de la HA). La URHA est ainsi parvenue à ajuster les moyens aux enjeux de l'exclusion sociale et des flux migratoires. Les groupes ethniques majoritairement logés par la URHA sont les Asiatiques et BAME [cf. tableau n° 27 *infra*]. On y retrouve toutefois une proportion importante de familles mixtes (29,5 %). Les loyers pratiqués dans le parc « temporaire » sont plus faibles que dans le parc social traditionnel (104 £ par semaine, contre 230 £ par semaine, parc social classique). Première caractéristique remarquable, cette notion de coût réduit redonne pleinement son sens au concept de logement « abordable » (*affordable housing*) [cf. tableau n° 28 *infra*].

Deuxième caractéristique fondamentale, le parc immobilier du *temporary housing*, en raison du système de conventionnement établi entre 2 000 « *landlords* » (propriétaires privés, simples particuliers pour la plupart) et la URHA, est géographiquement très éclaté dans Londres (dans 17 arrondissements), ce qui, dernier et non des moindres avantages du dispositif, empêche la constitution de ghettos « à la française » et redonne du sens au concept usé de « *mixité sociale* ». Ainsi, une famille étrangère, issue de l'immigration récente ou demandeur d'asile, pourra séjourner, en vertu de l'application de ce dispositif, dans un quartier « chic » de

Schéma n° 11 : Les logements sociaux mis  
en location par les communes  
(évolution du patrimoine social communal)



Source : OPDM.

Londres. Une vraie régulation territoriale opère de ce point de vue dans Londres, qui compte, rappelons-le, 28,9 % de populations étrangères résidentes.

La fonction sociale assurée par le *temporary housing* service au sein de la URHA semble également peu contestable au regard des indicateurs qui suivent [cf. tableau n° 29 *infra*].

Toutefois, trois types d'incertitude pèsent sur l'avenir de ce dispositif très original dans le paysage européen du logement social. Tout d'abord, la faiblesse des investissements qui sont consentis à l'occasion de la remise en état (sommaire) des logements (5 % des frais généraux), ce qui occasionne de vives critiques de la Commission d'audit indépendante qui, dans le cas de la URHA, juge avec sévérité la qualité du service final rendu aux locataires<sup>62</sup>. Fonction sociale et gestion sociale du dispositif doivent par conséquent être clairement dissociées.

D'autre part, les changements en cours relatifs à la législation sur l'immigration et sur le traitement de la demande d'asile, adoptés par le gouvernement Blair, vont dans le sens d'un durcissement des conditions d'accueil et donnent des gages aux tenants du « *welfare chauvinism* ». La réforme de l'immigration britannique, présentée en mars 2006, instaure ainsi un dispositif d'immigration à points (selon l'âge, qualification, maîtrise de l'anglais...) qui entrera en vigueur dès 2008<sup>63</sup>.

Enfin, le reformatage en cours des subventions publiques (*grant*) accordées au secteur du logement social – et notamment aux *Housing associations* – modifiera les équilibres financiers du dispositif. La rentabilité financière de l'actuel *temporary housing service* étant susceptible d'être remise en question, sa pérennisation sociale

62 "The few residents we spoke to had a lot of complaints about the service, some of which were issues dating back to before the recent reorganisation. The residents told us that they did not know about the complaints procedure (...) Only 73% of properties have current CP12 gas safety certificates. This is very poor (...) A much higher proportion of residents do not have English as a first language than residents of permanent rented housing. Language line and in-house interpreters are used. However there is room for improvement on dealing with those who do not speak English well" (*Audit commission*, octobre 2003).

63 T. Blair a annoncé une refonte de la législation sur l'immigration dès le 27 avril 2004. Il a indiqué que, selon lui, la Grande-Bretagne était entrée, sur cette question, « dans une période critique » (Cf. *Le Monde* du 29 avril 2004). Le traitement plus sélectif des demandes d'asile a provoqué une chute de 41 % des demandes en 2003. Toutefois, 350 000 Européens de l'Est (60 % de Polonais) ont immigré en Grande-Bretagne depuis 2004 (Cf. *Le Monde* du 10 mars 2006).

Tableau n° 27 : Populations logées par la *Under Rain HA*

Sexe	%	Groupes ethniques	%
Hommes	39,8	Blancs	53,4
Femmes	60,2	Mixte	12,1
		Asiatiques	7,0
		Noirs	17,5
		Chinois	1,3
		Autres	8,7

Âge	%
18-29	9,1
30-44	44,9
45-59	25,4
+ 60	20,6

Source : Audit Commission, 2003. "Ethnic profile", permanent rent.

Tableau n° 28 : Bilan financier annuel en % du *temporary housing* (en recettes et dépenses)

<i>Temporary Housing</i>	<i>Rent in</i> (Loyers et <i>housing</i> <i>benefits</i> )	<i>Fees</i> (honoraires des <i>Local</i> <i>Authorities</i> )	<i>Rent out</i> (honoraires aux <i>landlords</i> )	<i>Bad dept</i> (impayés)	<i>Voids</i> (logements vacants)	<i>Repairs</i> (travaux d'entretien)	<i>Overheads</i> (frais généraux)
Recettes	75 %	25 %	–	–	–	–	–
Dépenses	–	–	70 %	50 %	30 %	5 %	11 %
Résultat	Profits 5 %	–	–	–	–	–	–

Source : URHA, 2004.

Tableau n° 29 : Caractéristiques de la population logée par le *temporary housing*<sup>64</sup>

Utilisation de l'anglais comme deuxième langue	Demandeurs d'asile ou réfugiés	Bénéficiaires aide sociale ( <i>welfare benefit</i> )	Bénéficiaires d'allocations-logements (couverture totale ou partielle)	Enfants de moins de 16 ans à charge	Personnes seules	<i>Homeless</i> et chômeurs sans attache familiale	Vient d'un habitat insalubre ou surpeuplé
63 %	27 %	85 %	89 %	70 %	21 %	12 %	11 %

risque d'en pâtir également. Là encore, des tensions vont donc opérer très fortement entre logique sociale et impératifs de rentabilité [cf. schéma n° 11 *supra*].

Tandis que la part du logement social communal n'a cessé de décroître depuis 1991 (de 43 % à 32 %), la part des campements sauvages de populations tziganes n'a cessé d'augmenter ces dernières années sur Londres. Autre point noir : les fortes tensions qui s'exercent sur le marché du logement social à Londres ont provoqué une augmentation considérable du surpeuplement dans les logements habités (+ 50 % entre 1991 et 2001) [cf. schéma n° 12 *infra*]. 61 000 ménages sont considérés comme vivant dans des conditions de surpeuplement. Les populations originaires du Bangladesh, du Pakistan

et les ressortissants de l'Afrique noire sont les plus touchées par le phénomène [cf. schéma n° 13 *infra*].

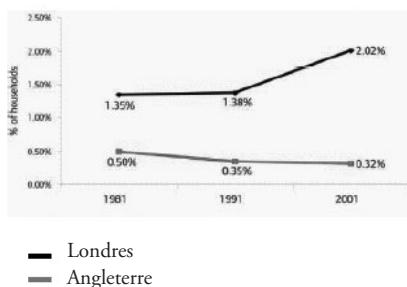
#### **Que penser du « social rentable » issu de la « troisième voie » ?**

Quels enseignements peut-on tirer de cette recherche effectuée auprès de la *Under Rain HA* et plus globalement des effets du « social rentable » produits sur le logement social à Londres ? L'audit rendu en octobre 2003 par la *Audit Commission*, sur la gestion sociale de la *Under Rain HA*, la fait apparaître comme se situant – à l'exception des services financiers et du « *temporary housing service* » – en deçà des standards sociaux requis. Le fort décalage qui existe entre les normes internes d'évaluation des personnels (système PMS et SMART) et la faible productivité sociale enregistrée collectivement, est

64 Données URHA, *Temporary housing*, 2004.



### Schéma n° 12 : La tendance au surpeuplement à Londres et dans le reste de l'Angleterre



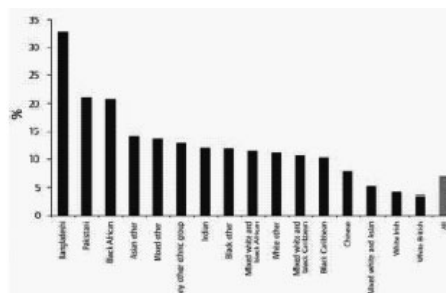
Source : ALG, Crown Copyright.

particulièrement frappant. On peut en déduire qu'une *entreprise sociale multi-services* du type de la URHA, peut tout à la fois générer des pratiques et des modes de faire internes, qui débouchent sur une situation financièrement saine, mais très largement déficiente sur le plan de sa gestion sociale : une hiérarchie intermédiaire qui évoque une « *nouvelle bureaucratie qui s'est substituée à l'ancienne* », des relations très conflictuelles entre la direction de HA et le syndicat majoritaire UNISON, un déficit notoire de services rendus, tant en direction du locataire que des entreprises contractantes, des relations avec les associations de résidents très incertaines...

En d'autres termes, la rationalité sociale de l'entreprise multi-services URHA n'est pas à la hauteur de sa rationalité managériale. Les tensions qui opèrent entre rentabilité financière et logique sociale rendent compte d'un point d'équilibre très asymétrique entre ces deux impératifs. Le rapport de forces joue clairement en faveur du premier et au détriment du second. La formulation d'un tel constat et sa mise en perspective avec le passé « *charitable* » d'une organisation, qui continue à revendiquer sa capacité à mobiliser des ressources non strictement marchandes, laissent perplexe.

On ne peut dès lors que s'interroger. Le fait qu'une association caritative mobilise l'ensemble de ses énergies humaines (750 agents) pour gérer 18 000 logements sociaux, soit une population locative de 50 000 personnes (c'est-à-dire l'équivalent d'une ville moyenne), relève-t-il d'un processus adapté à ses ambitions et fondements originels ? La pratique d'accumulation patrimoniale ininterrompue qui la caractérise a-t-elle provoqué une altération profonde (perversion ?) de ses ambitions fondatrices ? La vision *désenchantée* du monde (Weber) qui en découle, ne constitue-t-elle pas l'aboutissement inéluctable d'un processus global non maîtrisé qui, au fond, a fini par la dépasser ? Dans le système de poupées gigogne ou de stratégie du « *mistigri* » qui résulte de la « *Troisième voie* » britannique (transfert de charges sociales du pouvoir central vers les autorités locales, puis déplacement de ces mêmes charges des autorités locales en direction des associations), la URHA n'est-elle pas au final la victime (consentante ?) d'un jeu de dupes ?

### Schéma n° 13 : Le surpeuplement (par ethnicité) à Londres, 2004



Source : GLA/London boroughs.

L'application stricte des préconisations d'A. Giddens, théoricien très écouté de la « *Troisième voie* » et du *social rentable* au logement social public, apparaît au final hautement problématique. De façon plus précise, on peut estimer que le transfert aux organisations caritatives, que sont historiquement les *Housing associations*, d'indicateurs de performance hérités des firmes (*best value*), loin de déboucher sur une production du consentement accrue pour leurs usagers-clients et personnels, engendre frustrations supplémentaires et accroissement des dérives bureaucratiques, au sein d'organisations caritatives désormais en perte d'identité.

Relevons encore que les multiples difficultés que connaît la URHA ne constituent pas un cas isolé dans le paysage anglais. C'est bien la totalité des HA issues du « *voluntary sector* », qui sont directement touchées par la logique concurrentielle du *social rentable* de la « *Troisième voie* ». La réduction drastique des subventions publiques pour le logement, qui est désormais engagée en Grande-Bretagne, va en effet conduire dans un avenir très proche à de forts mouvements de concentration patrimoniale. En toute hypothèse, le processus ininterrompu à ce jour d'accumulation patrimoniale d'une part, et de concentration des *Housing associations* d'autre part, devrait se poursuivre et s'amplifier. « *Il y a une volonté de réduire le nombre de Housing associations, sans que rien n'ait été annoncé clairement. Parce qu'il y a un certain émiettement du secteur. Au total en Angleterre, il y a 2 000 HA. Sans compter l'Ecosse et le Pays de Galles. Mais si on prend les HA qui ont plus de 10 000 logements, on tourne à une vingtaine de HA. Ça veut dire qu'il y a énormément de HA qui ont 10, 100, 1 000 logements..., qui sont amenées à disparaître ou à se rapprocher avec d'autres. Il y a déjà eu quelques fusions. D'autres processus sont en cours. Typiquement pour la URHA, ce serait une des options. L'une des solutions serait de s'adosser à un autre poids lourd et de devenir plus gros...* »<sup>65</sup>

Ce processus opère de façon très nette dans le cas de figure des *Housing associations* et du *social rentable* de la « *Troisième voie* ». Tout au moins pour les plus importantes d'entre elles. Un tel choix oligopolistique opéré

65 Un adjoint du service financier de la URHA, Londres (entretiens du 16 juin 2004).

entre grandes machineries du logement social anglais a de quoi susciter une inquiétude légitime. D'autant que la logique du *social rentable*, de ses effets et de ses contraintes, semble désormais avoir conquis ses lettres de noblesse au sein même du « corporatisme sectoriel » (P. Muller) des *Housing associations*. « Il y a, à la National Housing Corporation<sup>66</sup>, et en particulier dans le secteur caritatif du logement social, de grands débats sur ce que « caritatif » veut dire. Tout le monde s'accorde à dire qu'on n'est pas redevable à des actionnaires. Donc on n'est pas là pour enrichir des organisations, des individus, des directeurs ou quoi que ce soit. Cela étant, maintenant tout le monde est d'accord pour dire aussi qu'il faut des objectifs de rentabilité pour assurer la survie à long terme de l'organisation. La différence entre privé et caritatif, c'est que dans le privé, on maximise le profit pour enrichir l'actionnaire et nous, on essaye de maximiser le profit pour développer l'organisation. Il n'y a pas de redistribution à partie tierce.

- La redistribution s'opère où alors ?
- *Ça peut être dans le projet interne ou alors, une partie va être placée dans le secteur financier... Par exemple, à la URHA, on a pour les personnes âgées le secteur « registered care » et « extra care »<sup>67</sup>. Le premier est nettement déficitaire, alors que le second est très rentable. Les prestations ne sont pas les mêmes. Et là, il y a deux ans, on a clairement notifié à la local authority, notre désir d'arrêter le registered care déficitaire. Suivant une étude de rentabilité classique, on a dit qu'il faut abandonner ce secteur. Cela suppose que la municipalité retrouve un autre preneur ou que les personnes âgées*

*soient relogées ailleurs. Ça ne peut pas se faire du jour au lendemain.*

- Mais là, on est dans des logiques de rentabilité...
- *Oui, bien sûr. Il y a deux écoles de pensées dans les Housing association. Il y a ceux qui vont dire que chaque service doit être rentable ou au moins couvrir ses frais, ce qui est le cas à la URHA. Il y a une décision claire de ne pas faire de subvention croisée. Pas de mutualisation. C'est une décision du directeur financier et du CA. Mais d'autres grandes HA prennent l'avis opposé... »<sup>68</sup>*

Le débat qui opère sur ce que *caritatif* veut dire semble par conséquent clos au sein de la URHA. Un service social délivré aux résidents n'y sera durablement maintenu qu'à la condition qu'il génère, par lui-même, les conditions financières de sa survie propre.

En outre, observons que la notion originelle de « don », à l'essence même de la naissance de la URHA, n'opère plus entre les services. Une démarche solidaire de ce type est par définition rejetée par le directeur financier et le conseil d'administration. Il apparaît en définitive que la survie de l'organisation constitue l'objet principal, la raison d'être ultime des énergies humaines qui y sont mobilisées. Un service déficitaire représente donc une menace pour l'ensemble du groupe, contraint par la logique implacable du *social rentable*. De façon tout aussi significative, toute critique de l'organisation formulée par ses agents, devient dès lors contraire à l'indispensable préservation de l'outil de travail perçu comme éthique et valeur collective dominantes.

<sup>66</sup> Équivalent de la Fédération de l'union sociale de l'habitat en France.

<sup>67</sup> Services de logements et de soins aux personnes âgées. Le *registered care* est issu directement du socialisme municipal anglais. L'*extra care* s'apparente à un nouveau type de prestations aux personnes âgées sur la base de services de très grande qualité, mais aux prestations tarifées bien plus élevées.

<sup>68</sup> Un adjoint du service financier de la URHA, Londres (entretiens 16 juin 2004).



## B – ROME : UNE MÉTROPOLE SOUS HAUTE TENSION LOCATIVE

### I. LE DÉMEMBRÉMENT DE LA COMPOSANTE "LOGEMENT PUBLIC" DE L'ÉTAT PROVIDENCE ITALIEN

Rome se vit comme une métropole *sous haute tension locative*. Cet état a pour fondement un déficit chronique de logements sociaux (*casa popolare*) dû à la faiblesse quantitative du parc locatif social romain. Il tient également à des ruptures nettes intervenues au milieu des années 90, dans la conduite de la politique publique du logement italien.

#### 1) La suppression du GESCAL ou la fin du fordisme à l'italienne

Depuis le milieu des années 90, la composante logement public de l'État providence italien connaît des réformes qui remettent profondément en cause ses fondements. En 1996, la suppression du **GESCAL**<sup>1</sup>, par la coalition politique de centre gauche (dite de « l'olivier »)<sup>2</sup>, organisation historiquement liée à l'État providence italien (*previdenziale* = prévoyance) et au modèle fordiste de production de masse, dont les financements paritaires étaient assurés conjointement par les salariés et le patronat, consacre un tournant dans la conduite de la politique publique italienne du logement social. L'abrogation du GESCAL fait passer la politique publique du logement social italien, d'un système normé obligatoire (sur la base d'un prélèvement opéré à la source sur les revenus du travail et des entreprises) à un système aléatoire, localisé, accompagné d'une forte réduction des ressources et des allocations à redistribuer. Cette remise en cause du **lien originel travail-logement-capital** opère donc dès 1996 une première brèche décisive dans le **compromis social stable** à l'œuvre au sein du système d'État providence italien. Il ouvre la voie aux vagues de réformes enclenchées par le gouvernement Berlusconi, qui vont suivre à partir de 1998 : désengagement budgétaire total de l'État central

et transfert aux 23 régions italiennes de la compétence logement (1998), transformation des IACP<sup>3</sup> en entreprises commerciales, création hypothétique d'une aide au logement (*contributo all'affitto*) financée sur les fonds résiduels du GESCAL et enfin, « *cartolarizzazione* » (littéralement « *opération papier monnaie* ») à partir de 2001.

Dans le système d'État providence italien, les organismes de prévoyance (*Ente Previdenziali*) ont assuré depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, une gestion déléguée par l'État des secteurs de la santé, des risques du travail, des retraites<sup>4</sup>. Dans le cadre de ce compromis durable, la contrepartie imposée par l'État italien aux organismes de prévoyance a été de réinvestir chaque année 20 % de leurs bénéfices dans l'achat de terrains et d'immeubles. Les *Ente Previdenziali* sont parvenues sur cette base et sur une période de près de cinquante ans, à constituer un stock non négligeable de 130 000 logements sociaux, dont la majeure partie se trouve à Rome (50 000). Cette formule originale de gestion paritaire, associant un financement croisé pour les retraites, les soins et le logement des classes moyennes italiennes, constituait une réponse durable à la satisfaction des besoins sociaux des classes moyennes italiennes. Relevons encore que bon nombre des *affiliés-locataires* vivent dans leur logement ERP<sup>5</sup>, depuis leur édification dans les années cinquante. À partir de 1996, le gouvernement Dini publie le décret n° 104/96, qui enclenche un vaste mouvement de vente du patrimoine immobilier social appartenant aux *Ente Previdenziali*.

#### 2) La cartolarizzazione

Toutefois, jusqu'en 2001 et jusqu'à la promulgation par le gouvernement Berlusconi des textes relatifs à la *cartolarizzazione*, les ventes d'immeubles publics longtemps annoncées, ne sont pas réalisées. De multiples freins et

1 GESCAL (*Gestione casa per lavatore*). Traduction : « gestion des habitations pour travailleurs ».

2 Gouvernement Dini.

3 Organismes de logement social public.

4 En dehors du secteur agricole qui en est exclu, elles couvrent un spectre très large des activités économiques et salariales : fonction publique, industrie, secteur maritime, professions sportives et du spectacle, poste, gestion des retraites et risques du travail. Parmi ces organismes, on retrouve l'INPDAP (Institut national de prévoyance pour les salariés du secteur public). L'INPS : principale caisse de retraite italienne pour 15 millions d'assurés. Chiffre d'affaires estimé à 1/6<sup>ème</sup> du PIB national. L'INAIL : caisse d'assurance contre les accidents du travail. 3 millions de polices d'assurance. L'IPOST : destiné aux employés postaux. Observons que le patronat italien participe également au dispositif des *Ente Previdenziali*, à travers l'INPDAI qui assure les dirigeants de sociétés industrielles et gère 200 000 polices d'assurances maladie et vieillesse.

5 ERP (*Edilizie residenziale pubbliche*).

oppositions – dont celle de l'*Unione Inquilini* – contraignent sa mise en place effective. Les décrets-loi<sup>6</sup> de décembre 2001 relatifs à la *cartolarizzazione*, constituent l'accélérateur qui donne corps à ce vaste mouvement de privatisation du logement social public. Des sociétés financières dites « sociétés véhicules » sont constituées<sup>7</sup>. Ces sociétés véhicules sont regroupées au sein d'un trust international. Il s'agit de la SCIP<sup>8</sup>, fruit d'une coalition d'acteurs publics-privés et vaste consortium bancaire multinational. L'objectif annoncé est clair : en mettant en vente ce patrimoine immobilier public, il s'agit de renflouer les caisses de l'État italien à hauteur de 30 à 40 milliards d'€. Plusieurs vagues de *cartolarizzazione* ont eu lieu depuis 2001 (SCIP1, 2, 3, 4 ...)<sup>9</sup>.

Les effets sociaux produits auprès des classes populaires et moyennes directement frappées par la *cartolarizzazione*, sont incalculables : personnes âgées et familles expulsées ou condamnées à s'aventurer sur le marché libre, à recourir à des emprunts à taux élevés pour l'acquisition de logements occupés pourtant de très longue date. Il n'est d'ailleurs pas du tout certain que la *cartolarizzazione* soit au final très rentable pour l'État italien. Ainsi, une part significative des bénéfices générés par les produits des ventes immobilières, sert à couvrir les « frais de gestion » de la SCIP, mais également les « frais, commissions et rémunérations » des investisseurs privés. En tout état de cause, *marchandisation du logement social et démembrement de l'État social italien* se rejoignent ici pour marquer la fin du compromis durable passé durant les années cinquante entre salariat (public), patronat, caisses de prévoyance et services publics italiens.

### 3) Rome, sous haute tension locative

Ce rappel historique de la politique publique du logement italien s'inscrit dans un contexte de déficit endémique [cf. **tableau n° 30 infra**]. C'est précisément le cas du logement social sur Rome. La population locative logée dans les parcs locatifs publics et privés sur Rome est faible. Elle compte un peu moins de 200 000 personnes pour une population totale *intra muros* de 1 163 000 habitants<sup>10</sup> (3,8 millions d'habitants sur l'agglomération). Mais la part effective de la population logée en *locatif social stricto sensu*, tombe à 66 365 personnes<sup>11</sup> (5,6 %).

La population romaine à revenus moyens ou modestes est soumise aux effets d'un double étau : un *parc locatif social*

de très faible ampleur et des loyers dans le secteur privé qui font l'objet d'opérations de spéculation intense. Rome apparaît comme une ville à haute tension locative. L'augmentation des loyers a en effet subi une augmentation de 50 % au cours des années 2002-2003, alors que le taux d'inflation était de l'ordre de 3 %. Ainsi, pour un logement moyen dit « *Tre locali + servizi* »<sup>12</sup>, le loyer minimum est de 600 € par mois. Devant l'importance de la demande, les loyers peuvent atteindre dans les arrondissements centraux romains 1 800 € par mois. Coûts qui deviennent totalement prohibitifs, y compris pour les classes moyennes romaines, elles aussi touchées par le processus de spéculation immobilière qui sévit sur Rome [cf. **tableau n° 31 infra**].

Eu égard aux coûts des loyers pratiqués, la question des aides à la personne devient essentielle afin de contrebalancer les effets du marché. Or à Rome en 2003, sur 25 000 familles qui ont sollicité l'APL (*contributo all'affitto*) de création récente (1998), seules 15 000 familles ont pu l'obtenir. Eu égard à l'incertitude qui pèse sur leur financement, les bénéficiaires de ces aides à la personne pourraient n'être plus que de 6 000 bénéficiaires en 2005. S'ajoute à ce déficit endémique, une pratique des expulsions locatives (*sfratti*), dont le nombre a très fortement augmenté lors de la dernière décennie. Les motifs sont essentiellement d'ordre économique (non-paiement du loyer), mais peuvent être liés au non-renouvellement du bail des logements sociaux du fait de la volonté des propriétaires de voir augmenter leurs loyers. D'une façon plus générale en Italie, notons qu'entre 1983 et 2002, 393 972 procédures d'expulsion ont été engagées, dont 60 000 ont fait l'objet d'une exécution effective, en présence des forces de l'ordre [cf. **tableau n° 32 infra**].

**Conséquences** : la liste d'attente (*graduatoria*) pour l'obtention d'une « *casa popolare* » est sur Rome de 25 000 familles, dont 30 % de personnes âgées, 20 % d'handicapés et 10 % de migrants. On évalue en outre le nombre des sans-abri sur Rome à 40 000 personnes. À cela, il faut ajouter environ 35 000 personnes qui ne disposent d'autre alternative que le squat et les occupations illégales dans des écoles désaffectées, des bâtiments délabrés, des usines et hangars. Dans le même temps, l'ISTAT évalue à 115 000 le nombre de logements vacants dans Rome. L'association de locataires *Unione Inquilini* estime pour sa part de 50 000 à 60 000 le nombre de logements vacants qui pourraient être disponibles à la relocation.

6 Decreto-legge 351/2001 « *Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio pubblico a di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare* » (Dispositions d'urgence en matière de privatisation et de valorisation du patrimoine immobilier public et de développement des fonds communs d'investissement immobilier).

7 Edil Nord, Caltagirone, Romeogest.

8 SCIP (*Società di cartolarizzazione degli immobili pubblici*). On y retrouve des groupes tels que *Amro*, *Merryl Linc*, *Deutsche Bank*, *Mediobanca* ou encore *Enron* et *Parmalat*.

9 Les deux premières vagues ont concerné le secteur résidentiel, la troisième les casernes de l'armée. La valeur marchande totale des immeubles vendus lors de SCIP 1 a représenté 3,5 milliards d'€ pour 27 251 logements vendus. Ce sont donc principalement les caisses de prévoyance des fonctionnaires, des services publics et des caisses d'assurance du travail, qui ont été les plus touchées par le dispositif. Lors de la SCIP 1, eu égard aux prix pratiqués, 17 % des familles n'ont pu acquérir leur logement, soit plus de 3 600 familles composées de personnes âgées ou de ménages à revenu unique. 50 000 familles ont été concernées par la SCIP 2.

10 Données *FederCasa* (Annuaire du logement), 2003.

11 *Idem*, p. 47.

12 Type 3 composé de 2 chambres (ou d'une seule chambre + salon), cuisine, salle d'eau.

**Tableau n° 30 : Démographie et superficie des principales aires métropolitaines italiennes**

2001	Population	Indice de concentration urbaine	Aire métropolitaine	Superficie ville centre	Superficie aire métropolitaine
Turin	909 717	41,0	2 216 582	13 017	683 025
Milan	1 307 785	34,8	3 752 956	18 244	198 208
Naples	1 020 120	32,8	3 110 970	11 727	117 113
Rome	2 646 408	69,5	3 809 829	128 530	535 124

Source : *Annuaire Federcasa*, 2001, p. 41.

**Tableau n° 31 : Prix moyens des loyers par arrondissement**

Année 2003	Municipal I –II–XVII-	Première couronne de Rome	Zones périphériques
Prix moyens des loyers	1 800 €/Mois	De 900 à 1 500 €/Mois	De 800 à 1 100 €/Mois

Source : Comune di Roma, 2003.

**Tableau n° 32 : Expulsions effectives pratiquées dans la région Lazio et sur Rome**

Période 1999-2002	Expulsions pour fin de bail	Expulsions pour impayés de loyers	Total des expulsions	Demandes expulsions enregistrées
Région Lazio	6 749	14 278	21 027	–
Rome	1 540	1 789	3 329	10 824

Source : Commune di Roma, 2003.

## II. LA COOPÉRATIVE D'AUTO-CONSTRUCTION « VIVRE 2000 » OU L'ÉMERGENCE D'UNE ÉCONOMIE DU RECYCLAGE URBAIN

Le discours dominant entendu sur la ville (institutionnels, acteurs locaux, promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux...) procède de l'affirmation selon laquelle *le foncier est un bien rare dans les métropoles européennes. D'où son renchérissement permanent et inéluctable*. La notion est alors immédiatement associée à celle de « crise ». L'édification de logements sociaux sur ce sol cher et rare devient alors un exercice des plus périlleux, voire relevant de la quadrature du cercle. Mais encore convient-il de déplacer sensiblement le curseur de l'analyse, en précisant les notions utilisées. De *quel foncier* parle-t-on ? Précisons qu'il s'agit ici du foncier à « statut légitime ». C'est-à-dire de celui qui s'insère dans le cadre d'opérations immobilières, identifiées et codifiées par le droit de l'urbanisme, qui lui confèrent en retour à la fois, des attributs validés par le jeu du marché (existence ou proximité d'équipements publics-privés, qualité des dessertes urbaines, qualité environnementale, perspectives d'évolution...) et *un coût* qui va varier très fortement selon ces mêmes indicateurs.

À l'inverse, nos métropoles européennes disposent de *niches foncières à statut peu légitime*, de *zones d'ombre immobilière*, d'*interstices territoriaux invisibles*, non statis-

*tiquement évalués*, au regard des critères financiers et immobiliers dominants : friches industrielles, parcelles de zones urbaines à statut non défini ou en attente de projets..., terrains dits « vagues », selon la formule populaire... De la même façon, ces métropoles sont fortes de *réserves immobilières non négligeables*. Réserves immobilières qui peuvent être à statut public (divers bâtiments vacants propriété des collectivités territoriales, d'administrations publiques, de l'armée, d'entreprises publiques et nationales...) ou à statut privé (logements résidentiels vacants ou bureaux).

La « crise » foncière urbaine ne recoupe donc pas à tout coup une « crise » immobilière. Pour appréhender valablement cette notion, nous utilisons à dessein le concept d'*économie du recyclage urbain*, que nous définissons comme la capacité des acteurs à repérer l'existence de ressources locales, statistiquement peu légitimes mais réelles, et à les ajuster harmonieusement à la demande sociale. Les ressorts générés par l'économie du recyclage urbain produisent selon nous des effets tout à fait significatifs, qui méritent d'être observés de près. Sur Rome en particulier où, rapportée à ce contexte d'extrême tension locative et de démembrement de l'État social italien, l'émergence de coopératives « *d'autorecupero residenziali* » (*auto récupération résidentielle*) n'en est que plus remarquable à observer. De quoi s'agit-il précisément ?



### 1) Le concept de coopératives d'auto-construction de logements populaires

L'invention humaine que constitue la coopérative de logement social « *Piazza Soninno* »<sup>13</sup>, dans le quartier résidentiel romain du *Trastevere* (littéralement « de l'autre côté du Tibre »), apporte la preuve qu'une conception alternative au « tout libéral » et au « tout marché », qui se dessine très majoritairement dans le mode d'agencement du problème public logement social, formaté par de puissantes coalitions d'acteurs publics-privés (la SCIP par exemple), relève de l'ordre possible des choses. L'aventure humaine tentée et réussie ici est illustrative d'un nouveau « répertoire de la protestation »<sup>14</sup>, qui redonne son sens premier à la notion désormais quelque peu usée et défensive de « mixité sociale » à la française.

*L'autorecuperato a fini residenziali* (l'auto-récupération à fin résidentielle) consiste en une auto-réhabilitation d'immeubles *publics vacants*, en mauvais état initial, la plupart du temps soumis à des occupations illégales (squats), qui font intervenir sur des bases conventionnelles *ex post*, une collectivité locale publique propriétaire et les résidents-squatteurs constitués en *coopératives*. Selon la loi régionale *Lazio* de 1998 (*legge regione Lazio*, 55/98), afin d'acquiescer le statut de locataires en titre, détenteurs d'un bail locatif, la communauté de squatteurs-coopérateurs doit présenter sur la base d'un *appel d'offres*, lancé par la collectivité et sous l'égide d'un maître d'œuvre (architecte), un projet de réhabilitation des logements occupés<sup>15</sup>.

Ainsi, la coopérative « *Vivere 2000* » est-elle le résultat conjoint de l'action directe engagée par une communauté de squatteurs assistée par l'*Unione Inquilini*, union de locataires agissant sur la base de son *répertoire d'action illégaliste*<sup>16</sup> et d'un lent *travail de légitimation* opéré auprès des autorités communales romaines et régionales *Lazio*. Squatteurs-coopérateurs et militants de l'U.I. ont en effet procédé, dès l'origine (1990), à un lent travail d'acculturation et de légitimation politique en direction des autorités locales, visant à régulariser la situation des « *sans-toit* ». Durant sept années, ce travail souterrain a consisté à rencontrer l'ensemble des conseillers municipaux (*assessore*) romains en charge des secteurs « urbanisme & logement »<sup>17</sup>. Les coopérateurs et l'*Unione Inquilini* ont ainsi opéré ce qui peut être dénommé un long travail de « formalisation d'un conflit normatif »<sup>18</sup>. Fins stratèges, les responsables de l'*Unione Inquilini* négocient par ailleurs l'inscription de l'un des leurs sur la liste « *centre gauche* », qui est en concurrence avec la droite régionale pour l'obtention d'une majorité de coalition gouvernementale au sein de la région *Lazio*. Cette liste centre gauche obtient la majorité aux élections de 1998. L'élu régional de l'*Unione Inquilini* fait immédiatement adopter à l'**Punani-**

mité de l'assemblée régionale, une loi régionale intitulée : « *autorecupero del patrimonio immobiliare* » (*legge regione Lazio*, 55/98) [cf. **encadré n° 2 infra**]. L'U.I. parvient ainsi à faire légiférer l'assemblée régionale *Lazio* nouvellement élue, en faveur de la légalisation d'anciens squats, devenus de très officielles *coopératives d'auto-récupération* d'immeubles à finalité résidentielle. L'*Unione Inquilini* parvient ainsi à faire coïncider *agenda politique* (le transfert de la compétence logement social en 1998) et changement de majorité régionale. Le lent travail d'influence et d'entrisme politique de l'U.I. a par conséquent opéré avec succès au sein du paysage politique local romain. Le tout en combinant des registres d'action en apparence opposés : des actions illégales d'occupation d'immeubles publics communaux, qui apparaissent initialement comme une remise en cause frontale du droit de propriété, jusqu'à leur légalisation par la voie législative régionale. Ce qui offre par là-même aux populations et aux autorités locales romaines (et au-delà), l'opportunité d'engager une politique de logement populaire réellement accessible, face aux logiques spéculatives foncières et immobilières développées par la coalition néo-libérale alors au pouvoir en Italie. Relevons à cet effet que bon nombre de groupes scolaires laissés à l'abandon par les services municipaux romains et faisant l'objet de squats, sont aujourd'hui en cours de transformation en coopératives de logements sociaux. On dénombre à ce jour 163 logements coopératifs en cours de chantier sur Rome. Lorsque l'on sait que la ville de Rome compte à ce jour plus de 60 000 logements vacants réutilisables<sup>19</sup>, on peut raisonnablement considérer que cette *économie du recyclage urbain* a devant elle une réelle marge de progression.

### 2) La dimension humaine et technique de la coopérative

L'immeuble de la *Piazza Soninno* est un ancien couvent légué à la commune de Rome par l'Église catholique romaine. Dans les années 50, cet immeuble de trois étages, initialement orienté vers l'usage de logements sociaux, est progressivement laissé à l'abandon par les services sociaux de la ville de Rome. Le délaissement de l'immeuble est total dans le courant des années 80, à la suite du renoncement par la commune de Rome d'un projet de rénovation urbain du secteur. L'immeuble est donc vide de tout occupant, lorsqu'une occupation illégale, initiée par les militants de l'*Unione Inquilini*, débute le 14 juillet 1989 avec environ 200 squatteurs. La coopérative « *Vivere 2000* » est constituée dans les premiers jours de l'année 1990. L'aventure de l'« *autorecupero possibile* » débute l'hiver 90 dans des conditions très difficiles. L'immeuble communal abandonné est en très mauvais état, rempli de décombres, de gravats, peuplé de rats. Sans eau, électricité, ni chauffage. Un groupe électrogène est installé mais il tombe rapidement en panne... Le groupe

13 Adresse : 90 Via Gustavo Modena, Roma.

14 Ch. Tilly, *Class and collective action*, Beverly Hills, 1981.

15 Cf. *infra* les 6 articles de la loi régionale.

16 D. Mouchard, « Les mobilisations des "Sans" dans la France contemporaine : l'émergence d'un radicalisme autoproclamé », *RFSP*, 2002.

17 Fruit d'un travail incrémental, relevons désormais l'existence au sein de l'actuelle coalition municipale romaine « rose-rouge-verte » d'un conseiller délégué « pour l'urgence habitative » (*consigliere delegato per l'emergenza abitativa*).

18 D. Mouchard, *op. cit.*

19 Données *Unione Inquilini*, 2004.

**Encadré n° 2 : La loi régionale “Lazio 55/98. Autorecuperato a fini residenziale” (autorécupération à fin résidentielle)**

**Article 1. Objet :** L'*autorecupero* concerne les immeubles publics, propriétés de la région, des provinces, de l'ATER et des autres collectivités territoriales, ainsi que des collectivités publiques. Ces immeubles doivent être dégradés et/ou innocupés et prioritairement situés dans les centres historiques des communes.

**Article 2. Appel d'offres :** La collectivité propriétaire publie un appel d'offres (*avviso pubblico*) qui précise :

- a) l'immeuble faisant l'objet de la récupération (*autorecupero*) ;
- b) l'avant-projet sommaire de réhabilitation et un calcul du budget maximum alloué aux travaux ;
- c) les délais de réalisation ;
- d) un projet de convention avec la coopérative qui sera en charge des travaux ;
- e) les pré-requis pour la coopérative ;
- f) le régime juridique du projet.

**Article 3. Convention entre le propriétaire et la coopérative**

- a) **Les travaux relatifs aux parties communes de l'immeuble** et les travaux structurels sont à la charge du propriétaire. Il s'agit principalement, mais non exclusivement : des fondations, toits, greniers, façades, de tous les travaux relatifs au changement d'usage de l'immeuble.
- b) Les travaux internes aux logements (second œuvre) sont à la charge de la coopérative. Il s'agit également de manière non exhaustive : des sols, cloisons, revêtements, plâtres, peintures, pose des serrures, mises aux normes (électricité, plomberie, chauffage...). La coopérative est responsable des travaux intérieurs des logements (matériaux et exécution). Les frais engagés pour les travaux par les membres de la coopérative sont déduits ultérieurement des loyers des appartements réhabilités.

**Article 4 : Conditions fixées à la coopérative**

- a) Les coopératives qui répondent à l'appel d'offres doivent comporter plus de membres que de logements sociaux à attribuer.
- b) Les coopérateurs doivent disposer de revenus inférieurs au plafond requis pour prétendre aux locations « *agevolati* » (loi 431/98). Ils ne devront être ni propriétaires d'un logement se situant dans la région, ni locataires d'un logement EPR (*Edilizia residenziale pubblica*).
- c) La coopérative doit être enregistrée en tant que coopérative d'*autorecupero* ou coopérative d'*autoconstruzione*. Ses statuts doivent préciser les critères d'attribution des logements aux coopérateurs.

**Article 5 : Préférences accordées à certaines coopératives**

Les coopératives dont les projets utilisent des matériaux biocompatibles seront favorisées lors de l'attribution de l'immeuble.

**Article 6 : Participation de la région Lazio**

La région Lazio prévoit de participer financièrement pour encourager et soutenir l'*autorecupero*.

d'occupants illégaux est parallèlement soumis à des actions de dénonciation de la part d'autres squatteurs, qui remettent en cause la stratégie de régularisation suivie dès l'origine par l'U.I., auprès de la ville de Rome. Malgré la modicité de leurs revenus, l'ensemble des travaux de rénovation ont été assurés par le groupe squatteurs-coopérateurs. Chacun d'entre eux est intervenu en fonction de ses ressources et compétences propres et non exclusivement sur son propre appartement. Il s'agit là d'un principe fondamental de la coopérative. Sur la base de valeurs héritées de la « *sociabilité primaire* » (donner, recevoir, rendre...), il en a résulté une totale réappropriation des lieux par les *squatteurs-coopérateurs*.

Dans la pratique, les coûts de rénovation [cf. **tableaux n° 33 et 34 infra**] apparaissent minimes au regard des normes traditionnelles à l'œuvre dans le bâtiment, ainsi que des loyers pratiqués dans le quartier central du *Trastevere*. Une économie d'échelle de 75 % a été réalisée. Récupération et recyclage des matériaux<sup>20</sup>, mise en

valeur et mobilisation des savoir-faire techniques des occupants, constituent la matrice du dispositif de rénovation de la coopérative. L'immeuble, avec l'appui d'un groupe d'architectes membres de l'U.I., a fait l'objet d'une division de l'espace en douze appartements. Les logements sont tous différents et rénovés sur la base d'un cahier des clauses techniques particulières (CCTP). Résultat d'un travail de concertation entre les maîtres d'œuvre et les locataires-coopérateurs, l'immeuble compte désormais une surface habitable de 600 m<sup>2</sup>. Soit 50 m<sup>2</sup> par logement, ce qui correspond sur Rome à la norme de superficie des logements sociaux. La réhabilitation globale de l'immeuble a coûté 200 000 €, soit 17 000 € par logement. La ville de Rome a pour sa part assuré la rénovation des parties communes. Il s'agit bien de coûts modiques qui redonnent pleinement son sens à la notion même de *logement social, populaire et accessible*. De même, dépassant en cela une vision restreinte du « droit au logement », la coopérative a financé également

<sup>20</sup> Pour illustration, une scierie a fourni gratuitement à la coopérative l'ensemble de la charpente et poutres en bois nécessaires à la rénovation de l'immeuble.

Tableau n° 33 : La coopérative Piazza Soninno « Vivere 2000 », Trastevere

Surface habitable de l'immeuble	Nombre de logements rénovés et habités	Nombre d'étages	Surface habitable par logement	Coût de la rénovation	Coût de la rénovation par LGT	Revenus moyens mensuels des coopérateurs	Local commun résidentiel <i>Il garage</i>
600 m <sup>2</sup>	12,0	3,0	50 m <sup>2</sup>	200 000 €	17 000 €	500 €	15 000 €

Source : Unione Inquilini, données 2005.

Tableau n° 34 : Les coûts de la construction dans les HLM neuves

Données 2005	Superficie moyenne type 3/4	Coût de construction
HLM neuve sur Lyon	70 m <sup>2</sup>	110 000 €
Habitage protégé sur Barcelone	70-75 m <sup>2</sup>	135 000 €
Coopérative Piazza Soninno, Rome (auto-rénovation)	50m <sup>2</sup>	17 000 €

Source : Y. Maury, rapport février 2005.

la rénovation d'un local commun – « *il garage* » – situé dans la partie inférieure de l'immeuble. Au total, la coopérative a engagé 15 000 € pour l'insonorisation d'« *il garage* », l'achat de meubles et de divers matériels. « *Il garage* » joue désormais le rôle de *centre social et culturel* ouvert sur la coopérative mais aussi sur le quartier. Il est destiné plus précisément aux populations les plus jeunes. Le centre culturel propose des spectacles et diverses activités aux jeunes de Trastevere, mais également d'autres quartiers. La dimension collective du projet, tel qu'il a pu être conduit, prend donc ici toute sa mesure.

Désormais, c'est un groupe de douze familles à revenus très modestes (500 € mensuels), dont la moitié avait fait préalablement l'objet d'une expulsion, qui réside régulièrement, et de façon tout à fait stable, dans l'immeuble de la *Piazza Soninno* : des couples de retraités, dont l'un est handicapé vivant avec le minimum vieillesse, deux familles d'artisans du bâtiment dont un menuisier et leurs enfants, un fonctionnaire de l'État, deux artistes, trois travailleurs précaires, un employé du secteur informatique, un toxicomane, des jeunes à la recherche d'un premier emploi...

Enfin, s'ils ont travaillé et payé pour la rénovation de l'immeuble et de leurs logements, les *squatteurs-coopérateurs* ne demandaient pas à être logés gratuitement. Le paiement d'un loyer, déduction faite du coût des travaux consentis, a d'ailleurs constitué la base de la négociation engagée dès le départ, entre les coopérateurs, l'*Unione Inquilini* et la commune de Rome. On peut encore relever que le travail conjoint mené par les coopérateurs et les architectes présents dans la coopérative, fait appel à l'utilisation préférentielle de matériaux recyclés bio-com-

patibles, conformes aux normes « *bioedilizia* », c'est-à-dire l'équivalent des normes « Haute Qualité Environnementales » (HQE) en vigueur en France. La région *Lazio* favorise d'ailleurs ces orientations technologiques notamment en direction d'ATER (le bailleur social de la ville de Rome), qui est désormais placé sous sa responsabilité gestionnaire au regard des lois de décentralisation votées en 1998. La démarche « *bioedilizia* » poursuivie par la coopérative ajoute une dimension technique innovante à son registre de l'action sociale.

### 3) La dimension politique des coopératives d'auto construction

Le concept éclairant qui vient à l'esprit, lorsque l'on cherche à identifier et à comprendre les ressorts d'une invention sociale aussi remarquable, est celui de l'*empowerment* analysé par J. Donzelot<sup>21</sup>. L'*empowerment*, nous dit J. Donzelot, « permet de montrer comment la participation, pour être crédible, suppose un travail sur soi autant qu'un travail avec les autres, une volonté de maîtriser le cours de sa vie, d'exercer une emprise sur lui, de prendre littéralement le pouvoir sur soi-même, en même temps qu'une capacité d'agir avec les autres, de se servir du collectif pour atteindre des objectifs auxquels on ne peut prétendre quand on est seul ». Ce concept d'*empowerment* particulièrement significatif et opératoire pour qualifier le travail politique accompli par la fédération de locataires italiens, mobilise deux dimensions conjointes<sup>22</sup>.

**Un** : la capacité des individus à faire corps pour peser collectivement sur les personnels politiques et les obliger à agir dans un sens qui leur est favorable. « Par le lobbying, les habitants font pression sur les milieux politiques et financiers afin d'obtenir de meilleurs services et moyens de

21 J. Donzelot, *Faire société. La politique de la ville en France et aux États-Unis*, Le Seuil, 2003, pp. 182 et suiv.

22 L'auteur affine le concept en indiquant que « les deux niveaux, collectif et individuel de l'*empowerment* s'emboîtent logiquement, sinon chronologiquement. Le premier concerne la capacité de la communauté à compter dans la ville auprès des milieux politiques et d'affaires. Il sert d'appui au second en permettant de dégager des ressources, des services, afin que l'individu joue au mieux ses chances et surtout sorte de la dépendance » (*ibid.*, p. 185).

---

développement. Ils démontrent l'abandon où ils se trouvent (donc la faute des pouvoirs en question) »<sup>23</sup> – c'est précisément le résultat tangible auquel sont parvenus les *squatteurs-coopérateurs* de la *Piazza Sonino* et l'*Unione Inquilini* lorsqu'ils parviennent à faire voter une loi régionale *Lazio*, qui légitime la pratique des coopératives et leur confère un statut légal. Ce repositionnement des acteurs et des organisations fait émerger de *nouvelles normes d'action*, aux termes desquelles la région est autorisée à les aider non seulement sur un plan symbolique, mais aussi financier<sup>24</sup>.

**Deux** : la mobilisation individuelle des *désaffiliés* (R. Castel, 1994), leur permet de trouver par eux-mêmes les solutions ajustées à leurs difficultés, sans attendre « une prise en charge extérieure au seul nom de leurs droits à celle-ci » (Donzelot). L'exclusion sociale, d'une conception défensive, voire passive, selon laquelle cet état se présenterait comme un destin subi, opère ici sur un registre offensif, qui convertit les exclus en acteurs et promoteurs d'une transformation sociale de leur propre condition. La rénovation complète d'un couvent abandonné depuis plusieurs années par la commune de Rome et sa remise en état sous la forme de douze logements sociaux, sont ainsi engagées à moindre coût par quelques individus convaincus de

leur capacité à inventer des savoir-faire qui répondent à leurs besoins et à leurs moyens. On peut d'ailleurs adjoindre au concept d'*empowerment*, celui de *community building* appliqué par les coopérateurs et les militants de l'*Unione Inquilini*. C'est-à-dire le fait d'une part, qu'il est nécessaire de stabiliser au préalable un lieu de vie, de le rendre « sécurisé », pour y fonder dans un second temps un projet collectif sur un quartier ou au profit d'une communauté humaine. Démarche qui s'avère être à l'opposé d'un simple squattage d'immeuble, certes marqué par un côté spectaculaire que relaient les médias, mais surtout soumis à l'aléa du provisoire, à la précarité des conditions de vie et aux procédures expéditives d'expulsion. Par ce biais également, s'opère un rééquilibrage des relations asymétriques classiques établies entre acteurs décideurs légitimes, experts et habitants. Ce faisant et à y regarder de plus près, les coopérateurs et l'U.I. se font inventeurs d'une conception innovante d'un logement « à bon marché », accessible aux plus déshérités, inséré dans la ville et non reclus à sa périphérie. Déterminants qui ne constituent pas le moindre des atouts, dans le contexte de pénurie « durable », qui caractérise l'état du logement social public à Rome. Et au-delà...

---

23 J. Donzelot, *op. cit.* p. 189.

24 Article 6 de la loi Lazio 55/98.





# C – BERLIN :

## LES LOCATAIRES FACE À LA PRIVATISATION DES LOGEMENTS COMMUNAUX

Sébastien Kuhn<sup>1</sup>

### I. INTRODUCTION ET PROBLÉMATIQUE

Depuis 1990 et la réunification allemande, la ville de Berlin est en pleine mutation<sup>2</sup>. Elle retrouve peu à peu une certaine attractivité, avec notamment le retour effectif des institutions politiques centrales allemandes en l'an 2000. Le marché du logement berlinois semble lui aussi être l'objet de certaines mutations. La municipalité berlinoise, qui connaît une grave crise financière, a eu tendance, ces dernières années, à se débarrasser de ses sociétés communales de logement. En 2004 par exemple, c'est pour la somme de deux milliards d'€ que la GSW<sup>3</sup> et ses 70 000 logements ont été vendus au fonds d'investissement américain CERBERUS. Les associations de locataires, comme la *Berliner Mietergemeinschaft*, suivent très attentivement ce phénomène de privatisation et s'interrogent sur l'avenir d'un logement bon marché dans la capitale allemande où les prix sont restés jusqu'à présent plus que modérés voire très abordables.

Dans ce travail, nous nous attacherons à trouver des réponses ou des éléments d'explication aux interrogations suivantes :

- Est-il encore possible aujourd'hui de trouver à Berlin un logement locatif abordable pour tous et quelles sont les perspectives d'évolution de la situation actuelle ?
- Dans le cadre de modifications profondes du parc locatif évoquées ci-dessus, comment les locataires agissent-ils pour défendre leurs intérêts et quel rôle une association de locataires comme la *Berliner Mietergemeinschaft* peut-elle jouer dans un tel processus ?
- Si la municipalité vend tout ou une partie de son parc de logements communaux, quelles compétences est-elle amenée à conserver dans le cadre du logement accessible et qu'en est-il du logement social, *Soziale Wohnung*, à différencier du logement communal, *Kommunale Wohnung* ?

– Enfin, quelle est ou semble être la stratégie des fonds d'investissement privés, nouveaux acteurs apparus récemment sur le marché immobilier berlinois ?

Nous nous attacherons à répondre à ces quatre questions à travers l'étude de trois opérations de privatisations suivies tout particulièrement par la *Berliner Mietergemeinschaft* concernant les groupes d'immeuble de *Grazer Damm*, *Hütten-Weg-Siedlung* et *Otto-Subr-Siedlung*.

Dans une **première partie**, nous évoquerons la situation du marché du logement en Allemagne et plus précisément à Berlin, ses caractéristiques majeures, ses spécificités et tendances actuellement observables. Puis, dans une **deuxième partie**, nous étudierons plus en détail l'arrivée sur le marché de ces nouveaux acteurs que sont les fonds d'investissements privés : leurs modes d'action, leur stratégie apparente. Enfin, nous verrons dans une **troisième partie** comment se déroule la mobilisation des locataires et des associations de locataires par rapport à ce phénomène et dans quelle mesure leur action peut modifier le cours des événements.

### II. LE CONTEXTE BERLINOIS

#### 1) Un marché immobilier dominé par la location

Le marché du logement à Berlin est sans nul doute dominé par la location. En effet, sur 1,9 million de logements sur la ville, 80 % environ sont en location. Le reste relève de la propriété, de l'accession à la propriété ou bénéficie de conventions relatives à l'occupation des lieux et aux loyers. Cependant, sur ces 80 % de logements mis en location, plusieurs catégories sont à distinguer : logement social, logement communal et logement privé. Se situant à plus de 55 % des logements principaux, la part du logement locatif en Allemagne est l'une des plus élevée d'Europe occidentale. Celle-ci est

<sup>1</sup> Élève ingénieur de 3<sup>ème</sup> année à l'ENTPE. Cet article fait suite à un stage de quatre mois effectué au sein de l'association *Berliner Mietergemeinschaft* (juin-septembre 2005). La problématique du stage, sa préparation et la relecture de l'article ont été assurées par Yann Maury.

<sup>2</sup> Lire sur la question allemande le numéro spécial de *Politix* (1996), « Une voie allemande de la transition ? L'ex-RDA au regard de ses voisins d'Europe de l'Est » : Cl. Offe et G. Lehbruch, « Les variations sectorielles dans la dynamique du changement de l'économie politique ». F. Bafoil, « La crise des relations professionnelles en Allemagne de l'Est et l'évolution de la négociation paritaire allemande ». Lire également plusieurs articles dans des numéros de la *RFSP* (Revue française de science politique) de juin 2003 : F. Jobard, « Usages et ruses des temps. L'unification des polices berlinoises... », Magali Gravier, « Entrer dans l'administration de l'Allemagne unifiée : une approche anthropologique d'un rituel d'intégration » [note de Yan Maury].

<sup>3</sup> *Gemeinnützige Siedlungs und Wohnungsbaugesellschaft* (société de construction de logements et lotissements d'utilité publique).



**Figure n° 1 : Mobilisation des locataires à Hütten-Weg Siedlung :**

« Nous payons des loyers et non pas des rentiers ! »

encore plus forte à Berlin. Malgré des aides à la pierre essentiellement de nature fiscale, la situation n'a ainsi guère évolué depuis trente ans [cf. schéma n° 14].

Les prix, quant à eux, restent assez peu élevés avec un loyer moyen de 5,50 € par mètre carrés. Ces prix sont modiques si on les compare à ceux pratiqués dans d'autres grandes métropoles européennes comme Paris (19,80 €), Rome (21 €) ou surtout Londres (35 €)<sup>4</sup> et même dans d'autres villes allemandes comme Munich ou Hambourg. La vacance reste élevée et varie, selon les sources, entre 7 et plus de 10 % du parc immobilier.

Ce pourcentage important de logements vacants détonne avec les chiffres du marché de la construction qui ont explosé après la chute du Mur et la réunification. Il n'est pas faux d'affirmer qu'aujourd'hui encore, Berlin est un « vaste chantier ». Entre la construction ou reconstruction d'édifices fédéraux et l'homogénéisation des services publics entre l'est et l'ouest, de nombreuses opérations immobilières ont vu le jour. Cela fait de la nouvelle capitale une ville renommée pour son architecture moderne. Cependant, ce dynamisme affiché n'a pas créé pour autant le « boom » économique et démographique pronostiqué lors de la réunification. La population de Berlin n'a que très peu augmenté depuis 1990. À la brusque hausse observée après la chute du Mur a succédé une baisse de la population. Celle-ci augmente à nouveau doucement depuis l'an 2000. Descendue à 3 millions d'habitants en 1980, elle atteint un peu moins de 3,4 millions aujourd'hui... Chiffre très éloigné des 4,3 millions comptabilisés à la veille de la Deuxième Guerre mondiale.

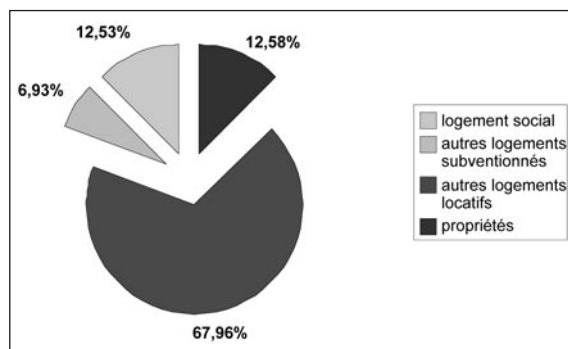
Dans le domaine économique, la ville compte encore 18,6 %<sup>5</sup> de chômeurs, chiffre plus élevé que la moyenne des « nouveaux Länder »<sup>6</sup>. Bien que de grandes firmes comme Daimler-Chrysler ou Sony aient réalisé des investissements importants en termes d'image avec la reconstruction de la Potsdamer Platz, le mouvement est demeuré relativement restreint et au final, très peu d'entreprises sont venues créer des emplois.

<sup>4</sup> Chiffres datant de septembre 2005.

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> C'est par ce terme qu'on désigne les états de l'ex-RDA.

<sup>7</sup> Chiffres du *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung*.



**Schéma n° 14 : Différents modes dans l'habitat principal à Berlin (chiffres 2003)**

De cette stagnation démographique, il découle qu'en dehors de quelques opérations de haut standing dans l'hyper centre de Berlin, la part de la construction de logements neufs est très faible [cf. schéma n° 15 *infra*]. Construits dans les années soixante-dix, les grands ensembles de *Reinickendorf* à l'est ou *Märkisches Viertel* à l'ouest demeurent les logements les moins attractifs, malgré la rénovation massive d'appartements.

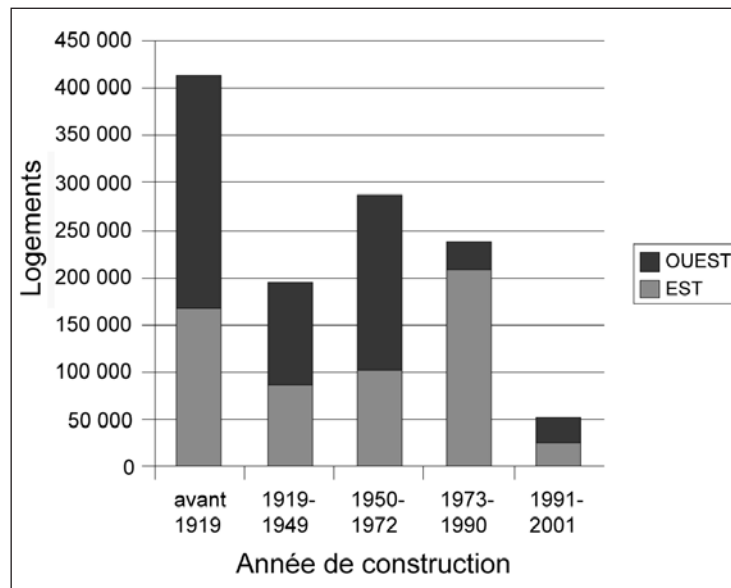
On peut toutefois observer que malgré cette attractivité limitée et la stagnation démographique, les loyers ont augmenté sur Berlin de près de 88 % entre 1990 et 2001<sup>7</sup>. S'agit-il là d'un phénomène spéculatif ? Toujours est-il que les prix, encore abordables, voire faibles, bénéficient aux yeux de certains investisseurs privés d'une marge de progression importante pour les prochaines années.

## 2) À la recherche du logement social

Avec moins de 13 % de la population vivant dans un logement dit « social », la ville de Berlin connaît une situation comparable à celle de la France. Que signifie à Berlin la notion de « logement social » (*Soziale Wohnung*) ? En Allemagne, si le financement des logements dits « sociaux » est public, ces derniers ne sont la propriété ni de l'État fédéral, ni des communes qui détiennent les compétences dans le domaine du logement. N'importe quel acteur, public ou privé, peut en effet prendre l'initiative de construire du logement social. Il est alors subventionné sur la durée du prêt engagé pour sa construction (en général de quinze à trente ans). Dans une telle convention de logement social, le constructeur s'engage à proposer des logements à des personnes désignées par les autorités locales. En échange, les autorités payent une part du loyer directement au promoteur. Cependant, aucun label de type « HLM » n'est apposé à cette catégorie de logement. Le logement social allemand est un logement « banalisé », destiné à devenir un logement normal une fois la période de subventionnement achevée.

Selon une version officielle qui reste toutefois à vérifier, c'est ce système de subventions qui aurait en partie plongé la municipalité de Berlin dans une grave crise financière. En effet, la plupart des promoteurs engagés

Schéma n° 15 : Constructions de logements à Berlin



dans la construction de logements sociaux ont produit des logements de niveau élevé et en général de grandes surfaces. Selon les sources de la *Berliner Mietergemeinschaft*, le loyer d'un logement social s'élève en moyenne à une vingtaine d'€ le mètre carré, dont 75 % environ sont payés par les pouvoirs publics (sur la base d'un loyer médian sur le marché locatif de cinq à six € au m<sup>2</sup>). Pour mettre fin à un système jugé catastrophique pour ses finances, la municipalité de Berlin a réduit peu à peu les subventions aux logements sociaux dès 1990, pour les stopper totalement en 1998.

La plus importante période de construction de logements sociaux correspond à la phase de l'après-guerre et à celle de la reconstruction qui l'a suivie (de 1954 à 1965). Ce n'est que trente années plus tard, c'est-à-dire au milieu des années 80, que le nombre de logements sociaux commence à fortement diminuer<sup>8</sup>. On est depuis lors dans la situation d'une diminution de l'offre de logements à loyer modéré pour les locataires [cf. **schéma n° 16 infra**]. En outre, observons qu'une fois de retour sur le marché locatif libre, les locataires de ces ex-logements sociaux n'ont en général pas d'autre choix que celui de quitter leur logement.

Le principe fondateur de la politique publique allemande du logement social est de répondre temporairement à une situation de crise ponctuelle. Aucun logement qualifié de « social » ne peut donc se pérenniser dans le temps. Les locataires sont alors contraints de se tourner vers le marché libre ou en direction des logements communaux sur lesquels nous donnerons plus de détail plus loin<sup>9</sup>.

### 3) Les aides personnelles au logement en Allemagne

On vient de voir avec les logements sociaux que les autorités locales peuvent subventionner la construction de logements en prenant à leur charge une partie du loyer

praticqué par le promoteur immobilier. Cependant, la plus grande partie des aides au logement dépensées par l'État allemand, le sont sous la forme d'aides personnelles appelées *Wohngeld*. Toute personne répondant à des critères de revenu, de taille de ménage et de montant de loyer, peut bénéficier de cette aide au logement. Il s'agit d'une aide fédérale qui peut couvrir jusqu'à 80 % du loyer si ce dernier n'est pas supérieur à un plafond calculé selon la taille du foyer (245 € pour une personne vivant seule). Mais du fait de la réforme sociale *Hartz IV* sur les prestations, le ménage susceptible de bénéficier des aides au logement doit habiter un logement répondant en taille et en loyer à un idéal-type défini légalement (par exemple pour une personne vivant seule : pas plus de 45 m<sup>2</sup> à 300 € de loyer). Dans ce cadre, la conclusion d'un nouveau bail se révèle obligatoire, ce dernier devant être approuvé par la municipalité.

Précisons donc que trouver un logement correspondant aux critères de la réforme semble difficile, même si les loyers sont considérés comme peu élevés. Qu'en sera-t-il si les loyers continuent à augmenter ? Cette mesure est critiquée par l'ensemble des associations de locataires. Selon un membre de la *Berliner Mietergemeinschaft*, en dehors de toute considération de loyer, « on n'a pas forcément envie de s'éloigner du quartier où on a nos habitudes, nos amis ». La crainte des populations de se voir contraintes de déménager dans des quartiers plus excentrés, où les loyers sont moins élevés, est par conséquent bien réelle.

### 4) La régulation du marché

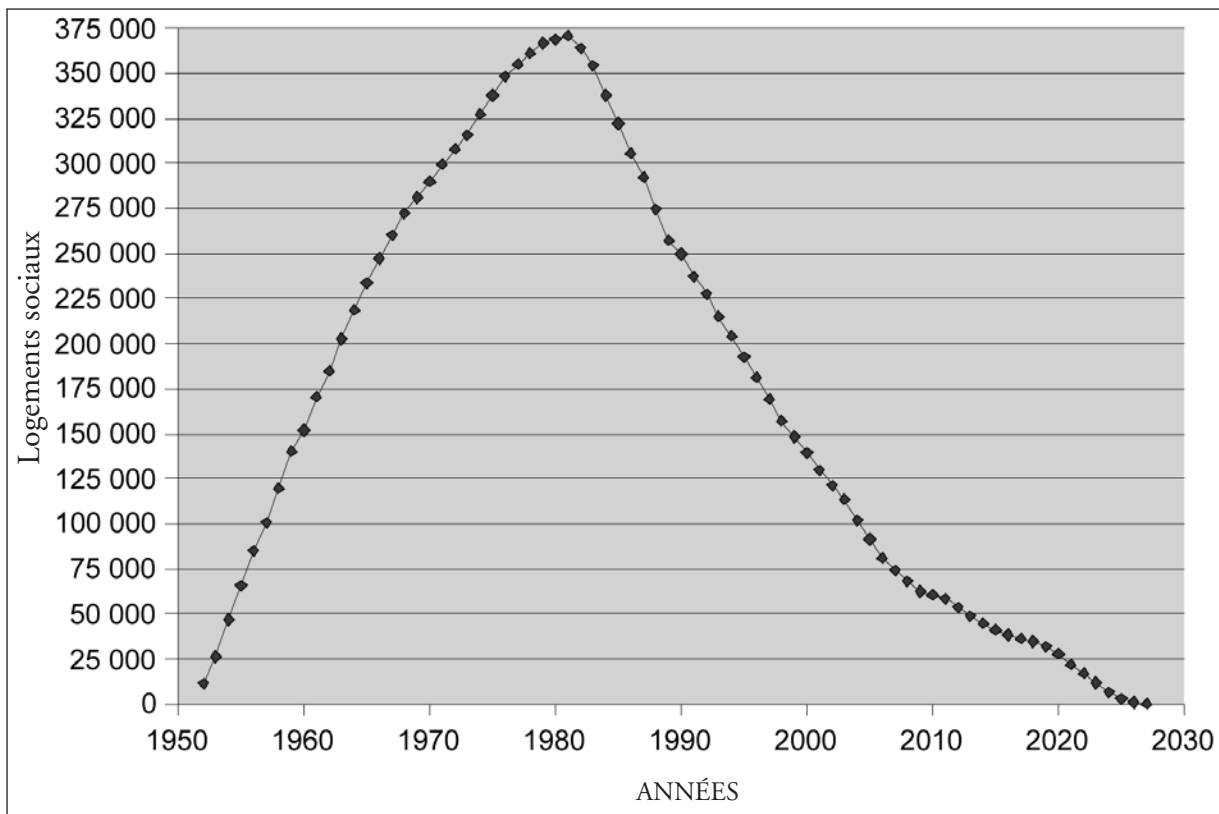
#### a) Les sociétés de logement communaux

Le parc de logements sociaux sous convention se réduisant d'année en année, la municipalité berlinoise perd peu à peu les moyens dont elle disposait, pour proposer aux plus pauvres un logement à loyer modéré. Observons encore que les sociétés de logement com-

8 Cf. schéma n° 14.

9 Voir partie 3.

Schéma n° 16 : Simulation de l'évolution du nombre de logements sociaux dans l'hypothèse de l'arrêt définitif de la construction



Source : Chiffres du *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung*.

munaux occupent désormais une position intermédiaire entre le locatif social et le locatif libre. En 2003, les logements communaux représentaient 17 % du parc locatif berlinois avec 280 800 logements (dont 73 500 logements sociaux)<sup>10</sup>.

Les sociétés de logements communaux (*Kommunale Baugesellschaften*) sont pour la plupart issues des sociétés de construction d'utilité publique (*Gemeinnützige Baugesellschaften*)<sup>11</sup>. Ces dernières ont été longtemps caractérisées par un statut particulier respectant cinq principes :

- le principe de recouvrement des frais (*Kostendeckung*) : les loyers ne suivent pas le marché mais sont calculés selon les coûts réels de la construction ;
- la limitation des bénéfices (à 4-5 %) ;
- le réinvestissement des bénéfices ;
- la limitation de l'activité à la construction de logements ;
- le contrôle de la fédération (GGW).

En retour, ces entreprises bénéficient de crédits avantageux et d'exonérations fiscales. Notons enfin que la création de telles sociétés pouvait être de nature privée ou publique (entreprises, communes).

Les GBG sont nées au XIX<sup>e</sup> siècle pour répondre aux exigences du développement industriel (1847 : fondation de la *Berliner Gemeinnützige Baugesellschaft* – BGB). Il était alors question de fournir aux ouvriers un logement décent en le positionnant hors de portée des spéculations immobilières privées. Peu encouragées par les pouvoirs publics (seulement 0,25 % du parc locatif berlinois en 1900), elles ne prirent leur essor qu'à partir de 1918. C'est dans les années 20 qu'ont été créées la plupart des grandes sociétés de construction d'utilité publique. C'est ainsi que sont nés GEHAG, DEGEWO, GEWOBAG, GAGFAH. Ces grands groupes vont construire de grandes quantités de logements sociaux afin de répondre à l'énorme demande. Après la guerre, à l'Est, les logements ont été intégrés aux administrations communales de logement (KWVen). À Berlin-Ouest, les sociétés de constructions d'utilité publique devinrent les principaux artisans de la reconstruction, de la rénovation urbaine et de l'habitation à loyers modérés. Elles bénéficièrent alors de subventions importantes et se lièrent de plus en plus avec les milieux politiques. En 1981, un appartement sur quatre en location appartenait à une GBG<sup>12</sup>. En 1988, le gouvernement fédéral supprima le statut d'utilité publique du logement. Ces sociétés, même communales, furent alors considérées comme des promoteurs « *comme les autres* », même si elles appartenaient statutairement à la municipalité.

<sup>10</sup> Rapport *Wohnungsmarkt in Berlin* édité par le *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung*.

<sup>11</sup> Abréviées "GBG" par la suite.

<sup>12</sup> À Berlin-Ouest.



Figure n° 2 : Couverture du *Mietspiegel* 2003



La tendance est aujourd'hui clairement à la privatisation. Celle-ci peut être partielle : la société vend ses logements ou ses bâtiments à des investisseurs privés ; une société peut également être vendue dans sa totalité comme la GSW en 2004.

Toutefois, même si les sociétés de logements communaux ont le même statut légal que n'importe lequel des promoteurs privés, les loyers pratiqués sont généralement légèrement plus faibles que sur le reste du marché libre.

#### b) Le *Mietspiegel* et le contrôle des loyers

Le marché libre de la location regroupe des logements aussi bien communaux que de nature purement privée. Cependant, malgré la dénomination de « marché libre », il existe une réglementation relative à l'augmentation des loyers et à ses modalités.

Le *Mietspiegel* (« miroir des loyers ») est mis à jour tous les deux ans et fixe les prix des locations à Berlin sur les différents quartiers résidentiels (la version actuelle date d'août 2005). Ce document prend la forme d'un journal édité sous l'égide du *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung*<sup>13</sup>. Il est élaboré par la société d'études économiques *GEWOS*, qui étudie le prix du marché pour les logements dont le contrat de location est inférieur à 4 ans et/ou qui ont subi des modifications liées à des actions de modernisation (*Modernisierungen*) durant les quatre dernières années. Il est ensuite soumis à des négociations entre propriétaires immobiliers, les associations de locataires et le Sénat à qui il appartient au final de décider.

Le *Mietspiegel* se présente sous la forme de tableaux qui prennent en compte la localisation de l'appartement dans la ville, son année de construction et différents critères comme la présence de sanitaires [cf. **tableau n° 35**

*infra*]. Il en ressort un prix moyen au m<sup>2</sup> de loyer brut (*Kaltmiete*) pour un type de logement. Figurent également des tableaux supplémentaires permettant d'augmenter l'indice pour un logement qui présente des caractéristiques spécifiques telles qu'une cuisine aménagée ou même un jardin sur le toit.

Le *Mietspiegel* régit les prix des loyers dans la mesure où le propriétaire n'a pas le droit de dépasser une certaine fourchette liée à une valeur moyenne. Par ailleurs, une augmentation « normale » du loyer ne peut légalement dépasser 20 % sur 3 ans. Si l'appartement fait l'objet de travaux de modernisation (par exemple, l'ajout de balcons), l'augmentation peut être de 11 % par an. Les deux augmentations sont alors cumulables (et seulement dans ce cas-là). Les loyers peuvent alors dépasser la fourchette du *Mietspiegel*.

Une fois le *Mietspiegel* paru, c'est lui qui régit les prix des loyers sur la ville de Berlin. Les locataires peuvent s'en servir pour contrer une augmentation du loyer voulue par leur propriétaire. De la même façon, le propriétaire peut l'utiliser comme argument pour augmenter le loyer s'il estime que celui-ci est trop faible, eu égard à l'appartement mis en location.

De l'élaboration du *Mietspiegel*, il en ressort qu'à au moins deux niveaux, une discussion d'ordre politique est engagée. Tout d'abord, pour ce qui est de la méthode d'élaboration du journal :

– Actuellement, pour mettre à jour le *Mietspiegel*, seule une partie du parc de logements est prise en considération (ce sont les contrats locatifs de 4 ans maximum ou les logements ayant bénéficié de travaux de modernisation durant les quatre dernières années). Cette prise en compte d'une partie du parc immobilier semble jouer en faveur d'une augmentation de l'indice

13 Sénat pour le développement de la ville.



Tableau n° 35 : Extrait d'un tableau du *Mietspiegel*

Bezugsfertig				bis 1918		1919 - 1949		1950 - 1955	
Wohnfläche	Ausstattung	mit Sammelheizung (SH) oder Bad, mit WC in der Wohnung (IWC)		mit SH, Bad und IWC		mit SH oder Bad, mit IWC		mit SH, Bad und IWC	
		Wohnlage	Spalte Zelle	1	2	3	4	5	
unter 40 m <sup>2</sup>	einfache Wohnlage	A			<b>5,10</b> 2,92-7,42		<b>4,34</b> 3,76-5,27	<b>3,91</b> 3,00-5,06	
	mittlere Wohnlage	B			<b>5,27**</b> 3,10-6,71		<b>4,37</b> 2,99-5,29	<b>4,02</b> 3,31-4,64	
	gute Wohnlage	C			<b>5,71*</b> 4,84-7,47		<b>4,72*</b> 4,05-5,76	<b>4,45</b> 3,65-5,11	
40 m <sup>2</sup> bis unter 60 m <sup>2</sup>	einfache Wohnlage	D		<b>3,12</b> 1,88-4,28	<b>4,62</b> 3,17-5,89	<b>3,38</b> 2,85-4,28	<b>4,03</b> 3,66-4,64	<b>3,67</b> 3,30-4,43	
	mittlere Wohnlage	E		<b>3,58**</b> 2,62-4,62	<b>4,48</b> 3,42-5,92	<b>3,22</b> 2,72-3,52	<b>3,79</b> 2,80-4,53	<b>3,74</b> 3,13-4,28	
	gute Wohnlage	F		<b>3,72**</b> 2,23-6,16	<b>4,89</b> 3,71-5,92	<b>3,03**</b> 2,01-3,63	<b>4,07</b> 3,06-4,83	<b>4,10</b> 3,47-4,71	
60 m <sup>2</sup> bis unter 90 m <sup>2</sup>	einfache Wohnlage	G		<b>2,38</b> 1,36-2,82	<b>4,05</b> 2,77-5,56	<b>2,68</b> 2,19-2,94	<b>3,75</b> 3,44-4,21	<b>3,43</b> 2,84-4,41	
	mittlere Wohnlage	H		<b>2,83*</b> 2,02-3,86	<b>4,32</b> 3,25-5,57	<b>2,75*</b> 2,55-3,00	<b>3,79</b> 3,47-4,37	<b>3,75</b> 2,95-4,33	
	gute Wohnlage	I		<b>3,29**</b> 2,74-3,97	<b>4,60</b> 3,78-5,58	<b>3,26*</b> 2,26-4,29	<b>4,24</b> 3,87-4,77	<b>4,10</b> 3,61-4,62	
90 m <sup>2</sup> und mehr	einfache Wohnlage	J		<b>2,83*</b> 2,46-3,44	<b>3,67</b> 2,60-4,96		<b>3,80</b> 3,06-5,30		
	mittlere Wohnlage	K		<b>2,48</b> 1,94-2,90	<b>3,99</b> 3,06-5,21		<b>4,03</b> 3,63-4,79		
	gute Wohnlage	L		<b>2,88</b> 2,71-3,31	<b>4,31</b> 3,69-5,52		<b>4,13</b> 3,76-4,70	<b>4,41</b> 3,70-5,36	

du *Mietspiegel*, les contrats récents comportant en général des loyers plus élevés. Sur ce point, les associations de locataires comme la *BMG* souhaiteraient plutôt une prise en compte plus globale du parc de logement, car les contrats de location plus anciens bénéficient de loyers moins élevés, ce qui générerait au final des indices moins élevés. Les propriétaires, en revanche, ont intérêt à ce que l'indice soit le plus haut possible pour que, tout en gardant le même locataire, ils puissent augmenter leur loyer au maximum.

- Le deuxième point de discussion concerne la fourchette de prix au m<sup>2</sup> autour de la valeur de l'indice qui est une moyenne observée. Pour ce qui est de cet élément, l'intérêt des locataires est d'avoir la fourchette la plus réduite possible, ce qui a pour effet de limiter les marges de manœuvre du propriétaire pour augmenter le loyer. Si un appartement change de locataire, le nouveau loyer pourra être augmenté au maximum de 20 %. Pour les constructions neuves enfin, il n'existe pas de restriction. Le *Mietspiegel* est édité ici à titre indicatif, mais en réalité, le loyer suit le marché.

La dernière version du *Mietspiegel* (éditée durant l'été 2005) confirme l'idée selon laquelle la tendance générale des loyers sur Berlin est à la hausse. En moyenne, cette dernière est de +5,51 % sur les 1 089 600 logements concernés par ce document. Cependant, cette moyenne cache des disparités fortes, surtout si l'on compare les valeurs des immeubles par année de construction. Ainsi, deux catégories se démarquent par une hausse particulière

ment forte (plus de 10 %). Il s'agit de logements moyennement anciens situés à l'ouest (construits entre 1919 et 1955) et les grands ensembles de Berlin-Est (construits entre 1965 et 1990). Selon la *Berliner Mietergemeinschaft*, la hausse importante des loyers sur ces secteurs urbains provient des programmes de rénovation engagés sur les logements. Malgré tout, on peut rester perplexe quant à la méthode employée pour augmenter les loyers dans une telle proportion. Rappelons que l'augmentation est strictement réglementée et dépasser l'indice du *Mietspiegel* n'est pas autorisé lorsqu'il s'agit d'une rénovation simple<sup>14</sup> [cf. schémas n° 17 et 18 et tableau n° 36 *infra*].

### III. L'ARRIVÉE DE NOUVEAUX ACTEURS

#### 1) Crise financière et vente des logements sociaux communaux

Due en partie aux subventions consenties pour le financement des logements sociaux et aux dépenses liées à la réunification, la crise des finances de la municipalité de Berlin a poussé cette dernière à trouver des moyens de « renflouer ses caisses ». Du moins est-ce là la version municipale officielle qui prévaut. Relier en effet déficits financiers municipaux et financements consentis par la collectivité territoriale berlinoise en faveur du logement social, mériterait d'être vérifié « sur pièces ». Rien ne dit en effet que des errements de gestion n'ont pas été commis dans d'autres secteurs de l'action publique communale<sup>15</sup>.

14 On reviendra au point 3 sur la définition des termes de rénovation et de modernisation liées aux augmentations de loyer.

15 Un travail d'investigation spécifique, lié à l'étude de ce phénomène de causalité explicitement avancé, mériterait par conséquent d'être conduit (note de Y. Maury).

Schéma n° 17 : Augmentation de l'indice du *Mietspiegel* à Berlin-Ouest

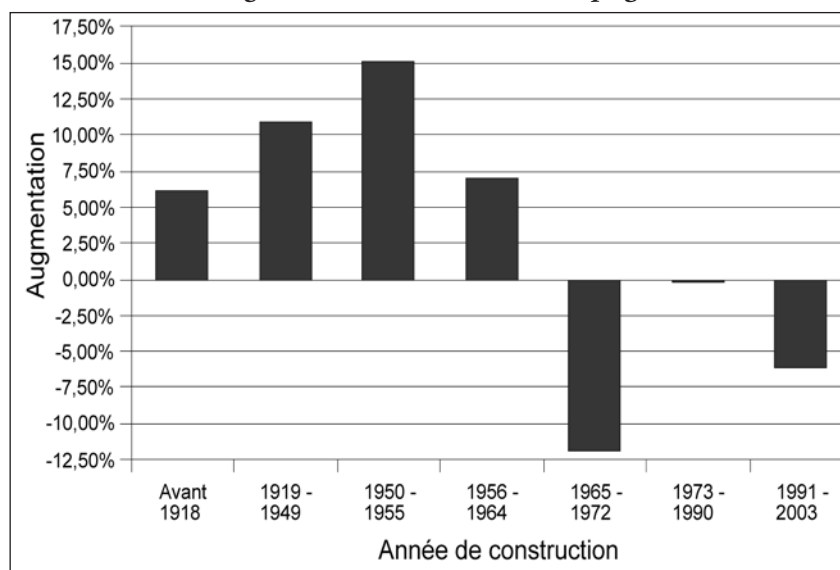


Schéma n° 18 : Augmentation de l'indice du *Mietspiegel* à Berlin-Est



Tableau n° 36 : Augmentation de l'indice des loyers entre les versions 2003 et 2005 du *Mietspiegel* par année de construction du logement

Année de construction	Est		Ouest	
	%	Quantité	%	Quantité
Avant 1918	-3,23%	125100	6,13%	237400
1919 - 1949	3,46%	69400	10,97%	107800
1950 - 1955	4,74%	14200	15,04%	59700
1956 - 1964	0,12%	43600	7,03%	94400
1965 - 1972	10,57%	32300	-11,97%	27700
1973 - 1990	11,06%	207300	-0,28%	20800
1991 - 2003	-10,48%	22900	-6,11%	27000

En tout état de cause, le phénomène de privatisation des logements publics a commencé dès les années 90 par la vente des anciens logements d'État communiste. Ainsi, c'est par lots de plusieurs milliers d'unités qu'ont été vendus les logements de *Marzahn* ou *Hellersdorf*<sup>16</sup>. En 1998, la GEHAG (autre société communale) est vendue à hauteur de 24,90 % de son capital, puis à nouveau pour 50 % à des investisseurs privés. Mais c'est en 2004 qu'une société entière, la GSW, est totalement privatisée. C'est à ce dernier cas que nous allons nous intéresser.

La *Gemeinnützige Siedlungs und Wohnungsbau-gesellschaft* (GSW) [Société de construction de logements et lotissements d'utilité publique] a vu le jour en 1937 à la suite de la fusion entre huit sociétés *GBG*. De 1961 à 1979, la société de logements fait construire plus de 26 000 logements, soit 8 % de l'ensemble du parc locatif berlinois. Avant la réunification, l'entreprise possède plus de 52 000 logements. Puis elle récupère ses anciens logements de l'Est, pour constituer au final un parc de 70 000 logements sur l'ensemble de la ville de Berlin. Connaissant un endettement évalué en 2004 à 1,6 milliard d'€, la société communale de logements dans son ensemble est vendue au groupe d'investissement américain « *CERBERUS* »<sup>17</sup> pour une somme estimée à environ 2 milliards d'€. D'après le PDS<sup>18</sup>, un prix plus élevé aurait d'ailleurs pu être obtenu au bout d'un délai de cinq ans, ainsi que l'engagement de mesures d'assainissement des finances du groupe.

## 2) Réactions et positionnement des acteurs face à la privatisation

La municipalité, qui a conduit l'opération de privatisation de la GSW, était gouvernée au moment de la décision de vente, en juillet 2004, par une coalition *Rot-Rot* (« rouge-rouge »), comprenant le SPD (sociaux-démocrates) et le PDS. Selon ces derniers, la privatisation n'est pas une mauvaise chose. D'après eux, il y aura certes des augmentations de loyers, mais elles devraient intervenir dans le cadre du *Mietspiegel*. Pas de « modernisation de luxe » en prévision donc (*Modernisierungen*). Les élus municipaux indiquent seulement : « *On sait que la situation de certains locataires avec de faibles revenus pourra s'aggraver [...] mais pas plus que si la société était restée communale, car elle aurait aussi cherché à augmenter le loyer le plus possible dans les limites du cadre légal* »<sup>19</sup>.

La privatisation semble donc être la meilleure des choses puisqu'elle n'aggrave pas la situation et qu'elle permet en même temps de « renflouer » les caisses de la ville. D'autant plus que, selon le Sénat des finances, les locataires devaient être protégés d'augmentations trop fortes et de travaux de « *modernisation de luxe* »<sup>20</sup>. De plus, toujours d'après le PDS, CERBERUS, acquéreur de la GSW en 2004, s'engageait à garder en sa possession la société au moins durant dix ans. Preuve d'une volonté durable d'implantation sur le marché immobilier berlinois.

Ainsi, que ce soit du côté de la municipalité ou des partis politiques, les élites politiques berlinoises n'ont pas semblé montrer quelque opposition que ce soit à la privatisa-

Figure n° 3 : Balcons observés sur des immeubles ayant déjà fait l'objet d'une privatisation



16 Donnée issues de la base de donnée d'entretiens avec Andrej Holm, membre permanent à la *Berliner Mietergemeinschaft*.

17 Détail qui ne manque pas de piquant : rappelons que Cerbère est, dans la mythologie gréco-romaine, le chien de garde de l'entrée des Enfers (note de Y. Maury).

18 *Partei des Demokratischen Sozialismus*, l'ancien parti communiste de la RDA, aujourd'hui intégré au mouvement de gauche *Die Linke*.

19 Communiqué du 15 juin 2004 (<http://www.pds-berlin.de/politik/dok/2004/040615gsw.html>).

20 *Berliner Zeitung* du 26 mai 2004.



tion du parc de logements communaux. La privatisation de la GSW présentait en apparence les garanties d'une opération contrôlée par la commune, sans que les locataires aient à en subir un risque d'augmentation des loyers communaux.

### 3) Stratégie apparente des investisseurs

Si CERBERUS s'est bien engagé à garder la GSW pendant dix ans sans réaliser d'opérations de « modernisation de luxe », ni de hausses trop fortes de loyers, cela ne l'a pas empêché de vendre une partie du parc de l'ancienne société de logements communaux à d'autres investisseurs. Ainsi, dans le cas du lotissement de *Grazer Damm* comprenant 1 500 unités qui appartenaient à la GSW, les logements furent vendus au fonds d'investissements VIVACON, qui céda par la suite 880 logements à CONVERT, un autre fonds d'investissements. C'est alors au moment où VIVACON rendit public le projet de rénovation et de modernisation sur ces immeubles, que la *Berliner Mietergemeinschaft* fut alertée par le journal édité par les membres de l'association résidant dans les logements concernés.

Dans les projets de modernisation des appartements, il était question de remplacer les fenêtres simple vitrage par des fenêtres double vitrage, de refaire les sanitaires (ajout de baignoires) et de construire des balcons. Ces travaux peuvent paraître naturels et sans incidence majeure sur les appartements. Cependant, d'après la législation allemande, les travaux de modernisation sont à différencier des travaux de simple rénovation. En effet, pour une opération de modernisation, c'est-à-dire qui modifie durablement le logement en lui apportant un élément qu'il ne possédait pas avant (baignoire, double vitrage, balcon, etc.), il est possible d'augmenter les loyers annuels de l'ordre de 11 %. Ainsi, dans le projet de VIVACON pour *Grazer Damm*, l'ajout de balcons aurait provoqué une augmentation des loyers de l'ordre de 50 € par mois. De plus, les locataires ayant pris connaissance du projet se sont plaints ouvertement auprès de l'association de locataires, en affirmant que les balcons prévus ressemblaient à des « échafaudages ». On peut alors se demander si le fait de moderniser ainsi des logements avaient vraiment pour but de procurer un confort supplémentaire aux locataires ou tout simplement à augmenter le loyer.

Un autre fait prêtant à interrogation concerne le déroulement des travaux sur les sanitaires des logements de *Hütten-Weg-Siedlung*. Ces derniers ont été confiés, non pas à des entreprises locales, mais à différentes firmes situées en banlieue ou plus loin, à une ou deux heures de route, ce qui contribua à étaler les travaux sur plusieurs semaines. Des locataires s'étant plaints à l'association, une rencontre s'effectua entre cette dernière et une entreprise de sanitaire. Il apparut alors que l'entreprise avait cessé temporairement ses activités dans ces logements, car elle n'avait pas été payée par le commanditaire des travaux. Au sein de la *Berliner Mietergemeinschaft*, l'hypothèse selon laquelle le propriétaire agissait ainsi afin de pousser le locataire à quitter les lieux, commença à cir-

culer. La firme aurait alors eu toute liberté pour effectuer des travaux plus conséquents sur les logements et les transformer en appartements de plus haut standing. Ils auraient alors pu être vendus.

Cette hypothèse ne fut d'ailleurs pas démentie dans la communication officielle de VIVACON, produite pour les logements *Grazer Garten* qui ont fait l'objet de placements immobiliers sous la forme de REITs<sup>21</sup>, dispositifs qui mettent en relief les perspectives d'évolution comparée des marchés allemands et berlinois. Dans la plaquette d'information consacrée à la vente des logements, il est question d'une augmentation de plus de 1 000 € le mètre carré, tout en étant précisé que CERBERUS avait acheté initialement la GSW pour environ 600 € le mètre carré, ce qui double quasiment la valeur du logement en l'espace de quelques années.

## IV. LA MOBILISATION DES LOCATAIRES

Le cas de l'ensemble de *Grazer Damm* n'est pas isolé. Deux autres lotissements, *Hütten-Weg-Siedlung* et *Otto-Subr-Siedlung*, sont entrés en contact avec la *Berliner Mietergemeinschaft* pour des problèmes similaires. Dans chacun des cas, les locataires se voyaient imposés des travaux de modernisation qui avaient pour effet direct d'augmenter le montant des loyers. Pour défendre leurs intérêts, les locataires se sont adressés à la *Berliner Mietergemeinschaft*, très attentive depuis plusieurs années à ces questions de privatisation des services publics locaux. Mais quelle est cette organisation BMG ? Et quelles en sont ses principales caractéristiques ?

### 1) La Berliner Mietergemeinschaft

La *Berliner Mietergemeinschaft* (BMG) est une association de locataires. Elle est née d'un regroupement de personnes autour d'un but commun : *protéger les droits des locataires et militer en faveur de leurs intérêts*. La défense des locataires se traduit directement par des conseils juridiques (*Rechtsberatung*) et des conseils sociaux (*Sozialberatung*). Ceux-ci sont dispensés gratuitement aux membres de l'association. La BMG compte 25 000 membres, ce qui en fait la deuxième association de locataires à Berlin (la première étant la *Berliner Mieterverein* avec 150 000 membres). À la différence de la *Berliner Mieterverein*, qui est membre de la Fédération des associations de locataires (*Deutsche Mieterbund*, DMB), organisation fédérale qui rassemble des associations de locataires sur toute l'Allemagne et qui est réputée entretenir des liens avec le SPD<sup>22</sup>, la BMG se déclare « *indépendante de tout parti politique* ». Elle appartient à un mouvement d'associations de locataires dites « *alternatives* ». L'aspect militant de l'association est très important, surtout si l'on se fie aux nombreuses manifestations qu'elle a organisées en faveur des droits des locataires.

Les buts de l'association sont très clairement définis à l'article 2 des statuts (*Zweck des Vereins*) :

21 *Real Estate Investment Trust*, titre immobilier, dont les équivalents français sont les SPCI.

22 *Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*, parti social démocrate allemand, dirigé jusqu'à l'été 2005 par Gerhard Schröder.

Figure n° 4 : Logo de la *Berliner Mietergemeinschaft* (*Miete* signifie « loyer »)



1) L'association sert l'union des locataires pour défendre la perception commune de leurs intérêts. Elle s'emploie à ce que le droit fondamental, garanti constitutionnellement sur le logement pour chacun des citoyens, soit réalisé. Elle s'attache à réaliser les tâches suivantes, en particulier :

a) Consultation et soutien des membres dans les questions relatives à la législation locative.

b) Information des membres et du public sur des questions juridiques ainsi que sur la politique du logement et de la location.

c) Action sur la législation de location, en particulier par un avis sur des projets de règlement ou de loi et par des propositions concernant des réformes.

d) Coopération avec d'autres associations de locataires (associations, initiatives, conseils de locataires) pour l'aboutissement plus efficace des objectifs cités ci-dessus.

En France, le concept d'« association de quartiers » peut s'entendre sous la forme d'une multitude de mouvements sociaux ayant des objets très diversifiés : cela passe par la défense de la propreté d'un parc urbain, le traitement des problèmes de charges locatives, l'organisation de fêtes de quartier... Pour obtenir le statut d'association de la loi 1901, il faut avoir un objet, un conseil d'administration avec un président, un trésorier et un secrétaire, et il s'agit aussi de mener une activité à but non lucratif.

En Allemagne en revanche, un groupe de locataires qui se rassemble ne s'inscrira que très rarement en tant qu'association (*eingetragener Verein, e.V.*). On trouve en Allemagne beaucoup de groupements, appelés « initiatives citoyennes » (*Bürgerinitiative*), « communautés d'intérêts » (*Interessengemeinschaft*), « alliance d'action » (*Aktionsbündnis*). L'équivalent d'une association « à la française » sera plutôt considérée comme une organisation (*Organization*). Dans le secteur du logement, on trouve en Allemagne, particulièrement à Berlin, une multitude de projets d'habitat communautaire (*Hausprojekte*) ou des coopératives (*Genossenschaften*), qui elles aussi sont rarement inscrites en tant qu'associations. En fait, la mission d'une association de locataires, entendue par le terme *Mieterverein*, fait l'objet d'un consensus général. Il s'agit là d'un organisme qui, à la manière d'un « syndicat », défend le droit des locataires et offre des conseils juridiques à ses adhérents.

En Allemagne, seules les *Mietervereine* sont habilitées à offrir un conseil juridique gratuit, si elles répondent aux

conditions légales d'inscription. Le conseil juridique est en Allemagne réglementé très précisément et la mise en place de directives européennes tend à suivre ce modèle. Seuls un avocat et un juriste inscrits dans le registre de la législature peuvent faire du conseil et seules les *Mietervereine* sont habilitées, contre adhésion, à offrir un conseil juridique gratuit. À cela s'ajoute une réglementation sur l'aide juridictionnelle.

Les *Mietervereine* choisissent ou non d'adhérer à la fédération nationale des associations allemandes de locataires (*Deutsche MieterBund, DMB e.V.*), qui réunit 350 associations de locataires en Allemagne. L'adhésion est en règle générale indirecte : l'association locale de locataires adhère à une fédération régionale (le *Land*, selon les principes du fédéralisme allemand), qui est elle-même adhérente au DMB. Cet organisme a une influence directe sur la politique nationale du logement et agit au sein du *Bund*, en tant que représentant des organisations de défense du droit locatif. Les associations qui en sont adhérentes ne peuvent être concurrencées : un territoire géographique d'activité est défini pour chacune d'entre-elles. Mais il ne s'agit pas d'un mouvement de base et les associations qui le composent ne sont, pour la plupart, ni militantes ni engagées politiquement.

La *Berliner Mietergemeinschaft* n'est pour sa part pas adhérente au DMB et se démarque ainsi de la *Berliner MieterVerein* (l'association de locataires la plus importante à Berlin) par son aspect militant et indépendant. Elle participe, en tant qu'association de locataires, aux commissions-logement créées par la ville, telles que la commission d'élaboration du *Mietspiegel* qui comprend également des représentants de la commune et des bailleurs. On peut considérer la *Berliner Mietergemeinschaft* comme une cellule de veille des politiques publiques du logement et de l'évolution du marché.

## 2) La mobilisation des locataires soutenus par l'association

Un locataire qui cotisait à la *Berliner Mietergemeinschaft* et dont le logement était touché par une opération de privatisation/modernisation, saisit l'association. La BMG dispose d'un journal et s'est dotée d'une cellule de rédaction (le *Mieter Echo*)<sup>23</sup>. Le travail de cette cellule consiste à être informée des évolutions constatées dans le secteur du logement en Allemagne et particulièrement à Berlin. Des membres de l'association, en alerte, étaient présents dès les premières réunions d'information entre le promoteur propriétaire et les locataires des immeubles concernés par les rénovations. Dès le début, la *Berliner Mietergemeinschaft* bénéficia donc d'une place d'observateur privilégié. Elle fut ainsi à même de fournir à ses adhérents aides et conseils.

Cette aide prit tout d'abord la forme de conseils juridiques. En effet, la partie active de l'association est majoritairement constituée de juristes, qui fournissent toute l'année un conseil juridique aux locataires à jour de leurs cotisations. Cette adhésion est de 59 € par an, ce qui peut paraître assez faible pour un conseil juridique de qualité professionnelle<sup>24</sup>. Cependant, comme l'affirme

23 Journal bimestriel de la *Berliner Mietergemeinschaft*.

24 On rappelle ici qu'en Allemagne, seuls des juristes sont autorisés à exercer ce type d'activité.



---

un permanent de l'association : « *Quand la BMG fait une démarche juridique, ils sont quasiment sûrs de gagner* ». Les juristes de l'association ont donc permis aux locataires de profiter au maximum des possibilités légales, surtout en ce qui concerne les délais d'informations des locataires. La stratégie explicite de la BMG était bien d'entraver les visées immobilières du promoteur, afin de retarder l'échéance des travaux de modernisation et donc l'augmentation des loyers qui devait s'en suivre. Ainsi que l'indique Joachim Oellerich, rédacteur en chef du *Mieter Echo*, « *notre but n'est pas de faire le travail pour eux mais de les soutenir et de les aider à s'organiser pour défendre leurs intérêts* ».

L'association a alors plutôt cherché à jouer le rôle de « passeur facilitateur » entre les locataires des trois groupes d'immeubles concernés par ce même type d'opération : à *Grazer Damm*, *Hütten Weg* et *Otto Subr*. Plusieurs réunions furent organisées sur l'initiative de l'association, pour permettre aux locataires de se rencontrer, de partager leurs initiatives prises séparément et tenter d'élaborer un plan d'action commun.

Lors de la réunion du 20 juin 2006 à *Hütten Weg*, différentes actions furent envisagées. Pétitions, forum sur la question, utilisation d'un site internet... Ce dernier type d'action fut d'abord initié par les locataires de *Hütten-Weg-Siedlung*, qui mirent en ligne les photos des travaux sur les sanitaires, réalisés sur la commande du propriétaire des immeubles. Ces photographies mettaient l'accent sur les nombreuses malfaçons constatées lors de la réalisation des travaux. Une telle action, accompagnée de la publication d'articles dans le *Mieter Echo*, ainsi que sur le site de la *Berliner Mietergemeinschaft*<sup>25</sup>, a vraisemblablement produit un effet non négligeable. En retour et par réaction, la société APELLAS, propriétaire des 1 096 logements de *Hütten-Weg-Siedlung*, fit pression sur les locataires pour qu'ils cessent de publier les photographies

des travaux. Des plaintes ayant trait aux articles publiés par APELLAS furent également envoyées à l'association. L'action de l'association produit ainsi un effet médiatique considérable. Présente sur la scène du logement berlinois depuis sa création en 1952, elle possède une réelle notoriété dans son domaine de compétence. Au-delà du principe d'indépendance politique, elle possède aussi de nombreux contacts au sein des médias et des partis politiques, bien que ces derniers soient considérés comme « strictement personnels » et non officiels. La presse a commencé à évoquer la situation des locataires, comme en août 2005, lorsque la télévision nationale s'intéressa au lotissement de *Grazer Damm* pour y faire un reportage.

## V. CONCLUSION : UNE VICTOIRE POUR LES LOCATAIRES ?

Peu après le passage à la télévision du reportage sur *Grazer Damm*, un journal spécialisé dans le secteur financier publia un article mettant en doute les prévisions optimistes de VIVACON sur ses titres immobiliers DWF1. Selon la *Berliner Mietergemeinschaft*, la société aurait arrêté ou suspendu ses opérations de modernisation. Était-ce pure coïncidence ou bien la mobilisation des locataires et de la *Berliner Mietergemeinschaft* aurait-elle notablement inquiété les initiateurs du projet ? Toujours est-il que pour les deux autres opérations de ce type, la situation n'a guère évolué depuis septembre 2005. La phase de travaux était toujours en cours mais avançait assez lentement...

On peut toutefois considérer que si les locataires de *Grazer Damm* se sont vus accorder un répit, la volonté des investisseurs d'entrer sur le marché immobilier berlinois n'en reste que très peu affaiblie. Le fait même que les loyers demeurent encore trois à quatre fois moins élevés qu'à Paris, Londres ou Rome laisse envisager des perspectives avantageuses pour les promoteurs et investisseurs potentiels.

---

25 Article du *Mieter Echo*, n° 310, juin 2005.



# D – LE LOGEMENT POPULAIRE À BARCELONE : UN OUBLI DANS L'AGENDA LOCAL ?

## I. BARCELONE : UN ÉTAT-NATION DANS LA VILLE

Juillet 2004, Barcelone, 19 h. À quelques pas du littoral, dans le prolongement du quartier populaire de pêcheurs de la *Barcelonetta*, a lieu une partie de football qui met aux prises de jeunes Catalans. C'est la fin d'après-midi, le moment où la journée de travail commencée très tôt s'est achevée. De hauts grillages entourent le terrain aux dimensions plus restreintes que la normale. La partie a lieu à six contre six. La partie est animée et les nombreux *socios* locaux accompagnent de la voix les joueurs du cru qu'ils interpellent par leurs prénoms... Rien que de très banal. Du moins à première vue, car, à y regarder de plus près, sur un second terrain qui jouxte le premier, séparé par un haut grillage, se joue une seconde partie. Mais cette fois, le jeu se déroule sans supporters locaux. Des joueurs au type sud-américain très prononcé s'emploient entre eux. Aucun Catalan, juste des Indiens débarqués de Colombie ou d'Équateur. Le même jeu, certes, pour deux communautés, mais pas ensemble... Séparément. Nous sommes très loin des vertus solidaires et civiques proclamées par le président du très célèbre Barça FC : « *Personne n'a oublié ici cette journée de 1925 quand les supporters ont sifflé l'hymne national en pleine dictature de Primo de Rivera. Le destin du Barça a tant de fois croisé celui de la Catalogne. [...] La force du club repose bien entendu sur ses joueurs, mais nous représentons aussi des idéaux et des valeurs chers au cœur de notre peuple : le civisme, la démocratie et le progrès. Il s'agit d'un élément fédérateur de la société catalane et de tous ceux qui viennent vivre et travailler ici. Au-delà des différences de classe et de culture, la passion du football rassemble les personnes les plus ouvertes* »<sup>1</sup>.

Au-delà de cette anecdote footballistique, il apparaît que Barcelone, seconde ville d'Espagne, qui compte 1,7 million d'habitants intra-muros et une ceinture de banlieues qui double ce chiffre<sup>2</sup> [cf. **tableaux n° 37 et 38**

*infra*], est redevenue une terre d'immigration après avoir eu longtemps le statut de terre *d'émigration* [cf. **tableaux n° 39 à 40 infra**]. Le pourcentage de populations issues de l'immigration résidant sur Barcelone, est ainsi passé de 2,7 % en 1999 à 12,7 % de la population totale en janvier 2004. Bien que Barcelone se situe de ce point de vue loin derrière Londres (28,9 % de population étrangère résidente), il n'en demeure pas moins que le caractère récent et concentré dans le temps de ce phénomène migratoire mérite d'être noté attentivement, alors même que la population endogène de l'agglomération de Barcelone a peu évolué quantitativement depuis 1991. Ironie de l'histoire, la majorité de ces populations migrantes (52 %) sont issues du continent sud-américain...

On verra un peu plus loin que cette situation nouvelle, conjuguée aux faiblesses et manques des politiques publiques locales de logement social (*habitatge protegit*), comporte tous les éléments constitutifs d'une crise urbaine profonde, ce qui opère une rupture nette dans les *compromis* établis jusqu'ici entre autorités locales et mouvements sociaux, traditionnellement très influents dans la construction du jeu politique local.

### 1] La question foncière et le développement urbain à Barcelone

Traditionnellement contrainte dans son développement intérieur (*interland*) par des frontières géographiques naturelles – au nord, la montagne et la réserve naturelle de la Colserolla, au sud la Méditerranée, à l'est et à l'ouest les rivières El besos et Llobregat – la question foncière a constitué de tous temps sur Barcelone, une question décisive. Ainsi sur 2005, le *consortium* de la « *zona franca* »<sup>3</sup> procède au détournement du fleuve Llobregat afin de gagner 300 ha, dont la moitié servira à agrandir l'aéroport de Barcelone. Ce puissant consortium à vocation industrielle qui œuvre sur 600 ha<sup>4</sup>, vient

1 Joan Laporta, président du Barcelone FC (*Le Monde* du 31 août 2005).

2 Au total, la Catalogne compte 6,8 millions d'habitants, soit plus que le Danemark, pour un PIB régional de 148 milliards d'€ (données 2005), soit 18,2 % du PIB espagnol, 16 840 €/ habitant, soit 118 % de la moyenne espagnole. Les services et l'industrie représentent respectivement 63,8 % et 25,7 % de ce PIB régional.

3 On retrouve dans ce consortium qui est un établissement public, à la fois des acteurs privés et publics : ville de Barcelone, gouvernement autonome catalan, les finances et impôts, le ministère de l'Industrie, la Chambre de commerce, le port de Barcelone...

4 « Notre stratégie repose sur le principe des synergies qui permet aux entreprises de produire à moindre coût. Nous avons atteint un degré élevé de concentration industrielle à proximité de moyens de transports performants. Les entreprises trouvent sur place les intrants dont elles ont besoin et peuvent expédier leur production partout dans le monde » (M. Royes y Villa, président du *consorci* de la *zona franca*), Cf. *Le Monde* du 31 août 2005.

**Tableau n° 37 : Évolution de la population sur Barcelone et son agglomération**

Barcelone	1991	1996	2001	2002
	1 643 542	1 508 805	1 503 884	1 527 190
Total de l'agglomération (AMB)	3 048 479	2 919 610	2 933 867	2 989 592

Source : « L'habitatge a la ciutat de Barcelona ». Ayuntamiento, mars 2003.

**Tableau n° 38 : Évolution du parc d'habitations privées sur Barcelone et son agglomération<sup>5</sup>**

Barcelone	1981	1991	2001
	673 514	687 329	700 970
AMB	1 150 094	1 189 434	1 256 130

Source : « L'habitatge a la ciutat de Barcelona ». Ayuntamiento, mars 2003.

**Tableau n° 39 : Flux migratoires : comparaison entre métropoles européennes**

% personnes étrangères résidentes	Copenhague	Barcelone	Vienne	Francfort	Londres	Amsterdam
Année	2003	2004	2003	2003	2003	2003
%	11,2 %	12,6 %	25,0 %	26,4 %	28,9 %	48,1 %

Source : Observatoire de l'immigration. Ville de Barcelone, 2004.

**Tableau n° 40-1 : Évolution des flux migratoires à Barcelone**

Flux migratoires à Barcelone	1999	2000	2001	2002	2003	janvier 2004
En milliers	40 903	53 428	74 019	113 809	163 046	202 489
En % de la population	2,7 %	3,5 %	4,9 %	7,6 %	10,7 %	12,8 %

Source : Observatoire de l'immigration. Ville de Barcelone, 2004.

**Tableau n° 40-2 : Flux migratoires par continent à Barcelone**

Origine des migrants par continent	Amérique latine	Europe	Asie	Afrique	Amérique du Nord
2004	52 %	22 %	15 %	10 %	1 %

Source : Observatoire de l'immigration. Ville de Barcelone, 2004.

**Tableau n° 40-3 : Flux migratoires par pays à Barcelone**

Origine par pays 2004	Équateur	Maroc	Colombie	Pérou	Argentine	Pakistan	Italie	Chine	France
milliers	32.946	13.594	13.307	13.163	11.437	10.198	9.619	7.195	6.577
%	16,2%	6,7%	6,6%	6,5%	5,6%	5%	4,7%	3,5%	3,2%

Source : Observatoire de l'immigration. Ville de Barcelone, 2004.

<sup>5</sup> Sur Barcelone, le secteur locatif social public représente moins de 1 % du patrimoine immobilier privé.

d'engager une vaste zone d'activités sur 220 ha, destinés à accueillir en priorité des sociétés informatiques. Afin de saisir les enjeux fonciers liés au développement de la capitale catalane, il faut revenir un instant à la période qui suit immédiatement la mort de Franco. À l'issue de la dictature franquiste en juin 1976, est votée une importante loi foncière qui organise le régime du sol et l'urbanisme de Barcelone. L'objectif initial de cette loi était de « réguler la participation des citoyens dans les processus de transformation urbaine de la ville, laissant à chaque commune la possibilité d'établir des règlements spécifiques de participation »<sup>6</sup>. Cette loi foncière entendait conjuguer l'aménagement urbain et les « revendications et pratiques des mouvements sociaux urbains »<sup>7</sup> de l'après-franquisme. De 1976 à 1980, la municipalité de Barcelone procède à des achats immobiliers destinés à des espaces publics et à des équipements. Est également approuvé en 1976 le « plan général de l'aire métropolitaine de Barcelone ». La municipalité, sur la base de demandes précises formulées par les mouvements sociaux, réalise en premier lieu des espaces publics destinés aux quartiers périphériques.

Après 1976, 1986 consacre un second tournant décisif avec le choix de Barcelone comme ville olympique (1992). « Le spectaculaire fut l'enjeu qui permit d'engager la reconstruction de l'espace urbain, n'importe où et à n'importe quel prix, sans opposition sociale. Toute intervention d'urbanisme était justifiée par ce méga événement »<sup>8</sup>. Sans être capitale d'État, Barcelone est depuis cet événement de très grande ampleur, engagée dans un processus de « reconnaissance internationale », où elle « entend rester active dans le processus de mondialisation du grand marché des métropoles »<sup>9</sup>. Témoigne de cette évolution la production récente d'opérations commerciales, telles que la réalisation sur le front de mer de

« Mare Magnum », complexe commercialo-touristique à forte résonance anglo-saxonne ou encore, le changement d'usage de la très classique *Plazza de toros*, désormais dépouillée de son contenu tauromachique traditionnel et destinée à héberger un nouveau gigantesque centre commercial. Le dernier événement marquant en date a été l'accueil du « Forum universel des cultures » (septembre 2004), censé faire de Barcelone le centre d'un débat planétaire, « une sorte de parlement mondial réunissant des représentants du monde développé et du Tiers-monde, des habitués de Davos et des congressistes de Pôrto Alegre »<sup>10</sup>. Cet « événement dans l'air du temps », imaginé par la mairie socialiste de Barcelone, était surtout lié à la recherche très terre-à-terre de retombées économiques, destinées à « financer sa croissance urbanistique dans le secteur du front de mer de Diagonal Mar [...] en construisant un complexe de palais des congrès, d'hôtels, de parcs et de nouveaux espaces publics »<sup>11</sup>. D'une façon générale, cette tendance à la marchandisation de Barcelone fait apparaître la capitale de la Catalogne, comme « une scène entre deux spectacles, obligée d'une certaine manière d'être toujours en représentation »<sup>12-13</sup>. Dès lors, un certain nombre de quartiers populaires (*Raval*, *Sant Andreu*, *Poble Nou*), soumis jusqu'ici à des processus de marginalisation sociale, font désormais l'objet d'une spéculation immobilière intense. La règle d'aménagement du sol, aujourd'hui imposée par la mairie de Barcelone aux opérateurs privés, prévoit d'ailleurs qu'en échange de chaque m<sup>2</sup> de foncier public concédé, les opérateurs privés ont obligation d'investir 3,33 €. La question foncière et son traitement revêtent plus que jamais une importance considérable sur Barcelone, tant sur le plan des choix de politique urbaine opérés, que des modalités gestionnaires qui en découlent<sup>14</sup> [cf. **tableaux n° 41, 42 et 43 infra**].

**Tableau n° 41 : Programme municipal de gestion urbaine.  
Investissements publics et privés consentis en échange du foncier vendu**

En millions d'€	Investissements municipaux réalisés	Investissements privés	Total des investissements publics et privés	Construction d'habitat dit « protégé »
En échange du foncier vendu	428,7	1 428	1 857	263,3

Source : « L'habitatge a la ciutat de Barcelona ». Ayuntamiento, mars 2003.

6 Rosa Tello, *La participation des collectivités locales dans la production d'espace public à Barcelone* (1998), p. 201. *Intérêts publics et initiatives privées*, ENTPE & centre J. Cartier (Dir. S. Petitot).

7 *Ibid.*, p. 201.

8 *Ibid.*, p. 206.

9 *Ibid.*, p. 207.

10 La Venguardia, « Débat planétaire au Forum des cultures », cité par *Courrier International* du 8 janvier 2003, p. 47.

11 *Ibid.*, p. 47.

12 M. Montalban, *Barcelones*, p. 46.

13 « Barcelone menace d'abandonner son statut de cité industrielle [...] pour voir la transformation de ce Manchester du sud, laborieux et austère, en un Disneyland pour visiteurs fortunés » (Carlos L. Zafon, « Barcelone racontée par ses écrivains », *Courrier International*, *op. cit.*, p. 47).

14 Fin et érudit connaisseur de sa ville, Manuel Vasquez Montalban la qualifie d'un trait de plume : « Ce qui se produit dans l'entrepreneant Barcelone du XX<sup>e</sup> siècle n'est que la répétition de ce qui s'est passé dans la non moins entreprenante Barcelone du XIX<sup>e</sup> siècle. Dialectique entre richesse et beauté, capital et travail, artisanat et industrialisation, famine et opulence. La ville croît sur ses propres cadavres matériels et humains. Sous cette croissance gisent une bonne partie de son patrimoine historique précapitaliste, ainsi que de nombreuses victimes de la lutte des classes », Montalban, *op. cit.*, p. 72. Pour une vision critique du développement urbain de Barcelone, lire également Horacio Capel, *El modelo Barcelona : un examen critico*, Ediciones del Serbal, 2005.



**Tableau n° 42 : La question foncière à Barcelone. Programme municipal de gestion urbaine.<sup>15</sup> Période 2000-2003**

Affectation du sol	Nouvelles activités	Zones vertes	Nouveaux équipements publics	Habitat protégé	Superficie totale utilisée	%
Affectation	77,3 Ha	90,9 Ha	49,0 Ha	60,2 Ha	328,0 Ha	–
Usage public	–	–	–	–	217,2 Ha	66,2 %
Usage privé	–	–	–	–	–	1,6 %
Expropriation	–	–	–	–	47,0 Ha	–

Source : « L'habitatge a la ciutat de Barcelona ». *Ayuntamiento*, mars 2003.

**Tableau n° 43 : Affectation du sol concédé par la ville de Barcelone (en m<sup>2</sup>). Période 1999-2002**

	1999	2000	2001	2002	Total
Habitat	755 403	590 811	479 932	573 561	2 399 707
Équipement	98 732	148 727	234 155	222 567	704 181
Usage industriel	159 981	100 315	117 038	65 909	443 243
Stationnement automobile	337 492	320 876	321 110	379 775	1 359 253

Source : « L'habitatge a la ciutat de Barcelona ». *Ayuntamiento*, mars 2003.

## 2) Le rôle spécifique de la FAVB (Fédération des voisins)<sup>16</sup>

Il nous faut préciser ici l'importance considérable que revêt historiquement sur Barcelone, l'émergence des mouvements sociaux urbains. L'après-franquisme<sup>17</sup> et la période de la « transition démocratique » qui va suivre, vont donner naissance à une véritable tradition de luttes populaires ancrées sur les quartiers (*barri*), portées par une kyrielle d'associations qui vont ainsi trouver un terrain d'expression vivace et de traduction des attentes des habitants. Un ouvrage de la FAVB, *Barcelona en lluita. 1965-1996* est d'ailleurs entièrement consacré à l'analyse des *conflicts urbains*<sup>18</sup> qui traversent de façon récurrente la vie sociale de Barcelone. Le nombre de ces conflits de quartiers opposant les mouvements sociaux aux autorités locales et au pouvoir central entre 1969 et 1975<sup>19</sup>, est impressionnant (83 conflits recensés). Cette pratique contestataire ne se dément d'ailleurs pas tout au long des années 80 et 90. La tentative d'opposition des mouvements populaires, via les associations de quartiers, aux processus de *modernisation à marche forcée* de la « Grande Barcelone », apparaît comme une constante, une régularité de la vie sociale locale. Pour illustration, mentionnons l'emblématique mouvement de luttes

populaires contre le « *Plan de la Ribera* », zone littorale de 225 ha située au sud du quartier de Poble Nou, qui devait être entièrement affectée aux intérêts de grandes entreprises espagnoles (*Renfe, Catalana de gas, Foret, la Maquinista, Motor Iberica, Ribera SA...*). Ce projet d'aménagement urbain qui devait débuter en 1972, apparaît comme « *la première grande tentative espagnole d'investissement capitaliste dans le remodelage urbain* » suscitant en retour le « *premier grand mouvement de résistance populaire systématique face aux initiatives institutionnelles en matière d'urbanisme* »<sup>20</sup>.

En février 1971, la mairie de Barcelone expose à la population les grandes lignes de ce projet qui s'étend sur la façade sud de Barcelone, sur une distance de 5 km le long de la façade maritime et sur 200 mètres de large. Une fois réalisées les opérations de VRD et d'assainissement de la zone côtière, il s'agissait de procéder à l'implantation massive de logements de haut standing, de nouvelles activités commerciales et d'équipements pour une population de 150 000 habitants<sup>21</sup>. Les complicités avérées entre les intérêts privés et ceux de l'administration municipale, provoquent des protestations de grande ampleur de la part des populations résidentes<sup>22</sup>. Les asso-

15 *Programa municipal de gestio urbanistica*.

16 [www.favb.com](http://www.favb.com). Calle Obrador. Barcelona.

17 Mort de Franco le 20 novembre 1975.

18 Les conflits urbains peuvent être définis comme « l'affrontement entre intérêts dominants et classes populaires autour de l'aménagement de la ville, de sa logique et de ses conséquences » (Revue *CAU*, Alibes *et al.*, « Lutte des quartiers de 1969 à 1975 »).

19 C'est-à-dire avant même la mort de Franco.

20 G. Gili (Dir. : M.S. Morales), *Barcelona*, 1974. Relevons d'ailleurs que quinze ans plus tard, cette même zone servira à accueillir le village olympique de Barcelone. FAVB, « Tots contra el pla de la Ribera. Barcelona en lluita », 1996, p. 58.

21 Cf. Rosa Tello, « La participation des collectivités locales dans la production de l'espace public à Barcelone » in *Intérêts publics et initiatives privées*, ENTPE, décembre 1998, p. 204.

ciations d'habitants, aidées de techniciens, élaborent alors un contre-projet, dénommé « *contre-plan* », qui propose de réussir l'équilibre entre impératifs d'intégration sociale et développement urbain. « *La planification urbaine commence à apparaître comme un instrument de contrôle social du changement de la forme de la ville* »<sup>23</sup>. Le succès populaire de ce contre-plan parvient à paralyser le lancement du projet initial qui est abandonné. Seule la municipalité de Barcelone démocratiquement élue parvient ensuite à débloquer la situation, dans le cadre de la *loi sur le régime du sol et l'organisation urbaine* (votée en juin 1976), et à y édifier plus tard le village olympique des Jeux de 1992.

D'une façon plus générale, « *ce qu'expriment tous ces mouvements sociaux, c'est moins une alternative idéologique-utopique d'urbanisme populaire, de cité socialiste, que les intérêts immédiats de la population* »<sup>24</sup>. On peut évoquer à leur propos, la notion d'exercice de « *vigilance urbaine* » pratiquée par les associations de quartiers de Barcelone. Les plans d'urbanisme programmés ou en cours « *répondent à une utopie capitaliste intéressée* » à laquelle il est légitime « *d'opposer la raison des mouvements sociaux urbains* »<sup>25</sup>. Le choix de la FAVB dans nos travaux de recherche sur la question du logement social à Barcelone, relève par conséquent d'une quasi-évidence au regard de ce bref rappel historique et sociologique.

### 3) La situation politique en Catalogne

Rappelons qu'en vertu de la loi constitutionnelle de 1978, la Catalogne est depuis 1979, aux côtés de seize autres régions espagnoles, une *communauté autonome de plein exercice*. Les élections régionales de la *Generalitat* revêtent dans ce contexte une importance toute particulière. D'une façon plus générale, le système autonome espagnol apparaît comme un *compromis* « *entre les forces conservatrices, qui souhaitent que soit maintenu le caractère unitaire de l'État espagnol, et les mouvements nationalistes qui attendaient de la transition démocratique qu'elle transfère aux régions un grand nombre de prérogatives de l'État [...]* »<sup>26</sup>.

La fin de l'année 2003 (novembre) a donné lieu à une mutation politique de très grande ampleur puisque la *Generalitat* (région) de Catalogne, gouvernée depuis vingt-sept ans par l'inamovible Jordi Pujol (Convergence & Union Droite), a désormais changé de majorité poli-

tique, ce dernier ne se représentant pas. Une union socialiste (PSC), indépendantistes (ERC) et « verts » a été scellée et a porté à la présidence de la région, l'ancien maire socialiste de Barcelone Pasqual Maragall. Pour sa part, Carod Rovira, le leader catalan d'ERC, revendique pour la Catalogne le statut d'« *une nation libre et associée à l'État espagnol* »<sup>27</sup>.

Enfin consécutivement à la défaite surprise du parti populaire de J. M. Aznar aux élections législatives de mars 2004, le socialiste Zapatero a engagé auprès du Parlement espagnol une réforme constitutionnelle de la Catalogne, qui devra lui reconnaître le statut de nation autorisée à lever directement l'impôt<sup>28</sup>. Selon le Premier ministre du gouvernement autonome catalan, « la Catalogne et l'Espagne renégocient leur contrat de mariage »<sup>29</sup>.

### 4) La situation très problématique du logement social sur Barcelone

Le secteur du locatif social sur Barcelone, comme du reste sur l'ensemble de l'Espagne, vit au rythme de la pénurie et de l'extrême faiblesse des politiques mises en place par les opérateurs publics (gouvernement central, mairie, *Generalitat de Catalunya*...).

Deux chiffres caractérisent cette situation de quasi-disette. Sur Barcelone, le parc locatif public représente **moins de 1 %** du parc immobilier existant<sup>30</sup>. Second indicateur très significatif, l'office municipal de logements sociaux de la ville de Barcelone (*Patronat municipal de l'habitatge*) possède actuellement un parc immobilier social de 3 380 logements (données 2003), ce qui le place au niveau de l'office municipal d'une ville comme celle de Romans-sur-Isère, petite cité de 30 000 habitants du département de la Drôme (France), alors que Barcelone intra-muros compte une population de plus d'1,5 million d'habitants.

L'explication qui peut être donnée à ce déficit chronique est d'abord d'ordre culturel. L'État providence espagnol (et sa branche logement social) se vit en Espagne (y compris à Barcelone) selon la classification établie par Gosta Esping Andersen<sup>31</sup>, sur le registre de la *familialisation*. En d'autres termes, le traitement et la gestion de bon nombre de prestations sociales sont renvoyées en direction des familles et non en direction de la collectivité nationale (modèle continental de l'État providence) ou du marché (modèle anglo-saxon). Du fait du retrait de la collectivité nationale et de l'État providence latin

22 « En définissant un fort volume de construction, ce plan mettait en évidence la relation de complicité entre l'administration publique et les intérêts privés liés à la propriété et à la spéculation sur les terrains. Il proposait d'édifier des résidences de luxe sur le front littoral, sous la forme d'une appropriation privée du bord de mer. D'autre part, il était de notoriété publique que le plan avait été promu par une entreprise privée, Ribera SA, déjà propriétaire de 60 ha du secteur ». Cf. Rosa Tello, *op. cit.*, p. 204.

23 *Ibid.*, p. 204.

24 Borja, Millet & Verrié, *La grande Barcelone*, cité par Montalban, *op. cit.*, p. 247.

25 *Ibid.*, p. 246.

26 A. Martín, « Le principe de solidarité dans l'État autonome espagnol », in G. Lavroff *et al.*, *La République décentralisée*, L'Harmattan, 2003.

27 ERC a enregistré une forte poussée aux élections législatives et est devenu, avec huit députés, la quatrième force parlementaire d'Espagne. Cf. « Catalogne et Pays Basque : les nationalistes progressent » (*Le Monde* du 16 mars 2004).

28 « Nous en Catalogne, nous n'avons pas de problème national. Notre problème, c'est que nous n'avons pas d'État. À l'inverse, l'Espagne a un problème d'identification. [...] Sur les 25 États de l'Union européenne, dix sont plus petits que la Catalogne. Au nom de quoi nous, Catalans, n'aurions-nous pas droit à un État ? » (C. Rovira, *Le Monde* du 3 novembre 2005).

29 « Aujourd'hui nous voulons améliorer notre statut d'autonomie [...]. Il s'agit de donner un nouvel élan à la locomotive catalane en augmentant notre compétitivité et en lui accordant une voix propre en Europe » (Josep Bargallo, *Le Monde* du 31 août 2005).

30 *Ayuntamiento de Barcelona*, « L'habitatge a la ciutat de Barcelona », mars 2003.

31 *Les trois mondes de l'État providence. Essai sur le capitalisme moderne*, PUF, 1999.

sur la question du logement, le rôle des familles est donc ici décisif. De ce fait, l'Espagne est le pays d'Europe qui connaît le plus fort pourcentage de propriétaires (81 %) et le plus faible pourcentage de locataires (13 %). Chiffre qui a encore décliné depuis 2001 (11,5 %). Le retard pris ici par l'Espagne et par la capitale catalane est considérable.

Bien que formellement prévue dans la constitution espagnole (art. 33 et 47), l'application du droit au logement se révèle essentiellement théorique. La réalité de sa mise en application est en fait renvoyée par l'État en direction des communautés autonomes, qui ont en charge la compétence de « l'ordonnement territorial, urbain et de logement », ainsi que des « administrations locales » qui sont compétentes pour « la promotion et la gestion des logements sur leur territoire ». Par ailleurs, la norme principale de fonctionnement à l'œuvre sur Barcelone, est que les différents opérateurs publics (ville de Barcelone principalement) en charge de la réalisation de plans « d'habitations protégées » (*habitatge de proteccio* ou *protegit*), engagent des opérations de logements sociaux très majoritairement **destinées à la vente**. Ces opérations (par ailleurs réduites en nombre) étaient de plus, jusqu'à une période récente, davantage orientées en direction des classes moyennes solvables (*Protección débil*), plutôt qu'en direction des populations à faibles revenus (*Protección intensa*) [cf. **schémas n° 19 et 20 infra**].

Ainsi que l'indique un document de la FAVB<sup>32</sup> : « *En définitive, les caractéristiques fondamentales de la politique du logement en Espagne sont la faiblesse des politiques publiques, qui ont eu un impact social très limité et se sont révélées incapables de donner un contenu effectif au droit au logement* ». Ce document précise par ailleurs qu'« *on assiste à une unidimensionnalité du logement, au fur et à mesure que les politiques existantes se sont focalisées sur la régulation de l'accès protégé au logement en fonction de la rentabilité, de l'âge et de la structure familiale. Situation qui aujourd'hui se reflète en une crise de l'accessibilité, qui signifie en réalité l'exclusion du marché immobilier de couches sociales toujours plus nombreuses* »<sup>33</sup>.

Ce diagnostic est d'ailleurs partagé par les responsables municipaux de la ville de Barcelone qui indiquent que « *chaque jour, il est de plus en plus évident que le marché de l'habitat libre exclut une part toujours plus grande de citoyens et qu'il est donc nécessaire de stimuler la promotion de l'habitat protégé en régime locatif (habitatge protegit en regim de lloger)* »<sup>34</sup>.

Ou encore, « *la politique de l'habitat du gouvernement espagnol présente une série d'inconsistances et de manques qui sont particulièrement graves dans la situation présente : les plans d'habitation n'ont pas été réalisés, les zones*

*urbaines supplémentaires ont fait monter les prix, la politique de libéralisation du sol pour faire baisser les prix a débouché sur un échec, de sorte que le segment non solvable du marché, qui peut se situer aux alentours de 25 % à 30 % de la demande (pour l'essentiel une population jeune et des populations à faibles revenus), est resté exclu de l'accès à un habitat digne* »<sup>35</sup>.

La différence entre le prix du marché et celui du logement accessible (destiné à l'achat) se réduit entre 1991 et 1997. Les courbes s'inversent et une accélération du processus d'éviction sociale du « logement accessible » (*habitatge adquirible*) opère sur Barcelone ainsi que sur toute la Catalogne, au regard des prix pratiqués sur le marché libre, à partir de la seconde moitié des années 90. À partir de 1999, les prix du marché libre s'envoient sur Barcelone et la Catalogne. L'extrême faiblesse du marché locatif social rend cette situation encore plus préoccupante [cf. **tableau n° 44 infra**].

Nous avons indiqué plus haut l'importance des flux migratoires récents qui proviennent pour l'essentiel du continent sud-américain. Ces populations migrantes, qui contribuent largement à la création des richesses de l'économie locale catalane, n'ont fait l'objet sur la **question décisive du logement**, d'aucun traitement spécifique par les autorités locales, elles se sont pour l'essentiel « évaporées » dans l'habitat insalubre et précaire de Barcelone. Or, dans le même temps, le nombre de **logements vacants** privés est passé sur Barcelone de 69 900 unités en 1991 (10,4 %) à 100 771 (13,3 %) en 2001, soit une augmentation de + 3 % en dix ans [cf. **tableau n° 45 infra**]. Croissance paradoxale. Car si le foncier à statut « légitime » est rare sur Barcelone (argument systématiquement avancé par les élus, les techniciens de la ville ou ceux de la région autonome, eu égard aux contraintes physiques que connaît Barcelone), pour autant la capitale catalane ne vit pas de « crise » immobilière, loin de là. Il n'existe sur Barcelone aucune politique publique locale du logement social<sup>36</sup> en mesure, par exemple, de *recycler* sur le marché immobilier tout ou partie des logements vacants dont le nombre n'a cessé de croître. La mobilisation des principaux acteurs publics sur le portage d'une politique publique du logement populaire est faible et la régulation s'opère donc dans des conditions socialement détestables (situations de surpeuplement, habitat insalubre, taudification...).

On peut encore relever que les apports financiers directs respectifs d'aide au logement de l'État central espagnol et du gouvernement catalan n'ont cessé de se réduire entre 1997 et 2000. Toutefois, le changement de majorité politique intervenu récemment au sein du gouvernement autonome de Catalogne est susceptible de provoquer des transformations pour l'avenir<sup>37</sup>.

32 Informations sur le logement en Espagne, FAVB, 2005.

33 Le parc locatif social espagnol est ainsi passé de 15,1 % en 1991 à 11,5 % en 2001.

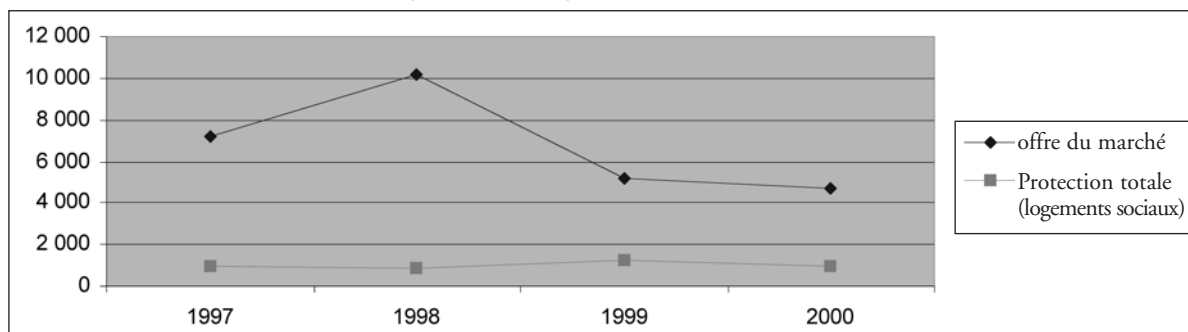
34 « L'habitatge a la ciutat de Barcelona », mars 2003, p. 33.

35 *Ibid.*, p. 2.

36 Le parc social est de 3 000 unités, soit l'équivalent du parc social de la ville de Romans (Drôme) pour une ville qui compte intra-muros 1,6 million d'habitants et 3 millions pour l'agglomération.

37 La nouvelle directrice générale du logement de la *generalitat de cataluna* fait état d'un programme prévisionnel de 9 000 habitations sociales en Catalogne, dont 3 000 seraient réalisées sur Barcelone (Carme Trilla, *La veu del carrer*, octobre 2005, « L'habitatge un esquer car i pervers » – l'habitat, un appât cher et pervers –).

Schéma n° 19 : Logements protégés et offres du marché libre à Barcelone



Source : FAVB. Fuente : *habitatge i immigració, Barcelona 19 y 20 de abril de 2002.*

Schéma n° 20 : Évolution sur la période 1986-1996 de l'habitat « protégé » et du marché libre sur Barcelone

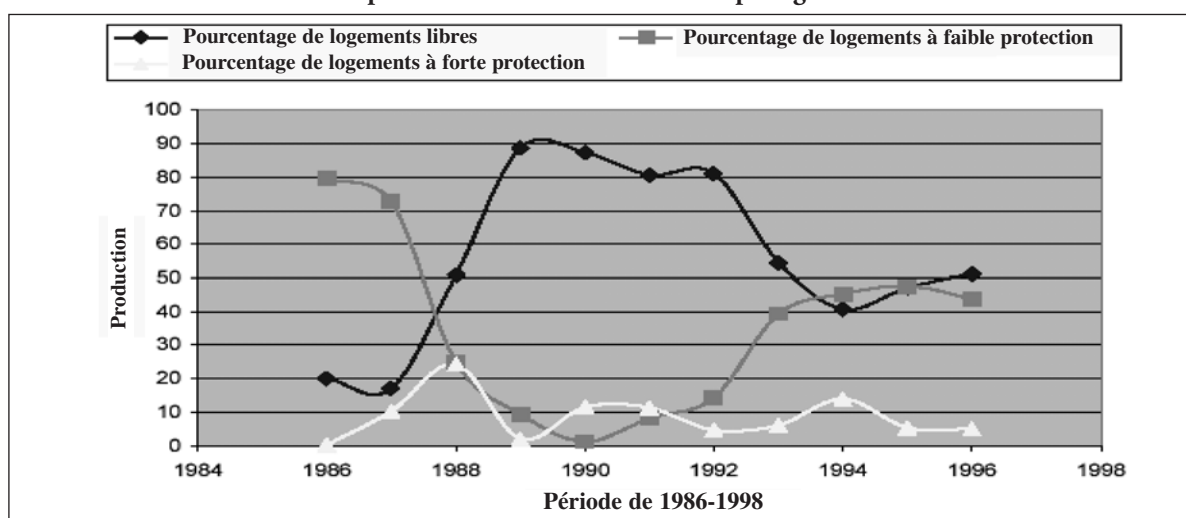


Tableau n° 44 : Comparaison entre prix du marché libre du logement et de l'habitat accessible en Catalogne

Prix en € au m <sup>2</sup>	1990	1994	1996	1998	1999	2000	2001	2002
Prix du marché	650	720	780	820	1 000	1 200	1 400	1 500
Habitat accessible	300	500	600	810	1 000	880	900	950

Source : *L'habitatge a la ciutat de Barcelona*, mars 2003.

Tableau n° 45 : Évolution du nombre de logements vacants à Barcelone

Barcelone	Logements vacants	%	Total logements construits
1991	69 900	10,4 %	669 453
2001	100 771	13,3 %	757 998

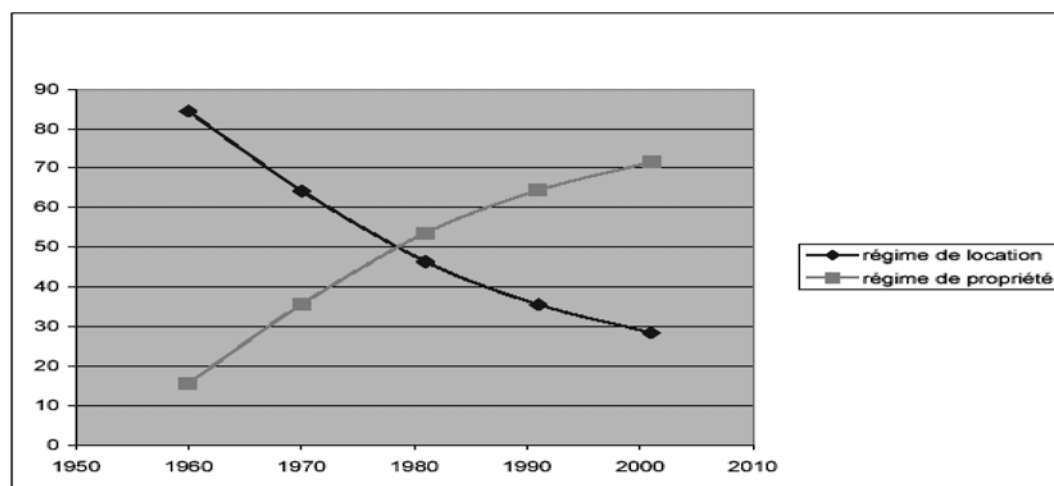
Source : *La veu del carrer*, octobre 2005.

Tableau n° 46 : Plan d'habitat de « protection » – Période 2000-2003

Plan d'habitat de protection 2000-2003 Ville de Barcelone	Objectifs d'habitat protégé	Habitats protégés réalisés	En cours de travaux	Non débutés	En recherche foncière
Habitat protégé lié au relogement d'opérations d'urbanisme	1 024	264	593	87	80
Restructuration de quartiers	1 406	729	517	160	0
Nouvel habitat protégé	2 642	727	336	224	1 355
Locatif social pour les jeunes	1 700	0	860	840	0
Locatif pour les personnes âgées	635	60	291	284	0
<b>Total</b>	<b>7 407</b>	<b>1 780</b>	<b>2.597</b>	<b>1 595</b>	<b>1 435</b>

Source : « L'habitatge a la ciutat de Barcelona ». *Ayuntamiento*, mars 2003.

Schéma n° 21 : Évolution comparée entre secteur locatif et propriétés privées sur Barcelone entre 1950 et 2001



Source : *Ayuntamiento de Barcelona*, 2001.

De ce point de vue, les efforts consentis par la ville de Barcelone (principal opérateur sur son territoire) en direction des populations en difficultés sont donc très récents. L'objectif du plan municipal d'habitat locatif (période 2000-2003) est de passer de 4 000 logements locatifs à 7 000. La mise en pratique de ce plan s'avère toutefois très problématique au regard de son état d'avancement actuel, notamment en raison de réelles difficultés foncières. Seulement 1 780 logements sociaux étaient terminés en février 2003, sur les 7 407 programmés [cf. **tableau n° 46**].

Il est intéressant de relever que le retrait total de l'État espagnol dans la conduite de la politique publique du « logement protégé », impose aux collectivités locales la recherche de nouveaux partenaires. Ainsi, on retrouve parmi les opérateurs conduisant des opérations de logements sociaux, une société d'économie mixte de la région Catalogne, telle que INCASOL<sup>38</sup>, mais aussi des unions syndicales (CCOO, UGT), des coopératives, des fondations, des promoteurs privés mais également des promoteurs sans but lucratif, tels que la FAVB. Ainsi, la

« fédération des voisins » enrichit son registre de « *vigilance urbaine* », en assurant également le rôle d'acteur du logement social. Par convention passée avec la ville de Barcelone, la FAVB qui contrôle trois coopératives de logements<sup>39</sup>, s'est engagée à assurer la réalisation de 144 logements sociaux dans le cadre du plan « Habitat 2000-2003 ». Il en est de même pour des organisations syndicales telles que l'union syndicale UGT, qui est en charge de la réalisation de 204 logements. La répartition entre opérateurs de *logements de protection* sur Barcelone et en Catalogne s'établit comme suit à ce jour [cf. **tableaux n° 47 et 48 infra**].

Cette situation de pénurie extrême du logement social dit « *habitat protégé* » ou de « *protection* » sur Barcelone, apparaît en réalité comme l'aboutissement d'un long processus qui s'est enclenché depuis le début des années soixante et qui s'est par la suite accéléré. Si l'on observe sur une durée longue (40 ans) l'évolution respective du secteur locatif sur Barcelone rapportée au secteur de la propriété privée, on s'aperçoit que les deux courbes

38 Institut Catala del Sol.

39 La coopérative du quartier du Raval (*El Teu Barri*), la coopérative « La case antic » et Prohabitat 2000.



Tableau n° 47 : Habitat protégé par types de promoteurs sur Barcelone

Plan 2000-2003 – Barcelone	Nombre de logements	%
Ville de Barcelone	4 337	58,55
INCASOL	1 283	17,32
Coopératives, syndicats, FAVB, fondations...	499,00	6,74
Opérateurs privés	628,00	8,48
Autres promoteurs secteur 22 @	660,00	8,91
<b>Total</b>	<b>7 407</b>	

Source : Ajuntament de Barcelona, mars 2003.

Tableau n° 48 : Période 1999-2002. Habitat protégé par types de promoteurs en Catalogne

Promoteurs publics et privés d'habitat protégé	%
Généralité de Catalunya	23 %
Autres promoteurs publics	21 %
Promoteurs privés	38 %
Promoteurs à but non lucratif (syndicats, fondations, coopératives...)	18 %

Source : Generalitat de Catalunya.

s'inversent totalement [cf. schéma n° 21 *supra*]. Barcelone est jusqu'à la fin des années 70, une ville majoritairement peuplée de locataires. À partir du début des années 1980 jusqu'à nos jours, ce secteur ne cesse de décliner au profit de l'accession à la propriété, jusqu'à devenir très minoritaire. Dans le même temps, les prix du marché libre ne cessent de croître, ce qui opère dans le sens d'une augmentation ininterrompue du taux d'effort des ménages logés sur le marché privé. Faiblesse du secteur locatif privé et de l'habitat social et fort accroissement des prix des logements neufs, caractérisent les grandes tendances à l'œuvre du marché de l'habitat sur Barcelone et son agglomération [cf. tableau n° 49 *infra*].

Enfin, lorsque l'on examine le développement de la ville centre de Barcelone au regard de son agglomération dans son ensemble (AMB), un **phénomène d'attractivité territoriale** opère nettement en faveur de la périphérie urbaine, notamment pour ce qui est de l'habitat du secteur libre [cf. tableau n° 50 *infra*]. Pour les logements protégés, l'écart existe mais il est moins net, surtout pour le secteur du locatif social dont le pourcentage est plus élevé sur la ville centre que sur l'agglomération. Il est clair que les contraintes physiques de Barcelone, ajoutées aux actions de spéculation foncière, jouent en faveur de la périphérie.

## II. LES SQUATS DE SANT ANDRÉU : CHRONOLOGIE D'UN ÉVÈNEMENT ET ANALYSE DU JEU DES ACTEURS

Un **événement** est « un fait d'une importance toute particulière » (Larousse), à même de bouleverser les **règles du jeu** définies entre et par les acteurs locaux, de brouiller les repères traditionnels et d'éclairer ainsi sous un jour nouveau les réalités locales. Repérer des « *histoires significatives* » nous enseigne H. Becker (1998) pour lesquelles il s'agit, étape après étape, « *de fournir la description en termes conceptuels des processus, au cours desquels les événements se produisent* »<sup>40</sup>.

Sur Barcelone, le repérage et l'observation de cet événement singulier prennent la forme d'occupations illégales de casernes désaffectées et abandonnées par l'armée espagnole. Le squattage de ces casernes abandonnées par l'institution militaire, représente une emprise au sol de dix hectares situés en zone centrale de Barcelone, sur le quartier résidentiel de *Sant Andreu*. Ce squattage va compter jusqu'à 600 personnes en provenance de l'Est européen (Bulgares, Géorgiens, Tchétchènes...) et de pays du Sud (Nigériens, Ghanéens...) entre décembre 2001 et l'année 2003. Il constitue une illustration significative des tensions qui opèrent à Barcelone sur la **question du sol** (et de sa gestion), sur les conditions d'accueil et de logement des **populations migrantes**, sur les

40 D. Vaughan (1986). Cité par H. Becker, *Les ficelles du métier, op. cit.*, p. 110.

Tableau n° 49 : Évolution des prix des habitations de seconde main sur Barcelone

Barcelone	Prix en m <sup>2</sup>
1995	1 367 €
2000	2 062 €
2003	4 142 €

Source : FAVB, octobre 2005.

Tableau n° 50 : Habitations réalisées entre 1992 et 2001 sur Barcelone et son agglomération (AMB)

	1992-1996	1997-2001	1992-2001
Ville centre	14 106	21 360	35 466
Total AMB	45 204	69 563	114 767

Source : FAVB, octobre 2005.

contradictions qui opèrent entre **impératifs sociaux** voire humanitaires, dont peuvent se prévaloir localement les acteurs institutionnels (mairie de Barcelone) et associatifs (la FAVB) et la logique de **rentabilité** qui prévaut lors du lancement d'opérations de promotion immobilière. Une fois l'événement repéré, nous nous sommes interrogés : comment les acteurs qui sont intervenus (élus, techniciens, leaders associatifs...) se sont-ils appropriés cet « événement » ? Quelles ont été les modalités d'une **mise sur agenda** ? Quelle a été la nature des **mobilisations** affichées ? Comment les **arbitrages** ont-ils été rendus ? On peut ajouter ici que cet événement est borné dans le temps. Avec un début : le squattage des casernes (décembre 2001) et une fin : leur démolition totale (février 2004), avec en bout de course, l'éparpillement de ces populations dans le tissu urbain local.

### 1) Sant Andréu, un quartier sans histoire...

Rapporté au phénomène migratoire récent et important que connaît Barcelone, le quartier de Sant Andréu ne comporte pas de spécificité particulière. Ainsi qu'en témoignent les différents indicateurs présentés ici, le quartier de Sant Andréu apparaît comme un quartier résidentiel de Barcelone, assez banal [cf. **schéma n° 22 infra**], que rien – si ce n'est l'existence de ces casernes laissées à l'abandon – ne prédisposait à l'émergence de cet « événement » anachronique. Le pourcentage de populations étrangères est bien moindre que dans les quartiers de *Ciutat vella* (36,1 %) ou des *Sants*<sup>41</sup> (14,7 %) [cf. **schéma n° 23 infra**]. L'évolution des prix des logements sur Sant Andréu connaît la même croissance à ce jour sans limite, caractéristique de l'ensemble du territoire urbain de Barcelone [cf. **schéma n° 24**

*infra*]. La population résidente du quartier est stable (50 000 habitants) avec un pourcentage de personnes âgées qui se situe dans la moyenne urbaine.

Les positions de principe affichées par les principaux acteurs (mairie de Barcelone, FAVB...) sur la question de l'immigration et du logement à Barcelone sont connues, car elles font l'objet de déclarations publiques, et ce dès 2001. Les analyses émises par les acteurs font toutes état d'une situation de manque et de fort décalage entre la réalité des pratiques économiques, du monde du travail souterrain et illégal qui opère sur Barcelone, et l'incapacité des politiques publiques nationales et locales à ajuster les solutions à la hauteur des enjeux. Au fond, les positions de principe affichées par ces acteurs et les analyses discursives qui en découlent, ne sont pas très éloignées les unes des autres.

Ainsi pour la FAVB, « *la rareté des appartements, jointe à l'augmentation de la demande, rend aisés les abus des propriétaires : prix excessifs, discrimination pour raison d'origine, logements aux conditions minimales d'habitabilité, entre autres... Pour les immigrants, les prix élevés des logements pour ceux qui intègrent le pays, à la recherche de meilleures conditions de travail et de vie, se regroupent dans de petits appartements et provoquent ainsi une aggravation des conditions d'habitat* »<sup>42</sup>.

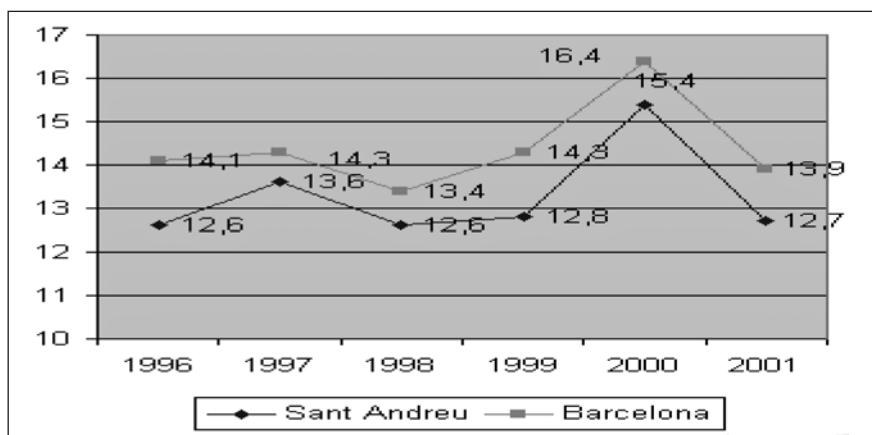
Pour le président de l'organisme de logement social de la ville de Barcelone (*patronat municipal de l'habitatge*), l'analyse est sensiblement identique. Dès l'année 2001, dans le cadre d'une séance du travail du CECODHAS<sup>43</sup> consacrée à la question de l'immigration récente (Commission immigration & développement), le président de l'organisme de logement social de la ville de Barcelone fait état « *du manque criant de logements répon-*

41 Quartiers des gares.

42 La FAVB, « *Informe vivienda en Espana* », 2004.

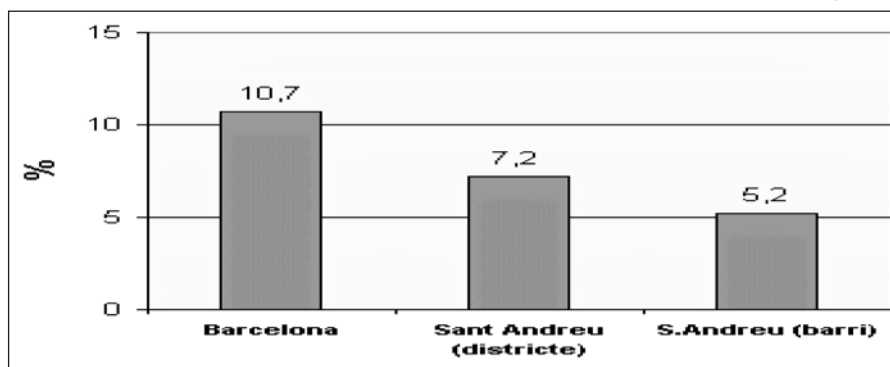
43 Cf. *Rapport d'activité* CECODHAS, Bruxelles, 9 novembre 2001. Lire également *Le Monde* du 6 décembre 2003, « L'Espagne tente de faire face à l'immigration croissante de mineurs ». Selon le ministère de l'Intérieur espagnol de l'époque, 6 000 mineurs marocains sans-papier ont rejoint clandestinement en 2003 le territoire espagnol, via le détroit de Gibraltar.

Schéma n° 22 : Index de victimisation. Barcelone et Sant Andréu



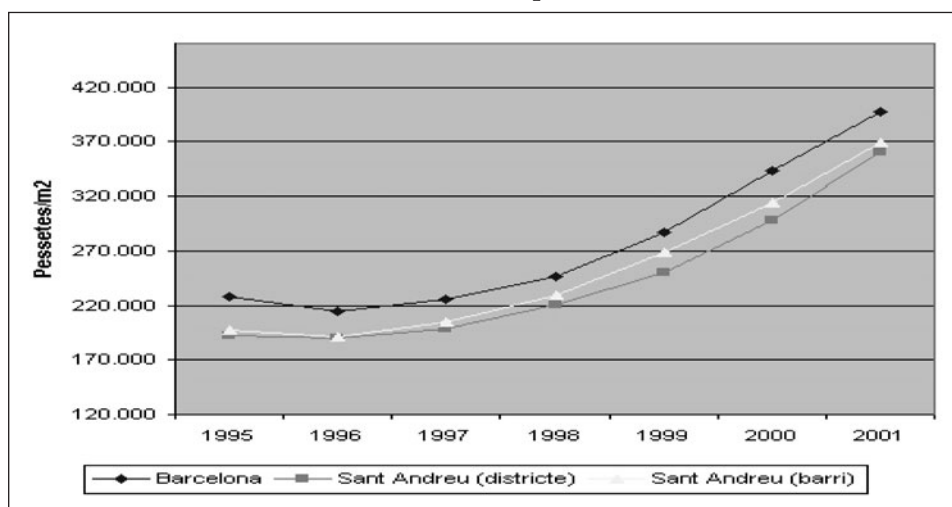
Source : FAVB, 2004.

Schéma n° 23 : Indicateurs du quartier Sant Andreu – Populations étrangères



Source : FAVB, 2004.

Schéma n° 24 : Évolution du prix des habitations



Source : FAVB, 2004.

dant aux demandes et décents, dans les grandes zones métropolitaines ». C'est selon lui « le cas de Barcelone qui accueille une population immigrée grandissante ». La situation dépeinte est celle d'une pénurie extrême. « Les logements sont parfois partagés et les petits hôtels, pensions, auberges jouent un rôle important dans le logement transitoire de ces populations »<sup>44</sup>. Les migrants se trouvent dès lors, en raison « du caractère restreint du parc locatif social », relégués « dans le parc privé locatif vétuste du centre ville »<sup>45</sup>. Le président du « patronat municipal de l'habitat » de Barcelone formule alors des propositions d'action : meilleure information de leurs droits à faire aux migrants, mise en place de services de médiation entre les propriétaires privés et les nouveaux migrants afin de faciliter leur accès au logement, accroissement des « capacités de logements temporaires » (foyers d'hébergement), location en commun de « grands logements aujourd'hui vides ». Selon lui, le « rôle des organismes de logement social est de répondre à ces différents défis... »

Les groupes et coalitions d'acteurs publics et privés sont porteurs d'intérêts contradictoires : maximisation des profits et parts de marché accrues pour les opérateurs privés. Valorisation des patrimoines et équilibres des budgets pour les opérateurs publics. Prise en considération et respect des valeurs humanitaires pour les associations... Les stratégies et les objectifs antagonistes poursuivis et développés par ces acteurs s'opèrent dans un contexte de complexité et d'enchevêtrement.

L'analyse sur Barcelone de l'événement *Sant Andreu* permet d'avancer dans la connaissance des conditions de mise en œuvre d'un « volontarisme local », dont nous verrons s'il a été susceptible – ou non – d'aborder de front, de mettre en cohérence et d'assurer un partage à parts égales, entre des enjeux aussi disparates que ceux de la gestion d'un sol rare et convoité, du traitement de flux migratoires en augmentation constante et de la recherche d'accroissement des profits financiers.

## 2) Chronologie d'un événement et analyse du jeu des acteurs

### La dimension spéculative de l'évènement

L'armée est propriétaire sur Barcelone de multiples implantations immobilières, aujourd'hui souvent inutilisées, ce qui, dans le contexte de forte tension et de promotion immobilière active tel que nous l'avons évoqué précédemment, constitue autant de niches foncières très convoitées. Les dix hectares sur lesquels ont été édifiées les casernes de Sant Andreu, sont une propriété publique de l'État espagnol. Le ministère de la Défense en a fait l'acquisition au milieu des années 90, pour la somme modique de 1 milliard et demi de pesetas. Souhaitant se désengager de structures désormais jugées coûteuses, l'armée a fait savoir son intention de départ du site. Les négociations engagées dans le courant de l'année 2000 avec la mairie socialiste de Barcelone ont

achoppé sur le montant exigé. L'armée a décidé toutefois de respecter son propre agenda et a quitté définitivement le site de Sant Andreu, composé de bâtiments en dur, de hangars, etc., mais surtout de deux parcelles de cinq hectares chacune, situées en secteur central de Barcelone. On peut observer que le rapport de forces engagé par l'armée lui sera au final très profitable puisque fin 2003, l'ensemble est vendu 83 millions d'€ (14 milliards de pesetas contre 1 milliard à l'achat). L'acquéreur n'est d'ailleurs pas la mairie de Barcelone, comme le demandaient les associations de voisins (FAVB), mais le « consorci de la Zona Franca », établissement public constitué de la mairie (qui en assure la présidence via le maire de Barcelone), du gouvernement central (via le ministère de la Défense), de la Chambre de commerce – « Foment del Treball » – et de la RENFE (chemins de fers espagnols). Une coalition d'acteurs publics et privés est par conséquent constituée *aux fins d'aménagement annoncé* de la zone et de la réalisation, pour partie, d'équipements et d'activités nouvelles (sur la parcelle A : 49 200 m<sup>2</sup>) et d'un millier de logements (sur la parcelle B : 57 500 m<sup>2</sup>). En outre, des engagements sommaires sont pris pour l'édification d'« *habitatge protegit* », dont le nombre exact demeure toutefois assez flou<sup>46</sup>.

En réalité, si le changement de main et de propriétaire a bien eu lieu au début de l'année 2004, pour autant l'annonce de ce projet immobilier, qui a légitimé la démolition totale des casernes et l'expulsion des squatters (février 2004), demeure à ce jour à l'état d'annonce formelle<sup>47</sup>. Rappelons en outre que la mairie de Barcelone entend d'une façon générale rentabiliser au mieux ses cessions foncières<sup>48</sup> et que les 83 millions d'€ consentis pour l'acquisition des deux parcelles nécessitent désormais un retour sur investissement difficile à obtenir auprès des opérateurs privés. Il est de plus possible de s'interroger sur la nature réelle des arguments invoqués par les acteurs institutionnels qui ont permis le déplacement d'un problème social jugé à l'époque très encombrant. Relevons enfin que d'autres choix auraient été possibles, dont notamment celui de la réhabilitation des casernes, qui auraient pu être destinées, au titre d'un changement d'usage, à de l'habitat social<sup>49</sup>.

### Le squattage des casernes et la stratégie des acteurs

À partir de décembre 2001, les casernes abandonnées font l'objet d'une appropriation illégale par des populations en situation irrégulière (populations dénommées localement « *sin papeles* »). Toute l'année 2002, ces populations, pour partie d'origine de pays de l'Est européen (Roumaine, ex-Yougoslavie, Ukraine...), investissent les locaux désaffectés. Les casernes abritent ainsi jusqu'à 600 personnes, dont quelques groupes communautaires alternatifs « *okupas* ».

44 Cf. *Rapport d'activité CECODHAS, op. cit.*

45 *Ibid.*

46 Un document interne au service logement de la mairie de Barcelone évoque la part de 50 % d'habitations protégées tout en précisant immédiatement qu'« il y aura lieu de déterminer la proportion d'habitations de protection publique ».

47 Il n'a toujours pas été suivi d'effets opérationnels au moment même où nous rédigeons ce document (février 2005).

48 La norme établie par la mairie de Barcelone est celle d'un € d'investissement public pour 3 € d'investissements privés.

49 Y compris sur le mode des coopératives romaines, telles qu'elles ont été évoquées plus haut.

Jusqu'en décembre 2002, date d'une première intervention policière qui conduit à l'arrestation de bon nombre de ces « *sin papeles* », c'est surtout le vide institutionnel qui est caractéristique de la période. Le ministère de la Défense n'y assure plus aucune présence humaine et se désintéresse des conséquences inhérentes au départ de ses troupes. La ville de Barcelone pour sa part, considère qu'il s'agit d'un problème d'immigration et renvoie la question en direction du gouvernement central espagnol<sup>50</sup>. La loi Aznar de l'année 2000, qui restreint fortement les conditions d'entrée et de séjour des migrants sur le territoire espagnol, est alors invoquée comme motif légitime de défausse. Ce n'est qu'à partir de juin 2003 qu'un accord intervient entre le ministère de la Défense et la mairie de Barcelone, pour détruire les bâtiments qui ne sont pas occupés.

La Croix-Rouge, conventionnée pour ce faire par la Généralité de Catalogne, accompagnée des services sociaux de la ville, entreprend des opérations sanitaires *a minima* et procède pour l'essentiel au déplacement progressif des populations. Chaque bâtiment évacué est alors aussitôt démoli.

En octobre 2003, une décision d'expulsion est prise par le tribunal. À la suite de cette décision de justice, une trêve hivernale de trois mois est laissée aux quelque 60 personnes encore restantes. En février 2004, les derniers squatteurs sont évacués et les derniers bâtiments démolis. L'ensemble des terrains est vendu au *consorcio de la zona Franca*, au prix de 83 millions d'€.

Il est bien entendu utile de revenir sur le positionnement des différents acteurs qui ont été parties prenantes de cet événement et d'analyser leurs réactions respectives.

**La direction de l'office de logement social** (*patronat municipal de l'habitatge*) qui, malgré les déclarations de son président mentionnées *infra*, n'a pas été associée au directoire exécutif du « *consorti de la zona Franca* » désormais en charge de l'avenir du secteur, estime qu'il s'agit d'une question qui relève de la compétence des services sociaux de la ville. Elle considère en outre que n'entrent pas dans ses attributions les problèmes d'*hébergement d'urgence*<sup>51</sup>.

Extraits d'entretiens avec la direction de l'office municipal de logements et un membre de l'IMPSOL (institut municipal del sol)<sup>52</sup>.

« *Sur Barcelone, il y a des quartiers où il faut tout descendre. Faire du neuf. Parce qu'il faut faire un équipement, un hôpital, un truc comme ça.*

– Lorsque vous démolissez, est-ce qu'il y a des conventions signées avec les populations pour leur garantir un retour sur le quartier ?

« *Non, non. Il y a pas de convention... C'est juste comme ça...* »

– Quelle est votre opinion sur Sant Andréu ?

« *Il faut y faire du logement du marché libre* ».

– Mais depuis la démolition, où sont passées ces populations ?

« *On ne sait pas. Les casernes ont été démolies. Il y avait beaucoup de gens irréguliers, des sans-papier, des illégaux...* »

– Mais vous savez par exemple que la Roumanie va entrer dans l'Union européenne en 2007 ?

« *Ça va être terrible ! C'est un problème politique et social, pas urbanistique. Avant, il y avait des immigrés, mais ça n'avait pas la gravité de ce qu'il y a eu sur Sant Andréu. Ils étaient plus de 1 000, avec des problèmes sanitaires, de santé...* »

– Qui est responsable selon vous ?

« *L'administration locale et l'État, qui reconnaissent les droits ou pas. Il y a beaucoup de travail illégal à Barcelone. C'est ce qui a permis un phénomène comme Sant Andréu. Beaucoup de travail au noir...* »

– Le problème est-il traité maintenant ?

« *Non. Il n'est pas traité aujourd'hui à Barcelone. Le problème de l'immigration massive, c'est un problème depuis deux, trois ans. Il va falloir prendre des décisions dès l'année prochaine. Sinon, ça pète hein !* »<sup>53</sup>.

**La direction du service du logement** de la ville de Barcelone<sup>54</sup>, qui constitue l'instance politique et de tutelle de l'office municipal, s'appuie également sur la législation relative à l'immigration et indique que « *ce n'est pas de la responsabilité de la mairie. Il n'y a pas de partage de responsabilités* ». En outre, les responsables rencontrés reconnaissent que les différents plans d'habitat de la ville ne prévoient pas de dispositifs spécifiques de relogement pour les populations migrantes<sup>55</sup>.

Extraits de l'entretien :

« *Il n'y a pas de solutions de logements de transition sur Barcelone. Ça n'existe pas [...] Et les autorités locales refusent de regrouper les migrants dans des quartiers spécifiques [...], les immigrants et les sans-papiers vont vers le marché libre... C'est clair !*

– Pour tenter de régler le problème, la nécessité de nouveaux modes de régulation ne se fait-elle pas sentir ?

« *C'est juste ! Mais la référence c'est la loi sur le sol de 1976. C'est cette loi de 1976 qui fixe les fourchettes des prix du foncier. Il faudrait réformer ce document d'urbanisme. Mais ce n'est pas fait. Et les administrations devraient vendre le sol et leurs patrimoines sans rechercher des contreparties financières* ».

– Les populations migrantes sur Barcelone sont-elles perçues comme utiles ou pas ?

« *Oui, dans la plupart des cas. Le problème, c'est la durée du séjour de ces populations. Mais il y a une nécessité... Il y a besoin de bras. Il y a un besoin de main-d'œuvre* ».

– Les entreprises pourraient participer à la production de logements sociaux ? En France, le patronat a financé une partie du logement social.

« *Non. Ça ne se fait pas sur Barcelone... Les solutions issues des années soixante, du paternalisme d'entreprise, ça n'existe plus* ».

La référence établie à la loi foncière de 1976 est importante car elle démontre que *l'arrangement traditionnel*

50 Entretiens mairie de Barcelone. Services immigration, logement et services sociaux. Barcelone, 6-11 juillet 2004.

51 Entretiens. Direction du Patronat municipal de l'habitatge, 7 juillet 2004.

52 *Ibid.*

53 Les récentes décisions du gouvernement Zapatero, qui a enclenché depuis le 7 février 2005 un vaste plan de régularisation des sans-papiers sur la base d'un contrat de travail de six mois, constituent sans doute un tournant important dans le traitement du problème. Tout au moins dans sa dimension de lutte contre le travail clandestin (Cf. *Le Monde* du 8 février 2005).

54 Entretiens du 8 juillet 2004 à Barcelone.

55 Si l'on en juge par les statistiques de l'observatoire de la ville, ces regroupements non autorisés sont déjà en train de se constituer notamment dans le secteur de la « *Ciutat Vella* », le centre historique de Barcelone, ainsi que dans les quartiers des gares (les *Sants*).



qui en découlait entre personnels politiques, services techniques municipaux et mouvements sociaux, n'opère plus. Les transactions élaborées sur cette base entre groupes coalisés pour l'utilisation de l'espace urbain de Barcelone, débouchaient sur la définition d'un *compromis durable* entre intérêts publics, associatifs et privés (promoteurs immobiliers), régulièrement réinventé au fur et à mesure que les différents programmes d'aménagement urbain étaient engagés. Ce compromis entre acteurs locaux ne trouve plus de point d'équilibre stable. À l'inverse, ces transactions font émerger des points de rupture, des désajustements importants entre les différents acteurs locaux, inscrits dans la recherche d'une vision (de moins en moins) commune de la ville. En raisonnant en termes de *normes d'action*<sup>56</sup>, on peut évoquer l'idée de la **fin d'une transaction globale** issue des années post-dictature, sur le partage des ressources et des modes de faire qui en résultaient. Sur Barcelone, régulation par le marché immobilier et transactions sociales locales entre des acteurs clairement identifiés (autorités locales d'un côté ; mouvements associatifs de l'autre) constituaient depuis le début des années 70, les deux piliers d'un même ensemble générateur d'un compromis durable. La loi sur le sol de 1976 représente la matérialisation de ce compromis ancien.

Devenue territoire d'immigration, Barcelone se voit désormais confrontée au dépassement des enjeux inhérents à son développement endogène traditionnel, dont les effets et contenus étaient maîtrisés au final. Un événement tel que les squats de Sant Andréu enclenche et rend visibles des ruptures inconnues jusqu'ici. On peut d'ailleurs relever, en analysant le plan de l'habitat de la mairie de Barcelone sur la période 2000-2003, qu'il n'existe toujours aucune prise en compte spécifique du phénomène migratoire. Les seuls publics spécifiques mentionnés sont les jeunes et les personnes âgées, non les immigrés. Cet événement semble donc opérer par surprise dans le jeu des acteurs locaux. Tant du point de vue des acteurs institutionnels (mairie de Barcelone) que du secteur associatif, d'avantage rodé pour la défense des intérêts immédiats de sa clientèle légitime (résidents ancrés de longue date dans les quartiers traditionnels et populaires de Barcelone), que pour assurer l'intégration problématique d'une population confrontée au travail au noir et à la clandestinité. Au fond, l'irruption des « sans » dans le jeu institutionnel local provoque ruptures et effets de surprise qui valent pour tous. L'étude du positionnement de la FAVB qui va suivre, va en constituer un révélateur particulièrement éclairant.

### 3) Le rôle joué par la « FAVB » dans le concert des acteurs locaux

La fédération des voisins et voisines (*veïns y veïnes*) de Barcelone<sup>57</sup>, dont le siège social se situe au cœur de

l'improbable quartier gothique de Barcelone, est l'héritière de ces mouvements sociaux évoqués en introduction de ce chapitre, qui ont fait de la capitale de la Catalogne au début des années 70, ce vaste chantier démocratique qui a succédé à trente années de franquisme. À elle seule, l'inter-association à but non lucratif qui regroupe une soixantaine d'associations et comités de quartiers, tous composés de membres bénévoles, mériterait que lui soit consacré un travail spécifique de recherche. Le site internet de la FAVB<sup>58</sup>, ainsi que sa revue « *La veu del carrer* » (La voie de la rue), constituent à la fois un inestimable *centre de ressources* sur la connaissance approfondie des quartiers de Barcelone, mais aussi une lecture critique fine de la ville, ou plus exactement une lecture critique des politiques urbaines et sociales qui sont conduites dans la durée, sur l'ensemble du territoire barcelonais.

La posture de la FAVB est de prendre position sur tous les sujets urbains dont elle se saisit, de faire valoir sa *vision du monde* et de construire ainsi les éléments du débat public local qu'elle estime pertinents. L'immigration, la drogue, les différents projets d'aménagement urbain en cours ou programmés, la vie culturelle, l'histoire des quartiers et de ses populations<sup>59</sup> ..., sont autant de thématiques évoquées dans le détail des enjeux et d'une lecture globale de la ville. La question du logement, devenue essentielle sur Barcelone, occupe une place importante. La FAVB adopte en la circonstance une position de principe : que l'ensemble des opérations de logements qui sont engagées, comporte 50 % de *logements protégés*<sup>60</sup>. Forte de plusieurs milliers d'adhérents, la FAVB est également un puissant *réseau d'action publique*, qui est en mesure, dans un contexte de forte décentralisation, de peser sur le niveau local de décision, d'imprimer sa marque et de faire entendre son point de vue critique, notamment auprès des administrations locales et des personnels politiques. Dans le cadre de pratiques « d'échanges », observons encore que la ville de Barcelone assure la mise à disposition gratuite des locaux de l'inter-association et paye les salaires des emplois de secrétariat. On peut résumer l'action globale poursuivie par la FAVB, par une formule ramassée : améliorer le vivre ensemble ou le « *faire société* » (Donzelot, 2003) sur Barcelone. Bien entendu, un événement tel que le squattage des casernes de Sant Andréu ne pouvait pas laisser indifférents les militants de la FAVB.

### La gestion au jour le jour de Sant Andréu

*Intervenir ou pas ? Et comment ?* Telles sont les premières interrogations que formulent les militants des associations de Sant Andréu nord et de Sant Andreu Palomar, qui constatent sur place l'irruption des « sans » dans le quartier jusqu'ici sans histoire de Sant Andréu. Pendant près d'une année, jusqu'en décembre 2002, la FAVB est

56 Cf. P. Lascoumes, *Dictionnaire des politiques publiques*, 2004, in Boussaguet *et al.*, *op. cit.*, p. 298.

57 FAVB (Calle Obrador. Ciutat vella. 6.8 Baixo. 08002. Barcelona).

58 [www.lafavb.com](http://www.lafavb.com). On retrouve notamment sur ce site les statuts de l'inter-association, un rappel année après année de l'ensemble de ses prises de position et les principaux articles de sa revue *La veu del carrer*.

59 Durant les mois qui l'ont précédé, la FAVB a ainsi multiplié les articles hostiles à l'accueil du « forum des cultures » voulu par la mairie de Barcelone (été 2004), insistant sur le caractère très ambigu de la manifestation et sur les objectifs essentiellement à caractères immobilier et financier qui la sous-tendaient.

60 Rappelons que la FAVB possède des liens effectifs avec trois coopératives de logements protégés sur Barcelone.

le seul acteur à intervenir directement auprès des squatteurs. Elle assure pour l'essentiel un travail à caractère humanitaire auprès des « *sin papeles* » : regroupement des différentes aides distribuées, accueil des réfugiés, travail spécifique auprès des enfants, etc. Ni l'administration locale, ni la Croix-Rouge, ne sont présentes. La position de la FAVB est toutefois très délicate. L'augmentation constante des squatteurs sur le site (plus de 600 personnes) intervient dans des conditions sanitaires déplorable, pour des populations interdites par ailleurs de travail et privées de tout statut légal. En outre, des réactions de rejet (*welfare chauvinism*) se manifestent chez les résidents immédiats des casernes. Des comités d'auto-défense du site se constituent, générant un discours xénophobe et hostile aux « *nouveaux voisins* ». « *Il n'a pas manqué qu'on profite de cette situation problématique pour essayer d'éveiller des attitudes xénophobes et racistes chez le voisinage, contre les organismes qui apportaient leur soutien* »<sup>61</sup>. En réponse, la FAVB organise des réunions (*plataforma vecinal*) avec les résidents afin de tenter d'apaiser ce climat d'hostilité. L'ensemble de ces démarches entreprises le sont de sa propre initiative mais sur un mode qui l'isole des autres acteurs administratifs et politiques (diverses administrations sociales notamment...). L'intervention de la police le 12 décembre 2002 donne lieu, place « *Cataluna* », à une manifestation de protestation de la FAVB, qui obtient de la mairie la mise en place d'un dispositif de sécurisation du site. « *Nous dénonçons les tentatives de pression qui se sont faites sur les personnes et qui se sont matérialisées par l'emprisonnement du porte-parole des immigrants Yerko Toro et dernièrement Maba Oulquaid, tous deux remis en liberté par la suite [...]. Cette situation et d'autres que nous pouvons trouver dans notre ville, sont difficiles à comprendre à six mois de la célébration du Forum 2004. C'est pourquoi nous demandons aux trois administrations, chacune selon leurs propres compétences, qu'elles agissent pour éviter ces violations des droits les plus élémentaires de la personne* »<sup>62</sup>. Fin 2003, les administrations locales (mairie de Barcelone et Généralité) définissent un périmètre de sécurité du site et confient sur une base conventionnelle à la Croix-Rouge et au Secours catholique (Caritas), une mission à « *caractère humanitaire* ». La réalité des faits observables montre que pour l'essentiel, l'action des

organismes caritatifs se résume au déplacement progressif des squatteurs et à la libération des bâtiments qui sont aussitôt démolis. La FAVB opère alors sur le registre de la dénonciation : « *La coordination entre les trois administrations, la mairie, la Généralité et la délégation du gouvernement, qui en principe devait avoir un effet positif, s'est montrée inopérante dans les faits. Le plan d'accueil conçu par la Croix-Rouge sur la requête de la Généralité, ne s'est pas montré efficace dans cette phase où un nombre important de gens vivent encore dans les casernes [...]. On demande que soit donné un abri digne pour les personnes qui sont encore là* »<sup>63</sup>.

Cet ultime communiqué de la FAVB (16 février 2004), dans la période de fin de crise que consacre le passage des derniers bulldozers dans l'ancienne enceinte militaire de San Andréu, est explicite. Pour autant, il est symptomatique de son éviction du processus de décision légitime qui s'est constitué. La coalition dominante d'acteurs publics (mairie, ministère de la Défense, Renfe) et privés (Chambre de commerce) qui s'est constituée, entérine « *l'élimination du contrôle social de la transformation urbaine et de la recherche d'un consensus entre les divers intérêts économiques, sociaux et politiques* »<sup>64</sup> qui se déploient sur Barcelone.

Il s'avère au final que la FAVB n'est pas parvenue à inverser la stratégie de déplacement des squatteurs entreprise par les administrations locales. De la même façon, la FAVB n'est pas parvenue à quitter son rôle d'acteur de la *vigilance urbaine*, n'a pas été invitée à s'asseoir à la table des négociations du consortium de la *zona Franca* et ainsi a échoué dans la consolidation de son statut d'interlocuteur valable. Au fond, il se confirme ici que la gestion de Sant Andréu est bien illustrative de cette rupture du compromis social et technique durable qui a prévalu sur Barcelone depuis les années 70<sup>65</sup>. Adeptes des « *liens forts* » (réseaux familiaux, liés aux quartiers, à des communautés de métiers...) à Barcelone, sur lesquels la FAVB a fondé jusqu'ici sa propre légitimité, l'inter-association de voisins se heurte aux « *liens faibles* » issus de l'économie de marché que diffusent les coalitions d'acteurs publics-privés en charge de la définition du modèle de développement de Barcelone.

61 Communiqué de la FAVB, 18 juillet 2003.

62 *Ibid.*, 12 décembre 2002.

63 *Ibid.*, 11 novembre 2003.

64 Rosa Tello, *op. cit.*, p. 207.

65 À ce jour (avril 2006), la vente des 10 ha pour 83 millions d'€ n'a pas été remise en cause. Aucun logement social n'a été édifié sur le site par le consortium de la *zona Franca*.



# CONCLUSION :

## VERS UNE ÉCONOMIE DU RECYCLAGE URBAIN ?

Les dispositifs innovants qui viennent d'être décrits doivent être replacés dans le contexte de la *démocratie locale de marché*. Nous avons montré comment la vision qui en découle oriente le logement social et populaire en direction des mécanismes du marché : renchérissement constant des coûts de fabrication, des matériaux utilisés, du foncier, de la main-d'œuvre, recherche impérative des équilibres financiers, etc. Cette vision produit un logement social cher et en nombre toujours plus réduit ; de très bonne qualité (très voisin du marché libre moyen), mais qui impose en retour des mécanismes publics compensatoires (aides à la personne) toujours plus importants afin d'en permettre l'accès (hypothétique) aux personnes mal solvabilisées.

Ajoutons à ce constat le fait que le foncier à statut « légitime » est rare (et donc cher) dans nos métropoles européennes. Du moins est-ce là le discours dominant entendu sur la question, étant précisé que le foncier à « statut légitime » est celui qui s'insère dans le cadre d'opérations immobilières bien identifiées par le droit de l'urbanisme. Ce qui lui confère en retour, à la fois des *attributs* validés par le jeu du marché (existence ou proximité d'équipements publics-privés, qualité des dessertes urbaines, qualité environnementale, perspectives d'évolution...) et un *coût* qui varie très fortement selon ces mêmes indicateurs.

En revanche, nos métropoles européennes disposent également de *niches foncières à statut peu légitime*, de *zones d'ombre immobilière*, d'*interstices territoriaux invisibles*, non statistiquement évalués au regard des critères financiers et immobiliers dominants : friches industrielles, parcelles de zones urbaines à statut non défini (en attente de projets urbains...), terrains dits « *vagues* » selon la formule populaire...

De la même façon, nos métropoles européennes sont également fortes de *réserves immobilières* non négligeables. Réserves immobilières qui peuvent être à *statut public* (divers bâtiments vacants, propriétés des collectivités territoriales, d'administrations publiques, de l'armée, d'entreprises publiques et nationales...) ou à *statut privé* (logements vacants résidentiels ou de bureaux). Dans nos métropoles européennes, la « crise » foncière urbaine ne recoupe pas à tout coup une « crise » immobilière. J'aborde donc cette notion de niches foncières et immobilières à *statut peu légitime*, en la rattachant à celle

d'*économie du recyclage urbain*. Concept qui peut être défini comme la capacité des acteurs à repérer l'existence de ressources statistiquement peu légitimes, mais localement réelles, et à les ajuster harmonieusement à la demande sociale. Les alternatives que constituent le « *Temporary housing* » sur Londres et les *coopératives d'auto-construction* sur Rome, relèvent toutes deux de ce concept de *économie du recyclage urbain*. Au-delà des mécanismes techniques qui les caractérisent, c'est leur dimension conceptuelle qui mérite d'être examinée avec soin. On peut évoquer à leur propos l'existence en germe d'un *modèle alternatif coopératif décentralisé*. Quatre ressources principales peuvent leur être rattachées :

1. Les deux dispositifs s'orientent vers le *recyclage* (réhabilitation) du patrimoine existant – qu'il soit *public* (Rome) ou *privé* (Londres). Les travaux de remise en état des logements sont engagés à moindre coût auprès de multiples propriétaires privés conventionnés (Londres) ou publics (Rome)<sup>1</sup>. La faiblesse des coûts du recyclage le rend « *abordable* » aux personnes mal ou peu solvables. Il ne s'agit pas là de la moindre des vertus. En outre, la dispersion des propriétés sous conventions (publiques à Rome, privées à Londres) opère au sein de territoires urbains diversifiés et évite ainsi la constitution de ghettos communautaires. Dans ces deux cas de figure, les pauvres ne sont pas systématiquement relégués en périphérie des villes, ce qui redonne ainsi pleinement son sens à la notion quelque peu usée de « *mixité sociale* ».
2. Ce modèle nécessite également le recours à une *ressource publique* qui prend la forme dans les deux cas cités, d'*interventions légales*, qu'elles soient de portée nationale (Londres) ou locale (Rome). Ainsi, le *Homeless Housing Act* de 1977 (conforté par la loi de 2002) fait obligation aux autorités locales britanniques de fournir un logement à toute personne incapable de se loger par ses moyens propres sur le marché privé, indépendamment de sa nationalité. C'est également le cas de la loi régionale *Lazio* pour *l'autorecupero residenziali* qui est adoptée en 1998 à l'unanimité droite-gauche par l'assemblée régionale. Cette ressource juridique et politique régionale légalise dans une démarche *ex post*, la situation d'anciens squatteurs qui, dans une démarche d'« *empowerment* » (Donzelot, 2003), ont pris possession de bâtiments

<sup>1</sup> En moyenne, 5 % des frais généraux dans le *Temporary housing*, 17 000 € par logement dans la coopérative de la Piazza Soninno.

---

publics inoccupés. Dans les deux cas de figure, le droit au logement revêt ici l'aspect d'un droit opposable.

3. Dans les deux cas de figure considérés, sont également associées à ce *modèle coopératif-décentralisé, des ressources non marchandes* qui relèvent de la *sociabilité primaire* « donner, recevoir, rendre » (Caillé, 1995). Ces ressources hybrides qui ne peuvent figurer au bas d'un bilan comptable normé et binaire (actif/passif) représentent un apport décisif dans la production du projet. Même si ces valeurs sont désormais devenues minoritaires en leur sein, rappelons que don et militantisme chrétien sont initialement les ressources fondatrices des *Housing associations* anglaises. Et c'est bien « l'entraide de proximité » (liens forts) qui régit les modes de faire des coopératives romaines et qui unit les différents membres de « *l'autorecupero possibile* ». Ces derniers, à l'instar des « castors » français et suédois des années 50, associent leurs savoir-faire respectifs pour donner corps à un projet de vie en commun librement consenti.

4. Dans ce *modèle coopératif décentralisé*, le secteur professionnel est très peu formalisé et ne donne pas lieu à la constitution de grandes organisations centralisées, qui s'appuient sur des corporatismes aux normes d'action très fortement codifiées. Dans le cas du « *temporary housing* » des *Housing Associations* londoniennes, un portefeuille patrimonial est constitué auprès de milliers de propriétaires privés conventionnés. Dans le cas des coopératives « *d'autorecupero* », le patrimoine des communes ou des régions est légalement concédé à des groupes humains de petite taille, mais très fortement coalisés autour d'unions locales d'usagers. Les vastes unions et fédérations nationales de logements sociaux deviennent alors valeurs résiduelles. Relevons enfin que ce modèle alternatif d'organisation du logement social n'opère pas selon le registre binaire entre d'un côté, le « *tout privé marchand* » et de l'autre, le « *tout public étatisé* ». Ressources publiques et privées sont toutes deux repérables. Toutefois, le *modèle coopératif décentralisé* accorde une valeur première aux ressources non marchandes et s'adosse en second lieu à des ressources à la fois publiques et privées.



# REMARQUES CONCLUSIVES

Sébastien Maujean, CPVST

Que retenir de ce tour d'horizon européen ?

D'abord que des formes « hybrides » d'organisation semblent – de Londres à Rome, en passant par Berlin ou Barcelone – se développer sur le terrain « social » des politiques du logement. Quels que soient le cadrage institutionnel et la structure économique du cas considéré, ce mouvement d'hybridation s'observe de manière privilégiée dans les diverses façons qu'a l'action associative d'opérer un brouillage des frontières traditionnellement en usage : public/privé, collectif/individuel, État/marché, secteur du logement/secteur social, etc.

Schématiquement, le positionnement des associations oscille entre trois figures principales :

- celle de la « prestation de services » réglée par des procédures de mise en concurrence, l'octroi de subventions étant subordonné à un usage précis et à l'acceptation d'un contrat ;
- celle du « gouvernement à distance », où l'association locale constitue un auxiliaire ou un prolongement de l'action publique et bénéficie le plus souvent d'une subvention structurelle ;
- celle enfin du « contrat social » renouvelé épisodiquement dans le cadre d'un partenariat « équilibré ».

Mais en pratique, seul un examen minutieux des différents déplacements générés par l'expérimentation locale permettrait de distinguer, à tout coup, ce qui renvoie telle ou telle innovation au paternalisme ou à la sous-traitance, de ce qui l'inscrit au contraire dans un projet partenarial ou une perspective de démocratisation.

Difficile donc d'évaluer, voire même de circonscrire, l'apport des expériences rapportées au fil de ces quatre études de cas. L'existence de dangers réels s'y vérifie, à l'instar du risque d'instrumentalisation par le marché – sur le terrain du développement économique – ou par l'État – en matière de développement social. De même que sont portées à notre connaissance d'indéniables

réussites, du traitement quantitatif du sans-abrisme (*Temporary Housing* à Londres) à l'auto-production mutualisée de logement très bon marché (coopératives d'autoconstruction à Rome). Si la question des critères d'évaluation reste donc posée, que cette enquête stimule au moins la réflexion traitant (émanant) des « porteurs d'initiative » et nuance les analyses directement enrôlées dans la défense de tel ou tel « modèle ».

Car plutôt qu'à deux idéologies qui s'affrontent (ou à l'émergence d'une tierce doctrine salvatrice), on a affaire à une « mise en tension » qui paraît indissociable de l'essor des dispositifs de gouvernance locale. Face aux difficultés et aux solutions concrètes du logement social, les forces divergentes agissant à l'échelle européenne (voir l'introduction) seraient donc, dans la pratique même des opérateurs, aussi déterminantes qu'en perpétuelle rediscussion. Et la combinaison variable de ces forces contribuerait autant à développer les expériences associatives qu'à les diviser – entre elles, comme en leur sein. Suivant par là les conclusions d'un chercheur britannique spécialisé dans l'étude des *House Associations*<sup>1</sup>, un tiraillement durable s'installerait entre deux ordres de réalité. D'un côté figureraient l'action au nom de l'intérêt général, local, mutuel ou communautaire et la soumission aux devoirs de responsabilité qui en découlent. De l'autre, se rangeraient la fourniture de services efficaces, en phase avec les besoins individuels des usagers, et la nécessité de démontrer une forme de « rentabilité » vis-à-vis des divers bailleurs de fonds.

Les porteurs d'initiative locale et/ou leurs bailleurs de fond seront-ils forcés de faire un choix ? L'avenir à la fois économique, politique et institutionnel du logement social passe-t-il immanquablement par toujours plus de segmentation (marchés, opérateurs, bénéficiaires) ? L'autonomisation des solutions locales concordera-t-elle progressivement avec une décentralisation effective des instruments de régulation (leviers réglementaires, financiers) ?

À ces questions s'arrête l'apport des recherches et commence le besoin de prospective.

<sup>1</sup> Voir D. Mullins, « Reflections on the new governance and regulation of housing associations in England, ESRC Seminar on Public Accountability in the New Institutional Environment », Belfast, University of Birmingham, 2005.



---

**Comité de rédaction de la série “Veille internationale” :** François Ascher (I.F.U.), Bernard Barraqué (LATTS-ENPC), Philippe Blancher (Economie et Humaniste), Jean-Claude Boyer (Université de Paris VIII), Dominique Drouet (RDI), Cyria Emelianoff (Université du Maine), Cynthia Ghorra-Gobin (IEP-Paris), Philippe Haeringer (IRD), Hervé Huntzinger (TETRA), Vincent Kaufmann (École Polytechnique de Lausanne), Claude Lamure (ancien Directeur adjoint de l'INRETS), Jean-François Langumier (COFUHAT), André Peny (DRAST), Vincent Renard (Ecole Polytechnique), Franck Scherrer (Institut d'urbanisme de Lyon).

**Directeur de la publication :** Jacques Theys, Responsable du Centre de Prospective et de Veille scientifiques et technologiques – Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer – DRAST-CPVST, Tour Pascal B, 92055 La Défense cedex 04  
Tél. : 01 40 81 63 23

**Rédacteur en chef :** Sébastien Maujean

**Secrétariat de rédaction :** Jérôme Morneau – E-mail : [jerome.morneau@equipement.gouv.fr](mailto:jerome.morneau@equipement.gouv.fr)

**Diffusion :** Secrétariat – Tél. : 01 40 81 63 23 – E-mail : [cpvs.drast@equipement.gouv.fr](mailto:cpvs.drast@equipement.gouv.fr)

Publications du CPVS en ligne sur le site Internet : [http://www.equipement.gouv.fr/recherche/pvs/accueil\\_pvs.htm](http://www.equipement.gouv.fr/recherche/pvs/accueil_pvs.htm)

Conception, réalisation, impression : Achievé d'imprimer Belle Page – 4<sup>ème</sup> trimestre 2006

Dépôt légal n° 609009 – ISSN : 1268-8533.



**Direction  
de la Recherche  
et de l'Animation  
Scientifique  
et Technique**

**Centre de Prospective  
et de Veille Scientifiques  
et Technologiques  
Tour Pascal B  
92055  
La Défense cedex  
téléphone :  
33 (0)1 40 81 63 23  
télécopie :  
33 (0)1 40 81 14 44  
[www.equipement.gouv.fr](http://www.equipement.gouv.fr)**



Consacré depuis plus d'une dizaine d'années à la veille internationale, 2001 PLUS regroupe désormais, sous un label commun, deux séries de publications distinctes : "Veille internationale" et "Synthèses et Recherches".

La série "Veille internationale" vise à alimenter le débat public sur les villes, l'habitat, les transports ou l'équipement à partir d'une analyse des expériences, des politiques ou des innovations développées à l'étranger, que ce soit en Europe ou dans le reste du monde.

La série "Synthèses et Recherches" s'est fixé comme objectif de présenter sous le même format (50 pages environ) des "états de lieux" des recherches menées récemment en France, également dans le champ Équipement-logement-transports-environnement. Chaque numéro est centré sur un thème spécifique.

#### Documents disponibles :

- 01/04 **Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer – 1988)
- 05 **Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans** (H. Huntzinger – 1989)
- 06 **La fiscalité locale sur les entreprises aux Royaume-Uni et en Allemagne** (H. Huntzinger – 1989)
- 07 **La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4<sup>e</sup> rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire** (Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement – 1988)
- 08 **Télétopia : la ville et les systèmes d'information au Japon** (R. Piorunski – 1989)
- 09 **Prospective de l'exploitation de la route** (A. Vivet – 1989)
- 10 **Urbanisme et économie en RFA** (H. Huntzinger – 1989)
- 11 **Les acteurs du génie urbain : évolution internationale** (G. Mercadal – 1989)
- 12 **Acteurs sociaux et mutations urbaines** (A. Touraine – 1987)
- 13 **Influences de la grande vitesse sur la restructuration de l'espace européen** (A. Bieber – 1989)
- 14 **Comment décongestionner les axes routiers de la Randstad Holland ?** (J.C. Boyer – 1990)
- 15 **Les quatre révolutions logistiques** (Ake Andersson – 1986)
- 16/17 **Le transport dans les années 90 : la formation de l'Europe** (T. Bendixson – 1989)
- 18 **Les technologies de l'information et la ville dans l'Europe de 1992** (M.E. Hepworth – 1990)
- 19 **Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer – 1990)
- 20/21 **NUMÉRO SPÉCIAL : La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace** (Equipe "Strates" Félix Damette et Pierre Beckouche – 1990)
- 22 **La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham** (Alain Motte 1990)
- 23 **Allemagne : structures temporelles et développement urbain** (DIFU)
- 24 **Suède : la vie dans les métropoles : des chances à saisir, des difficultés à surmonter. Quelles politiques mettre en œuvre ?** (H. Huntzinger – 1991)
- 25 **Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas** (J.C. Boyer – 1991)
- 26 **La recherche urbaine en Allemagne** (H. Huntzinger – 1992)
- 27 **Le syndrome NIMBY** (Michaël Dear – 1993)
- 28 **L'urbanisme souterrain au Japon** (André Guilleme – 1993)
- 29 **Les infrastructures à l'horizon 2000** (Barrie Stevens, Wolfgang Michalski) (1993)
- 30 **L'aménagement du territoire en Allemagne** (Ministère fédéral de l'aménagement du territoire – 1993)
- 31 **Compétitivité, innovation et territoire. Le débat aux Etats-Unis** (Michaël Storper – 1993)
- 32 **Télétravail et transports, une étude de l'administration américaine** (1994)
- 33 **Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés** (1994)
- 34 **Entre économie et territoire : des règles de quartier, creuset de lien civil** (1994)
- 35 **Les corridors de développement dans la Zone Asie Pacifique** (1994)
- 36 **La réforme « Next Steps » au Royaume-Uni décentraliser et responsabiliser l'administration** (1995)
- 37 **L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée** (1995)
- 38 **Le véhicule électrique à l'horizon 2004 : Controverses en Californie, prémices d'une bataille mondiale** (1996)
- 39 **Le développement des infrastructures dans la zone Asie-Pacifique : mythes et réalités** (1996)
- 40 **« Lebensraum Stadt » « La ville, espace de vie », Mobilité et communication dans les grandes villes allemandes en 2020 : deux scénarios** (1997)
- 41 **Une voie ferrée pour les marchandises : débats autour de la Betuwelijn aux Pays-Bas** (1997)
- 42 **La prospective urbaine aux Etats-Unis ou les enjeux de la civilisation suburbaine** (1997)
- 43 **La lutte contre l'exclusion dans les quartiers en difficulté : l'expérience britannique** (Alan Mac Gregor – 1997)
- 44 **Les politiques du logement en Europe** (Anne-Marie Fribourg – 1998)
- 45 **Prospective de la mobilité en Europe : Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suisse** (Eric Huntzinger – 1998)
- 46 **Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays-Bas** (J.-R. Barthélémy, Ph. Blancher, Cl. Marris – 1998)
- 47 **Radioscopie de l'ingénierie-conseil de transport et de circulation en Europe** (Eric Baye – 1999)
- 48 **Mobilité et vie quotidienne : synthèse et questions de recherches** (Vincent Kaufmann – 1999)
- 49 **Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays** (Vincent Fouchier – 1999)

Voir suite des documents disponibles en 3<sup>ème</sup> de couverture.

Suite des documents disponibles :

- 50 **L'économie invertie : mégapolisation, pauvreté majoritaire et nouvelle économie urbaine** (Philippe Haeringer – 1999)
- 51 **L'évolution récente de l'ingénierie routière en Europe : une comparaison Royaume-Uni-Pays-Bas** (Claude Vauclare – 2000)
- 52 **Ville et emploi, enseignement d'un programme de recherche** (Evelyne Perin – Nicole Rousier – 2000)
- 53 **Le financement de l'aménagement – réflexions à partir de quelques exemples étrangers : Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, États-Unis** (Vincent Renard – 2000)
- 54 **Les commissaires enquêteurs et l'intérêt général** (Xavier Piechaczyk – Laboratoire Rive – ENTPE – 2001)
- 55 **L'Etat et ses territoires en Europe : les réformes régionales en Angleterre et en Italie** (Christian Lefèvre – 2001)
- 56 **La politique de la ville. Une comparaison entre les USA et la France – Mixité sociale et développement communautaire** (Jacques Donzelot – Catherine Mével – 2001)
- 57 **Inégalités et intercommunalité en Ile-de-France – Pour une territorialisation stratégique de l'action publique** (Daniel Béhar, Emre Korsu, Laurent Davezies, Jean-Marc Offner, Pierre Beckouche, Géraldine Pfioger & Marie Pouplet)
- 58 **Les politiques de déplacement urbain en quête d'innovations – Genève, Naples, Munich, Stuttgart, Lyon** (Bernard Jouve, Vincent Kaufmann, Floridea Di Ciommo, Oliver Falthäuser, Martin Schreiner et Marc Wolfram)
- 59 **Du transport de marchandises en ville à la logistique urbaine** (Jean-Louis Routhier – 2002)
- 60 **Les marchés émergents de l'automobile : une approche géographique – Inde, Chine et Afrique du Sud** (François Bost, Jean-François Doulet et Frédéric Landy – 2002)
- 61 **Ville et réseaux techniques au Japon : entre recherche, prospective et décentralisation** (Éric Baye – 2003)
- 62 **Un exemple réussi de mutualisation de la recherche urbaine : le Deutsches Institut für Urbanistik (L'Institut allemand d'urbanisme) – (Hervé Huntzinger – 2003)**
- 63 **La question des inondations au prisme des sciences sociales – Un panorama de la recherche publique** (Christine Dourlens – 2004)
- 64 **Quand les villes pensent leurs futurs** (Frédérique Parrad – 2004)
- 65 **L'innovation dans les transports terrestres : un état des lieux des recherches en socio-économie** (Daniel Faudry & Jean-Jacques Chanaron – 2005)