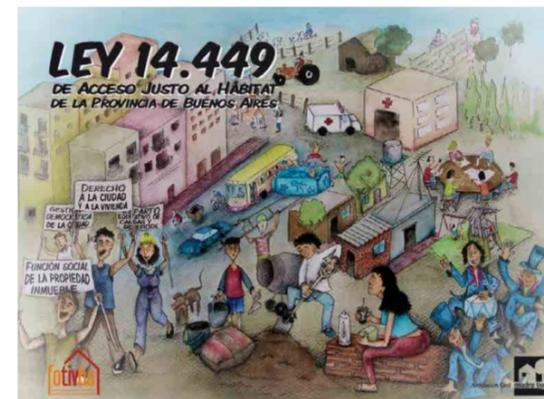


Vers la réalisation des droits de l'homme et du droit à la ville

Afrique - Amérique latine - Europe



Comprendre la nature, l'efficacité et les leçons des stratégies de la société civile pour influencer les politiques

Coalition Internationale de l'Habitat, 2020



Édition et coordination

Álvaro Puertas Coalition Internationale de l'Habitat (HIC GS)

Auteurs des chapitres (par ordre alphabétique)

David Hamou Observatori DESC. Drets Econòmics, Socials i Culturals (ODESC)
 Francis E. Clay Coalition Internationale de l'Habitat, Secrétariat Général (HIC GS)
 Hugo Felzines Association Internationale des Techniciens, Experts et Chercheurs (AITEC)
 Magdalena Ferniza Bureau d'Amérique latine de la Coalition Internationale de l'Habitat (HIC-AL)

Espagne
 Afrique et Allemagne
 France
 Argentine, Mexique et Brésil

Remerciements particuliers à (par ordre alphabétique)

Ana Pastor Asociación Civil Madre Tierra
 Enrique Ortiz Bureau d'Amérique latine de la Coalition Internationale de l'Habitat (HIC-AL)
 Evaniza Rodrigues União Nacional por Moradia Popular (UNMP)
 Magali Fricaudet Association Internationale des Techniciens, Experts et Chercheurs (AITEC)
 María Silvia Emanuelli Bureau d'Amérique latine de la Coalition Internationale de l'Habitat (HIC-AL)

Argentine
 Mexique
 Brésil
 France
 Argentine, Mexique et Brésil

Traduction et correction d'épreuves (par ordre alphabétique)

Álvaro Puertas
 Charlotte Lafitte
 Irene Fuertes
 Isabel Pascual
 Tara Katti

Graphisme et la mise en page

Coalition Internationale de l'Habitat, Secrétariat Général (HIC GS)

Droits de reproduction

La reproduction des articles de ce livre est à la fois autorisée et encouragée, à condition que les articles ne soient pas modifiés, que l'édition originale soit citée et que Habitat International Coalition (HIC) en soit informé.

La publication est disponible en ligne sur le site de HIC sous une licence Creative Commons : CC BY NC ND (www.creativecommons.org).

Images

Sauf indication contraire, l'ensemble des images et des photographies de cette publication appartient à HIC sous licence Creative Commons (CC).

Avec le soutien de



Fondation Charles Léopold Mayer
 pour le Progrès de l'Homme



Vers la réalisation des droits de l'homme et du droit à la ville

Comprendre la nature, l'efficacité et les leçons des stratégies de la société civile pour influencer les politiques

Afrique - Amérique latine - Europe

“Cette recherche met en lumière une petite partie de l'effort considérable et continu des acteurs de la société civile pour influencer les politiques publiques en faveur de la mise en œuvre des droits de l'homme liés à l'habitat et au droit à la ville. Elle présente également des synergies notables entre la société civile et les gouvernements locaux et sera, nous l'espérons, une source d'inspiration pour reproduire les stratégies et renforcer le travail de collaboration.

Pour nous tous et pour les nouvelles générations, c'est aussi l'occasion de repenser notre monde et d'infléchir les lignes actuelles des programmes scolaires en substituant la compétitivité à la collaboration et le profit de quelques-uns au bien commun tout en s'attaquant aux causes profondes de l'inégalité et de l'injustice sociale.”



Adhérent-e-s, Partenaires et Centres de référence de HIC contribuant à cette recherche-action

AFRIQUE

Action Internationale de Developpement Integral (AIDI)	Côte d'Ivoire
The Centre for Urbanism and Built Environment Studies (CUBES)	Afrique du Sud
Dajopen Waste Management (DWM)	Kenya
Human Settlements of Zambia (HSZ)	Zambie
Muungano wa Wanavijiji (MwW)	Kenya
Shelter and Settlement Alternatives (SSA)	Ouganda
Women in Development and Environment (WorldWIDE Network)	Nigeria
Zimbabwe People's Land Rights Movement (ZPLRM)	Zimbabwe
Abahlali baseMjondolo (AbM)	Afrique du Sud

AMÉRIQUE LATINE

Habitat International Coalition - Bureau d'Amérique latine (HIC-AL)	Mexique
Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática (MUP-CND)	Mexique
União Nacional por Moradia Popular (UNMP)	Brésil
União dos Movimentos de Moradia São Paulo e Interior	Brésil
Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)	Brésil
Asociación Civil Madre Tierra	Argentine
Habitar Argentina	Argentine
Proyecto Habitar	Argentine

EUROPE

Observatori DESC. Drets Econòmics, Socials i Culturals (ODESC)	Espagne
Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH)	Espagne
Sindicat de Llogaters i Llogateres	Espagne
Association Internationale des Techniciens, Experts et Chercheurs (AITEC)	France
Droit a Logement (DAL)	France
Kotti & Co	Allemagne
Bizim Kiez	Allemagne
Stadt von Unten	Allemagne

Sommaire

Introduction et préface	¡Error! Marcador no definido.
Afrique.....	13
Préambule	¡Error! Marcador no definido.
I. Méthodologie et approche analytique	14
II. Acteurs Locaux de l'Habitat.....	17
III. Analyse et Conclusions.....	37
Amérique latine, Introduction	43
Amérique latine, Argentine: Loi pour un accès juste à l'habitat	45
Introduction. Contexte économique, politique et social.....	45
I. L'élaboration du projet de loi de la Province de Buenos Aires pour un accès juste à l'habitat.....	50
II. La Loi pour un accès juste à l'habitat de la Province de Buenos Aires	54
III. Mise en oeuvre de la loi, et progrès réalisés en matière d'accès juste à l'habitat.....	55
IV. Comment préserver les politiques mises en oeuvre face à d'éventuels changements d'administration	58
V. Comment consolider ce qui a déjà été réalisé?	59
VI. La collaboration académique	60
VII. Quelques conclusions	60
Amérique latine, Mexique: Charte de la Ville de Mexico pour le Droit à la Ville (CCMDC)	62
I. Introduction	61
II. Le processus d'élaboration de la Charte de la Ville de Mexico pour le Droit à la Ville	67
III. Conclusions	76
Amérique Latine, Brésil : Instruments pour réduire les inégalités dans la ville	77
Introduction	78
I. Une lutte de longue haleine pour la réforme urbaine au Brésil.....	78
II. Le gouvernement de Luiz Inácio Lula da Silva et l'institutionnalisation de la politique urbaine.	82
III. La Réforme Urbaine au sein de la Municipalité de São Paulo.....	83
IV. Fonds de Développement Urbain (FUNDURB).....	88
V. Préserver les progrès accomplis dans un contexte politique défavorable.....	91

<u>VI. Conclusions</u>	92
<u>Europe, Introduction</u>	95
<u>Contexte</u>	95
<u>Tendances générales</u>	95
<u>Conclusion</u>	96
<u>Europe, Allemagne : Berlin, l'impact radical des mouvements populaires sur la politique du logement</u>	98
<u>Introduction</u>	98
<u>I. Les enjeux liés à l'habitat à Berlin</u>	99
<u>II. Le « Mouvement des Locataires » et le changement de paradigme</u>	103
<u>III. Autres avancées du Mouvement des Locataires</u>	109
<u>IV. Analyse Finale</u>	114
<u>Europe, France: Étude de cas: Paris, logement social et luttes urbaines</u>	116
<u>Introduction</u>	116
<u>I. Généalogie politique du logement social français</u>	104
<u>II. Étude de cas: les luttes du Droit au Logement rue de la Banque, Paris, 2006-2010</u>	121
<u>III. Conclusion</u>	131
<u>Europe, Espagne: La lutte pour le droit au logement à Barcelone</u>	133
<u>Introduction: Barcelone, un cas paradigmatique</u>	133
<u>I. Le droit au logement et à la ville : de l'international au local</u>	135
<u>II. De la crise financière à la crise du logement</u>	138
<u>III. La réponse de la société civile organisée</u>	141
<u>IV. De la rue aux institutions : le municipalisme et l'intégration des droits de l'homme dans la politique locale</u>	144
<u>V. Vers de nouvelles synergies entre organisations sociales et gouvernement local ?</u>	150
<u>VI. Conclusions</u>	153
<u>Développer des coalitions stratégiques pour sauvegarder les droits de l'homme au niveau local</u>	141
<u>References and Bibliography</u>	145

Introduction et préface

Introduction et préface

Chères et chers membres, ami-e-s et partenaires de HIC,

Tout au long de ses plus de 40 ans d'expérience dans le domaine des droits humains en lien avec l'habitat, la Coalition Internationale de l'Habitat a développé plusieurs stratégies visant à garantir à chacun-e un lieu de vie sûr, dans la paix et la dignité. Trois de ces stratégies consistent à faciliter le **partage d'expériences menées par les membres de HIC au sein des communautés à différents niveaux**, qu'il s'agisse d'activités de plaidoyer et de collaboration avec des gouvernements locaux et régionaux, ou de collaborations avec des institutions académiques et de formation. L'une des stratégies de HIC, qui estime depuis toujours que le travail de ses membres et de la Coalition elle-même doit **avoir un impact sur les politiques publiques et les programmes de recherche** en lien avec l'habitat, a notamment consisté à réunir les membres de différents groupes pour travailler sur des problématiques communes et répondre à des défis mondiaux.

C'est de cette expérience et de cette réflexion qu'est née l'idée, en 2018, de mettre en œuvre un projet de Recherche-Action (RA) intitulé **“Cadre stratégique pour comprendre la Nature, l'Efficacité et les Leçons à tirer des stratégies de la société civile pour orienter les politiques en faveur d'une plus grande adhésion aux droits humains et au droit à la ville”**. Cette RA est une composante du projet plus large de la Coalition Internationale de l'Habitat: « Affirmer les Droits des Peuples à l'Habitat à tous les Niveaux » (*Asserting People's Habitat Rights at All Levels – APHRAL*). Ce projet a été mené entre 2018 et 2020, et cofinancé par la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme (FPH), conjointement avec MISEREOR et la Fondation Ford.

La RA vise plus particulièrement à atteindre l'Objectif 2 du projet APHRAL:

Les organisations de la société civile et communautaires (OSC-OC), en partenariat avec les gouvernements locaux (GL) et les instituts de recherche et de formation (IRF), ont aujourd'hui une meilleure compréhension des stratégies locales visant à soutenir et à promouvoir l'équité et la durabilité environnementale. Ces stratégies devraient influencer directement les chartes, les politiques, les plans d'action, et le déploiement de programme au niveau local, régional ou mondial, conformément aux principes du Droit à la Ville (DàV) et de la Production Sociale de l'Habitat (PSH).

Pour atteindre ce but, les termes de référence de la RA incluent les objectifs suivants :

- Comprendre comment les GL ont intégré à leurs politiques publiques des éléments faisant référence aux Droits Humains et au Droit à la Ville.
- Analyser les stratégies utilisées par les membres de HIC, ainsi que par les mouvements sociaux et les protagonistes de la société civile engagé-e-s dans les luttes pour l'habitat et qui entretiennent des relations – naissantes ou déjà bien développées – avec HIC, visant à s'assurer que les GL prennent en compte ces éléments dans la mise en œuvre des politiques publiques.
- Comprendre comment les GL parviennent à préserver les avancées politiques relatives à la défense des Droits Humains et du Droit à la Ville en cas de transitions politiques, et face à des défis externes tels que, entre autres, la migration, les catastrophes environnementales et les crises économiques.

Compte tenu de l'ampleur de ces objectifs, et face à un temps et à des ressources limités, la RA a été décomposée en trois composantes régionales : une composante **Afrique**, sous la supervision du Secrétariat Général de HIC (HIC-SG) en collaboration avec neuf membres et partenaires africains de HIC ; une composante **Europe**, avec différentes sous-composantes, dont (1) un panorama européen, réalisé par HIC-SG en collaboration avec des jeunes diplômé-e-s du Département d'Études Urbaines et d'Aménagement de l'Université de Sheffield (UoSUSP), avec des liens renvoyant au rapport complet, (2) une étude de cas sur l'Espagne, réalisée par David Hamou de l'Observatori DESC (ODESC), membre de HIC, (3) une étude de cas sur la France, réalisée par l'Association Internationale des Techniciens, Experts et Chercheurs (AITEC), également membre de HIC, (4) et une étude de cas sur l'Allemagne, réalisée par HIC-SG ; et une composante **Amérique Latine**, menée par le Bureau de HIC en Amérique Latine et aux Caraïbes (HIC-AL), en collaboration avec les

membres et les groupes de travail régionaux de HIC, qui s'intéresse particulièrement aux cas du Mexique, du Brésil et de l'Argentine. As a reflection of the unique geographical contexts of each region and the resources available to the responsible teams, the exact scope and methodology has been modified for each; all, however, retain the unifying research objectives as outlined above.

Dans le souci de tenir compte des contextes géographiques de chaque région, et des ressources à la disposition des équipes de rédaction, la portée exacte et la méthodologie de rédaction varient pour chacune de ces composantes. Toutes sont toutefois cohérentes avec les objectifs communs à la recherche tels qu'énoncés précédemment.

Région Afrique

La composante africaine de la RA a été initiée en juillet 2018, à l'occasion de la diffusion des termes de référence auprès des membres anglophones et francophones de HIC sur le continent. Cela a donné lieu à une série d'entretiens participatifs visant à collecter des informations. Au total, le rapport d'évaluation fait état de 9 organisations interviewées.

Cette recherche documentaire a été menée principalement à distance ; les entretiens ont été réalisés par Skype (ou par WhatsApp, lorsque l'infrastructure Internet ne permettait pas d'utiliser Skype) et, le cas échéant, les données ont été étayées par des documents accessibles dans le domaine public.

Par rapport aux autres composantes de ce rapport, l'étude africaine s'est davantage concentrée sur la manière dont les mouvements sociaux et la société civile ont influencé la sphère politique, plutôt que sur la manière dont les GL ont mis en œuvre et préservé ces changements. Ceci découle de la réalité du continent, marqué par des inégalités structurelles parfois extrêmes. Ainsi, parmi les personnes interrogées qui sont impliquées dans la lutte pour les droits humains et le droit à la ville en Afrique, la plupart disposent de ressources très limitées, et d'un accès encore plus limité aux leviers d'action au sein même des administrations locales. Cela reflète également la capacité souvent limitée des administrations locales en Afrique, que cela soit dû à des contraintes constitutionnelles délibérées, ou en raison de capacités locales très limitées.

Le chapitre africain fournit un point de vue précieux sur la manière dont les différents protagonistes sont intervenus, dans des contextes politiques extrêmement variés à travers le continent, pour influencer les politiques dans des domaines relatifs aux droits humains et au droit à la ville aussi divers que le logement adéquat, les droits fonciers, l'eau, l'hygiène et l'assainissement, la gestion des déchets solides, la gestion des forêts, les droits des femmes, les services à destination des jeunes, ou encore le processus de réforme constitutionnelle.

Les conclusions que l'on peut tirer de cette composante demeurent non exhaustives, considérant que l'on ne peut pas définir, à partir d'un échantillon de 9 sujets – ni même d'un échantillon plus large –, de « truismes » universels quant à la meilleure façon d'influencer la sphère politique dans un continent aussi vaste et divers que l'Afrique. Cette composante offre néanmoins des enseignements précieux relatifs aux nombreuses expériences de luttes menées pour les droits humains et le droit à la ville ; à l'efficacité de l'usage de stratégies contentieuses, à l'image des protestations initiées par « *Muungano wa Wanavajiji* » et « *Abahlali base Mjondolo* » dans les cas du Kenya et de l'Afrique du Sud respectivement ; à la gestion par « *Action Internationale de Développement Intégral* » de la situation politique exceptionnellement tendue en Côte d'Ivoire, un pays où l'activisme est souvent récupéré par les intérêts politiques ; aux bénéfices et aux inconvénients du recours aux actions communautaires (plutôt qu'au lobbying) pour influencer la sphère politique, comme dans le cas de « *Shelter and Settlement Alternatives* » et de « *Dajopen Waste Management* ». Le chapitre met aussi en exergue la mission et les stratégies indispensables mises en œuvre par « *Women in Development and Environment (WorldWIDE Network)* », « *Human Settlements of Zambia* », « *Zimbabwe People's Land Rights Movement* » ; ou encore le travail exceptionnel réalisé par la plateforme universitaire et de recherche sur les questions urbaines « *Centre for Urbanism and Built Environment Studies* ». Ainsi, les conclusions de cette composante dressent le tableau d'une grande variété de situations – politiques, culturelles, géographiques et matérielles – à partir desquelles les acteurs locaux de l'habitat peuvent tirer des leçons quant à l'efficacité des différentes stratégies visant à influencer les politiques gouvernementales.

Région Amérique Latine

La composante régionale Amérique Latine a été lancée en juillet 2019, sous la supervision du bureau HIC-AL. En comparaison avec les deux autres composantes, la composante Amérique Latine s'attache à examiner tout autant le processus d'influence en amont sur les politiques, que leur mise en œuvre et leur préservation. Contrairement aux autres régions, elle s'intéresse à la chronologie de l'adoption des principaux textes législatifs dans les trois pays d'Amérique Latine, au regard de l'histoire et des perspectives institutionnelles des membres de HIC dans la région. Ainsi, l'analyse régionale est pondérée en fonction de la convergence entre l'existence de règlements, de conventions internationales, de mécanismes sociaux et de ressources financières d'une part, et de l'action de celles et ceux cherchant à influencer la sphère politique d'autre part.

Cette composante dépeint trois luttes spécifiques dans lesquelles la société civile a joué un rôle de premier plan pour l'adoption de lois en adéquation avec les droits humains, le droit à la ville, et la défense des groupes les plus vulnérables. C'est le cas de la **Loi pour un Accès Juste à l'Habitat de la Province de Buenos Aires**¹, en Argentine, promue par **Habitar Argentina** et le **Forum des Organisations pour la Terre, les Infrastructures et le Logement de la Province de Buenos Aires**² (FOTIVBA) ; la **Charte de la Ville de Mexico pour le Droit à la Ville**³ (CCMDC), promue par le **Mouvement Urbain Populaire** (MUP-CND), le **Bureau latino-américain de la Coalition Internationale de l'Habitat** (HIC-AL) et des membres de HIC tels que **COPEVI**, entre autres ; et le **Fonds de Développement Urbain** (FUNDURB) de la Municipalité de Sao Paulo, au Brésil, promu par plusieurs acteurs tels que le **Forum National pour la Réforme Urbaine**⁴ (FNRU) ou encore **l'Union pour le Logement Populaire**⁵ (UNIAO), également membre de HIC.

Région Europe

Prenant en considération les nombreuses victoires, très médiatisées, remportées par ceux et celles qui luttent au niveau local pour la défense des droits humains et du droit à la ville en Europe, la première partie de la composante européenne prend la forme d'une revue de

littérature. Cette revue fait ressortir les principales caractéristiques des stratégies de plaidoyer menées pour les droits humains et le droit à la ville, met en lumière les mouvements qui ont établi une relation de long terme avec les GL, et en particulier la Municipalité de Barcelone, et fournit une analyse des moyens par lesquels ces avancées ont été maintenues à travers le temps. Réalisée en collaboration avec des étudiants de troisième cycle de l'UoSUSP, cette section théorique est fondée sur la littérature académique et dite "grise", et fournit une base utile pour la collecte de données.

Le deuxième volet de la composante européenne consiste en une analyse plus approfondie des données collectées, en accordant une attention particulière à des études de cas issues de la revue de littérature : France (Paris), Espagne (Barcelone), et Allemagne (Berlin). L'étude de cas sur l'Espagne a été menée en collaboration avec David Hamou de l'*Observatori DESC*, membre de HIC. Il était chargé de mener une étude approfondie de la situation à Barcelone ainsi que des acteurs engagés dans la lutte pour les droits humains et le droit à la ville les plus pertinents, parmi lesquels on peut mentionner la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca*, le *Sindicat de Llogaters i llogateres* et la plateforme politique *Barcelona en Comú*, qui a remporté les élections municipales avec un programme fondé sur les droits humains. L'**AITEC**, membre de HIC en France, fut chargé de l'analyse de la situation en France, incluant les initiatives notables du membre de HIC **Droit au Logement**, du collectif **Jeudi Noir**, qui rassemble de manière organisée de jeunes étudiant-e-s en situation précaire, ainsi que du **MACAQ**, Mouvement d'Animation Culturelle et Artistique de Quartier. Le volet allemand a, pour sa part, été réalisé par le Secrétariat Général de HIC, qui a documenté un grand nombre d'actions menées par des collectifs divers et visant à garantir le droit humain à un logement digne, tels que *Kotti & Co*, *Bizim Kiez* et *Stadt von Unten*⁶.

Les Gouvernements Locaux pour les Droits Humains

Le chapitre final présente des méthodes efficaces visant à favoriser la coopération entre les gouvernements locaux et les acteurs locaux, et à démontrer l'efficacité des mesures de préservation et de promotion

¹ « Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires » en espagnol.

² « Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la provincia de Buenos Aires » en espagnol.

³ « Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad » en espagnol.

⁴ « Fórum Nacional de Reforma Urbana » en portugais.

⁵ « União por Moradia Popular » en portugais.

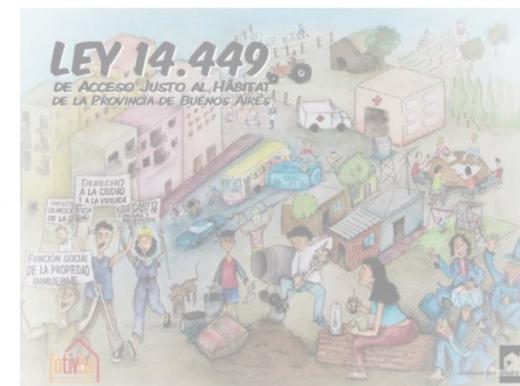
⁶ « La Ville vue d'en Bas », en français

des droits humains. Ce dernier chapitre identifie également les défis principaux auxquels les gouvernements locaux sont confrontés pour mener à bien cette tâche, et restitue une série de conclusions et de recommandations émanant des Nations Unies et des Gouvernements Locaux eux-mêmes, en collaboration avec la société civile.

Cette recherche ne met en lumière qu'une petite partie de l'effort considérable et continu des acteurs de la société civile pour influencer les politiques publiques vers la mise en œuvre des droits humains en lien à l'habitat et au droit à la ville. Il souligne également des synergies notables entre la société civile et les gouvernements locaux, et on peut espérer qu'il devienne une source d'inspiration pour reproduire ces stratégies et améliorer ce travail de collaboration. Cela est une opportunité, pour nous toutes et nous tous, mais aussi pour les nouvelles générations, de repenser notre monde et d'influencer les courants d'enseignement actuels, en faisant prévaloir les valeurs de collaboration plutôt que de compétitivité, le service du bien commun plutôt que le bénéfice de quelques-un-e-s, tout en s'attaquant aux causes profondes des inégalités et de l'injustice sociale.

Secrétariat Général de HIC

Afrique



Afrique

Francis E. Clay

La Coalition internationale de l'habitat, Secrétariat Général (HIC GS)

Préambule

Alors que la situation politique au niveau mondial est de plus en plus instable et incertaine, les gouvernements nationaux et locaux de par le monde se détournent de plus en plus de leurs devoirs et obligations visant à garantir le respect des droits de leurs citoyen-ne-s, qu'il s'agisse des droits sociaux, civils, collectifs ou coutumiers, jusqu'à parfois les ignorer complètement. Les victoires chèrement acquises par les mouvements citoyens et les organisations de la société civile dans les domaines de l'émancipation, de la libération et de la dignité humaine sont mises en péril. La colère des habitant-e-s des villes et agglomérations envers les réalités politiques, économiques et sociales est un terreau favorable à l'ascension des groupes qui promeuvent l'accumulation du profit et les conflits. À cette époque clé de l'histoire de l'humanité, il est essentiel de faire le point sur les stratégies employées pour faire progresser les droits à l'habitat à tous les niveaux, dans le but de renouveler et de redoubler nos efforts dans cette lutte.

Population	1950	1970	1990	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2050
Total population (thousands)	179 007	280 908	490 605	639 661	729 733	836 364	958 577	1 094 366	1 399 888	2 117 731
Median age (years) (a)	19.1	17.9	17.2	17.6	17.8	17.9	18.2	18.7	20.1	23.9
Population under age 15 (thousands)	74 701	123 882	223 190	283 507	321 079	365 969	413 860	460 344	546 359	702 977
Population aged 15-24 (thousands)	33 806	51 931	93 664	127 994	146 648	165 903	189 020	217 653	282 939	398 921
Population aged 25-64 (thousands)	64 706	96 684	158 905	208 922	240 676	280 264	327 707	383 484	524 056	914 438
Population aged 65+ (thousands)	5 793	8 411	14 846	19 239	21 330	24 227	27 991	32 885	46 535	101 395
Percentage of population under age 15	41.7	44.1	45.5	44.3	44.0	43.8	43.2	42.1	39.0	33.2
Percentage of population aged 15-24	18.9	18.5	19.1	20.0	20.1	19.8	19.7	19.9	20.2	18.8
Percentage of population aged 25-64	36.2	34.4	32.4	32.7	33.0	33.5	34.2	35.0	37.4	43.2
Percentage of population aged 65+	3.2	3.0	3.0	3.0	2.9	2.9	2.9	3.0	3.3	4.8

¹ Disponible sur https://population.un.org/wpp/Graphs/1_Demographic%20Profiles/Sub-Saharan%20Africa.pdf

Afrique subsaharienne. Projections statistiques de la population totale et population par âge

(Source: World Population Prospects 2019)¹

Ces phénomènes ont eu un impact particulièrement néfaste en Afrique subsaharienne, notamment sur l'accès des populations à la terre et à un logement adéquat. Pour se faire une idée des défis auxquels le continent est confronté aujourd'hui et dans un futur proche, il faut prendre en compte l'augmentation de la population estimée, qui devrait doubler d'ici à 2050. À cette date, le nombre de personnes âgées devrait tripler, et près de la moitié de la population sera en âge de travailler. Cela représente une ressource humaine considérable qui pourrait contribuer à améliorer les conditions de vie locales. Les organisations de la société civile ont cependant un rôle fondamental à jouer pour permettre de canaliser ce potentiel humain, et de garantir, pour toutes et pour tous, le respect de leurs droits humains en lien avec l'habitat. Dans le contexte actuel marqué par la pauvreté et les inégalités, il est en effet nécessaire de compenser les carences laissés par les États et le secteur privé dans la satisfaction des besoins fondamentaux des communautés. En mettant en lumière le travail et les stratégies d'un nombre important d'organisations et de collectifs africains, nous souhaitons montrer ici la grande diversité des solutions qui existent, et donner la possibilité à toutes et à tous de reproduire les expériences réussies et les bonnes pratiques.

Ce rapport a été réalisé par la Coalition Internationale pour l'Habitat (HIC), qui côtoie depuis plus de quarante ans l'histoire de la lutte pour la justice sociale et les droits humains en lien avec toutes les formes d'habitat. L'expertise et les connaissances de HIC reposent sur la diversité et l'ingéniosité du travail de ses membres de par le monde, relayées à travers son réseau de plus de 350 membres dont l'expérience est inestimable. Fort de cette diversité, ce rapport réunit et analyse les actions menées par un échantillon de 71 membres et partenaires de HIC dans la région africaine². Il explore la multitude de moyens par lesquels les membres de HIC tentent, et ont tenté par le passé, d'influencer la politique des gouvernements, en particulier celle des gouvernements locaux : leurs réussites, leurs échecs, les défis

² En 2017. HIC (2017) Rapport Annuel de HIC 2017 (Bureau de Coordination HIC, Barcelone)

et les opportunités qu'ils ont rencontrés ; et à travers cette analyse, en transmettant ces informations, le rapport entend être un outil à la disposition des défenseur-se-s des droits à l'habitat, pour soutenir leur action et renforcer leur capacité à faire avancer ces droits.



Réunion entre les membres de HIC et les communautés locales à Nairobi, Kenya
Source : Coalition Internationale de l'Habitat

En plus de s'inscrire comme l'un des objectifs du projet de recherche « Affirmer les Droits des Peuples à l'Habitat à Tous les Niveaux » (APHRAL), ce volet africain constitue également une marque de notre engagement chaleureux et opportun auprès de nos membres, partenaires et ami-e-s en Afrique. A travers ce rapport, nous avons cherché à faire entendre la voix de celles et ceux qui luttent pour les

droits à l'habitat. Ces luttes menées sur le continent l'ont souvent été au nom d'une volonté inébranlable de parvenir à un monde meilleur, tout en se heurtant fréquemment à des réponses hostiles, voire brutales. Nous espérons qu'en plus d'être utile à celles et ceux qui œuvrent à construire un futur progressiste, où chacun-e pourra vivre dans un habitat respectueux des droits humains, le processus de réalisation et de publication de ce rapport servira aussi à renforcer et renouveler notre engagement solidaire dans ces luttes.

Remerciements

Ce volet du projet de Recherche-Action de HIC « Affirmer les Droits des Peuples à l'Habitat à Tous les Niveaux » (APHRAL) est le fruit d'une collaboration entre les membres africains de HIC, le Secrétariat Général de HIC et les organisations ayant un lien fort, passé ou présent, avec HIC et ses missions. Nous exprimons toute notre gratitude aux dirigeant-e-s et aux membres d'organisations engagé-e-s dans la lutte pour les droits humains à l'habitat, le droit à la ville et le développement urbain et rural, et qui ont dégagé du temps pour contribuer à ce travail. APHRAL a été rendu possible grâce au soutien financier de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme (FPH), MISEREOR et la Fondation Ford.

I. Méthodologie et approche analytique

Introduction

Ce rapport analyse les stratégies mises en œuvre par les membres de HIC et les organisations qui interagissent régulièrement avec la Coalition, y compris notamment des Acteurs de la Société Civile (ASC), des Organisations de Mouvements Sociaux (OMS), et des Organisations Non-Gouvernementales (ONG), - ci-après désignés collectivement en tant que « Acteurs Locaux de l'Habitat » (ALH) - pour influencer sur les politiques menées par les Collectivités Locales (CL). Ce rapport se concentre plus particulièrement sur la région Africaine, en complément des analyses menées en parallèle sur l'Amérique Latine et l'Europe. Les termes de référence détaillés se trouvent en Annexe 1. En cherchant rester concis, le volet Africain de l'APHRAL entend répondre à la problématique de recherche suivante :

Comment les ALH peuvent-ils influencer au mieux les politiques gouvernementales, en particulier celles des CL, et quels enseignements les autres ALH peuvent-ils tirer de ces expériences pour les reproduire et améliorer leurs capacités en prévision d'actions futures ?

Ce rapport fourni une analyse basée sur une méthodologie et un cadre analytique développés en tenant bien compte des limites et spécificités de ce sujet de recherche : une complexité induite par l'analyse comparative de contextes géographiques, politiques et sociaux variés à travers l'Afrique d'une part, et l'existence d'une littérature académique/grise portant sur l'efficacité et la nature des stratégies employées par les ALH pour influencer les processus politiques d'autre part.

Ce rapport est structuré en trois sections. La section 1 consiste à introduire le rapport, et expliquer la méthodologie de la collecte et de l'analyse des données. La section 2 présente les données collectées, à travers des descriptions individuelles de chaque ALH, détaillant qui ils sont, quels sont leurs objectifs, le contexte dans lequel ils opèrent, les stratégies qu'ils emploient et les succès/défis auxquels ils sont confrontés. La section 3 contient l'analyse finale qui, à partir du cadre analytique, fait ressortir des leçons concrètes à destination des Établissements Publics de Formation (EPF), pour aller de l'avant.

Méthodologie

Cette étude est le fruit d'un travail de recherche qualitative principalement basé sur la littérature existante, l'équipe de recherche étant basée dans les bureaux du Secrétariat Général de HIC à Barcelone. La majorité des données utilisées pour répondre à la problématique de l'étude ont été recueillies lors d'entretiens avec des membres influent-e-s des organisations partenaires de HIC, dont les relations avec HIC remontent à plus ou moins longtemps. Les données issues des entretiens ont été complétées, dans la mesure du possible, par des documents et sources de données externes. Cela n'a cependant pas toujours été possible, notamment du fait de la non-accessibilité de certains documents au public.

Les personnes interrogées ont donné bénévolement de leur temps pour contribuer à cette étude, en répondant à un Appel à Participation publié sur le site internet du Secrétariat Général de HIC et diffusé par email. Une fois les premiers entretiens réalisés, des participant-e-s supplémentaires ont été convoqué-e-s pour obtenir un

échantillon de participant-e-s équilibré, que ça soit en termes de genre ou de langue, afin de garantir une représentativité des points de vue des hommes comme des femmes, des organisations anglophones comme francophones.

La plupart des participant-e-s potentiels invité-e-s à contribuer ont reçu une courte enquête, consultable en Annexe 2 de ce rapport, visant à les préparer pour l'entretien. Les entretiens ont tous duré entre 30 et 45 minutes. Le guide d'entretien est consultable en Annexe 3. Les entretiens, partiellement structurés, ont été enregistrés, et ont donné lieu à des transcriptions, ce qui a facilité le travail d'analyse ultérieur. Autant que possible, les données des entretiens ont été complétées par des sources additionnelles, afin d'étoffer les études de cas et les opinions discutées, et ne pas se reposer uniquement sur la véracité des opinions des personnes interrogées.

Approche Analytique

Parvenir à comprendre et surmonter les défis liés à la comparaison entre les stratégies des différents d'ALH en Afrique a été un point clé du processus de recherche-action. En plus de l'explication et de la justification détaillées de cette approche qui figurent en Annexe 4, cette section ci-dessous explique le cadre d'analyse utilisé, y compris la stratégie utilisée pour contourner les limites du sujet de recherche, et fournir une compréhension plus nuancée, fidèle aux réalités du terrain, des stratégies des ALH et de leur efficacité.

Un tel cadre d'analyse est particulièrement nécessaire pour cette étude du fait de la nature de la question, et de la base de données disponible qui rend difficile tout travail d'analyse croisée. Cela est dû à la diversité des ALH en question.

Les ALH dont il est question ici englobent à la fois des mouvements sociaux organisés autour d'une question administrative bien précise, des ONG nationales plus vastes spécialisées sur un éventail plus large de questions, des groupes de recherches, etc. Le travail d'analyse comparative est donc compliqué par le fait que des organisations de formes aussi différentes, avec des objectifs divergents, emploieront de fait des stratégies différentes, avec une efficacité variable, d'autant plus qu'elles exercent dans des contextes historiques, sociaux et politiques variés.

Il convient aussi de noter que ce cadre d'analyse a été choisi explicitement par rapport à d'autres approches traditionnelles

d'analyse des stratégies des ALH, qui tendent à avoir une vision plus macro, et à se focaliser sur les structures sociétales et politiques comme déterminants clés de la réussite d'une initiative, ou encore sur le rôle des idées et des identités culturelles dans les stratégies employées³. En cela, ces autres approches n'apporteraient que peu de réponses à notre problématique de recherche.

Points communs et divergences entre les ALH

Comme nous pouvons le voir dans la section 2, la présentation de chaque ALH comprend une description de ses missions et de son contexte, qui lui sont propres. Afin de tirer des conclusions générales, il est toutefois nécessaire d'identifier dans les grandes lignes des points de convergences et de divergences entre ces acteurs.

Du fait de la magnitude du sujet étudié, il est nécessaire de distinguer les différents angles pertinents pour évaluer l'efficacité de la stratégie des ALH. Ainsi, chaque ALH s'est vu attribuer des « mots-clés » qui les caractérisent, dans quatre grandes catégories. Cela a permis de mettre en lumière plus facilement les points de convergence et de divergence entre chaque ALH, et de réaliser une analyse comparative entre des organisations autrement caractérisées par des histoires, des politiques et des programmes complexes et divers.

Cette démarche n'a PAS pour objectif de classer les organisations en catégories bien définies, mais plutôt de permettre le travail d'analyse, et de tirer des conclusions générales à partir d'un échantillon aussi diversifié d'ALH.

Les catégories identifiées ici visent à mettre en lumière les points communs et les divergences relatifs à l'organisation interne des ALH d'une part – leurs objectifs, leur structure, les stratégies employées -, et à l'environnement dans lequel ils évoluent d'autre part – le contexte politique qui prévaut. Les « mots-clés », qui sont attribués dans des combinaisons variables, reflètent (sans les catégoriser de manière objectives) les ALH à partir des réponses fournies lors des entretiens.

³ Nulman, E. et Schlembach, R. (2017). "Advances in social movement theory since the global financial crisis" (Avancées de la théorie des mouvements sociaux depuis la crise financière mondiale) *European Journal of Social Theory* <https://doi.org/10.1177/1368431017714213> ; Edwards, G. (2014). *Social Movements and Protest (Protestations et Mouvements Sociaux)* Cambridge University Press ; pour une analyse précurseur de cette école de pensée, voir aussi Tarrow, S. (1998). *Power in Movement : Social Movements and Contentious Politics (Le pouvoir en mouvement*

Catégories et mots-clés attribués aux ALH

A full explanation of, and rationale behind, the categories and tags can be found in Annex 4. They are summarised below:

Contexte politique

Le gouvernement est-il *de manière générale* plutôt **réceptif** ou **non réceptif** aux contributions de la société civile ?

Le gouvernement est-il **Centralisé** au niveau national, ou **Décentralisé** au niveau local ?

Type de ALH

L'ALH est-il une **Organisation de mouvements sociaux**, une **ONG** ou un **Institut de recherche/éducation** ?

L'ALH agit-il à l'échelle **locale**, **nationale** ou **internationale** ?

Objectifs de l'ALH

L'ALH vise-t-elle à influencer les politiques relatives aux injustices **Politiques, sociales** ou **matérielles**, telles qu'elles sont définies dans l'Agenda pour le Droit à la Ville (R2CA), détaillé dans l'Encadré 3.

Stratégies des ALH

En se référant aux principaux courants de la théorie des mouvements sociaux⁴, l'ALH utilise-t-il des stratégies :

Contentieuses (manifestations, protestations publiques, pétitions, etc.),

Coopératives (collaboration et dialogue entre le gouvernement et les organisations, e.g. ateliers, forums de discussions, projets communs),

Populaires (provoquer le changement par le bas, à partir des communautés, pour influencer les politiques du gouvernement)

De grande échelle (en se servant de la sphère internationale pour influencer la politique gouvernementale, e.g. conférences internationales)

: les mouvements sociaux et la politique du contentieux) Cambridge University Press, New York.

⁴ Voir Tilly, C., and Tarrow, S. (2007). *Contentious Politics*. Oxford University Press, New York.; voir aussi Edwards, G. (2014). *Social Movements and Protest* Cambridge: Cambridge University Press, pour un aperçu des débats sur ces questions.

Il est important de rappeler que les catégorisations peuvent se superposer selon des configurations variables, qui reflètent la grande diversité des répertoires employés par les ALH. La section 2 de ce rapport présente les résultats de cette recherche, dans le cadre de la méthodologie décrite ci-dessus visant à répondre à la problématique de recherche.

II. Les Acteurs Locaux de l'Habitat

Cette section contient une présentation de chaque ALH, réalisée à partir d'entretiens et de ressources complémentaires. Les ALH y sont présentés à tour de rôle, dans des sections décrivant qui ils sont, ce qu'ils font, leurs stratégies, les organisations avec lesquelles ils travaillent, et enfin les succès et les défis qu'ils ont rencontrés.

Action Internationale de Développement Intégral (AIDI)



Type de ALH – ONG Nationale

Objectifs – Sociaux/Politiques

Contexte politique – Non réceptif/Décentralisé

Stratégies – Coopérative

Qu'est-ce que l'AIDI?

Action Internationale de Développement Intégral (ci-après AIDI) est un institut de recherche et plaidoyer de Côte d'Ivoire, fondé en 1994, et spécialisé sur le Développement Durable. L'AIDI est actif dans les domaines du renforcement de capacité, de la formation, de la recherche-action et du plaidoyer en faveur des réformes politiques dans les secteurs en lien avec la promotion d'un habitat juste et adéquat. L'AIDI est membre de HIC depuis 2015, et a participé à la préparation de la conférence Habitat III.

Action Internationale de Développement Intégral (AIDI) travaille dans l'objectif de pérenniser les changements qui constituent des progrès pour la population du pays, dans un contexte complexe post-guerre civile en Côte d'Ivoire. Edouard Yao, le Directeur de l'AIDI, a

mentionné la difficulté de coordonner l'action sur le terrain, et la nécessité de mener des initiatives à la fois locales et nationales⁵. C'est le cas pour beaucoup d'organisations engagées dans le plaidoyer sur les questions d'habitat, de foncier et de sa redistribution – ces questions étant des sujets délicats depuis la fin de la seconde guerre civile en Côte d'Ivoire, à l'origine de tensions ethniques et politiques⁶. L'AIDI fait donc preuve de prudence dans la mise en œuvre de stratégies pour influencer ces politiques.

Quelle est la stratégie de l'AIDI ?

D'après Edouard Yao, s'engager dans des activités de lobbying est un véritable défi en Côte d'Ivoire. Des actions telles que les protestations, les pétitions et même les campagnes de plaidoyer ont tendance à être rapidement politisées par les nombreuses factions politiques du pays, quitte parfois même à être déformées pour servir des intérêts ethniques. C'est pourquoi l'AIDI utilise la plupart du temps une approche indirecte, basée sur l'éducation du public par des canaux divers, parmi lesquels :

- La recherche-action est particulièrement bien adaptée à la diversité des sujets en lien avec l'habitat, et permet à l'AIDI d'influencer les politiques gouvernementales tout en permettant la création de projets dont le rendement a été démontré. D'après Edouard Yao :

« Les gouvernements sont constamment à la recherche de politiques et de programmes dont l'efficacité en termes de coût est prouvée. »

⁵ Voir PNUD (2011) The Conflict in Cote d'Ivoire and its Effect on West African Countries: A Perspective from the Ground (Le conflit en Côte d'Ivoire et ses effets sur les pays d'Afrique de l'Ouest : une perspective de terrain) PNUD, Genève. <https://www.undp.org/content/dam/rba/docs/Issue%20Briefs/The%20Conflict%20in%20Cote%20d'Ivoire%20et%20its%20Effet%20sur%20Ouest%20Africain%20Pays%20a%20Perspective%20de%20le%20Ground.pdf>

Pour une analyse des causes des crises politiques en Côte d'Ivoire depuis le nouveau millénaire et jusqu'en 2011, voir Torrent, L. et I. Potokar (2013) d'Ivoire: International response and origins of the conflict (Côte d'Ivoire : réponse internationale et origines du conflit). United Explanations, <http://www.unitedexplanations.org/2011/04/04/international-response-to-the-current-situation-in-cote-divoire-and-the-origins-of-the-conflict/>; Voir Al Jazeera (2011) Timeline : Côte d'Ivoire <https://www.aljazeera.com/news/africa/2010/12/2010121971745317811.html> pour un

La recherche-action permet de déceler et de mettre en lumière des problèmes, mais aussi d'attirer l'attention du gouvernement sur des solutions concrètes à sa disposition. Cela rend plus aisé l'adoption politique de tels ou tels programmes.

- Programmes pour la jeunesse – Le chômage des jeunes est extrêmement élevé en Côte d'Ivoire, et les programmes pour la jeunesse sont considérés comme de première importance pour renforcer le sentiment de cohésion au sein de la communauté, et garantir la participation des jeunes à des activités enrichissantes⁷. En outre, ces programmes peuvent aussi servir à surmonter les défis politiques rencontrés par les activistes en Côte d'Ivoire.

L'AIDI forme des leaders communautaires, en particulier des jeunes femmes, tout en travaillant avec le gouvernement et les instituts de recherche sur des sujets spécifiques, principalement du plaidoyer, pour faire passer des réformes dans les secteurs de l'assainissement, du changement climatique, de la responsabilité sociale des entreprises, etc. Ainsi, les programmes de l'AIDI pour la jeunesse servent à promouvoir le changement social en format les décideur-se-s futur-e-s. Cette approche de long terme, si elle ne confère pas aux problèmes une visibilité immédiate, entend fournir aux communautés des dirigeant-e-s futures formés, et informés, porteurs de solutions concrètes en matière de droits écologiques, sociaux et environnementaux.

- Ateliers et forums publics – La tenue d'ateliers et de forums publics visant à sensibiliser les communautés sont d'excellent moyens d'influencer les politiques, en particulier dans le contexte politique complexe de Côte d'Ivoire. Ils ont un impact subtil sur le long terme, en attisant l'intérêt de la population pour les questions d'habitat, et

résumé succinct des événements qui ont précédé et qui ont eu lieu pendant les deux guerres civiles.

⁶ Voir par exemple : Human Rights Watch (2013) "That Land is My Family's Wealth": Addressing Land Dispossession after Cote d'Ivoire's Post-Election Conflict (« Cette terre est la richesse de ma famille ») : Aborder la question de la dépossession des terres après le conflit post-électoral en Côte d'Ivoire) <https://www.hrw.org/report/2013/10/09/land-my-familys-wealth/addressing-land-dispossession-after-cote-divoires-post>

⁷ Voir OCDE (2019) Key Issues Affecting Youth in Cote d'Ivoire (Les Principaux Défis pour les Jeunes en Côte d'Ivoire) <https://www.oecd.org/countries/cotedivoire/youth-issues-in-cote-ivoire.htm>

permettent de débattre de sujets tels que l'assainissement dans les établissements humains. Ces forums et ateliers peuvent aussi servir d'opérations de communication, en invitant la presse et les décideur-se-s politiques à y participer.

En réunissant des professionnel-le-s du secteur public, des représentant-e-s politiques et, surtout, la presse, les décideur-se-s s'exposent à un niveau de responsabilité publique. Le fait de ne pas prendre en compte ce qui se dit dans ces ateliers peut faire l'objet de gros titres défavorables dans les journaux, ce qui peut ensuite exercer une pression supplémentaire sur les décideur-se-s pour agir en conséquence. En effet, les questions et les solutions abordées pendant les ateliers sont le reflet des sujets discutés dans les communautés ; ignorer ces questions donne ainsi l'impression que les politiques ne sont pas « proches » de leurs électeur-ric-e-s.

Partenaires et alliances de l'AIDI

L'AIDI attache de l'importance aux partenariats avec d'autres organisations, que ça soit directement par le biais de projets individuels, ou sous un format plus pérenne, à travers l'adhésion à des réseaux régionaux et internationaux. Ces réseaux présentent des atouts variés : par exemple, à travers la collaboration avec LEAD International et le Centre pour le Développement Durable (Center for Sustainable Development), l'AIDI peut renforcer et partager ses connaissances en matière de formation au leadership ; grâce à sa participation au Programme Afrique Francophone, basé à Dakar, l'AIDI renforce ses capacités et la légitimité de ses programmes pour la jeunesse⁸.

D'un autre côté, la participation de l'AIDI au sein de HIC lui permet de s'engager sur des questions liées aux communautés visées par ses programmes : les droits humains attachés aux établissements informels, l'accès à l'éducation, l'assainissement et aux autres risques environnementaux qui constituent autant de violations d'un habitat respectueux des Droits Humains. La participation aux réseaux fournit une expérience enrichissante en termes d'échanges de connaissances, et ouvre de nouvelles perspectives pour influencer les politiques gouvernementales. En outre, cette participation contribue

à légitimer l'organisation, ce qui est crucial dans un pays où il y a un fort risque d'interférence de la classe politique dans les mouvements sociaux et les activités de plaidoyer. Grâce à ses connexions internationales, l'AIDI dispose de partenaires et d'une crédibilité qui garantissent son indépendance vis-à-vis de toute influence politique.

À travers la participation de l'AIDI à HIC, on observe également une plus grande reconnaissance des dimensions sociales et politiques du développement durable. Les initiatives purement matérielles ne suffiront pas pour changer les structures qui ont donné lieu à des pratiques d'exploitation industrielle et sociale. Un leadership politique doit aussi être instauré pour faire prévaloir un Habitat des Droits Humains dans le pays.

Quels sont les succès/défis rencontrés par l'AIDI ?

Les ateliers et les forums, tout en mettant en lumière les problèmes du pays, ont également des effets sur le long terme en termes de politique locale et nationale. Par exemple, dans le quartier informel de Washington, des initiatives gouvernementales visant à reloger des habitants avaient complètement négligé la question de leurs moyens de subsistance ; l'AIDI a organisé un atelier sur ce sujet, auquel ont été conviés les principaux médias et autorités gouvernementales, ce qui a permis d'approfondir la discussion sur cette politique. Les politiques de relogement sont un enjeu complexe, et coûteux pour les autorités locales et nationales, et il est néanmoins peu probable qu'un seul atelier conduise à la remettre complètement en question.

Les gouvernements locaux et nationaux doivent néanmoins être conscients, même si indirectement, qu'ignorer les leçons tirées de ces ateliers et ne pas leur donner suite continuera à générer de la mauvaise publicité dans les médias. Cela dit, cette approche ne réussit pas toujours, comme l'a souligné Edouard,

« Les hommes et les femmes politiques viennent, hochent la tête en signe d'approbation, et puis ils retournent dans leurs bureaux, convaincu-e-s d'en avoir fait assez. »

L'AIDI a acquis une renommée internationale grâce à son travail pour la formation des jeunes, mais il reste à voir dans quelle mesure il réussit à influencer les politiques du gouvernement. Sa stratégie est une

⁸ Pour plus d'informations sur le Centre pour le Développement Durable, voir <https://csd-i.org/paises-orgs-proyectos-miembros/> ; pour LEAD voir <https://lead-international.com/>

stratégie de changement sur le long terme, dont les effets se feront sentir dans une génération. Toutefois, cette stratégie s'inscrit dans un processus de transformations mondial, avec des jeunes qui jouent de plus en plus un rôle de premier plan dans la gestion des questions urbaines contemporaines, notamment celles liées à la durabilité et à l'environnement.

L'AIDI rencontre plus de succès en matière d'influence sur les politiques sur le moyen et long terme. L'AIDI adopte en effet une stratégie non conflictuelle et très largement coopérative. En mettant l'accent sur le changement social et politique, l'AIDI manifeste sa volonté de provoquer un changement structurel orienté vers la durabilité et le respect des droits humains. Ses initiatives donnent aux communautés et aux décideur-se-s les moyens de tirer parti de la mise en œuvre de politiques plus progressistes et plus efficaces, au bénéfice des populations urbaines les plus pauvres. La participation de l'AIDI aux réseaux internationaux est, en outre, stratégique car elle lui procure une crédibilité et des sources d'informations utiles pour son travail, sans mettre à mal son indépendance.

Centre d'Études sur l'Urbanisme et l'Environnement Bâti
(Centre for Urbanism and Built Environment Studies) (CUBES)



Type de ALH – Établissements Publics de Formation (EPF) Régional

Objectifs – Politiques/Sociaux

Contexte politique – N/A

Stratégies – Coopérative/Grande échelle

Qu'est-ce que CUBES ?

Le Centre d'Études sur l'Urbanisme et l'Environnement Bâti (Centre for Urbanism and Built Environment Studies - CUBES) est une structure universitaire et de recherche sur les questions urbaines, d'apprentissage et de participation citoyenne, située au sein de l'École d'Architecture et de Planification de l'Université de Wits, en Afrique du Sud. CUBES s'intéresse dans ses recherches à la façon dont les caractéristiques physiques des villes, les environnements bâtis à différentes échelles, l'accès aux biens et aux espaces urbains, et les conflits qui peuvent survenir entre les systèmes physiques et politiques de la ville ont un impact sur les citoyen-ne-s urbain-e-s et les personnes marginalisées.

CUBES prône le fait de porter un regard critique sur les plans d'aménagement et les pratiques architecturales existantes. À travers les efforts de recherches menés par l'université sur la fabrique de la ville, CUBES a acquis une certaine réputation dans des secteurs tels que le logement, l'informalité, et la gouvernance urbaine. En adoptant une posture critique, CUBES cherche à générer des

transformations de par la recherche, que ça soit au travers du discours académique ou par la formation des étudiant-e-s⁹.

Quelles sont ses stratégies ?

CUBES ne cherche pas à influencer directement la politique menée par les gouvernements locaux en tant que telle. Contrairement aux autres ALH cités dans ce rapport, CUBES est avant tout un Établissements Publics de Formation (EPF), et non une Organisation Non-Gouvernementale (ONG) ni une Organisation de Mouvements Sociaux (OMS), qui tendent toutes deux plutôt à résoudre un problème spécifique dans une zone locale ou régionale. Néanmoins, une grande partie du travail de CUBES est axée sur des questions sociales, telles que les violations des droits humains et les établissements informels, entre autres.

Ainsi, les moyens d'influence de CUBES sur les politiques gouvernementales peuvent se résumer en trois points. Premièrement, et bien que ça ne soit pas sa stratégie première, CUBES adopte ponctuellement une position militante sur des questions considérées comme importantes par le corps enseignant. Par exemple, CUBES a pris position publiquement contre l'expulsion par l'État sud-africain des vendeurs de rue informels hors de leurs zones de travail. Les professeur-e-s membres du CUBES ont tendance à partager la même vision du monde : sans s'accorder sur un programme politique détaillé, ils soutiennent une vision progressiste de l'amélioration des établissements informels et d'autres questions, ce qui permet à CUBES d'adopter une position « officielle » lors de débats publics. Cette prise de position peut prendre la forme de déclarations ou de réunions avec des fonctionnaires, à la différence d'autres formes comme plus militantes comme les protestations.

La deuxième stratégie de CUBES réside dans la production de contenu académique. Cela concerne les recherches menées sur la politique gouvernementale, sur l'efficacité et les impacts des politiques existantes, ou encore sur les thèmes concernés par ces

⁹ Voir le site internet de CUBES : <https://www.wits.ac.za/cubes/>

¹⁰ Voir par exemple: Charlton, S., & Meth, P. J. (2017). Lived experiences of state housing in South Africa's cities: Johannesburg and Durban (Expériences vécues de logements publics dans les villes d'Afrique du Sud : Johannesburg et Durban). dans Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa 93. pp. 91-115 ; et Lemanski, C. Charlton, S. & Meth, P. (2017). *Living in state housing: expectations, contradictions and consequences* (Vivre dans un logement public : attentes, contradictions et

politiques. Par exemple, ces dernières années, CUBES a publié des articles académiques sur les conditions de vie dans l'habitat public en Afrique du Sud. Ces travaux ont ensuite servi à alimenter les débats politiques, en apportant un regard critique et progressiste¹⁰. Ils ont aussi mis en lumière, en faisant entendre leurs voix, les problèmes et les défis auxquels sont confrontées les populations les plus marginalisées, et en particulier celles en situation informelle, qui rencontrent de grandes difficultés liées à leur manque de statuts officiels, et à la nature de leurs moyens de subsistance. Ces recherches constituent un lien précieux entre ces communautés et les cercles politiques, qui sont surtout tenus dans leur pratique de la gouvernance de respecter les intérêts politiques et ceux de leurs donateurs ; l'indépendance du milieu universitaire est fondamentale pour influencer ces débats.

Enfin, à travers ses activités pédagogiques, CUBES cherche à faire en sorte que les étudiant-e-s soient à l'écoute de la parole des populations locales et marginalisées. Par exemple, le programme d'études de CUBES comprend des « Ateliers de la Ville », dans le cadre desquels les étudiant-e-s sont amené-e-s à participer à des ateliers, des missions et des forums aux côtés des populations locales dans les zones défavorisées¹¹. Outre les bénéfices générés par les missions sur le terrain, ces approches pédagogiques permettent aux étudiant-e-s de terminer leur cursus avec une meilleure compréhension de disciplines telles que la planification urbaine, souvent enseignée en termes juridique et dogmatique, alors que les professions dans les secteurs sociaux et politiques demandent un regard intrinsèquement critique et progressiste. Ces futur-e-s professionnel-le-s intègrent ainsi à leur tour le débat politique.

Partenaires et alliances de CUBES

Bien que basé au sein de l'Université de Wits, CUBES réalise une grande partie de son travail en collaboration et en réseau avec d'autres EPF et ALH africains. Le corps enseignant membre de CUBES

consequences). Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa, 93(1), 1-12. Voir les publications de CUBES, 2017 : <https://www.wits.ac.za/cubes/publications/>

¹¹ Bénéit-Gbaffou, C. S. Charlton, S. Didier, K. Dörmann (eds.) (2019). *Politics and Community-Based Research: Perspectives from Yeoville Studio, Johannesburgo* (Politique et recherche communautaire : Perspectives du Studio Yeoville, Johannesburg). Presses Universitaires de Witz, Johannesburg.

entretient avec HIC une relation de longue date ; la Docteure Marie Huchzermeyer en particulier, professeure d'architecture et d'urbanisme, et Directrice de CUBES entre 2015 et 2017, a participé aux luttes menées par HIC et ses partenaires, tels que l'Abahlali baseMjondolo (AbM), ainsi qu'à des campagnes plus larges portant sur l'insertion des droits humains dans les politiques urbaines, et la promulgation du droit à la ville.

CUBES est membre de HIC et de la Plateforme Globale pour le Droit à la Ville, ainsi que de réseaux académiques tels que Urban-Lab+, l'Initiative Africaine de Recherche Urbaine (African Urban Research Initiative – AURI), et le Centre Africain pour les Villes (African Centre for Cities).¹²¹³ La participation à ces réseaux ouvre de nouvelles voies pour les recherches futures, tout en s'inscrivant en phase avec les luttes menées à l'international pour les droits humains en lien à l'habitat et le droit à la ville.

Il est important de noter que Marie Huchzermeyer a apporté son soutien aux luttes menées par l'AbM alors que ses membres étaient victimes de violences¹⁴. Bien que ses contributions à la nature et à la mémoire institutionnelle de CUBES soient notables, de même que ses convictions, ses objectifs et sa loyauté, ces actions témoignent cependant peu de la capacité de CUBES à agir directement en tant qu'ALH. En outre, le travail mené par CUBES doit être jugé dans sa globalité, et non en fonction des membres qui le composent.

Quels sont les succès/défis rencontrés par CUBES ?

De manière générale, étant donné ses ressources humaine et financières limitées, CUBES est confronté à de nombreux défis pour influencer directement la sphère politique. La force motrice de CUBES réside peut-être dans son activité de formation de professionnel-le-s, de fonctionnaires et même de politicien-ne-s, qui permet ensuite de lui assurer une écoute amicale et favorable sur les questions qu'il soulève. Les initiatives telles que les « Ateliers de la Ville » permettent de transmettre aux étudiant-e-s des enseignements progressistes. Cela dit, d'autres initiatives n'ont eu qu'un écho limité auprès des politiques – par exemple, une initiative pilote pour l'amélioration des quartiers informel, qui impliquait des enseignant-e-s membres de

¹² <http://www.turning-tables.it/urban-lab/>

¹³ <https://www.africancentreforcities.net/programme/knowledge-networks/african-urban-research-initiative/>

CUBES, a été refusée. On peut ainsi considérer que CUBES a un impact sur le long terme de par son travail pédagogique, mais un impact politique direct plus limité sur le court terme.

¹⁴ Pour en savoir plus sur ce sujet, se référer au Documentaire « Dear Mandela »: *Un film sur l'absence de liberté. Un résumé est disponible ici* : Sacks, J. (2012) Dear mandela: A film about unfreedom.' *Mail&Guardian* <https://mg.co.za/article/2012-05-14-a-film-about-unfreedom>

Groupe Dajopen de Gestion des Déchets (Dajopen Waste Management) (DWM)



Type de ALH – ONG Locale

Objectifs –Matériels

Contexte politique – Réceptif/Décentralisé

Stratégies – Coopérative/Populaire

Qu'est-ce que le DWM ?

Le groupe Dajopen de Gestion des Déchets (Dajopen Waste Management - DWM) est une organisation de la société civile kenyane, active principalement à Kitale (Kenya), et qui œuvre pour promouvoir une gestion durable des déchets dans les zones urbaines et périurbaines. DWM travaille avec les communautés locales pour transformer les déchets et les résidus et les recycler en divers produits et outils, dans le but d'infléchir sur les pratiques agricoles, d'élevage et de gestion des déchets. DWM œuvre également à sensibiliser et à former ces mêmes communautés à des pratiques de gestion durable des déchets, et fait pression sur les gouvernements locaux et nationaux pour qu'ils appuient et adoptent eux-mêmes ces techniques.

DWM a été récompensé par de nombreux prix d'organismes nationaux et internationaux, tels que le Prix International de Dubaï pour les Meilleures Pratiques Environnementales (2010), le 2nd prix du National Environment Trust FUND Kenya (Fond National pour

¹⁵ <https://world-habitat.org/fr/les-prix-mondiaux-de-lhabitat/vainqueurs-et-finalistes/projet-dajopen-de-gestion-des-dechets/>

¹⁶ <https://www.urbangateway.org/document/dajopen-waste-management>

¹⁷ <https://www.facebook.com/NETFUNDkenya/posts/dajopen-waste-management-winner-of-the-2nd-prize-in-the-community-based-enterpri/787145808009437/>

l'Environnement), dans la catégorie des Entreprises Communautaires (2014). DWM figurait aussi parmi les finalistes des Prix Mondiaux de l'Habitat en 2012¹⁵¹⁶¹⁷. En 2019, le DWM a aussi été récompensé par l'Atlas des Utopies des Villes Transformatrices, une initiative cherchant à recenser, à l'échelle mondiale, des expériences innovantes visant à résoudre les défis urbains les plus urgents – dans le cas du DWM, le développement durable et la gestion communautaire¹⁸.

Quels sont ses stratégies ?

Influencer la politique menée par les gouvernements locaux n'est pas l'objectif premier de DWM. Au lieu de chercher à changer les politiques, ses pratiques se concentrent plutôt sur des interventions directes et le renforcement de capacité dans les communautés. Néanmoins, DWM contribue à influencer les politiques de deux manières :

- Par la sensibilisation, au niveau national et international, à des pratiques durables de protection de l'environnement et de gestion de déchets. Cette sensibilisation s'opère par divers canaux, tels que la présence et la participation de DWM à des forums régionaux et internationaux pertinents, et à des ateliers communautaires au niveau local.
- En menant des actions de lobbying auprès du gouvernement, par le biais de séminaires ou de communications politiques. Ces actions interviennent souvent à l'invitation du gouvernement kenyan, et ont été rendues possibles grâce à la renommée de DWM à l'international du fait de la qualité de son travail.

Partenaires et alliances de DWM

Pour promouvoir son travail, DWM fait largement appel à ses connexions régionales et internationales ; les liens entre son action communautaire au niveau local et les efforts réalisés aux niveaux régional et international sont au cœur de son travail de plaidoyer. Grâce à sa participation à de nombreux prix, salons et conférences internationales et régionales, DWM a reçu une attention considérable au niveau mondial, ce qui l'a amené à être conviée par le

¹⁸ <https://www.hic-net.org/fr/two-hic-members-winners-of-2019-transformative-cities-peoples-choice-award/>

gouvernement local de Kitale et le gouvernement national du Kenya à participer à des débats sur les politiques publiques. David Ngige est en outre un membre actif du réseau HIC ; il participe aux réunions en présentiel et en virtuel, et est en contact régulier avec les membres de HIC dans la région.

Quels sont les succès/défis rencontrés par DWM ?

Les actions menées par le DMW directement dans les communautés ont rencontré un grand succès. Par exemple, en 2012, il était estimé que 95 % des 21 000 participants aux activités du DWM avaient changé leurs pratiques de gestion des déchets¹⁹ ; La reconnaissance du DMW à l'international est, en soi, une réalisation remarquable, qui a pour effet de renforcer sa crédibilité et d'attirer l'attention au niveau national et international sur les problèmes rencontrés par ces communautés, et les solutions possibles. Cette crédibilité influence à son tour l'action du gouvernement kenyan, surtout au niveau de l'État, en le poussant à adopter les politiques et les approches préconisées par le DWM.

Cependant, David Ngige a évoqué une très grande frustration vis-à-vis des engagements des gouvernements locaux et nationaux, en dénonçant notamment un manque d'expertise technique à des postes clés du gouvernement et de l'administration, dans les domaines de l'agriculture et de la gestion des déchets ; il déplore aussi un abandon des promesses faite en matières de réunions et de collaboration. Malgré cela, DMW a réussi à se faire entendre pour obtenir des fonds publics en vue de projets futurs dont les coûts étaient prohibitifs, portant en particulier sur de la recherche sur les produits chimiques. Ainsi, si DMW et le gouvernement national ont noué une relation partenariale, le développement de ce partenariat prend du temps. Concernant les gouvernements locaux, ceux-ci sont plus difficiles à impliquer et à influencer. D'ailleurs, l'absence d'interventions municipales dans les zones urbaines pourrait bien être l'une des raisons pour lesquelles le travail accompli par DWM est si important pour les communautés qui en bénéficient.

¹⁹ Voir <https://world-habitat.org/fr/les-prix-mondiaux-de-lhabitat/vainqueurs-et-finalistes/projet-dajopen-de-gestion-des-dechets/>

²⁰ Turner, B. y A. Maskrey (1988). 'Human Settlements of Zambia' (Établissements Humains de Zambia), dans Turner, B. (ed.) Building

Établissements Humains de Zambie (Human Settlements of Zambia) (HSZ)



Type de ALH – ONG Nationale

Objectifs – Matériels

Contexte politique – Réceptif/Décentralisé

Stratégies – Coopérative

Qu'est-ce que le HSZ ?

Établissements Humains de Zambie (Human Settlements of Zambia – HSZ) est une ONG nationale zambienne ; elle a été fondée en 1982, lors de la prise de pouvoir par la population locale d'une organisation du mouvement quaker, auparavant dirigée par des américains. Avant-cela, les racines de HSZ remontaient à 1953, soit avant l'indépendance du pays²⁰. Aujourd'hui, HSZ œuvre dans cinq provinces du pays : Lasaka, Copper Field, la Province Centrale, la Province de Muchinga, et la Province du Sud. Sa mission consiste de manière générale à améliorer les conditions matérielles des personnes vivant dans les zones péri-urbaines de Zambie, et amorcer la transition entre une économie basée principalement sur l'extraction de cuivre, vers une économie avec des sources de revenus plus diversifiés. Le travail de HSZ est varié, allant de l'assistance dans la gestion des processus administratifs et bureaucratiques, à la construction de cliniques, la rénovation de logements, en passant par l'octroi de micro-crédit à des commerçant-e-s²¹. HSZ travaille en collaboration

Community: A Third World Case Book (Bâtir une Communauté: Exemples du Tiers Monde). Building Community Books, Londres.

²¹ Mulenga, C. (2003). *Understanding Slums: Case Studies for the Global Report on Human Settlements 2003*. Le Cas de Lusaka, Zambie. Université de Zambie, Lusaka.

étroite avec les gouvernements locaux en Zambie, et notamment les conseils.

Quels sont ses stratégies ?

Les missions de HSZ concernent en priorité la fourniture directe de contributions matérielles et de services aux communautés, dans le but de veiller à la bonne mise en œuvre des politiques existantes. Viktor Kwanga est conscient qu'il existe dans certaines lois et politiques nationales des lacunes importantes, en particulier la loi foncière, qu'il considère comme « poreuse », et en contradiction avec les pratiques foncières coutumières reconnues juridiquement. Toutefois, HSZ n'entend pas directement faire changer cette situation, mais plutôt venir pallier des carences politiques bien visibles :

« En encourageant les populations à se conformer aux lois (existantes) et aux ressources disponibles... nous aidons ces personnes à acquérir un certain statut, auquel ils ne pourraient accéder sans argent ».

Dans ce sens, on peut dire que HSZ œuvre à renforcer les droits et les politiques d'accès à la terre et aux services. Ses stratégies sont les suivantes :

○ Participation communautaire : HSZ utilise une « approche participative élaborée » afin d'identifier les besoins de la communauté. Viktor décrit le travail de HSZ dans la conduite d'interventions matérielle comme celui d'un facilitateur :

« En réalité, nous ne lançons pas les projets nous-mêmes, nous nous contentons d'interagir, de faciliter les échanges et de capitaliser sur leurs connaissances (des communautés) – ils et elles connaissent leur situation bien mieux que nous ».

Grâce aux relations étroites qu'il entretient avec les gouvernements locaux zambiens, en particulier le conseil municipal de Lusaka, HSZ a la capacité d'attirer l'attention du gouvernement sur des domaines qui posent problème, en espérant pouvoir trouver des solutions concrètes et réalisables – par exemple, HSE a reçu un financement pour construire des cliniques, après qu'une carence ait été identifiée en matière de service. Cela démontre la capacité de HSZ à attirer régulièrement, bien qu'indirectement, l'attention sur les lacunes des politiques du gouvernement en lien avec l'habitat.

○ Collaboration avec le gouvernement : HSZ entretient une relation ancienne et étroite avec le gouvernement, en tant que client ou partenaire ; comme le prouvent nombre d'interventions où ils travaillent conjointement de manière efficace. C'est particulièrement le cas avec le Conseil Municipal de Lusaka, et le Ministère du Logement. Ainsi, dans les années 1990, HSZ a été un partenaire clé dans la conception et la mise en œuvre de programmes de rénovation d'établissements humains – on peut même dire que HSZ a aidé au façonnement de la politique locale. HSZ a fondé sa renommée sur sa proximité avec les populations et leurs besoins, et le gouvernement le considère ainsi comme un allié pour mieux connaître les besoins et les attentes de la communauté.

Cela permet à HSZ d'influer directement sur la mise en œuvre des politiques locales. À titre d'exemple, lorsqu'il a été sollicité pour construire des marchés, HSZ a répondu à la demande tout en introduisant des mécanismes de participation des femmes et des jeunes, et en faisant attention à adapter les équipements à leurs besoins. Cela a été possible grâce à une participation massive de la communauté, depuis l'étape de conception du projet - d'identification des besoins, de planification du projet -, et en impliquant ensuite la communauté dans le travail de construction là où c'était possible, à l'exception des travaux très qualifiés pour lesquels les compétences manquaient (médecine, ingénierie). La liberté dont jouit HSZ dans la mise en œuvre des projets confère aux communautés locales une véritable influence sur la façon dont la politique gouvernementale est menée dans certains domaines.

Partenaires et alliances de HSZ

HSZ aspire à travailler avec des organisations qui partagent les mêmes idées, au niveau national et international, ainsi qu'avec le gouvernement. HSZ fait aussi régulièrement appel à des bénévoles locaux-les, des groupes communautaires, des architectes, entre autres expert-e-s ; les bénévoles et les groupes communautaires participent à la grande majorité du travail réalisé par HSZ, qui dispose en plus de cela d'une petite équipe d'employés fixes. Au niveau international, HSZ a collaboré avec ONU-Habitat, notamment dans le cadre de ses programmes de rénovation des établissements humains. Ces partenariats reposent sur une relation de collaboration, et une coopération directe dans la conception et la mise en œuvre des projets, ce qui contribue aussi à renforcer les capacités de HSZ.

Quels sont les succès/défis rencontrés par HSZ ?

Les prestations dites « matérielles » de HSE incluent des services allant de la construction de cliniques à de l'assistance de nombreuses communautés de Zambie pour remplir des procédures administratives liées au foncier et aux sources de revenus. Cependant, en termes d'influence politique, le rôle d'HSZ est essentiellement collaboratif ; son travail consiste à mettre en œuvre des projets, par exemple de rénovation de logements, plutôt que sur une incidence politique manifeste.

Dans le cadre de ses missions, HSZ dispose d'une certaine liberté dans l'exécution de ses projets du fait de sa relation historiques avec les Conseils principaux, et choisit de le faire en impliquant au maximum les communautés ; les bénéficiaires font partie intégrante du façonnement et de l'exécution du projet. Ainsi, cela permet aux communautés d'influencer la manière dont les politiques relatives aux questions d'habitat sont menées – sur l'accès à la terre et aux services –, et garantit un profond exercice de la démocratie sur des thèmes politiques.

Bien qu'HSZ travaille avec le gouvernement sur la mise en œuvre de politiques, son influence « transformatrice » sur ces politiques est moins manifeste. Sa collaboration est précieuse quand il s'agit d'établir les modalités des projets d'amélioration de l'habitat, mais son influence reste limitée en termes de transformation des mécanismes de propriété foncière, et d'autres défis importants rencontrés par la politique de l'habitat en Zambie.

En outre, la stratégie employée repose en grande partie sur la durée des interventions, et les relations entre HSZ et les différentes institutions de Zambie. Cela peut être interprété à la fois comme une force et un défi en termes d'influence sur les politiques : d'une part, cela augmente la probabilité que les organismes compétents écoutent les contributions de HSZ, mais d'autre part, des approches trop radicales ou critiques peuvent altérer cette relation.

L'alliance des enfants
(Muungano wa Wanavijiji) (MwW)

MUUNGANO
wa wanavijiji

Type de ALH – Organisation de Mouvements Sociaux (OMS) Nationale

Objectifs – Politiques/Matériels/Sociaux

Contexte politique – Réceptif/Décentralisé

Stratégies – Coopérative/Contentieuse/Populaire/De grande échelle

Qu'est-ce que le MwW ?

L'alliance des enfants (en swahili, Muungano wa Wanavijiji - MwW) est un mouvement social kenyan qui a émergé en 1996 à Nairobi, suite à une série de menaces d'expulsions envers les vendeur-se-s du marché de Toi. MwW est active au niveau national en luttant pour les droits des personnes vivant dans des établissements informels. Elle œuvre dans des domaines divers, incluant la lutte contre les expulsions abusives, le plaidoyer en faveur d'une réforme juridique des droits fonciers et de la sécurité foncière, et la promotion de la cohésion sociale et du bien-être au sein des communautés. Ezekiel Rema, président de Muungano wa Wanavijiji depuis 2009, a ainsi déclaré que MwW :

« défend le droit à la ville de tou-te-s les citoyen-ne-s sans aucune forme de discrimination ».

Quelles sont ses stratégies ?

La stratégie de MwW pour influencer la politique gouvernementale se compose de trois volets, visant à apportant des changements au niveau local et national :

- Montrer l'exemple sur le terrain, à travers des projets communautaires, soit indépendamment, soit en partenariat avec des entités privées ou les collectivités locales concernées, afin de développer des bonnes pratiques dans des secteurs comme le logement ou la fourniture de services. MwW cherche ainsi à influencer les politiques en fournissant aux gouvernements locaux et nationaux

des programmes de développement urbain qui tiennent compte des besoins et des désirs des populations les plus défavorisées des zones urbaines, principalement du fait de leur communauté d'origine. Il peut s'agir par exemple de projets de logement et d'approvisionnement en eau²².

- Travail de plaidoyer, reconnu par le gouvernement en tant que membre respecté de la société civile au fil des ans. Cette reconnaissance donne accès à MwW, en tant que représentant des intérêts de la communauté, à de nombreux comités influents, tels que les Comités de Paix de Quartier (District Peace Committees), les Comités de Développement des Quartiers (Ward Development Committees), entre autres, qui sont impliqués dans la formulation, la révision et la mise en œuvre de la Constitution du Kenya.

- Partenariat direct avec les autorités gouvernementales, comme par exemple dans le cadre de la Zone d'Aménagement Spéciale de Mukuru, où MwW est actif depuis longtemps pour mobiliser et coordonner les communautés, afin de les faire participer aux processus de planification de ce projet, le plus grand projet de rénovation de bidonvilles du Kenya²³.

- En dernier recours, MwW participe à des campagnes de protestation visant à faire changer les décisions du gouvernement. La dernière campagne de MwW était ainsi lancée en réponse à des expulsions forcées massives qui ont eu lieu à Nairobi. En outre, au même moment, MwW avait l'impression que les gouvernements, locaux et national, se désengageaient de partenariats en cours. La campagne, sous le slogan « Stop aux Expulsions Forcées Maintenant ! Il Existe d'autres Moyens plus Efficaces » (Stop Forced Evictions Now! There are Other, Better Ways), comprenait notamment des pétitions, des marches de protestation et des déclarations publiques visant à attirer l'attention sur les expulsions et essayer de remettre en cause les décisions du gouvernement.

Partenaires et alliances de MwW

MwW est soutenue par de nombreuses ONG locales et internationales, ainsi que par des mouvements sociaux et des organisations de la société civile. Ses liens étroits avec la société civile lui procurent un appui à la fois opérationnel, technique, financier et juridique, ainsi qu'une entraide solidaire et un accès à des réseaux de

partage des connaissances efficaces. En tant que membre de SDI (Shack/Slum Dwellers International), MwW travaille particulièrement avec deux ONG d'appui : Akiba Mashinani Trust et SDI Kenya. Les membres de SDI font attention à maintenir un certain niveau de solidarité dans les relations avec le gouvernement et lors des conférences internationales, ainsi que de faciliter le partage de connaissances. MwW reçoit aussi un soutien technique et juridique de la part de Paloma Trust, une ONG membre de HIC depuis 2014, avant son adhésion à SDI. Ces partenariats sont essentiels au bon fonctionnement de MwW. Les ONG d'appui, qui constituent le fondement politique et communautaire du mouvement, jouent un rôle essentiel, en veillant à ce que le mouvement puisse fonctionner sans heurts et dans le respect des exigences légales.

Quels sont les succès/défis rencontrés par MwW ?

MwW exerce une influence sur l'orientation de la politique gouvernementale aux niveaux local et national, principalement en ayant « sa place à la table ». Ses succès passés découlent d'une histoire longue et complexe de lutte pour l'obtention de changements politiques. Depuis 2002, et le lancement par le gouvernement de processus de réforme foncière, MwW et ses membres – en tant que membres des groupes thématiques et de travail - ont participé à de nombreux travaux, tels que l'élaboration de la politique foncière nationale, le projet de loi sur les expulsions et le relogement, le projet de loi sur les terres communautaires et, plus largement, la politique nationale de développement urbain. À titre individuel, Ezequiel est actuellement membre de l'équipe chargée de rédiger le projet de loi sur l'amélioration et la prévision des établissements précaires au Kenya.

Au cours de l'entretien, Ezequiel a mis en avant quelques-unes des réussites majeures de MwW, telles que :

- La participation à l'élaboration de la Constitution nationale en 2010, à travers une présence constante au sein des comités et des ateliers de suivi et d'évaluation de ce processus.
- Une grande influence sur la politique menée dans les établissements précaires, en particulier concernant l'élaboration et la mise en œuvre

²² Lines, K y Makau, J. 2017. Muungano nguvu yetu (unity is strength): 20 years of the Kenyan federation of slum dwellers – (L'unité est une force): 20 ans de la fédération kenyane d'habitant-e-s des bidonvilles. Document de travail de IIED. IIED, Londres

²³ Voir <https://www.muungano.net/mukuru-spa>

de « bonnes pratiques » en matière de relogement, tant concernant la nature du relogement que la conception des bâtiments.

○ L'obtention d'un protocole d'accord de la part du gouvernement kenyan, ainsi que d'une déclaration de bonnes intentions pour la communauté de Mashimoni à Kibera, Nairobi²⁴.

Cependant, ces dernières années, MwW a déploré le manque de prise de responsabilité de la part du gouvernement pour la mise en œuvre des politiques au niveau local. Depuis 2016, les bouleversements de la structure de gouvernance ont constitué des obstacles majeurs à son travail²⁵. En interne, l'unité de MwW quant à ses objectifs s'est affaiblie, ce qui complexifie sa participation aux décisions budgétaires des districts et du gouvernement²⁶. En outre, les CL et le gouvernement national ont fait preuve d'une hostilité grandissante envers les communautés aidées par MwW. En effet, en 2018, près de 50 000 personnes ont perdu leur logement avec un préavis d'à peine une semaine, sans se voir fournir de logement de remplacement, sapant ainsi nombre de promesses faites par le gouvernement national et les CL, y compris dans le mémorandum cité ci-dessus.

Le défi principal rencontré par MwW ne relève pas d'un manque de soutien dans l'élaboration des politiques, mais plutôt de pouvoir tenir le gouvernement pour responsable a posteriori. C'est d'autant plus difficile dans un contexte où les périodes de cycles électoraux nationaux/locaux poussent à la réalisation de projets d'infrastructures de grande échelle, à visée mémorielle ou prestigieuse. Selon Ezekiel, c'est la nécessité d'amener le gouvernement à rendre des comptes qui a motivé le passage d'une approche coopérative à une approche plus contentieuse.

²⁴ <https://www.muungano.net/browseblogs/2015/08/13/muongano-signs-mou-with-kiambu-county-government-to-launch-partnership>

Alternatives de Refuges et de Logement (Shelter and Settlement Alternatives) (SSA)



Shelter & Settlements Alternatives:
Uganda Human Settlements Network

Type de ALH – ONG Nationale

Objectifs – Matériels

Contexte politique – Réceptif/Décentralisé

Stratégies – Coopérative/Contentieuse/Populaire

Qu'est-ce que SSA ?

Shelter and Settlement Alternatives (SSA) est une ONG ougandaise de coordination d'un réseau de groupes locaux, comprenant (principalement) des groupes communautaires et professionnels, des institutions et des ONG. SSA œuvre au renforcement de capacité des communautés et à promouvoir l'accès à un logement adéquat. Officialisé en 2012, le réseau est mandaté pour travailler à l'échelle nationale, bien qu'il travaille à l'heure actuelle surtout dans l'est - et de plus en plus à l'ouest - du pays. Les membres du réseau ont défini son programme et les activités financées par SSA dans le cadre de ce mandat.

Quelles sont ses stratégies ?

Dorothy Bazawa a souligné que SSA influence la politique gouvernementale principalement à travers des actions de plaidoyer, visant à encourager le gouvernement à mettre en œuvre des politiques et des pratiques plus inclusives. Ces activités incluent plus particulièrement :

○ Forums et ateliers – Sous le nom « Forums de Développement Municipal », le SSA s'associe à la Banque Mondiale, Cities Alliance et ONU-Habitat pour organiser des forums communautaires. En premier lieu, les responsables en charge de la mise en œuvre des politiques de

²⁵ <https://www.muungano.net/historytranscripts/ezekiel-rema>

²⁶ *ibid.*

logement et d'aménagement urbain au sein des CL sont identifiés. Ensuite, des représentant-e-s d'organisations communautaires pertinentes sur ces questions sont identifiées. C'est ainsi que les praticiens des CL et les représentant-e-s communautaires sont amenés à échanger sur leurs difficultés. Les techniciens des CL fournissent des solutions en informant sur les lois et les outils disponibles pour résoudre ces difficultés. Ces forums sont d'abord organisés à l'échelle de la municipalité, afin d'être reproduits dans des réunions dans les établissements humains directement.

- o Protestations et manifestations – Dans le cas où les forums sont un échec, et que les CL n'ont pas répondu aux besoins de la communauté de manière satisfaisante, des mobilisations et des pétitions sont lancées auprès du gouvernement national. L'objectif est d'attirer l'attention non seulement sur les besoins exprimés par les communautés, mais aussi sur l'incapacité des CL à répondre à ces besoins. Le travail de plaidoyer vise ainsi à faire évoluer les pratiques et les politiques au niveau local.

- o Créer des initiatives pilotes – Il existe peu d'exemples de projets de logements abordables en Ouganda. C'est pourquoi le SSA a pris l'initiative de créer des unités pilotes de logement abordable et de coopératives de logement. Le but de cette opération est d'influencer la politique et les programmes de logement en cours d'élaboration en Ouganda.

Partenaires et alliances de SSA

Le SSA travaille conjointement avec un grand nombre d'organisation locales, nationales et internationales. Le SSA est partenaire de Act Together, organisation ougandaise membre de SDI. Le SSA travaille aussi avec Habitat pour l'Humanité sur les approches de projets pilotes et de plaidoyer. SSA participe au Forum National des ONG, en tant qu'instance de discussion des problèmes de logement. Les partenariats avec les organisations locales sont importants pour SSA car ils renforcent sa capacité et la portée de ses actions. Le SSA participe enfin à Comic Relief, qu'il soutient financièrement et auquel il offre une plateforme internationale.

Quels sont les succès/défis rencontrés par SSA ?

Les activités menées par SSA ont rencontré un succès notable en peu de temps, et en particulier l'organisation des forums. Les activités de SSA à Mbale, par exemple, ont permis d'identifier des besoins précis de la communauté, tels que la gestion des déchets solides, ce qui a

donné naissance à la Campagne pour une Vallée Propre (Clean Valley Campaign), avec des équipements fournis aux ménages directement par le Conseil Municipal. Cependant, il peut arriver que les représentant-e-s des CL tentent de monopoliser les discussions, en particulier lorsque la communauté participe de manière éclatée aux forums de développement municipal. Lorsque ces efforts échouent, le plaidoyer et les manifestations fournissent des moyens d'influence de recours, et permettent de demander aux CL de rendre des comptes.

Les initiatives décrite ci-dessus ont été couronnée de succès, et devraient continuer à se développer. Les coopératives de logement de SSA sont désormais intégrées dans la politique nationale de logement d'Ouganda et, au niveau local, de plus en plus de groupes ont commencé à constituer des coopératives de logement, et même une union des coopératives de logement.

Le SSA estime que sa participation à de grands événements nationaux et internationaux a joué un grand rôle pour accroître sa renommée mondiale, et a permis l'expansion rapide de son réseau et de ses activités.

Femmes pour le Développement et l'Environnement

(Women in Development and Environment) (WorldWIDE Network)



Type de ALH – ONG Mondiale

Objectifs – Politiques/Sociales

Contexte politique – Réceptif/Décentralisé

Stratégies – Coopérative/Populaire/De grande échelle

Qu'est-ce que le Red WorldWIDE ?

Femmes pour le Développement et l'Environnement (Women in Development and Environment) (Red WorldWIDE : Nigeria) est une ONG créée au Nigeria en 1997 pour encourager des femmes de tous les horizons à mutualiser leurs connaissances et à concevoir des solutions aux problèmes d'environnement et de développement. WorldWIDE travaille au niveau national comme international : au niveau national, le réseau mène des activités d'éducation, de plaidoyer et de lobbying ; au niveau international, il participe aux forums mondiaux sur le développement.

Quelles sont ses stratégies ?

Afin d'influencer les politiques menées par les CL, WorldWIDE utilise des stratégies visant à répondre à ses objectifs, principalement sociaux. Elles se composent de deux grands volets :

- Plaidoyer – WorldWIDE milite dans l'ensemble du Nigeria pour que les femmes soient davantage intégrées aux structures sociales locales. Ify Ofong, Coordinatrice Nationale du WorldWIDE, a affirmé pendant l'entretien que, d'après son expérience, « les chef-fe-s traditionnel-le-s et les membres des communautés en général tendent à résister au changement social », d'où la nécessité que chaque action soit d'abord amorcée au niveau local. Par exemple, des brochures et d'autres documents de sensibilisation sont envoyés aux bureaux des fonctionnaires et des chef-fe-s traditionnel-le-s, ainsi qu'aux bureaux du gouvernement.

- Ateliers – Des ateliers sont organisés, auxquels participent les communautés locales et des représentant-e-s du gouvernement, pour sensibiliser et éduquer aux enjeux d'une plus grande inclusion des femmes.

Les activités de WorldWIDE s'étendent à de nombreuses communautés au Nigeria, certaines avec des structures de gouvernance traditionnelle, et d'autres plus proches des structures étatiques. Ainsi, il peut être difficile d'influencer la politique des CL, non seulement en raison de la complexité de la structure des gouvernements formels et traditionnels, mais aussi parce que, par exemple, on ne peut pas user des mêmes moyens de « faire pression » sur un-e chef-fe traditionnel-le, un-e ministre ou un-e membre du gouvernement quand il s'agit de questions foncières.

La situation est encore plus compliquée lorsque de grandes organisations externes entrent en jeu. Par exemple, WorldWIDE a récemment participé à une campagne contre l'accaparement des

terres et le déplacement forcé des populations de leurs exploitations agricoles. Cette campagne requiert un travail de plaidoyer auprès des chef-fe-s traditionnel-le-s d'une part, et une prise de contact avec le gouvernement à travers des canaux officiels et les grands groupes agricoles d'autre part. Une seule stratégie ne permettrait pas d'influencer ces trois types d'interlocuteur-ice-s, mais les trois ont un mot à dire dans l'élaboration des politiques foncières.

Toute tentative d'influencer la politique des CL implique une connaissance approfondie du sujet traité ; par exemple, en ce qui concerne l'accaparement des terres, les lois sur l'héritage des femmes ont leur importance, car elles sont souvent à l'origine de la tentative initiale d'accaparement des terres. C'est pourquoi WorldWIDE est particulièrement présent auprès des communautés locales, et joue un rôle de médiateur, que ça soit par la sensibilisation ou la formation.

Partenaires et alliances de Red WorldWIDE

WorldWIDE dispose de bonnes connexions internationales, incluant entre autres le Réseau Africain des Foyers de Femmes (African Network of Women Shelters), dont la Docteure Ofong est membre du Comité Directeur ; le Comité des ONG des Nations-Unies sur le Développement Social (UN NGO Committee on Social Development) ; et le Groupe de Travail des ONG de l'ONU pour mettre fin au sans-abrisme (UN NGO Working Group to End Homelessness). La Docteure Ofong est aussi membre active de HIC, et elle promeut le travail de WorldWIDE dans le monde entier en participant aux forums des Nations Unies et à d'autres conférences internationales. Au Nigeria, WorldWIDE travaille avec l'Initiative pour l'Autonomisation Économique et Sociale des Femmes au Nigeria (Economic and Social Women Empowerment Initiative Nigeria), le Green Earth Environmental Consult et la Coalition de la Société Civile sur l'Éducation pour tou-te-s (Civil Society Coalition on Education For All). WorldWIDE collabore également avec l'Initiative de Soutien et de Promotion des Établissements Humains (Support and Promotion of Human Settlements).

À travers sa forte participation à ces forums, réseaux et événements, le travail de WorldWIDE a acquis une renommée importante et une légitimité pour appeler à des changements politiques et sociaux. Ces événements sont aussi une opportunité pour WorldWIDE d'engager des partenariats avec des acteur-ice-s pertinent-e-s pour effectuer ces changements. Ils constituent enfin des espaces de partage de

connaissance et de collaboration, qui renforcent en retour les capacités d'action et d'innovation de WorldWIDE.

Quels sont les succès/défis rencontrés par WorldWIDE ?

D'après la Docteure Ofong, les séminaires et les ateliers ont été menés avec succès ; les activités de sensibilisation, en particulier dans les communautés traditionnelles, ont permis de donner aux femmes les moyens de participer aux instances dirigeantes. À titre d'exemple, WorldWIDE a initié de nombreux ateliers dans le domaine des mutilations génitales féminines. Ces ateliers sensibilisent à la fois au sujet lui-même, mais aussi à d'autres questions qui lui sont liées : les droits des femmes, les droits humains et la protection des femmes et des filles dans les communautés.

L'un des défis majeurs auquel WorldWIDE doit faire face est la grande diversité des décideur-se-s avec lesquelles il travaille, qui incluent à la fois des ministères, des municipalités et des chef-fe-s de gouvernements traditionnels. Or, ce qui fonctionne pour une organisation ne fonctionne pas pour toutes. Par exemple, WorldWIDE a essayé d'établir un partenariat entre le gouvernement et les acteurs de la société civile autour des ODD, et de lancer un travail de plaidoyer. Cependant, il a été nécessaire d'organiser des ateliers supplémentaires, étant donné que les grandes agences gouvernementales ont tendance à ne pas être vraiment à l'écoute à moins d'être impliquées directement (plutôt que de subir des pressions). À l'inverse, les activités de plaidoyer sous forme d'envoi de brochures fonctionnent mieux avec les chef-fe-s traditionnel-le-s. Une approche diversifiée est donc nécessaire pour obtenir un changement politique.

Mouvement Populaire pour les Droits à la Terre au Zimbabwe (Zimbabwe People's Land Rights Movement) (ZPLRM)



Type de ALH – Organisation de Mouvements Sociaux (OMS) Nationale

Objectifs – Politiques/Matériels

Contexte politique – Non Réceptif/Centralisé

Stratégies – Coopérative/Contentieuse/Populaire

Qu'est-ce que ZPLRM ?

Le Mouvement Populaire pour les Droits à la Terre au Zimbabwe (Zimbabwe People's Land Rights Movement - ZPLRM) est un mouvement social créé en 2010 pour protéger les droits des bénéficiaires de la réforme foncière initiée en 2000 au Zimbabwe. Le ZPLRM œuvre d'une part à s'assurer que les réformes bénéficient effectivement à la population du Zimbabwe, plutôt que de servir des intérêts politiques et commerciaux. D'autre part, le ZPLRM œuvre aussi à mettre fin à la persécution des communautés par les élites politiques.

Le ZPLRM travaille conjointement avec des agriculteur-riche-s d'exploitations familiales, des travailleur-se-s des mines, et les populations à faibles revenus dans les zones rurales. La majorité du travail du ZPLRM consiste à influencer les gouvernements locaux et nationaux : au niveau national, en se concentrant sur le travail du Parlement ; au niveau local, en travaillant avec les administrations des districts et les chef-fe-s traditionnel-le-s. Actuellement, le ZPLRM tente de faire pression sur le gouvernement pour qu'il adopte une approche respectueuse des droits humains dans la mise en œuvre des politiques foncières, et sur les Nations Unies pour qu'elles adoptent le droit humain à la terre, et garantissent des procédures judiciaires équitables.

Quelles sont ses stratégies ?

Afin d'influencer la sphère politique, le ZPLRM adopte une stratégie globale, basée sur l'engagement direct avec les gouvernements de tous les niveaux, y compris au niveau local. Cette stratégie se décline en quatre volets :

- Exercer une pression sur le gouvernement à travers les canaux officiels, tels que les comités gouvernementaux, qui représentent des voies de communication directes avec les ministères concernés. Ces comités permettent d'influencer la politique dans le sens où ils sont conçus pour permettre aux parties prenantes d'apporter leurs contributions. Dans les cas où la participation directe aux forums ouverts et aux comités gouvernementaux n'est pas fructueuse, le ZPLRM s'engage dans des collaborations directes avec des parlementaires pour faire pression sur le gouvernement. L'approche privilégiée consiste donc à s'engager directement auprès du gouvernement.

Le ZPLMR exerce aussi des pressions sur les organes administratifs des CL, qui sont les principaux responsables de la mise en œuvre des politiques foncières. Ces efforts de lobbying impliquent une communication et un contact direct avec les fonctionnaires administratif-ve-s, en privilégiant autant les relations interpersonnelles et professionnelles avec ces fonctionnaires que le recours aux canaux officiels. Cette stratégie tend à se concentrer sur des cas individuels, à l'inverse d'approches politiques plus larges, bien que, de même que la collaboration avec le système judiciaire, ça soit un moyen de prévenir les conséquences négatives de politiques qui peuvent s'avérer néfastes.

- Saisir les tribunaux - S'engager auprès du système judiciaire afin de contester les expulsions injustes et illégales et obtenir des compensations pour les victimes d'accaparement des terres par les entreprises et d'autres injustices. Cette stratégie est étroitement liée aux efforts de lobbying, car la plupart des décisions doivent passer par la Commission Foncière. Il ne s'agit pas tant d'un moyen d'influencer la politique au sens large, mais plutôt de mettre un terme à certaines politiques, comme les expulsions forcées, qui sont préjudiciables aux communautés représentées par le ZPLRM. Cette stratégie permet aussi de signaler à l'attention du public les politiques qui vont à l'encontre des droits humains et du droit à la ville.
- Manifestations et protestations publiques – Stratégie utilisée en situation de crise, lorsque toutes les autres ont échouées. Elle s'inspire

entre autres des efforts déployés pour résister aux expulsions décidées par la Première Dame du Zimbabwe. À l'époque, la Première Dame a mis à profit son statut politique pour imposer des expulsions forcées aux villages et aux communautés avoisinant ses propriétés agricoles, malgré le fait que ces communautés jouissaient d'anciens droits fonciers et avaient bénéficié de réformes agraires. Les victimes ont manifesté devant les bureaux de district en signe de protestation, exerçant une grande pression. Ces manifestations sont souvent organisées localement, étant donné que le ZPLRM ne dispose pas de ressources suffisantes pour mener des actions au niveau national dans la capitale.

Partenaires et alliances de ZPLRM

Le ZPLRM est membre de HIC depuis sa création et entretient une relation de longue date avec ses membres dans la région, tels que l'AbM. Ces partenariats sont essentiels pour donner au ZPLRM une influence directe dans les instances internationales telles que l'ONU, d'autant plus dans le contexte politique complexe qui prévaut au Zimbabwe.

Au niveau local, le ZPLRM travaille en collaboration étroite avec les Avocats Zimbabwéens pour les Droits Humains (Zimbabwe Lawyers for Human Rights), qui fournissent bénévolement des services juridiques au ZPLRM, essentiels en particulier dans la gestion des affaires judiciaires.

Quels sont les succès/défis rencontrés par ZPLRM ?

Les efforts du ZPLRM ont été couronnés de succès. La Commission Foncière, dont le ZPLRM a été garant de la création et du bon fonctionnement, a été en elle-même une grande réussite. Cette Commission a été mise en place dans toutes les provinces. Cependant, le ZPLRM déplore le manque d'expertise des membres de cette Commission dans les domaines foncier, agricole et minier.

Le ZPLRM entretient une relation plutôt cordiale avec le gouvernement, malgré ses stratégies parfois controversées pour faire gagner les victimes d'expulsions forcées et d'autres injustices liées au foncier. La manière dont le récent changement politique au Zimbabwe affectera les bénéficiaires de la réforme agraire demeure encore inconnue, de même que la façon dont le gouvernement traitera avec les activistes.

Le manque de ressources a constitué un défi majeur pour le ZPLRM. Pour compenser ce manque, ce dernier se repose sur un grand nombre de membres et d'organisations partenaires, notamment les Avocats Zimbabwéens pour les Droits Humains mentionnés ci-dessus. Le ZPLRM est actuellement toujours à la recherche de soutien financier auprès de donateurs internationaux.

Abahlali baseMjondolo (AbM)

[Inclus ici en solidarité]



Type de ALH – Organisation de Mouvements Sociaux (OMS) Nationale

Objectifs – Politiques/Matériels/Sociaux

Contexte politique – Non Réceptif/Décentralisé

Stratégies – Populaire/Contentieuse

NOTE : Du fait de la série de violences et d'oppressions politiques et policières dont l'organisation Abahlali baseMjondolo est victime, ses membres n'ont pas été interrogé-e-s en raison du risque que cela pourrait représenter pour leur sécurité. Compte tenu du contexte actuel et de la nature prolifique de leur travail, il a cependant été jugé important de mentionner leur situation critique dans ce rapport, dans l'espoir d'attirer l'attention sur l'hostilité à laquelle ils sont confrontés dans leur lutte pour les droits humains et le droit à la ville en Afrique du Sud.

Heureusement, il existe une littérature abondante sur AbM, ce qui a permis de l'inclure dans ce rapport.

Qu'est-ce que AbM ?

Abahlali baseMjondolo (AbM) est un mouvement social communautaire qui représente les « habitant-e-s des établissements précaires »²⁷. Fondé en 2005 dans le quartier de Kennedy Road à

²⁷ Des termes tels que « habitant-e-s des établissements précaires », « habitant-e-s des logements précaires » et « habitant-e-s d'établissements informels » ont des connotations négatives et souvent désobligeantes (voir Lorena Zarate (2016) *They are not "Informal Settlements" - They are Habitats made by People*) (Il ne s'agit pas d'"établissements informels" - Ce sont des habitats créés par des personnes). The

Nature of Cities, <https://www.thenatureofcities.com/2016/04/26/they-are-not-informal-settlements-they-are-habitats-made-by-people/> Toutefois, c'est le terme utilisé par AbM, et il est donc également utilisé dans ce rapport

Durban (Afrique du Sud), c'est la plus grande organisation de ce type en Afrique du Sud. L'AbM est engagé dans la lutte pour les droits au logement et à la terre de ses membres, incluant les habitant-e-s des établissements précaires de toute l'Afrique du Sud et, de manière générale, les personnes les plus démunies. Le mouvement, qui est une entité indépendante vis-à-vis des ONG, exerce une forte influence sur les partis politiques. Elle fonctionne avec une structure interne très démocratique, qui met l'accent sur l'inclusion et la représentativité des communautés. Cependant, plusieurs inquiétudes ont été émises concernant l'évolution des structures internes de l'AbM, qui deviennent de plus en plus hiérarchiques et patriarcales²⁸.

Les objectifs d'AbM sont de garantir les droits, tant civils que sociaux, des personnes exclues des juridictions légales et administratives prescrivant l'attribution de terres et de logements en Afrique du Sud. Ils sont résumés dans le slogan « Terre et Logement dans la Ville²⁹ ». Le mouvement a vu le jour suite à la dégradation des droits des habitant-e-s des « établissements précaires » du township de eThekweni à Durban, qui s'est lancé en 2001 dans un programme de démantèlement en déclarant illégaux tous les « établissements précaires », quelle que soit leur durée d'existence. Cela a résulté en l'expulsion par la force de milliers de personnes, violant ainsi leurs droits humains et leur droit à la ville. L'AbM a essayé non seulement de faire opposition à ce programme, mais aussi de faire pression sur les municipalités et le gouvernement national pour les inciter à fournir des logements et des services adéquats, et à garantir la participation politique de tou-te-s, quel que soit leur statut d'occupation. Dans ce but, ses objectifs sont à la fois politiques et matériels. AbM considère qu'une véritable démocratie de proximité est fondamentale pour garantir des droits aux habitant-e-s défavorisé-e-s des zones urbaines, tels que le droit au logement, à l'eau, à l'électricité, aux soins de santé, à l'éducation, etc.

Quelles sont ses stratégies ?

Depuis sa création, l'AbM fait usage de stratégies contentieuses et proactives pour influencer la politique. Le recours à ces stratégies

résulte de l'hostilité dont l'organisation a souffert depuis sa création. Sa lutte est née de la violence et de l'expulsion forcée subie par les populations défavorisées des villes d'Afrique du Sud, et l'usage de ces stratégies s'est avéré nécessaire faute de disposer de moyens légaux ou de facto de contester les politiques qui sapent délibérément leurs droits. Ces stratégies diverses incluent les pratiques suivantes :

Quelles sont ses stratégies ?

- Occupation des terres et développement de la communauté - L'occupation des terres est l'un des principaux moyens d'action dont dispose l'AbM pour influencer la politique du gouvernement local. C'est une forme de protestation très concrète qui vise à la fois à affirmer les droits des communautés à la terre et au logement, et à forcer la municipalité à prendre en compte les besoins des communautés défavorisées des zones urbaines. Ces occupations sont fréquentes et bénéficient à celles et ceux qui ont le plus besoin de logement, de travail et de ressources de base. La dernière en date remonte au quartier de eKhanana à Cato Crest, en août 2018. L'objectif de ces actions est d'attirer l'attention sur les besoins et la réalité de vie des populations défavorisées en milieu urbain et, en retour, d'exiger à ce que leurs besoins soient satisfaits. Lors de ces occupations, les communautés déplacées et marginalisées occupent des terrains depuis longtemps inoccupés en y construisant des abris et en fournissant des services de base, sous la supervision des organes internes d'AbM. L'objectif est aussi de renforcer la cohésion communautaire, en proposant des ateliers pour les jeunes et des plans d'épargne³⁰. Une fois que ces terres sont occupées, l'objectif est que la CL accepte de fournir des services et de répondre aux besoins des habitant-e-s.
- Poursuites devant les tribunaux – L'AbM entend faire valoir le droit à la ville au fil des changements politiques, en mobilisant les communautés pour contester les municipalités et les gouvernements régionaux sud-africains devant les tribunaux. Ces procès, d'abord défensifs, ont été de plus en plus proactifs afin de contester les politiques menées contre les populations défavorisées des villes. Ainsi,

²⁸ Sacks, J. (2018). « On Militancy, Self-reflection, and the Role of the Researcher » (Sur le militantisme, l'auto-reflexion et le rôle de chercheur) dans *Politikon* DOI: 10.1080/02589346.2018.1523349

²⁹ Abahlali baseMjondolo (2006). *A Short History of Abahlali baseMjondolo, the Durban Shack Dwellers' Movement* (Une brève histoire de Abahlali baseMjondolo, le

Mouvement des habitant-e-s des bidonvilles de Durban). <http://abahlali.org/a-short-history-of-abahlali-basemjondolo-the-durban-shack-dwellers-movement/>

³⁰ Ibid

en 2018, l'AbM a constitué un dossier judiciaire contre la municipalité d'eThekweni afin de mettre fin aux expulsions forcées considérées comme illégales³¹.

o Protestations – AbM est né d'une protestation, consistant en un barrage routier destiné à bloquer la vente de terrains appartenant à des habitant-e-s d'établissements précaires pour servir des intérêts industriels. Jusqu'à ce jour, les manifestations restent la stratégie principale d'AbM pour influencer la politique des CL³². Ces protestations prennent des formes diverses, en fonction de la cause défendue. Par exemple, en 2006, AbM a organisé le boycott des élections locales, sous le slogan « Pas de Terre, Pas de Toit, Pas de Vote », afin de souligner le fait que les populations urbaines défavorisées ne devaient pas être perçues comme un électorat échangeable contre des concessions symboliques. Les protestations prennent aussi d'autres formes, comme des manifestations devant les locaux des administrations municipales, des médias, contre des personnalités politiques, etc.

Quels sont les succès/défis rencontrés par AbM ?

Tout au long de son histoire l'AbM a remporté, au prix de nombreuses difficultés, plusieurs victoires en termes d'influence et de résistance à la politique. Par exemple, la campagne « Pas de Terre, Pas de Toit, Pas de Vote » a illustré le fait que les populations urbaines défavorisées ne devaient pas être utilisées comme un électorat échangeable contre des concessions symboliques. Le boycott a été « très controversé, mais très réussi », ce qui a contribué à mettre le mouvement en exergue³³. En ce sens, l'AbM représente et protège des communautés qui n'ont autrement aucun moyen légal ni pratique d'accéder au logement ni à la terre.

En 2009, l'AbM est intervenu en justice pour contester, avec succès, des pratiques très agressives et répressives visant à démanteler les

³¹ Mngadi, M. (2018) Abahlali baseMjondolo filed court papers over 'illegal evictions' (Abahlali baseMjondolo a présenté des dossiers judiciaires contre les "expulsions illégales"), Cato Crest, News24. <https://www.news24.com/SouthAfrica/News/abahlali-basemjondolo-files-court-papers-over-illegal-evictions-in-cato-crest-20181227>

³² Abahlali baseMjondolo (2006). *A Short History of Abahlali baseMjondolo, the Durban Shack Dwellers' Movement (Une brève histoire de Abahlali baseMjondolo, le mouvement des habitant-e-s des logements précaires de Durban)*. <http://abahlali.org/a-short-history-of-abahlali-basemjondolo-the-durban-shack-dwellers-movement/>

« établissements précaires », ce qui a attiré l'attention des médias nationaux et internationaux sur le mouvement. D'autres réussites incluent la suspension d'expulsions. En outre, l'occupation des terres est une stratégie efficace pour répondre aux besoins urgents des populations urbaines défavorisées en matière d'accès à la terre et au logement, avec un effet mitigé en termes de durée et d'appui de la part de gouvernement.

Cependant, l'AbM s'est attiré les foudres des municipalités et d'autres groupes puissants, ce qui a généré une hostilité extrême, concrétisée dans des expulsions et des actions violentes et même, dans certains cas, dans des menaces de mort et des assassinats³⁴. Les membres, les dirigeant-e-s et les populations bénéficiaires de l'AbM ont été harcelés, souvent violemment, ce qui les a plusieurs fois empêchés de travailler, comme notamment en 2018. Ces violences peuvent être expliquées par au moins deux facteurs : d'abord, la nature et les méthodes de lutte de l'AbM vont à l'encontre des intérêts financiers et politiques directs des propriétaires fonciers, des promoteur-riche-s des grandes entités privées et des hommes et femmes politiques. Les réactions à ces luttes ont été grossièrement disproportionnées, allant jusqu'à des menaces de mort (et même des meurtres), des incendies criminels, des vols, des menaces d'expulsion, etc. Cela représente le plus grand défi de l'AbM.

En interne, l'AbM est confronté à des difficultés pour maintenir sa légitimité démocratique et populaire. Comme l'a souligné Sacks³⁵, l'AbM, comme d'autres mouvements communautaires de terrain, a été sujet à une politisation interne, qui a entraîné des changements dans l'équilibre des pouvoirs en termes de représentativité des genres et d'horizontalité des instances de décision. En outre, l'AbM manque de ressources pour mener à bien ses actions ; il dépend d'une assistance juridique bénévole et de la collaboration avec des réseaux internationaux pour mener à bien des procédures judiciaires

³³ Ibid

³⁴ Ver Stopes, H (2018). *Death Threats in Durban (Menaces de mort à Durban)*, <http://abahlali.org/node/16829/> pour une explication détaillée de la magnitude des menaces de mort à l'encontre de AbM.

³⁵ Sacks, J. (2018). 'On Militancy, Self-reflection, and the Role of the Researcher' (Sur le militantisme, l'auto-reflexion et le rôle de chercheur) dans *Politikon* DOI: 10.1080/02589346.2018.1523349

coûteuses. Tout cela est exacerbé par l'instabilité de sa capacité à travailler librement.

III. Analyse et Conclusions

Cette section identifie les principales tendances et conclusions basées sur les données présentées dans ce rapport. La section précédente a introduit chaque ALH selon les critères définis par le cadre analytique du présent rapport, afin de permettre un travail d'analyse comparative. Le tableau ci-dessous fournit une comparaison visuelle rapide de chacun d'entre eux, avec un bref résumé de l'efficacité de leurs stratégies :

Nom de l'ALH	Type d'ALH	Objectifs	Contexte politique	Stratégies	Succès/Influence sur la sphère politique	Défis
AbM	OMS Nationale	M/P/S	NR/D	Populaire/Contentieuse	<ul style="list-style-type: none"> - Suspension d'un grand nombre d'expulsions forcées - Attirer l'attention sur la cause défendue : les besoins des habitant-e-s défavorisé-e-s des villes 	<ul style="list-style-type: none"> Réactions hostiles qui les obligent à fuir et à dissimuler leur travail - Érosion en interne de la structure de gouvernance horizontales Manque de financements
AIDI	ONG Nationale	P/S	NR/D	Coopérative	<ul style="list-style-type: none"> - Encourager le réexamen de la politique de relogement des habitant-e-es du quartier de Washington - Reconnaissance internationale des programmes pour la jeunesse : impact sur le long terme au niveau des gouvernements nationaux 	<ul style="list-style-type: none"> Convertir les enseignements des ateliers et des forums en véritables changements politiques L'horizon à long terme des objectifs : pour quels résultats concrets ?
CUBES	EPF Régional	P/S	--	Coopérative/Grande échelle	Les missions pédagogiques forment, sur le long terme, des professionnel-le-s et des fonctionnaires qui partagent le point de vue de CUBES sur les thèmes relatifs aux établissements informels	Succès limité sur le court terme en matière d'influence sur la sphère politique, dans l'espoir de faire adopter des politiques plus progressistes
DWM	ONG Locale	M	R/D	Coopérative/Populaire	Grâce à sa renommée internationale, DWM arriver à faire adhérer le gouvernement national à ses projets, et potentiellement à influencer les politiques futures	Absence de coopération avec les CL
HSZ	ONG Nationale	M	R/D	Coopérative	Influence historique sur la mise en œuvre de projets et de politiques au niveau local, à travers la coopération avec les CL et les institutions internationales	Influencer la sphère politique n'est pas un objectif en soi pour HSZ ; il est difficile d'évaluer son impact concret sur l'agenda politique global

MwW	OMS National e	M/P/S	R/D	Coopérative/ Contentieuse /Populaire/ Grand échelle	-Rôle important dans la configuration et l'élaboration de politique sur un large éventail de questions liées au logement et à la terre Recours à des approches pilotes qui sont ensuite légitimées par les CL	Les changements de forces politiques en présence ces dernières années ont affaibli l'influence privilégiée de MwW auprès du gouvernement
SSA	ONG National e	M	R/D	Coopérative/ Contentieuse /Populaire	-Adoption d'objectifs politiques pour rendre les logements accessibles au niveau national Élaboration de plusieurs plans locaux de logements accessibles et création de coopératives	Actuellement en cours d'expansion – motivée par la nécessité d'étendre son mandat sur tout le territoire ougandais
World WIDE	ONG Mondial e	P/S	R/D	Coopérative/ Populaire/Gra nde échelle	-Reconnaissance du rôle des femmes à des positions de pouvoir au sein des communautés traditionnelles, avec une grande portée éducative - A travers la plus grande représentation des femmes au pouvoir, les politiques locales pour les femmes ont été améliorées A travers des ateliers, établissement d'un dialogue entre les gouvernements locaux et nationaux, par exemple sur les ODD.	Difficulté pour intervenir dans l'ensemble du Nigéria à différents niveaux à la fois, ce qui requiert d'investir du temps pour bien comprendre les structures et les enjeux locaux. Absence d'une stratégie unique d'influence sur les politiques

Tableau : résumé des données présentées

Catégories et TAG assignés au ALH

Type d'ALH

Organisation ou mouvement social, ONG, ou institution de recherche/formation ? / Est-ce que l'ALH travaille à **échelle locale, nationale ou mondiale?**

Objectifs de l'ALH

Est-ce que l'ALH cherche à influencer les politiques se rapportant aux injustice **politiques (P), sociales (S), ou matérielles (M)**, telles qu'elels sont fondées dans les composantes de l'Agenda du Droit à la Ville (R2CA)?

Contexte politique

Gouvernement réceptif (R) ou non réceptif (NR) aux contributions de la société civile ? / Gouvernement **centralisé (C)** au niveau national ou **décentralisé (D)** au niveau local ?

Stratégies des ALH

Stratégies de **querelles** / Stratégies **coopératives** / Stratégies **communautaire de base** / **Scale-Jumping**

L'analyse ci-dessous est divisée en deux parties : La première partie fournit des enseignements généraux, et met en avant des points communs et des divergences entre les différents ALH. La deuxième partie propose, à partir de ces enseignements, des leçons à mettre en pratique. Il est important de noter que ces conclusions ne sont pas exhaustives, mais seulement le produit de cette analyse et réflexion. En outre, les lecteurs sont encouragés à tirer leurs propres conclusions et enseignements.

Perspective générale et grandes tendances

Les ALH dont les missions sont intrinsèquement politiques ont tendance à avoir davantage recours à des stratégies contentieuses, en particulier dans les cas où le gouvernement n'est pas réceptif aux activités de l'ALH.

Parmi les organisations listées dans cet échantillon, les ALH ont tendance à recourir à des protestations publiques et à des manifestations à une fréquence plus soutenue dans les cas où la sphère politique est hostile à l'action de la société civile, et en particulier quand celle-ci va à l'encontre de l'ordre politique établi, à l'inverse des ALH évoluant dans des contextes politiques plus ouverts. Cette approche contentieuse est caractéristique d'AbM, MwW – dans son histoire passée et présente – et ZPLRM, une fois que toutes les autres options ont échouées. Ces trois ALH ont en commun d'être des OMS – la protestation est une stratégie appropriée pour de telles organisations, étant donné qu'elles disposent d'une large base populaire, et qu'elles tirent une forte légitimité de leurs membres.

Le travail des OMS, surtout quand il vise à combattre des injustices sociales et matérielles, est d'autant plus important dans les cas où les populations urbaines les plus défavorisées ne sont pas entendues par les instances officielles. Dans les exemples mentionnés ici, les protestations visent à agir de manière réactive plutôt que proactive, en essayant d'arrêter ou de remettre en cause les actions menées contre les intérêts de ces populations. De manière générale, ces ALH rencontrent un certain succès dans le recours aux protestations, même si celles-ci n'aboutissent pas toujours à un changement de cap. Dans certains cas, ces protestations répondent à des hostilités frontales, comme dans le cas d'AbM.

Néanmoins, les stratégies contentieuses ne sont pas limitées à la poursuite d'objectifs politiques. Dans le cas de SSA, par exemple, les stratégies contentieuses et les protestations sont prévues en renfort,

dans les cas où les CL ne seraient pas disposées à travailler avec les communautés malgré les efforts déployés pour réformer de manière coopérative et de bonne foi. Il est ainsi recommandé d'adopter une approche mixte, qui s'avère plus efficace que de se limiter à l'application rigide d'une stratégie ou d'une autre.

Dans les cas où les ALH veulent lutter contre les injustices matérielles, une grande partie de leur travail consiste à influencer les politiques à travers la coopération et l'action sur le terrain.

AIDI, HSZ, DMW et MwW travaillent tous en relation directe avec les communautés, dans l'espoir, souvent confirmé, qu'en démontrant l'efficacité de leurs programmes et la légitimité dérivée de leurs processus démocratiques et participatifs, ils gagneront l'adhésion des CL et des gouvernements nationaux, et leur bonne volonté de mettre en œuvre conjointement de tels programmes à plus grande échelle.

Dans ce sens, le travail de terrain avec les communautés est un premier pas vers une coopération ultérieure avec le gouvernement. C'est l'approche adoptée par MwW, DWM et SSA. Par exemple, le fait d'instaurer un projet pilote est une approche de terrain qui consiste à bâtir un projet communautaire pour l'ériger, une fois que son efficacité a été démontrée, en bonne pratique à faire adopter par les gouvernements locaux et nationaux. Ces initiatives sont populaires dans les contextes où les CL disposent de peu de ressources, et ne sont pas disposées à considérer de nouvelles politiques à moins d'être persuadée de leur efficacité et de leur rentabilité.

Là où les ALH sont motivés avant tout par des objectifs sociaux, un large éventail de stratégies sont utilisées, parmi lesquelles les actions de terrain.

Les ALH de cet échantillon qui ont des objectifs principalement sociaux tendent à chercher à générer des changements à travers des projets éducatifs et communautaires. Les actions de terrain, y compris le plaidoyer et l'éducation des communautés, a le plus souvent pour objectif de remettre en cause les structures sociales, ainsi que les structures politiques injustes, comme dans le cas de WorldWIDE et AIDI. En dialoguant avec le gouvernement lors d'ateliers et de forums, tout en s'appuyant sur des données issues des communautés, ces ALH cherchent à obtenir l'adhésion des politicien-ne-s. Dans tous les cas, ces actions se déroulent sur des périodes longues.

Il faut aussi noter que les ALH qui luttent contre les injustices matérielles privilégient les relations directes avec les CL. En effet, malgré les faiblesses générales des CL des pays africains compris dans cette étude, une grande partie des fonctions administratives et de nombreux services sont concentrés au niveau local.

La plupart des ALH inclus dans le cadre de cette recherche ont cherché à établir des relations cordiales avec les gouvernements de tous les niveaux et, pour ce faire, ont opté pour une approche à la fois coopérative et de terrain.

Si toutes les personnes interrogées ont exprimé au moins une certaine frustration à l'égard des gouvernements locaux et/ou nationaux, la plupart ont cherché à développer et à entretenir une relation étroite avec les institutions officielles, afin d'amorcer une transition politique et d'exercer une influence sur le long terme. Cela est indépendant du type d'ONG – on ne peut pas dire que toutes les ONG aient besoin de s'assurer une relation étroite, ou que les OMS sont toujours dans un rapport de force hostile.

Le passage à plus grande échelle n'est pas une stratégie utilisée par la plupart des ALH...

À l'exception de WorldWIDE, les ALH n'utilisent pas explicitement le passage à grande échelle comme stratégie pour influencer les politiques. La plupart sont engagés, à des degrés divers, au niveau international, que ce soit à travers des réseaux, des forums ou par la poursuite d'une renommée internationale. Cela n'est cependant pas considéré comme un moyen d'influencer les politiques. WorldWIDE fait office d'exception du fait de sa participation active et régulière à des forums internationaux qui vise précisément à attirer l'attention des décideur-se-s et, dans une certaine mesure, à orienter leurs décisions.

... un engagement actif dans les réseaux et forums nationaux et internationaux est néanmoins un excellent moyen pour les ALH de renforcer leur portée, leur visibilité et leurs capacités.

SSA, MwW, DwM et WorldWIDE se sont illustrés avec succès en optimisant leur engagement dans les réseaux et les forums nationaux et internationaux, en tirant parti pour attirer plus de ressources, accroître leur renommée et s'ouvrir de nouvelles opportunités de partage de connaissances. SSA et MwW, qui sont deux réseaux d'organisations locales, sont bien conscients de l'efficacité d'adopter une méthode de travail collective mais décentralisée – personne ne

connaît les besoins des communautés mieux que les communautés elles-mêmes, et leur fournir une expertise technique et des ressources appropriées peut leur permettre à la fois d'atteindre leurs objectifs et de renforcer leurs capacités.

Les approches communautaires menées sur le terrain sont particulièrement efficaces – quand elles sont possibles – pour permettre aux ALH d'atteindre leurs objectifs.

La mise en œuvre de projets pilotes, communautaires et sous forme de bonnes pratiques, est un moyen très efficace d'influencer la sphère politique. En effet, les gouvernements sont plus aptes à adopter un programme ou un autre – et à s'engager dans un partenariat pour les mettre en œuvre - lorsque celui-ci a été pleinement chiffré et que son efficacité a été démontrée. C'est ce qui a été constaté dans le cadre du travail de SSA, HSZ, MwW et DWM. Même dans les cas où une "pratique" n'est finalement pas adoptée, la mise en œuvre de programmes pilotes a d'autres avantages, comme d'accroître la participation des habitant-e-s à la démocratie locale, comme dans le cas de l'AIDA et de WorldWIDE.

Les ALH qui coopèrent étroitement avec les CL sont ceux qui visent le plus à exercer une influence politique – mais cela comporte des risques sur le long terme.

Certains ALH, et les ONG en particulier, ont établi des relations extrêmement étroites avec les administrations locales et les gouvernements nationaux - HSZ en particulier. Ces relations consistent souvent pour les ALH à gagner la confiance du gouvernement dans un secteur particulier, afin de pouvoir mener des projets dans ce secteur. L'expérience de MwW montre, cependant, qu'entretenir des relations trop étroites avec les administrations peut aussi faire obstacle à la capacité des ALH à remettre en question le gouvernement, en particulier quand l'ALH tire sa légitimité de sa base sociale. Cela dit, comme l'ont constaté MwW et SSA, le recours à une approche hybride combinant coopération et contestation permet d'établir une relation de confiance avec le gouvernement, tout en continuant à défendre les communautés. SSA, par exemple, participe régulièrement à des forums, mais peut aussi organiser des protestations nationales pour demander aux CL de rendre des comptes. Cela est un moyen puissant de garantir que les voix des communautés soient entendues, sans compromettre leur relation

avec ceux et celles avec qui ils sont forcés de travailler pour générer des réformes.

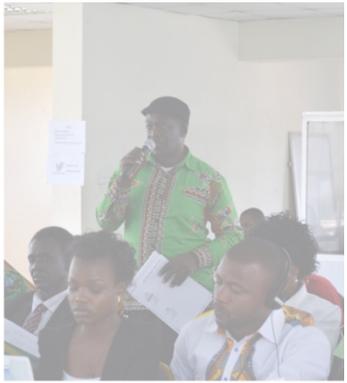
Quelles leçons pouvons-nous retenir ?

Tirer des leçons de cette analyse n'est pas chose aisée – il est impossible d'isoler et de hiérarchiser les différents facteurs qui jouent tous un rôle dans l'efficacité des stratégies. L'analyse comparative, issue du cadre analytique décrit dans la méthodologie, permet cependant d'identifier quelques tendances qui peuvent être utilisées par les Établissements Publics de Formation (EPF), *tout en rappelant qu'il s'agit d'une analyse réalisée sur un nombre limité d'acteurs, et que ces leçons ne sont pas des règles de réussite infaillibles :*

- **Lorsque cela est approprié, la combinaison de stratégies contentieuses et coopératives est un moyen hybride efficace pour garantir la légitimité à la fois de l'ALH et du gouvernement local dont il est question.** Il est admis que, lorsque l'on cherche à influencer la sphère politique, chaque stratégie doit être adaptée à la mission poursuivie, ainsi qu'à la nature de l'ALH et au contexte local – les ALH qui ont remporté le plus de succès en matière d'influence politique ont tendance à privilégier le maintien d'une relation apaisée avec les CL. Cela n'est cependant pas toujours possible, pour de nombreuses raisons, et des approches plus contentieuses peuvent s'avérer utiles comme mesures réactives et défensives lorsque les droits sont menacés.
- Les ALH inclus dans cette étude ont rencontré le plus de succès lorsqu'ils **érigent en priorité le fait de servir les communautés dans lesquelles ils exercent** – ce qui renforce la confiance dans les ALH et leur légitimité. Il est plus facile pour les ALH de gagner la confiance d'une CL ou du gouvernement national si ils sont soutenus par les populations issues de ces communautés. **Cela permet aussi de mieux identifier les besoins de ces communautés.**
- **Les ALH qui mettent en place des programmes expérimentaux ont réussi avec succès à introduire de nouvelles pratiques et politiques,** tant au niveau des administrations locales que nationales. C'est particulièrement vrai des ALH luttant pour combattre les injustices matérielles, pour lesquelles les projets pilotes servent à démontrer l'efficacité de certaines pratiques. En effet, il est difficile pour les CL de résister à l'idée de contribuer à une méthode éprouvée, efficace et déjà opérationnelle.

- Les ALH ont souvent peu de marge de manœuvre, surtout à court terme, pour transformer le contexte politique dans lequel ils évoluent – **les ALH doivent donc adapter leurs stratégies aux réalités politiques.** AbM, par exemple, entreprend des actions radicales par nécessité, face à un gouvernement qui adopte à leur égard une approche extrêmement hostile. De même, MwW, qui a été fondée dans un environnement politique hostile mais a subsisté suffisamment longtemps pour voir la situation politique évoluer et s'ouvrir, est parvenu à modifier radicalement son approche pour s'adapter, passant du statut d'organisation clandestine à celui d'organisation de confiance aux yeux du gouvernement.
- **Les réseaux et les forums internationaux représentent d'excellentes opportunités pour les ALH** de renforcer leurs capacités, d'obtenir de nouveaux financements, de nouer des relations de solidarité avec des organisations similaires, et d'accroître la visibilité de leurs actions.

Amérique latine



ATO DAS FAVELAS, OCUPAÇÕES E CORTIÇOS

10/SET AS 9 HS

NO TEATRO MUNICIPAL
PRAÇA RAMOS ANHANGABAU

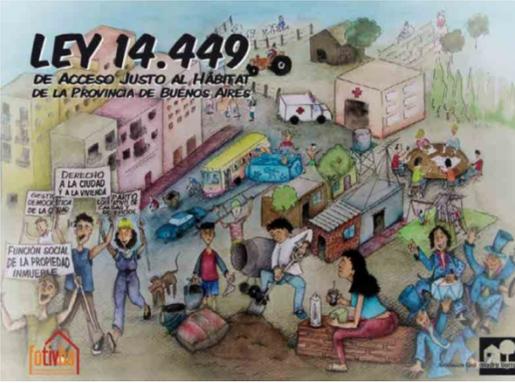
PAUTA
REGULARIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

MEMÓRIAS HABITACIONAIS NOS CORTIÇOS COM GARANTIA DE MORADIA DIGNA, SEM DESPEJO
ABRECADAMÉNTOS DE TODOS OS PRÉDIOS VAZIOS QUE NÃO CUMPRAM A FUNÇÃO SOCIAL
FIM DOS DESPEJOS E REMOÇÕES NAS OCUPAÇÕES E CORTIÇOS, DESPEJO ZERO, EM DEFESA DA VIDA NA CIDADE DE SÃO PAULO

NO VAS A TENER UNA CASA EN LA PUTA VIDA.

30Sep MANIFESTACIÓN
+ACAMPADA

POR UNA VIVIENDA DIGNA
18 H PL. CATALUNYA



Amérique latine, Introduction

Cette section de la "recherche-action" analyse certaines expériences latino-américaines sur la manière dont la société civile et les organisations de base, en partenariat avec des institutions universitaires et des gouvernements locaux, conçoivent et mettent en œuvre des stratégies locales conformes aux principes des droits de l'homme et au droit à la ville, y compris la fonction sociale de la terre et des villes et la nécessité d'aborder le développement local selon des critères sociaux et environnementaux.

Cette recherche vise à analyser les réussites, les obstacles et les défis de cette interrelation et cherche à influencer les gouvernements locaux ou métropolitains travaillant en partenariat avec la société civile, les organisations de base et les institutions académiques pour une meilleure compréhension de ces processus, en soulignant l'importance du travail collaboratif pour la progression, l'amélioration et la permanence des politiques en faveur des droits de l'homme liés à l'habitat.

Le bureau d'Amérique latine de la Coalition Internationale de l'Habitat (HIC-AL) a mené des recherches sur trois cas dans lesquels la société civile et les organisations de base ont influencé les lois, les politiques, les plans d'action et/ou les programmes à échelle locale dans trois territoires d'Amérique latine densément peuplés - États ou provinces selon la dénomination de chaque pays -.

Les expériences analysées sont les suivantes :

1. **Loi sur l'accès équitable à l'habitat** dans la province de Buenos Aires, Argentine;
2. **Fonds de développement urbain (FUNDURB)** de Sao Paulo, Brésil;

3. Charte de Mexico pour le droit à la ville et Constitution de la ville de Mexico.

Pour la sélection des études de cas, des réunions ont été organisées avec les Adhérent-e-s de HIC en Amérique latine afin qu'ils et elles puissent apporter des informations et des idées liées à des expériences dans lesquelles l'alliance des acteurs susmentionnés en faveur de la réalisation des droits de l'homme liés à l'habitat pouvait être clairement appréciée. Une fois les cas sélectionnés, les entretiens ont été réalisés entre août 2019 et février 2020.

Cette recherche a été abordée sur la base de quatre questions:

1. Comment les gouvernements locaux ont-ils intégré les éléments des droits de l'homme et du droit à la ville dans leur gestion et leurs politiques publiques ?
2. Quelles sont les stratégies les plus efficaces ou les plus utiles que la société civile et les organisations de base ont mises en place, en partenariat avec les institutions académiques, pour s'assurer que ces gouvernements locaux prennent en compte ces éléments dans leur gouvernance et leurs politiques publiques ?
3. Comment préserver les politiques réalisées face aux changements de leadership politique ou à d'autres défis tels que l'influence croissante du secteur privé dans la sphère territoriale et son contrôle sur l'État, la migration, les dommages environnementaux et le changement climatique ou les crises économiques, entre autres ?
4. Les conceptualisations issues de ces alliances ont-elles eu un impact sur la formation académique dans les établissements d'enseignement supérieur ?

Pour répondre à ces questions, des entretiens ont été menés avec des Adhérent-e-s et des partenaires de HIC impliqué-e-s dans les différentes expériences sélectionnées.

La recherche documentaire s'est basée sur les informations fournies par les personnes interrogées. Sur la base de ces informations et après leur systématisation, une recherche de sources académiques et non académiques a été effectuée, en plus des documents produits par les organisations et/ou les personnes interviewées, ainsi que les textes normatifs étudiés.

Un premier rapport a été présenté au sein de l'équipe du bureau de HIC-AL, puis révisé et enrichi par les personnes clés qui avaient collaboré aux différents chapitres.

Remerciements

À Ana Pastor, Evaniza Rodríguez et Enrique Ortiz pour leurs précieux commentaires et contributions à l'analyse des expériences de l'Argentine, du Brésil et du Mexique respectivement.

À María Silvia Emanuelli, coordinatrice du bureau de HIC-AL, pour sa révision du texte et son soutien dans la réalisation des entretiens. Nous tenons également à remercier Miriam de la Torre pour son stage en tant qu'assistante de recherche et pour certaines transcriptions, ainsi que Patricia Santiago du bureau de HIC-AL.

Mais surtout, nous tenons à remercier tous ceux et celles qui nous ont fourni des entretiens, des documents et de précieuses réflexions, entre autres :

Les fonctionnaires des collectivités locales (par ordre alphabétique):

Alexis Goinhex, ingénieur et géomètre, *Dirección Provincial de Hábitat* de la province de Buenos Aires.

Guadalupe Falbo, avocate, *Dirección Provincial de Hábitat* de la province de Buenos Aires.

Juan José García Ochoa, Master en économie, sous-secrétaire du gouvernement de la ville de Mexico (2006 - 2016).

Mariano García, directeur de la *Regularización Dominial Hábitat y Vivienda* de la municipalité de Malvinas Argentinas dans la province de Buenos Aires.

Société civile et organisations de base:

Ana María Pastor Barousse, intégrante de l'*Asociación Civil Madre Tierra*, affiliée à HIC, coordinatrice générale et présidente de MT à différentes périodes, et vice-présidente actuelle. Elle représente le *Foro de Organizaciones de Tierra Vivienda e Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires* (FOTIVBA) en tant que conseillère titulaire au sein du Conseil provincial du logement et de l'habitat créé par la loi 14.449. Par le biais de FOTIVBA, elle intègre le groupe de promotion de l'*Espacio Multisectorial Habitar Argentina* (Espace multisectoriel Habitar Argentine), qui opère au sein du Congrès national. *Habitar Argentina* est affilié à HIC-

Alicia Sánchez, dirigeante sociale et députée pour deux mandats, présidente de la commission foncière au sein de l'assemblée

législative de la province de Buenos Aires. À ce titre, elle a présenté la loi sur l'accès équitable à l'habitat au Congrès pour son débat.

Evaniza Rodrigues, intégrante de l'*União Nacional Por Moradia Popular* au Brésil, affilié à HIC, en tant que coordinatrice de projet. Elle travaille dans le domaine du plaidoyer, de la formation et de la mobilisation sociale. Elle fait partie du *Fórum Nacional de Reforma Urbana* et de *BR Cidades*.

Jaime Rello, José Salvador de la Torre García, Benjamín Robles Carbajal, Mireya Lagunes Cano et Olga Castañeda, intégrant-e-s de l'organisation *Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata* (UPREZ) et, dans le cadre du *Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática* (MUP-CND), éminent-e-s promoteurs et promotrices de la Charte de Mexico pour le droit à la ville (CCMPDC).

Enrique Ortiz Flores, bureau d'Amérique Latine de la Coalition Internationale de l'Habitat et principal promoteur de la CCMPDC, intégrant du groupe de travail responsable de la première rédaction de la Constitution de la ville de Mexico.

Amérique Latine, Argentine: Loi pour un accès juste à l'habitat

Loi pour un accès juste à l'habitat (loi n°14.449/12) de la Province de Buenos Aires, Argentine. Gestion démocratique, lutte contre les inégalités, accès au foncier en milieu urbain¹.

Magdalena Ferniza

Coalition Internationale de l'Habitat, Amérique Latine (HIC AL)

Introduction. Contexte économique, politique et social.

La crise de 2001

L'Argentine, du fait de la profonde instabilité politique et économique qui a marqué le siècle dernier, a dû faire face à une succession de gouvernements « de fait » (les derniers entre 1976 et 1983) qui se sont chargés d'appliquer les mesures dictées par le FMI, dans le sillage des grands préceptes néolibéraux : concentration de la richesse, surendettement et, de manière générale, abandon de l'investissement productif, des grands travaux publics, de la recherche et de l'innovation technologique. Les gouvernements constitutionnels qui leur ont succédé n'ont pas été en mesure d'inverser cette tendance. Ils se sont retrouvés face à de grandes difficultés pour rembourser la dette extérieure, dans un climat d'hyperinflation propice à l'élaboration, par les créanciers extérieurs et les oligarchies locales, d'un programme de réformes structurelles visant à maximiser les gains privés, au détriment des actifs publics (Aronskind, 2017).

La crise sociale a éclaté en décembre 2001, suite à la grave récession débutée en 1998, qui avait déjà contribué à aggraver les conditions d'emploi et de revenu de la population tout comme celles des

finances publiques, alors que le gouvernement érigeait en priorité absolue le remboursement de la dette extérieure. Le mouvement dit des « piqueteros » a émergé dans l'ensemble du pays, comme une stratégie d'autodéfense pour des pans entiers de la population qui ont vu les économies régionales, la production et les revenus des travailleur-se-s s'effondrer, et la condition des chômeurs se dégrader.

Dans une tentative ultime de préserver les institutions bancaires des retraits massifs en espèces, sous un régime de taux de change en tous points insoutenable, le gouvernement a restreint de manière sévère l'utilisation des fonds accumulés par les banques – les mesures dites du « corralito » - asphyxiant par là-même un peu plus l'activité économique. L'explosion sociale a ainsi été la concrétisation du mécontentement de la société vis-à-vis de la classe politique qui, quel que soit son bord, a poursuivi encore et encore les mêmes politiques économiques, plongeant la population dans la misère. Après que le Président Fernando de la Rúa (décembre 1999 - décembre 2001) ait démissionné de ses fonctions, pas moins de cinq présidents lui ont succédé en l'espace de quelques jours. C'est dans ce contexte que Néstor Kirchner (mai 2003 – décembre 2007) a accédé au pouvoir avec seulement 22% des voix, bénéficiant de la démission de son adversaire au seuil du second tour des élections. C'est aussi dans ce contexte que plusieurs groupes sociaux majeurs se sont organisés pour chercher ensemble des solutions à la crise, qui touchait un pan de plus en plus large de la population.

La Province de Buenos Aires, la plus peuplée des gouvernements régionaux – incluant les vingt-trois provinces et la Ville Autonome de Buenos Aires -, a été au cœur des protestations et des efforts déployés par la population pour s'organiser.

Le gouvernement national de Néstor Kirchner

Kirchner a accédé au pouvoir en pleine période de crise économique et politique, conjuguée à une profonde crise sociale, alors que la population était démunie et que le niveau de confiance envers les trois branches du gouvernement et vis-à-vis des partis politiques était au plus bas. Face à la magnitude de la crise, le

¹ Dans le cadre de la rédaction de cet article, nous tenons à remercier **ANA María BAROUSSE PASTOR**, titulaire d'un diplôme en Travail Social et titulaire d'un master en Études Urbaines. Actuellement vice-présidente de l'Association *Madre Tierra* (« Terre Mère »), elle représente le Forum des Organisations pour la Terre, les Infrastructures et

le Logement de la Province de Buenos Aires (FOTIVBA), en tant que membre de la plateforme multisectorielle HABITAR ARGENTINA au sein du Congrès National. Ana María Barousse Pastor est aussi membre du Conseil Provincial du Logement et de l'Habitat, issu de la Loi N°14.449, et représentante régionale pour l'Amérique Latine auprès du Conseil de la Coalition Internationale de l'Habitat.

nouveau gouvernement n'a eu d'autre choix que de remettre en question le modèle néolibéral. Cela impliquait la suppression de la dette accumulée auprès du Fonds Monétaire International (FMI), ainsi que la reconstruction de la stratégie du gouvernement avec l'appui des syndicats, des employeur-se-s et des mouvements sociaux. Il convenait de rétablir un mode de fonctionnement démocratique, de remettre en question et de rebâtir le système judiciaire, de soutenir l'économie et les ménages à travers l'octroi de transferts monétaires, l'accès au crédit à la consommation et à la production, ainsi qu'une série de mesures visant à redynamiser le marché intérieur², y compris une hausse des exportations, principalement vers la Chine.

Bien conscient du fait que la construction de logements soit un facteur clé de dynamisation économique, le gouvernement national a lancé un projet de construction de coopératives de logements pour les chômeurs. En plus de générer de nouveaux emplois pour les chômeurs, ce projet a eu comme répercussion une hausse de la fourniture d'intrants et de la fabrication et commercialisation des composants nécessaires à la construction de logements. Ainsi, l'initiative a eu des répercussions au-delà des chômeurs sur l'ensemble de la classe populaire. La relance du secteur de la construction a ainsi été impulsée par un Programme Fédéral du Logement, auquel ont été également associés les entrepreneurs, et qui comporte un Programme de Rénovation du Logement ainsi qu'un Programme d'Urbanisation des Bidonvilles.

La mise en œuvre de ces initiatives a fait appel à un large éventail d'organisations civiles et sociales, aux membres de la classe moyenne, aux universités, et à des professionnels et professionnelles. Toutes et tous ont repris le cours de discussions qui avaient été mises de côté depuis le dernier gouvernement « de fait », enrichies cette fois de nouvelles perspectives, inspirées notamment des débats lors du Forum Social Mondial (2001 et 2003) et de la Réforme Urbaine au Brésil

² Une analyse détaillée des bilans des gouvernements de Nestor et Cristina Kirchner est disponible dans « Argentine 2003-2018 : la lutte continue », publié le 26/03/2018 dans le magazine numérique América Latina en Movimiento, et disponible sur : <https://www.alainet.org/es/articulo/191841> (en espagnol)

³ La fonction sociale de la propriété avait été inscrite dans la Constitution de 1949, avant d'être abrogée par la dictature de 1955. La réforme de la Constitution argentine de 1994, dans son article 75, para 22, donne le pouvoir au Congrès d'approuver ou de rejeter les traités avec d'autres nations et qu'une fois approuvés, ces traités ont une hiérarchie plus élevée que les lois. Cela concerne entre autres (1) la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, (2) la Convention

(voir l'article correspondant dans cette même publication), qui allaient au-delà des propositions du gouvernement national. À cette fin, un grand mouvement pour la réforme urbaine s'est créé.

Mouvement pour la Réforme Urbaine en Argentine

Le débat portant sur la fonction sociale de la propriété³ et sur la récupération par l'État des plus-values générées par son action sur le territoire remonte aux années 1970. Ces questions, qui sont aujourd'hui abordées sous le prisme des droits humains et de la démocratisation de l'accès à la terre et au logement, ont été relayées avec force au début de ce siècle par un ensemble d'organisations rassemblées en un collectif de discussion, appelé le **Mouvement pour la réforme urbaine** (*Movimiento por la Reforma Urbana - MRU*), transformé plus tard en **Habitar Argentina**. Ce collectif a élaboré et promu la **Déclaration Nationale pour la Réforme Urbaine en Argentine** en 2005, à l'occasion de la Journée Mondiale de l'Habitat. Cette déclaration a fait office de base d'échange et de programme politique pour les organisations signataires, et a permis de faire des comparaisons entre l'état des lieux de ces questions en Argentine, et les principales avancées réalisées au niveau international, en particulier d'après l'Observation générale n°4 (Article 11, para 1 du Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels).

Cette déclaration est fondée sur 12 postulats⁴ :

1. La protection juridique du droit au logement et à la ville.
2. La démocratisation de l'accès à la terre et à la propriété urbaine.
3. Le droit à la régularisation.
4. Les processus d'expulsion ne doivent pas enfreindre les droits humains. Abrogation du délit d'usurpation.
5. La démocratisation de l'accès aux services publics.

américaine relative aux droits de l'homme, (3) le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, (4) le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son protocole facultatif. Le second texte est particulièrement important car il stipule, à l'article 21, que tout personne a le droit d'utiliser et de jouir de ses biens, mais que la loi peut subordonner cette utilisation et cette jouissance à l'intérêt social.

⁴ La déclaration est disponible sur : <http://hic-gs.org/content/files/declarg.pdf> (en espagnol)

6. La participation des personnes et des organisations concernées à la mise en œuvre des politiques urbaines et de logement.
7. Le renforcement des processus d'autogestion de l'habitat.
8. La lutte contre les discriminations dans les processus de développement urbain.
9. Garantir l'accès de toutes et de tous aux zones urbaines centrales.
10. La promotion de politiques d'aménagement et de logement redistributives.
11. Une réforme fiscale.
12. L'amendement de la Loi Fédérale sur le Logement.

Les progrès réalisés sous l'égide de cette déclaration sont le fruit d'un grand nombre de discussions, d'efforts d'organisation, de mobilisation populaire et d'initiatives législatives qui ont été engendrés par cette plateforme de lutte.

En 2004, l'administration centrale a lancé un appel à contribution pour évaluer le programme fédéral pour l'habitat, mis en œuvre pendant les premiers mois du gouvernement. Dès la première réunion, des propositions ont été avancées qui concernaient en partie l'échelon provincial, et non seulement le niveau national⁵.

Habitar Argentina, une initiative multisectorielle pour le droit à la terre, au logement et à l'habitat

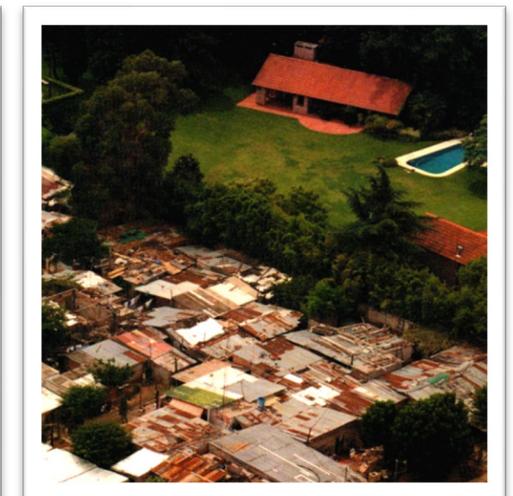
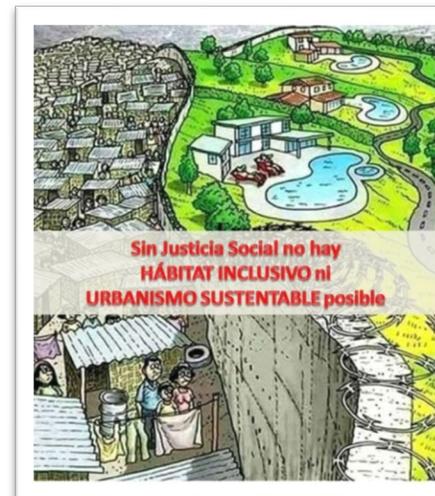
Née en 2009, *Habitar Argentina* est une initiative multisectorielle axée sur les droits à la terre, au logement et à l'habitat, considérée comme un élargissement du MRU (Mouvement pour la Réforme Urbaine). Elle est constituée d'un rassemblement de parlementaires issus de diverses forces politiques, d'organisations non gouvernementales, de professionnel-le-s, de représentant-e-s du milieu académique et de mouvements sociaux. L'initiative promeut la création d'un nouveau cadre réglementaire pour les politiques publiques relatives à l'accès à la terre, au logement et à l'habitat, ainsi qu'en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, afin de permettre de générer des accords et de formuler des propositions. Depuis sa création, *Habitar Argentina* demeure une plateforme de référence

⁵ Entretien avec Ana Pastor, Août 2019.

⁶ Plus d'informations sur <http://www.habitarargentina.org.ar/quienes-somos/objetivos/>

pour la lutte pour les droits humains en relation avec l'habitat, ayant notamment été pionnière dans sa prise en compte de la question du genre. Parmi les objectifs qu'elle poursuit, on peut citer⁶ :

- Élaborer un cadre réglementaire afin de garantir le droit à un logement, à la terre et à un habitat convenable pour toutes et pour tous.
- Influencer la formulation des politiques publiques liées à l'habitat.
- Encourager la participation, l'engagement et le travail collectif des différents protagonistes dans ces domaines, dans l'objectif de garantir le respect des droits.



L'inégalité socio-territoriale. Dessin publié dans Prensa Libre, photo de Pablo Añeli

En mai 2010, un colloque a été organisé sur le thème « Accès au foncier urbain, Fondements pour une nouvelle réglementation en faveur du droit à l'habitat et à la ville »⁷. Suite à ce colloque, quatre groupes de travail ont été constitués pour traiter individuellement de certaines grandes questions : Expulsions et Loyers ; Régularisation de la Propriété ; Logement et Production Sociale de l'Habitat ; Aménagement du Territoire. Après plusieurs mois de travail, quatre propositions de lois ont été formulées au niveau national : la Loi sur l'Aménagement du Territoire ; la Loi sur le Logement et la Production

⁷ Plus d'informations : <http://habitarargentina.blogspot.com/2010/06/ffffff.html> (en espagnol)

Sociale d'Habitat ; le Programme National de Régularisation Urbaine et Immobilière ; et des réformes juridiques visant à se conformer aux Observations Générales n° 4 et 7 du Comité des Droits Économiques, Sociaux et Culturels sur les expulsions⁸. Les organisations implantées dans la Province de Buenos Aires ont pris part activement aux débats nationaux relatifs aux droits humains liés à l'habitat, notamment en reprenant des propositions qui poursuivaient les mêmes objectifs.

*Le Forum des Organisations pour la Terre, les Infrastructures et le Logement de la Province de Buenos Aires (FOTIVBA)*⁹

Le FOTIVBA a vu le jour en 2004, dans le cadre du Mouvement pour la Réforme Urbaine en Argentine, et suite à l'appel à contribution national portant sur les programmes de logement dans la Province de Buenos Aires. Le Forum a été créé par un groupe initial de six organisations impliquées sur la question de l'habitat dans les quartiers populaires, qui s'est ensuite élargi jusqu'à rassembler près de 37 organisations civiles, coopératives et organisations de quartier¹⁰. Le FOTIVBA a comme objectif de :

« Bâtir un espace de rencontre entre les organisations de la société civile et l'État pour : Influencer les politiques publiques en matière d'habitat ; garantir l'inclusion des protagonistes impliqués dans les questions de foncier, d'infrastructures et de logement ; promouvoir la participation d'autres intervenant-e-s ; et constituer une force sociale organisée pour contribuer à la construction d'un nouveau modèle de gestion des politiques sociales pour l'habitat populaire » (brochure FOTIVBA)

⁸ Le projet de loi est disponible ici :

<http://habitarargentina.blogspot.com/p/proyectos-de-ley.html> (en espagnol)

⁹ Le FOTIVBA est un espace collectif dédié à l'analyse, à la réflexion, aux discussions et aux propositions. Cette initiative a été lancée par un ensemble d'organisations sociales, techniques et territoriales travaillant sur le thème du foncier et du logement dans les quartiers populaires de l'agglomération de Buenos Aires :

<http://madretierra.org.ar/wp-content/themes/madre-tierra-theme/assets/docs/fotivba.pdf> (en espagnol)

¹⁰ Asociación Civil Madre Tierra, Asociación Civil San Cayetano, Asociación Civil KichariHuasi, Fundación Sagrada Familia, Fundación Vivienda y Comunidad (FVC),



Brochure soutenant la "Loi pour un accès juste à l'habitat"

À ses débuts (2005-2006), le Forum s'est concentré sur la participation aux débats sur les politiques nationales de logement, en apportant une perspective provinciale. Dans ce but, les membres du Forum ont participé à l'organisation d'ateliers et de forums régionaux, ainsi qu'à l'élaboration de propositions législatives visant à améliorer les programmes existants. En 2005, les débats sur les politiques de logement se sont concluent en soulevant la nécessité absolue d'élaborer une politique foncière. Jusqu'à cette date, il n'existait qu'un seul programme dédié, qui finançait les entreprises pour l'acquisition de terrains. Celles-ci acquéraient des terrains à faible coût, et les gouvernements municipaux établissaient de leur côté les réglementations concernant le zonage et la densité de logement. Or, ce programme ne s'appliquait qu'aux sociétés immobilières, laissant

Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo-América Latina, Organización Barrial Vinso y Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias (SEDECA), Asfar Amauta, Barrio El Nuevo Progreso, Barrio San Martín, Barrio Hardoy, Barrio Jupó, Barrio Basualdo, Barrio el Arco, Parroquia Benavides, Barrio Nehuen, Barrio Javicoli, Mutual El Colmenar, Barrio Unión, Frente Barrial 19 de diciembre, Grupo EDUM, Cooperativa Una Luz de Esperanza, Grupo Virgen de la Esperanza, Mutual Almas Fuertes, Asentamiento Latinoamérica, Barrios Presidente Sarmiento y Gardel, Cooperativa El Amanecer, Barrio El Milenio, Centro Comunitario Minka, Comunidad Adsis, CAI Tinku Guaguaitas, Centro Cultural KichariHuasi, Asentamiento 18 de Julio, Mutual 31 de Mayo, Mutual Comunal Solidaria et Barrio San Antonio.

aux mains du marché le soin de répondre seul à la demande de logement des populations à revenus moyens et faibles.

Avant que ce processus n'aboutisse, il a fallu encore de nombreuses initiatives qui, bien qu'elles ne se soient pas concrétisées immédiatement en politiques, ont été suffisamment transformatrice pour donner forme, en 2009, à la Loi pour un Accès Juste à l'Habitat. La mise en œuvre du programme dans les quartiers populaires a été un atout significatif dans le processus, en permettant d'étoffer la proposition de loi, en plus des discussions et débats qui ont précédé son élaboration.

Bien que la FOTIVBA agisse à l'échelon provincial, elle fait partie de réseaux plus large avec une forte influence au niveau national, à l'image du Mouvement pour la Réforme Urbaine, puis plus tard de la plateforme *Habitar Argentina*.

I. L'élaboration du projet de loi de la Province de Buenos Aires pour un accès juste à l'habitat

La Province de Buenos Aires est l'une des vingt-trois provinces qui composent la République d'Argentine. Avec une population de 15 625 084 habitants, répartis sur une superficie de 307 571 km², elle a une densité de population de 50.8 habitants/km²¹¹. La Province est composée de 135 municipalités, gouvernées par un-e maire élu-e au suffrage universel. Suite à l'amendement de la Constitution en 1994, la Ville Autonome de Buenos Aires (CABA) a été instituée comme nouvelle capitale du pays, avec des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires propres, les mêmes que les provinces. La Province et la Ville Autonome sont deux gouvernements distincts, mais avec la même appellation, Buenos Aires. La CABA, avec près de 3 millions d'habitants¹² et une densité de 14 450 habitants/km², est bordée d'une zone péri-urbaine appartenant à la Province de Buenos Aires. Cette zone, peuplée de 10 millions d'habitants, a une densité de 2 700 habitants/km², et concentre 24.7% de la population argentine. Ces données permettent de dresser le tableau de la dynamique urbaine et démographique de cette province, la troisième plus

¹¹ Institut Géographique National, Argentine : division politique, zone et population. Les données démographiques sont ajustées aux résultats définitifs du recensement de la population, des ménages et des logements de 2010. Extrait de la division politique, zone et population.

peuplée de tous les gouvernements fédéraux d'Amérique Latine, après Mexico et Sao Paulo (Brésil).



Groupe de Gestion des Politiques d'Habitant (Archives 2010 du MT)

La FOTIVBA s'est constituée en 2004 en réponse à l'appel à contributions régionales lancé pour évaluer les politiques nationales d'habitat initiées par le gouvernement de Néstor Kirchner. Cette évaluation s'est déroulée sous forme d'ateliers, réunissant plus de 500 habitant-e-s de la zone péri-urbaine. L'évaluation a abouti à la mise en œuvre du Programme Fédéral de Rénovation de Logements « Mejor Vivir », qui a permis de systématiser et d'analyser la mise en œuvre des expériences réalisées entre les années 2007 et 2009, lors de séminaires dédiés, jusqu'à la création la dernière année d'un comité de gestion, sous la supervision du Ministère des Infrastructures de la Province. Suite à cela, des travaux ont été effectués pour faire des propositions de politiques, telles que par exemple la viabilisation de terrains, ou l'instauration d'un programme de microcrédit visant à rénover des logements. Ces politiques ont ensuite été intégrées au panel d'instruments rendus possibles par la loi susmentionnée sur l'Accès Juste à l'Habitat.

¹² Source : Direction générale des statistiques et des recensements (Ministère des finances GCBA).

En outre, la FOTIVBA a formulé des propositions législatives qui, bien qu'elles ne soient pas devenues des politiques à proprement parler, ont abouties en 2009 à l'élaboration de la Loi pour un Accès Juste à l'Habitat.

La mobilisation des quartiers populaires, telle que décrite dans les paragraphes précédents, a constitué un terrain fertile pour faire rayonner les propositions avancées dans les différents domaines. Bien que la Loi pour un Accès Juste à l'Habitat ait été pensée à l'origine par les organisations de la société civile – des quartiers, des villages – elle a rapidement trouvé un écho auprès des représentant-e-s municipaux-les et provinciaux-les en lien avec ces mouvements sociaux et politiques, ainsi que dans le milieu syndical et les universités. Parmi les organisations sociales et de la société civile, l'association *Madre Tierra* s'est distinguée en faisant la promotion de différents espaces de réflexion politique, incluant des dirigeant-e-s d'organisations populaires tout comme des représentant-e-s de la société civile non organisée.



Manifestation pour donner plus de visibilité à la Loi

L'objectif premier de la Loi est de promouvoir le droit au logement et à un habitat digne et pérenne dans la Province de Buenos Aires. Ses objectifs plus spécifiques incluent de générer la production de foncier en milieu urbain, de faciliter la régularisation urbaine des quartiers

informels, de gérer de manière appropriée la diversité et la complexité de la demande de logements urbains, et de générer de nouvelles ressources grâce à des instruments qui permettent, dans le même temps, de réduire les attentes spéculatives en matière de plus-value foncière (Bustos, 2017).

Le premier projet de loi a été rédigé par Eduardo Reese, architecte et expert en planification urbaine et régionale, ainsi qu'enseignant-chercheur à l'Université Nationale du Général Sarmiento. Une série de réunions ont d'abord été organisées dans les premiers mois de l'année 2005 pour arriver au premier projet de loi, qui a évolué au fil des discussions. Les discussions se sont étoffées par la suite, lorsque l'Université Nationale de La Plata (UNLP) a institué, au sein-même de son Conseil Social, une Commission pour la Terre, le Logement et l'Habitat. Les Universités de Lanus (UNLA) et de Buenos Aires (UBA) ont ensuite rejoint la discussion. Le recteur de l'Université Générale Sarmiento a ensuite convoqué un conseil réunissant les recteurs des universités nationales de la Province de Buenos Aires. Ce rassemblement d'experts a permis d'évaluer, d'enrichir et de diffuser la proposition de Loi.



Débats pour la diffusion de la proposition dans plus de 300 lieux de la Province de Buenos Aires

Les discussions ont impliqué à la fois des individus, des organisations, des fonctionnaires et des universités représentant 30 des 135 municipalités de la Province. Certaines des municipalités concernées font partie de la zone métropolitaine (telles que Morón ou Moreno), et d'autres du centre, telles que la Municipalité de Zárate. Le processus a été marqué par de grandes avancées, mais aussi par des revers et des incertitudes, des moments de prompt réactivité, et une redéfinition de sa stratégie en cours de route.

La FOTIVBA, qui réunissait déjà au départ des organisations et des mouvements de la société civile, des expert-e-s techniques et l'Université Nationale Générale de Sarmiento, a ensuite été rejointe par divers organismes, tels que des organisations de défense des droits humains, des structures ecclésiastiques, des universités, des institutions reconnues comme le Centre des Études Légales et Sociales (CELS), ou encore des syndicats. C'est néanmoins la participation de la Centrale des Travailleurs Argentins (CTA), dont les membres sont des personnes au chômage, qui a été décisive pour faire accepter la proposition à une grande partie de la population. Une demande avait aussi été envoyée à la Confédération Générale du Travail (CGT), qui regroupe les syndicats les plus influents, mais elle est restée sans réponse.



Lors de l'approbation de la Loi (29-11-2013), des petits bulletins tombent des tribunes (Archive du MT)

Au cours des années 2011 et 2012, un grand nombre de réunions, d'entretiens, d'ateliers, de cours ont ainsi été organisés pour diffuser plus largement le projet de loi.

¹³ Entretien avec Anne Pastor – Août 2019

¹⁴ Parti politique argentin fondé en 2006, d'orientation péroniste et kirchneriste (voir : [El nacimiento de La Cámpora](#))

La proposition de loi finale a été approuvée en novembre 2012, après de nombreux ajouts et corrections de la part des 30 municipalités de la Province de Buenos Aires impliquées, aboutissant à près de 17 versions différentes. Ce processus au long cours (2003-2012) a vu les défenseurs de la loi gagner progressivement du terrain dans les discussions, institutionnalisées comme non institutionnalisées, jusqu'à la publication de la Loi au Journal Officiel en octobre 2013.

Parmi les stratégies adoptées par les défenseur-se-s de la loi, les plus remarquables incluent : la création d'un organe central de coordination, en mesure de prendre des décisions rapides, adaptées à l'évolution de la situation ; l'élaboration d'un plan d'action opérationnel qui puisse être adapté à différents contextes ; la mise en place de structures de coordination de petites tailles, chacune constituée d'une équipe rassemblant un-e membre de la Centrale des Travailleurs Argentins, un-e représentant-e du milieu universitaire, un-e représentant-e d'une des organisations d'appui technique et d'action collective (OATyAC), et enfin un-e représentant-e d'un territoire. Tous et toutes se sont réunis de manière régulière, une à deux fois par mois¹³.

Concernant la stratégie politique visant à obtenir un consensus politique en faveur de la proposition de loi, des discussions ont été organisées avec les présidents de l'ensemble des partis présents à l'époque à la Chambre des Députés et au Sénat. Les députés de la Cámpora¹⁴ étaient ciblés en priorités, car on attendait de leur part des compromis plus importants. Des discussions ont été menées au sein de trois commissions : (1) la Commission de la Terre ; (2) la Commission du Budget ; (3) la Législation Générale. La stratégie a également consisté à échanger avec des maires, pour obtenir leur approbation concernant la Loi au niveau municipal. Les occasions d'échanger avec les maires ont cependant été rares : le président de la Fédération Argentine des Municipalités de la Province de Buenos Aires¹⁵ a participé à certaines réunions, et il y a eu des rencontres avec les maires et leurs conseiller-ère-s dans l'enceinte des organes législatifs. De manière générale, le contexte politique était favorable, tant au niveau national qu'au niveau local. Il a ainsi été possible de convaincre les propriétaires fonciers et les représentant-e-s de

¹⁵ La Fédération Argentine des Municipalités est une entité publique à but non lucratif, créée par la Loi Nationale N° 24.807, chargée de représenter toutes les municipalités du pays. Les objectifs de la Fédération sont détaillés à ce lien : [NOSOTROS – Federación Argentina de Municipios FAM](#).

certaines secteurs d'activité, en leur expliquant les bénéfices qu'ils pourraient tirer de la Loi, qu'il s'agisse d'encourager la production de parcelles collectives, d'habitat populaire, ou de créer un fond au sein même de la municipalité pour améliorer la gestion du territoire et accroître les ressources disponibles pour améliorer l'habitat et même pour l'acquisition de terres¹⁶.

Un intérêt particulier a été porté à la stratégie de communication, en suscitant plusieurs espaces de discussion où il était possible de diffuser, mais en les contrebalançant, les idées émanant des médias de communication traditionnels, et en particulier la télévision. Des spots ont été diffusés sur les radios communautaires, une brochure explicative a été distribuée par l'association Madre Tierra, et des formations ont été données par des défenseur-se-s de la Loi.

Plusieurs provinces argentines reconnaissent déjà, dans leur Constitution, le concept de fonction sociale de la propriété, ce qui n'était pour autant pas le cas de la Province de Buenos Aires. Il faut également noter que le contenu de la Loi est inspiré en grande partie d'expériences menées par les organisations de terrain, et d'initiatives menées par les municipalités membres de la Province. La Loi a ainsi consisté à condenser tous ces éléments en un plan d'action complet, qui s'applique sur l'ensemble du territoire de la province.

« Cette loi n'a rien d'une nouveauté, elle ne propose pas de nouveaux instruments, elle n'invente pas la poudre à canon ni le joint en caoutchouc ».

Ana Pastor

L'expérience acquise par les organisations de terrain dans le secteur de l'habitat a facilité le travail des universitaires pour recenser les expériences les plus réussies. L'histoire du développement des bidonvilles et des établissements humains, et les luttes pour leur réglementation dans le cadre de processus d'urbanisation, a ainsi été documentée sous diverses formes par des universités de la Province de Buenos Aires et de la ville capitale. À cette même époque, l'association Madre Tierra, la province, plusieurs municipalités et l'UNGS, ont travaillé ensemble à la création d'un observatoire de la mise en œuvre de la loi. Cet observatoire permet de recenser les instruments à la fois normatifs et programmatiques développés par

chacune des municipalités. Le premier résultat de ce travail a été mis en ligne le 12 juin 2019¹⁷.



¹⁶ Entretien collectif mené en 2019.

¹⁷ <https://observatorio.madretierra.org.ar/>

II. La Loi pour un accès juste à l'habitat de la Province de Buenos Aires ¹⁸

The Fair Access to Habitat Law establishes:

QUATRE PRINCIPES MAJEURS

Art. 11: Droit à la Ville et au Logement. Garantit le droit de l'ensemble des habitant-e-s de la Province d'utiliser et de jouir de la ville et d'un logement.

Art. 12: Fonction sociale de la propriété immobilière. La propriété immobilière remplit sa fonction sociale lorsqu'elle respecte les conditions et les prescriptions exprimées dans les lois et les réglementations générales, ainsi que dans les plans, projets et règlements qui régissent la production de l'habitat.

Art. 13: Gestion démocratique de la Ville. Processus décisionnel qui garantit la participation active, délibérative et auto-gérée de la communauté en générale, et des citoyens et citoyennes en particulier.

Art. 14: Répartition équitable des coûts et des bénéfices. Pour une utilisation juste et raisonnable du pouvoir réglementaire de l'État dans les processus de planification et d'urbanisme, afin d'éviter la production d'inégalités qui favoriseraient la concentration des terres.

QUATRE TYPES D'INSTRUMENTS

Appui aux initiatives d'Autogestion et de PSH sur les nouvelles parcelles, ainsi qu'au développement socio-urbain des bidonvilles et des établissements humains, et l'amélioration de l'habitat et à la rénovation de logements.

Renforcement de la capacité opérationnelle et de gestion des dispositifs territoriaux. Réaménagement du foncier, consortiums

¹⁸ Loi pour un accès juste au logement. La Loi N°14.449, actualisée, est disponible ici (en espagnol): [Ley 14449](#).

¹⁹ L'Autorité d'Application et les Municipalités doivent soutenir, à travers des programmes spécifiques, tous les projets et initiatives de logement et d'urbanisation

urbains, obligation d'usage, zones d'intérêt social, livraison rapide, etc.

Arrangements fiscaux et extra-friscaux en vue de l'acquisition et de la gestion des ressources foncières, financières et de force de travail. Fonds fiduciaire provincial (Fideicomiso) à l'échelle de la province; pour les municipalités: arrangements lors de revalorisation ou cession de terres, amendes en cas de non-usage des terres, contributions d'amélioration, dettes foncières, etc.

Mécanismes de participation. Conseil Provincial intersectoriel du Logement et de l'Habitat; Conseils locaux de l'Habitat, agrémentés de Structures de Gestion dans chacun des quartiers d'intervention.

HUIT AXES D'ACTION

Section I. Promotion des processus de production sociale de l'habitat et d'urbanisations programmées. Création de parcelles; incitation aux processus d'organisation collective¹⁹, avec une structure minimale, à mettre en oeuvre graduellement; accès à l'eau potable et à l'assainissement; extension de la zone urbaine sous certaines conditions, même dans le cas où la zone ne dispose pas des services d'eau courante ni d'assainissement.

Section II. Intégration socio-urbaine des bidonvilles et des établissements précaires. Actions progressives, intégrées et participatives, incluant: la construction, l'amélioration et l'expansion des logements, des équipements sociaux et des infrastructures; l'accès aux services, et le maintien des espaces publics et ouverts. Création d'un Registre Public Provincial des Bidonvilles et des Etablissements Précaires, et élaboration de plans d'intégration socio-urbaine.

Section III. Appui aux mécanismes de crédit pour l'amélioration de l'habitat. Prescrit la création et fixe le portefeuille du Fonds Fiduciaire Public "Système de financement et d'assistance

qui prévoient des processus d'organisation collective par leur propres moyens, ainsi que des dispositifs d'entraide et d'autogestion de l'habitat, à travers des coopératives, des mutuelles ou des associations à but non lucratif dûment constituées, y compris pour la gestion et l'administration en coopératives de complexes de logements, une fois ces derniers construits. (Art. 18)

technique pour l'amélioration de l'habitat"; prescrit le soutien aux Coopératives d'Épargne, afin de donner accès aux membres aux services financiers et aux crédits hypothécaires (Art. 43).

Section IV. Zones de promotion de l'habitat social. Prescrit de prévoir, dans les plans et règlements d'urbanisme, des zones spéciales et des réserves foncières afin de soutenir le processus de régularisation urbaine et domaniale, en veillant au maintien de la population résidente, et en favorisant la construction des logements et autres formes d'urbanisation sociales planifiées (Art 44).

Section V. Promouvoir l'habitat dans l'accès au foncier, et encourager la participation aux processus de réévaluation immobilière générés par le développement urbain. Participation des municipalités au processus de réévaluation; délais d'exigibilité; formes de paiement; contributions; grands projets immobiliers; analyse des fonctions de l'Institut du Logement.

Section VI. Consortiums Urbains. Action conjointe des agences gouvernementales et des acteurs privés pour mettre en oeuvre des projets d'urbanisation ou de construction, dans des cas où la valeur des unités immobilières finales à livrer au propriétaire doit correspondre à la valeur avant l'exécution des travaux, en plus d'un taux de profit raisonnable.

Section VII. Gestion Démocratique et Participation. Les organes provinciaux et municipaux ont le devoir de promouvoir la participation des citoyen-nes et de toute autre entité constituée et de défendre leurs intérêts et leurs valeurs: a) organes ou instances multipartites formalisés; b) débats, audiences et consultations publiques; c) initiatives populaires en réponse à des réglementations liées aux plans, programmes et projets d'habitat et de développement urbain.

Section VIII. Prévoit la création et la composition **de Conseils Provinciaux du Logement et de l'Habitat**, en tant qu'organes multipartites de consultation et de conseil vis-à-vis des politiques et des programmes.

III. Mise en oeuvre de la loi, et progrès réalisés en matière d'accès juste à l'habitat

« La chose la plus précieuse selon moi, c'est qu'elle légalise des expériences légitimes du milieu populaire... Lutter pour les droits des familles et des communautés qui n'ont pas accès à la ville... Créer des espaces pour une gestion démocratique de la ville... Nous travaillons en communauté, au sein du conseil municipal de l'Habitat, avec des groupes de professionnels, des universités, des syndicats, des écoles, et grâce à cela nous avons une influence auprès de chaque institution... Alors, quel est le potentiel d'action de cette loi ? Œuvrer pour la justice sociale, générer un cadre de politiques publiques selon lequel nous pouvons toutes et tous nous saisir de ces nouvelles pratiques, en cohérence avec le principe des droits humains, et qui n'attendaient qu'à être institutionnalisées. Qu'apporte la loi ? Une véritable révolution pour la ville. » Mariano García Colinas ²⁰

La Loi entend résoudre le problème fondamental de l'accès à la terre et de l'intégration socio-urbaine de la population sans-abris, qui s'est longtemps vue forcée de s'approprier des terres au fil de longs processus d'urbanisation et de régularisation. Pour ces personnes, il est prévu de mettre en oeuvre des actions de régularisation ainsi que des programmes d'amélioration de l'habitat.

Les ressources générées sur un territoire, du fait de travaux réalisés sur des propriétés dont la valeur augmente suite à la décision et à l'action de l'État, et pour lesquels les propriétaires n'ont dû faire aucun effort, peuvent quitter ce territoire et être redistribuées autre part. Il peut s'agir de changements en termes de réglementations d'usages des terres, ou de travaux d'infrastructures qui améliorent les alentours de la propriété, faisant augmenter sa valeur (Bustos, 2017). La valeur créée est ainsi récupérée dans le cadre d'une action de redistribution au profit des secteurs les moins favorisés.

²⁰ Architecte, fonctionnaire municipal, Directeur de la Régularisation Foncière, de l'Habitat et du Logement de la Municipalité de Malvinas Argentinas, Argentine.

Un autre moyen d'action est l'identification de terres inoccupées, afin d'augmenter la charge fiscale de ces terres, et d'amener les propriétaires à les diviser en parcelles ou à construire. L'identification des propriétés vacantes peut être faite par des organisations de quartier, ce qui permet ensuite de les inclure au total des terrains disponibles à l'échelle d'une municipalité.

La loi comporte un certain nombre d'instruments de gestion territoriale, tels que les consortiums urbains, l'élaboration de plans d'aménagement municipaux qui prévoient des zones réservées à l'habitat social, ou encore des structures dédiées à la gestion de l'intégration socio-urbaine. L'utilisation de ces instruments se fait sous la tutelle, le contrôle et la supervision du **Conseil Provincial du Logement et de l'Habitat (Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat - CPVyH)**, ainsi que des **conseils locaux de l'habitat**. Ces derniers sont formés en vertu de l'article 58 de la Loi, qui promeut l'utilisation d'organisations ou d'instances multipartites formelles afin de garantir la participation des habitant-e-s aux politiques de l'habitat, dans le souci d'assurer une gestion démocratique de la ville.

Une fois la Loi approuvée, la création des Conseils a été institutionnalisée avec succès, à un point tel que les parlementaires eux-mêmes ont manifesté leur intérêt à intégrer ces structures. Cela est néanmoins variable selon les contextes, étant donné que les élections ont lieu tous les deux ans, et que les prochains représentant-e-s parlementaires pourraient ne pas souhaiter participer ni prendre part aux questions qui seront traitées par ces Conseils²¹.

Depuis sa création en 2014, le **CPVyH** comporte 31 membres, issus d'organisations professionnelles, de terrain et d'appui technique (six organisations au total), d'associations professionnelles et d'universités (six), de municipalités urbaines et périurbaines (quatre et quatre), trois députés, deux sénateur-riche-s, et six représentant-e-s de l'autorité d'exécution de la Province de Buenos Aires.²² Les membres du Conseil participent à titre honorifique, et exercent pendant une période de deux (2) ans, renouvelable une seule fois pour deux années supplémentaires (Art. 62).

²¹ En Argentine, les députés sont élus pour une période de quatre ans. La moitié des sièges est renouvelée tous les deux ans. Concernant le Sénat, les sénateurs et sénatrices sont élus pour une période de six ans, et un tiers de la chambre est renouvelé tous les deux ans.

En 2019, seulement 60 des 135 municipalités utilisent de manière régulière un ou plusieurs des instruments proposés par la Loi. Seules 24 municipalités ont créé un **Conseil local de l'habitat**, et ceux-ci prennent des formes diverses, certains constitués par des organisations, ou une université, situés dans la zone d'aménagement concernée, ou d'autres initiés par la municipalité elle-même. Les types de conseils les plus prisés sont ceux qui réunissent une grande diversité de protagonistes : organisations sociales, instances législatives, coopératives, associations de professionnels, entre autres protagonistes du secteur de l'Habitat. Dans le Conseil d'une municipalité de Patagonie, il y a même un représentant de l'ordre des pompiers²³.

Maintenant que la Loi est détaillée et très complète, le gros du travail consiste à assurer sa diffusion, la formation des agent-e-s à son utilisation, et sa bonne mise en œuvre par les municipalités. Concernant la mise en œuvre, il est essentiel de former les maires, les fonctionnaires locaux, le personnel et les organisations de quartiers de chaque municipalité non seulement aux procédures listées dans la Loi, mais aussi à ses grands principes, et en particulier ceux qui garantissent la pérennité des actions dans le temps, afin qu'elles ne soient pas soumises aux aléas électoraux.

Il demeure des convictions profondément ancrées dans l'esprit des fonctionnaires concernant la primauté des droits de propriété sur l'intérêt social. Les procédures qui ont été appliquées au fil des ans, en particulier les procédures de régularisation foncière, créent une situation d'inertie difficile à contourner à travers des dispositions et des procédures innovantes mais aussi plus complexes, encore mal comprises et peu connues. En outre, le capital immobilier est protégé par des intérêts puissants. Actuellement, l'une des mesures les plus importantes est **l'ouverture des Conseils Locaux**, qui constituent une première étape pour garantir la disponibilité et l'application des instruments prévus par la Loi. Or, il y a des municipalités où ces conseils ne sont pas encore effectifs, faute d'accord et de volonté politique de la part des divers protagonistes.

²² Le décret de création, le règlement et les différents rapports du Conseil, ainsi qu'une liste de ses membres, sont consultables ici : [Registro Provincial de Villas y asentamientos](#)

²³ Entretien avec Ana Pastor, Août 2019.

Afin d'assurer la diffusion et la formation des agent-e-s à la loi, du matériel pédagogique et didactique a été produit, incluant :

- Un Manuel de la Loi N°14.449 pour un Accès Juste à l'Habitat, à destination des organisations populaires, réalisé par l'association Madre Tierra en 2016.²⁴
- Un Guide d'usage de la Loi pour un Accès Juste à l'Habitat²⁵, publié par le Centre d'Études Juridiques et Sociales (CELS) en 2017, dont l'objectif est de fournir aux décideur-se-s et à leurs équipes une lecture opérationnelle et applicable en matière de gestion des politiques publiques, de chaque article de la Loi et du décret réglementaire.
- Des outils de mise en œuvre de la Loi par le CELS, visant plus précisément à former à l'usage de trois instruments de financement et de gestion urbaine mentionnés par la loi : a) la collecte et la redistribution des plus-values immobilières ; b) la construction et l'urbanisation forcée des terres ; c) le remembrement foncier²⁶.
- Un module de formation sur Le Droit à la Ville et au Logement, par le Centre pour la Justice et les Droits Humains Luis Eduardo Duhalde de l'Université Nationale de Lanús²⁷. Le module retrace l'histoire des luttes de la classe ouvrière pour l'accès à l'espace urbain en Argentine, depuis le début du XXème siècle ; des luttes qui, au prix de nombreux revers, aspirèrent à faire émerger un droit humain à la ville, jusqu'à la promulgation de la Loi pour un Accès Juste à l'Habitat (CPVyH, 2016).

Les résultats de la mise en œuvre de la Loi sont détaillés dans le Rapport sur les progrès réalisés en matière d'habitat sur la période 2014-2019. Le rapport met en évidence les éléments suivants :

THÈME	Résultats obtenus (2014-2019)
Revenus provinciaux	\$A 1.419.000.000 / U\$ 82 millions
Bidonvilles et établissement enregistrés	1584 quartiers = 420.436 familles = 1.900.000 personnes
Infrastructure x travaux Équipement X population	251 travaux de construction

²⁴ À télécharger ici : [Manual Ley 14.449 de acceso justo al hábitat](#)

²⁵ Disponible ici : [Guía para su aplicación.](#)

Subventions pour l'habitat x ONGs	7,756 familles et 41 projets organisés
Amélioration du logement familial	113 projets et 6,222 familles
Parcelles familiales	23,378 nouvelles parcelles familiales et 171 parcelles (64 municipalités), 28% en zone périurbaine et 65% dans les petites villes.
Dissemination and training	196 organisations in 132 municipalities
Suspended evictions	17 evictions suspended
Local Councils	28 local councils constituted

Summary drafted by Ana Pastor

1. L'autorité de mise en œuvre a été transférée du Ministère de l'Infrastructure au Ministère du Développement Social, ce qui permet de dissocier la Loi des évolutions proprement territoriales, et d'en faire un outil au service des populations les plus vulnérables. Pour assurer la continuité, l'autorité responsable conserve le même nombre d'unités (5 secrétariats).
2. Les ressources du Fonds Fiduciaire « Système de financement et d'assistance technique pour l'amélioration de l'habitat » sont allouées pour 92.4% aux gouvernements municipaux, et pour seulement 7.6% aux projets initiés par des organisations communautaires.
3. En ce qui concerne les ressources allouées à l'intégration socio-urbaine à travers le Registre Public Provincial des Bidonvilles et des Établissements Précaires (RPPVAP), il est estimé que sur les 83 groupes (municipalités) qui ont recensé des quartiers dans le besoin, 29 ont utilisé la totalité des fonds pour promouvoir l'intégration socio-urbaine dans ces quartiers ; 23 n'ont pas utilisé les fonds dans ces quartiers

²⁶ Disponible ici : [Herramientas para aplicar la ley de acceso justo al hábitat](#)

²⁷ Disponible ici : [IJDHUNLa](#)

mais dans d'autres quartiers ; et 31 ont utilisé ces ressources pour agir à la fois dans les quartiers identifiés et à l'extérieur.

4. Des travaux ont été réalisés pour améliorer les conditions d'habitat dans 292 quartiers populaires, y compris des travaux garantissant l'accès à l'eau, à l'assainissement, à des chemins et à la voirie, à des centres communautaires, ou encore à des terrains de sports, bénéficiant à un total de 280 775 familles.

5. Concernant le nombre d'enregistrements d'organisations non-gouvernementales par an, on observe une diminution au fil des ans. 61% des enregistrements ont été faits sur la période 2014-2015.

6. Concernant l'acquisition de foncier pour développer des parcelles viabilisées, 171 nouveaux quartiers ont été créés, dans 64 municipalités, générant un total de 28 378 parcelles familiaux, régis selon différentes modalités : 34% sur des terrains municipaux, 47% sur des terrains détenus par des consortiums urbains privés, 12% sur du foncier détenu par des organisations, et 7% sur du foncier détenu par la Province. Ces dernières années, on observe une augmentation des opérations réalisées par le biais de consortiums urbains (donateurs privés). 65% des opérations étaient concentrées dans des municipalités de petite taille, peu déficitaires et où les terrains sont plus abondants ; 7% dans des municipalités moyennes, et 28% dans la zone périurbaine.

IV. Comment préserver les politiques mises en oeuvre face à d'éventuels changements d'administration

Rapidement, les forces motrices de la Loi ont dû se confronter au défi posé par les remaniements politiques. Dès le 10 décembre 2015, de nouvelles administrations ont été élues - aux niveaux national, provincial et, dans de nombreux cas, municipal -, d'une couleur politique contraire à celle de la précédente administration. Cela a ouvert une nouvelle phase dans la mise en oeuvre de la Loi N°14.449. La Présidence nationale, tout comme l'Administration de la Province de Buenos Aires, ont été placées entre les mains du Parti « Proposition Républicaine » (Propuesta Republicana - PRO), un parti conservateur.

Le premier défi rencontré par les organisations, face à un gouvernement qui prônait le retour en arrière, était le recours de ce gouvernement à des lois que l'on pensait caduques (comme le Décret-Loi 8912/77 sur l'Aménagement du Territoire et l'Utilisation des Terres) mais qui, faute d'avoir été abrogées, pouvaient encore être utilisées pour contourner les dispositions de la Loi N°14.449. Un autre obstacle a été la sectorisation de la politique, à travers la séparation des politiques d'infrastructure et celles de logement, ces dernières incluant l'assistance aux pans les plus vulnérables de la population.

La meilleure façon de lutter contre ces pratiques a été de mettre en oeuvre les structures et les procédures fondées sur les prérogatives de la loi, d'où l'importance particulière de la mise en oeuvre effective du CPVyH et des conseils locaux d'habitat. En outre, un autre défi consistait à rallier et à convaincre les députés affiliés aux mouvements sociaux de s'impliquer de manière active dans la mise en oeuvre de cette loi dont, bien qu'elle fût complète, on ignorait encore beaucoup de choses. Cette question était d'autant plus importante qu'un grand nombre de décisions étaient soumises au consensus et à l'approbation des conseils locaux. Ainsi, de par les pouvoirs conférés par la Loi, les décisions pouvaient par moment favoriser les secteurs populaires, comme elles pouvaient aussi être utilisées pour favoriser la régularisation de zones occupées illégalement par des populations plus favorisées.

Sous la pression des groupes rassemblés au sein de la FOTIVBA et de leurs alliés, des députés progressistes ont été convaincu-e-s de l'importance de présider des commissions du Congrès Provincial susceptibles de favoriser l'application de la loi. De son côté, l'autorité

d'application s'est chargée d'intégrer les députés des partis plus conservateurs au CPVyH. Cela a provoqué un débat intéressant et stimulant sur les politiques d'habitat à mener dans la Province, transformant l'image que certains partis conservateurs se faisaient des questions d'habitat, en les associant uniquement à la question de la pauvreté, et non à celle de la justice sociale et spatiale. Ainsi, un contexte politique défavorable peut finalement mener à unifier l'action des forces progressistes.

Les élections d'octobre 2019 ont consacré la victoire d'Alberto Fernandez en tant que Président du Gouvernement national, et d'Axel Kicillof à la tête du Gouvernement Provincial. Tous deux sont issus de la même coalition de partis politiques. Kicillof, un économiste keynésien, avait été Ministre de l'Économie entre 2013 et 2015. Un an auparavant, en tant que vice-Ministre de l'Économie, il avait lancé le Programme de Crédit Argentin du Bicentenaire pour le Logement Familial Individuel (PRO.CRE.AR). Ce programme permettait d'acquérir des terrains pour y construire des logements, ou encore à des propriétaires d'agrandir, améliorer ou rénover leur logement. Ce nouveau contexte politique laisse donc présager de meilleures conditions pour approfondir et élargir les possibilités offertes par la Loi N°14.449 dans le futur.

V. Comment consolider ce qui a déjà été réalisé?

Près de six ans après l'approbation et la mise en œuvre de la Loi, il est possible d'identifier des ajustements possibles pour approfondir et élargir sa portée. Les mouvements et les professionnel-le-s engagés de la Province ont relevé en particulier les axes d'amélioration suivants :

1. Une plus grande rigueur dans l'application de la loi, la formation du personnel et la réalisation des manuels nécessaires pour accompagner la législation. Développer encore plus de mécanismes pour l'éducation et la formation du personnel technique et politique, des habitant-e-s des quartiers concernés, et des membres du Conseil Délibératif (organe législatif des municipalités).

2. Mettre à jour le Registre Provincial des Bidonvilles et des Établissements Précaires. La loi empêche les expulsions de tous les bidonvilles et établissements humains enregistrés sur ce registre. En 2015, un premier recensement des bidonvilles avait été effectué, qui a été complété très lentement les années suivantes. Des progrès

doivent être faits dans ce sens, pour que ce registre inclue toutes celles et ceux qui sont encore exclus des protections offertes par la Loi.

3. Intégrer les informations relatives aux zones urbaines tout comme aux zones rurales dans la planification stratégique du territoire.

4. Collecter des revenus supplémentaires pour être en mesure de payer les expropriations en attente de paiement. Cela serait possible en augmentant de 3% la charge fiscale, en utilisant les instruments prévus par la loi. Cela nécessite de mener une concertation avec le secteur immobilier. Le CPVyH travaille actuellement sur ce sujet.

5. Bâtir un système de financement hors du secteur bancaire, qui permette le financement par le niveau local des équipes chargées de l'assistance technique et professionnelle de chaque quartier, chaque autoentrepreneur, et chaque coopérative. Cela permettra de constituer un pouvoir politique et culturel en mesure de résister face au puissant secteur immobilier, et de générer un nouveau cadre institutionnel.

6. Créer un espace dédié à la collecte et au traitement individuel des expériences réalisées, qui constituent des atouts pour renforcer l'action politique.

7. Unifier la gestion du territoire, à travers une instance unique de direction qui coordonne les différentes agences provinciales compétentes en matière de politiques d'aménagement, d'infrastructures, de foncier, de logement, d'habitat et d'environnement. La sectorisation actuelle des politiques publiques favorise l'inégalité, et réduit l'efficacité et l'efficience des actions.

Parmi les autres avancées permises par la loi, on peut également citer la modification des règles de comptabilisation du délai d'expulsion des familles en cas d'éviction, et l'obligation de relogement des familles. Un protocole d'expulsion et un protocole de relogement ont été élaborés par le Conseil provincial, en accord avec la Cour Suprême de Justice de la Province de Buenos Aires, pour garantir la sécurité des citoyen-ne-s. Ces documents en appellent à la Province et aux municipalités d'intervenir en protégeant leurs citoyen-ne-s, et en cherchant des alternatives, dans le souci de garantir leur droit au logement.

VI. La collaboration académique

La Loi pour un Accès Juste à l'Habitat est le fruit d'un long processus de luttes menées à travers le pays, à travers lesquelles se sont formés de larges mouvements populaires rassemblant des travailleur-se-s, des citoyen-ne-s, des associations professionnelles, des universitaires, et des partis politiques. Tous ont contribué à faire de cette Loi une construction commune.

Pendant les douze années du gouvernement Kirchner, le contexte politique a permis la création de nombreuses universités, qui se sont rapprochées du milieu populaire, d'une part à travers l'intégration de davantage d'élèves issus de cette classe populaire, et d'autre part de par les sujets étudiés. Ces universités, avec des universitaires engagé-e-s, ont ainsi accompagné de près les initiatives menées dans les territoires en facilitant les échanges de connaissances avec la population.

La Loi N°14.449 prescrit que les universités doivent être représentées au sein du CPVyH ainsi que dans les conseils locaux, ce qui leur permet de disposer d'informations issues directement du terrain pour élaborer des études leur permettant d'évaluer la mise en œuvre de la loi, et de faire des propositions d'améliorations. L'Université Nationale Général Sarmiento et l'Université de la Plata ont pris part à ce processus, en intégrant le thème de l'« habitat juste » au cursus universitaire – en particulier auprès des étudiants diplômés. D'importants efforts ont aussi été déployés par les Universités Jauretche de Florencio Varela, de Moreno et de Buenos Aires, bien qu'aujourd'hui encore, un manque d'intérêt se fasse sentir auprès des professionnel-le-s de différentes disciplines pour travailler sur le milieu populaire.

VII. Quelques conclusions

o Les grandes avancées réalisées en matière de droits humains ont été précédées par des périodes de crises aiguës et de luttes politiques, qui ont mené à des réajustements des instances gouvernantes, et ainsi à un retour à plus de confiance, de légitimité et de stabilité nécessaires pour faire face à une situation de crise généralisée. Ces moments forts ont généré les conditions nécessaires pour faire mûrir des réflexions en cours depuis déjà longtemps.

o Les mobilisations sociales et citoyennes ont joué un rôle clé dans la conquête des réglementations favorables au droit au logement et à la ville, comme le montrent les exemples du Mouvement pour la Réforme Urbaine, Habitar Argentina, et le Forum des Organisations pour la Terre, les Infrastructures et le Logement de la Province de Buenos Aires (FOTIVBA). Dans le cas du FOTIVBA, l'effort et la lutte des organisations de quartier ont trouvé un écho auprès des mouvements de lutte des chômeur-se-s, des organisations de défense des droits humains, des groupes religieux, des universitaires engagés, des organisations médiatrices des quartiers, et des représentant-e-s municipaux-ales et provinciaux-ales en lien avec les mouvements sociopolitiques.

o Les mouvements et organisations sociales sont parvenus à combiner différentes formes de luttes pour atteindre leurs objectifs, allant des manifestations dans la rue, jusqu'à l'élaboration de propositions législatives, précédées d'un grand travail de diffusion et de participation de la population. La capacité de proposition et de mobilisation des citoyen-ne-s a été renforcée par la participation d'universitaires engagés d'abord à titre individuel, puis au travers des universités qui, au fur et à mesure de l'avancement du processus, ont constitué un corps d'experts précieux pour évaluer, enrichir et soutenir la proposition de loi.

o La Loi a émané d'un ensemble d'expériences développées par des municipalités individuelles, qui ont ensuite été concentrées dans un corpus législatif unique. Bien que la Loi ait été approuvée en 2012 et entrée en application par décret en 2013, un long chemin reste à parcourir pour parvenir à sa mise en œuvre dans les 135 municipalités de la Province. Parmi les stratégies visant à élargir et à approfondir son champ d'application, figurent l'élaboration de matériel pour sa

diffusion, et de manuels pour sa bonne mise en œuvre, en plus de l'établissement des conseils locaux de l'habitat dans chaque municipalité, qui demeure essentiel.

o Dans un contexte politique défavorable, l'usage des instruments d'aménagement mentionnés par la loi est laborieux. Il est nécessaire de former les nouveaux fonctionnaires afin qu'ils et elles comprennent la portée de la loi et les bénéfices qu'elle peut générer pour les villes, mais aussi les organisations, afin qu'elles canalisent leurs revendications dans le cadre de cette loi. Il est aussi nécessaire de former les fonctionnaires municipaux, qui restent à leur poste au fil des élections, afin qu'ils et elles mettent en œuvre les procédures nécessaires à une application agile et réussie de la loi.

o La mise en place sur le long terme de points d'information sur la mise en œuvre de la Loi favorise la transparence, lutte contre la désinformation en provenance des médias, et restreint la marge d'action discrétionnaire de la part de la puissance publique. C'est l'objectif poursuivi par l'Observatoire de la Loi pour un Accès Juste à l'Habitat²⁸, récemment créé.

o Les défenseur-se-rs de la proposition politique soutiennent que la mise en œuvre effective et complète de la Loi pour un Accès Juste à l'Habitat contribue à rendre le territoire économiquement équitable, socialement inclusif, spatialement intégré, écologiquement durable, culturellement respectueux, démocratiquement planifié et efficacement géré.

²⁸ Disponible ici : <https://observatorio.madretierra.org.ar/>

Amérique latine: Charte de la Ville de Mexico pour le Droit à la Ville (CCMDC) , Mexique¹

Magdalena Ferniza

Coalition internationale Habitat - Amérique Latine (HIC AL)

Introduction

Il est impossible d'analyser le processus d'élaboration de la Charte de la Ville de Mexico pour le Droit à la Ville (CCMDC) sans évoquer la lutte de longue haleine menée par ses 9 millions d'habitant-e-s pour la démocratisation du pays et de la ville, qui ne peuvent voter pour élire leur gouverneur-e que depuis 1997, et leurs dirigeant-e délégué-e (aujourd'hui appelé-e maire) seulement depuis l'année 2000.

La Constitution Politique de la Ville de Mexico (CPCM) est entrée en vigueur le 17 septembre 2018. Cette Constitution locale très élaborée fut le fruit d'un Congrès Constituant, qui a rassemblé 100 député-e-s, dont 60 élu-e-s par le peuple et 40 nommé-e-s par le Congrès, ainsi que l'Exécutif, le Chef du Gouvernement du District Fédéral, et des représentant-e-s du Sénat. La promulgation et la publication de la CPCM ont marqué la fin de l'Assemblée Législative du District Fédéral, qui a été remplacée par le Premier Congrès de la Ville de Mexico.

La CCMDC fait peut-être partie des documents majeurs ayant servi de base à l'élaboration de la Constitution Locale.

La lutte pour le Droit à la Ville (DaV), dont les grandes idées et propositions sont synthétisées à la fois dans la Charte Mondiale et dans la Charte de la Ville de Mexico, a un pouvoir de mobilisation qui

s'applique à différentes échelles et à travers le temps. Bien qu'à une époque, la pertinence de la CCMDC ait été remise en question du fait, en particulier, de son caractère non contraignant et du manque d'outils pour la mettre en oeuvre, le projet a continué à se développer, jusqu'à être effectivement réalisé. Aujourd'hui, les résultats sont au rendez-vous, bien que beaucoup des instruments nécessaires à la mise en oeuvre de la Charte et de la Constitution Locale soient encore en cours de développement.

Ce document a pour but d'expliquer le parcours de la lutte pour la démocratisation de la ville, le contexte et les prérequis aux niveaux local et national qui ont permis la reconnaissance et la ratification de la CCMDC.

La première partie introduit le contexte, la situation du pays et le processus de démocratisation de la ville.

La deuxième partie explore la lutte menée par les mouvements urbains, en commençant par l'émergence à l'international de débats sur le Droit à la Ville, qui ont mené à l'élaboration de la Charte Mondiale pour le Droit à la Ville, ainsi que le processus de formulation et de ratification de la Charte. Cette section analyse aussi la pertinence de la Charte du point de vue des principaux-les protagonistes engagé-e-s dans le processus: le gouvernement local, le Mouvement Urbain Populaire, et la Coalition Internationale pour l'Habitat (HIC selon son sigle en anglais).

En conclusion, la dernière section aborde les défis à relever selon les perspectives de ces trois mêmes protagonistes.

I. Contexte

Les bouleversements politiques et sociaux au Mexique à la fin du siècle

Pendant 70 ans, le Mexique a été gouverné par un parti politique hégémonique, le dénommé Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI), qui est resté au pouvoir, à tous les niveaux de gouvernement, depuis sa fondation en 1929 jusqu'en 2000. Contrairement aux autres pays d'Amérique latine, dont l'histoire a été jalonnée de dictatures militaires, au Mexique, les pouvoirs exécutif et législatif ont été pourvus

¹ Nous tenons à remercier Enrique Ortiz Flores pour la rédaction de cet article. Architecte, lauréat du prix national d'architecture en 2014, il est membre de HIC depuis sa fondation, et en a été le Président et le Secrétaire Général.

de manière régulière pendant les périodes qui ont suivi l'instauration de la Constitution de 1917.

Cependant, une série d'événements ont progressivement sapé la crédibilité et la légitimité du parti unique au pouvoir, générant des fractures au sein même de ce parti², et fédérant par la même occasion les groupes à la recherche de changement dans le pays:

- Des élections à répétition; un contrôle étroit exercé par l'État sur les institutions organisatrices des processus électoraux; l'assassinat présumé³ par le parti au pouvoir du candidat du PRI à la présidence et du chef du PRI à la chambre des députés.

- La répression violente des mouvements étudiants (1968, 1971, 1977, 1986, 1999); une guerre de faible intensité contre les mouvements politiques d'opposition durant la période allant de 1960 à 1980 (dénommée Guerre Sale)⁴; la répression des mouvements indigènes et paysans (massacres d'Agua Blanca en 1995, Acteal en 1997, El Charco en 1998); la violation des accords de paix avec l'AZLN en 1995.

- Tout cela dans un contexte économique marqué par la prédominance du néolibéralisme et en proie à la corruption.

Parmi le grand nombre de mouvements politiques et sociaux existants, c'est le mouvement indigène zapatiste, qui trouve son origine au sein de l'Armée Zapatiste de Libération Nationale (AZLN), qui a déclenché un soulèvement armé dans l'état du Chiapas, l'un des plus pauvres du pays. L'AZLN a déclaré la guerre à l'État du Mexique à l'occasion de l'entrée en vigueur de l'Accord de Libre-Échange (TLCAN) le 1er janvier 1994, ce qui a provoqué un véritable séisme dans la société mexicaine⁵. Suite à 12 jours de guerre, une trêve a été décrétée après une grande mobilisation civile au niveau national et international, dénonçant le déséquilibre entre les forces en présence dans cette lutte, et soutenant les causes défendues par l'AZLN. La rébellion zapatiste a été le premier mouvement

² Le courant dit démocratique du PRI a émergé dans les années 1980, cherchant à restaurer les principes nationalistes et sociaux-démocrates, et à rendre plus transparentes les règles de nomination du candidat du parti à la présidence. Face à l'échec de ces initiatives, le parti s'est dissout, tout en présentant lors des élections présidentielles de 1988 la candidature de Cuauhtémoc Cárdena Solórzano, soutenu par le Front National Démocratique, une coalition de partis politiques et sociaux et de groupes de centre-gauche qui a progressivement évolué pour former en 1989 le Parti de la Révolution Démocratique (PRD) en 1989.

d'envergure nationale qui a généré un soulèvement international contre les politiques néolibérales.

Ces événements ont provoqué une crise de légitimité qui est depuis restée ancrée, alors que les contradictions du parti dominant ont persisté. Cela a conduit à une lutte de pouvoir qui a abouti aux assassinats mentionnés précédemment, quelques mois seulement après le soulèvement zapatiste. Le président Carlos Salinas de Gortari (1988-1993) a alors nommé comme candidat successeur, et avec l'approbation ultérieure du comité politique de son parti, Ernesto Zedillo Ponce de León.

La campagne électorale, originellement axée sur le changement, a été de plus en plus dominée par un climat de peur, comme en témoignent les soulèvements de l'AZLN et d'autres organisations de guérilla clandestines, marquant l'entrée du pays dans une phase d'instabilité et d'ingouvernabilité. Il était clair pour la population que le régime n'entendait pas capituler, même au prix de la liquidation de membres de son propre parti. Grâce à cette campagne de terreur, et à travers un contrôle étroit de l'appareil chargé d'organiser et de surveiller les élections, Ernesto Zedillo a remporté les élections de juillet 1994, face à ses opposants Cuauhtémoc Cárdena Solórzano (PRD) et Diego Fernández de Ceballos (Parti d'Action National - PAN).

Le gouvernement national. L'administration Zedillo (1994-2000)

Quelques jours après la prise de poste du nouveau président, l'économie mexicaine s'est effondrée, provoquant une dévaluation de la monnaie de 100%, du fait de la situation de surendettement du pays à la veille de l'entrée en vigueur du TLCAN.

Les impacts de cette crise se sont fait ressentir à travers une hausse de 80% des taux d'intérêts, menant à la faillite de plusieurs entreprises et ménages incapables de rembourser des dettes contractées avec des taux variables, dont les intérêts ont augmenté drastiquement. Le gouvernement a sauvé les banques et les grandes entreprises en

³ En 1994, et avec 6 mois d'écart, le candidat du PRI à la présidence Luis Donaldo Colosio et le chef du parti à la Chambre des députés José Francisco Ruiz Massieu ont été tous deux assassinés.

⁴ L'appellation de "Guerre Sale" réfère à la disparition et à l'assassinat de plus de 500 opposant-e-s politiques, membres d'organisations et de mouvements sociaux de gauche, par l'État mexicain.

⁵ Pour plus d'informations, voir l'article brillant de Pablo González disponible ici: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/casanova/15.pdf>

convertissant la dette publique en dette privée, par le moyen d'un instrument connu sous le nom de Fonds de protection de l'épargne bancaire (Fobaproa), ce qui a néanmoins endetté le pays pour plusieurs générations.

Au niveau politique, le gouvernement national a rompu l'accord de paix avec l'AZLN, et s'est retiré de la solution conjointe qui avait été négociée pour mettre fin au conflit, en envoyant l'armée capturer les chefs militaires. Le parti au pouvoir a également planifié une contre-insurrection qui incluait la persécution et le déplacement forcé des communautés indigènes zapatistes par des milices irrégulières (paramilitaires). L'événement le plus marquant de cette opération fut le massacre d'Acteal, au cours duquel 45 indigènes tzotzil (parmi lesquel-le-s des femmes et des enfants) ont été exécutés.

A cela s'ajoutent d'autres massacres dans l'état de Guerrero, autre territoire parmi les plus pauvres du pays, où l'armée a perpétré plusieurs actes de violence contre les paysan-ne-s et les indigènes: le massacre d'Agua Blancas (mai 1995) commis par la police de l'état de Guerrero, où ont péri 17 paysan-ne-s, et le massacre d'El Charco, perpétré par des membres de l'armée mexicaine contre des indidènes mixtèques et des paysan-ne-s, et qui a fait 11 morts, plusieurs blessés, et a contribué à persécuter de nombreuses familles et communautés.

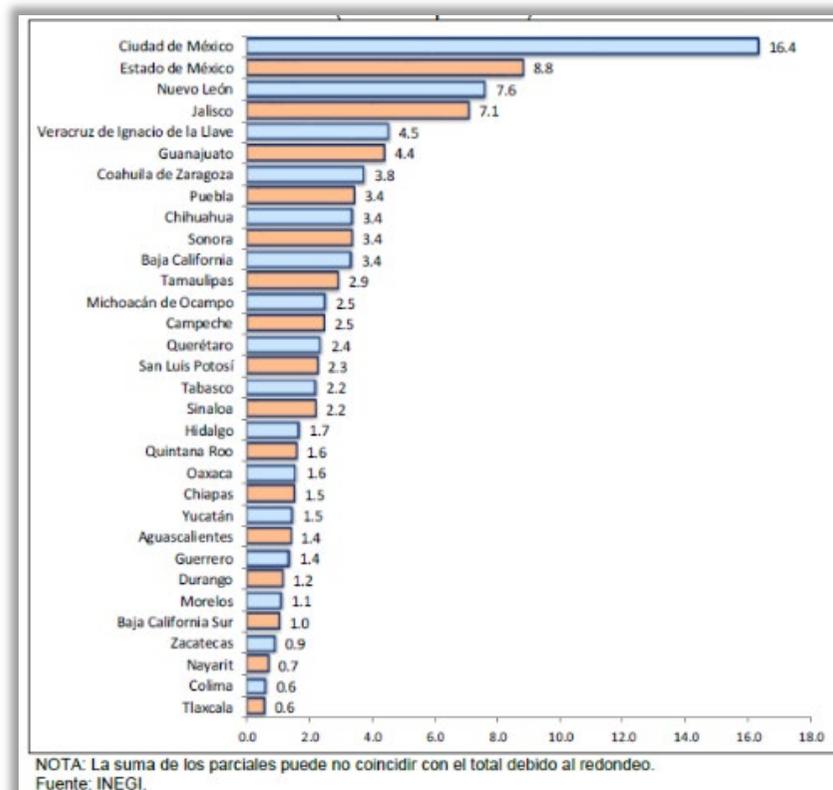
Le mécontentement s'est étendu à l'ensemble du pays, et tout particulièrement à la Ville de Mexico, siège des instances économiques et politiques, ville au cœur des échanges économiques nationaux et internationaux, et théâtre majeur des scènes de la vie politique nationale et des actions citoyennes politisées et participatives (Álvarez& Ziccardi 2015) (Ziccardi 2001).

La démocratisation de la Ville de Mexico

La Ville de Mexico⁶ est l'une des 32 entités fédérales de la République du Mexique. Capitale du Mexique, elle concentre les pouvoirs de l'Union (exécutif, législatif et judiciaire). La Ville de Mexico s'étend sur une superficie de 1 500 km⁷, et est divisée en 16 municipalités. C'est la ville la plus peuplée du pays, abritant une population totale de près de 9 millions d'habitant-e-s⁸ (5 868 habitant-e-s/km²).

⁶ Jusqu'en 2017, le pays comptait 31 États et un District Fédéral, qui a ensuite pris le nom de Mexico City en 2016 et obtenu ses pleins droits en tant qu'État en 2018.

Graphique 1
Produit intérieur brut des entités fédérales en 2018
 (En pourcentages)



Source : INEGI. Image issue du compte Twitter @INEGI_INFORMA

⁷ <https://www.archivo.cdmx.gob.mx/cdmx/sobre-nuestra-ciudad>

⁸ <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>



Densité de population. Source: National Institute of Statistics, INEGI. Enquête intercensitaire 2015

À partir de 1928, le District Fédéral devint un territoire régi par l'État central, dont la souveraineté était directe et exclusive, et s'exerçait par l'intermédiaire d'un régent élu par le Président de la République. Jusqu'en 2018, le District ne disposait ni d'un Congrès Local⁹, ni d'une pleine autonomie pour élire son propre représentant de la sûreté publique, entre autres fonctions.

Dès le milieu des années 1980, la Ville de Mexico a fait l'objet d'une réforme politique de grande ampleur, motivée en grande partie par le soulèvement populaire et organisationnel survenu suite aux tremblements de terre de septembre 1985. Les immenses destructions et pertes humaines qui en ont résulté ont provoqué une réaction populaire intense et spontanée, submergeant l'administration locale,

⁹ Le Congrès de la Ville de Mexico a été établi le 17 septembre 2018, sous les protestations des député-e-s de la première législature.

¹⁰ La réforme prévoit l'élection directe du chef du gouvernement, mais confie les décisions relatives au budget et à d'autres sujets importants au Congrès de l'Union. Le texte intégral de la réforme est disponible au lien suivant: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4719971&fecha=26/07/1994

et faisant émerger un fort mouvement populaire favorable à la démocratisation de la ville et du pays.

En 1988, les citoyen-ne-s ont joué un rôle clé dans la création du Front Démocratique National, qui a porté Cuauhtémoc Cárdenas à la présidence, ébranlant la légitimité du gouvernement de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) et constituant depuis lors un important bastion de la gauche dans le pays.

En août 1987, l'Assemblée des Représentant-e-s fut créée par décret. Il s'agissait alors du premier organe représentatif dont les membres, affilié-e-s à des partis politiques, étaient élu-e-s au niveau local par les citoyen-ne-s au suffrage universel, direct et secret. L'Assemblée avait pour rôle de déterminer les orientations, les ordonnances et les réglementations relatives à la politique et à la bonne gouvernance. En 1993, un groupe de représentant-e-s a organisé un plébiscite citoyen, donnant lieu à une vaste concertation relative à l'élection du chef de gouvernement et à la restitution des pleins droits politiques aux habitant-e-s de la capitale, ce qui a été partiellement réalisé à travers des réformes constitutionnelles. Cela a conduit à la promulgation du Gouvernement du District Fédéral¹⁰ entérinant, entre autres, l'élection directe du Chef du Gouvernement du District Fédéral en 1997, et celle des Chefs Délégués (Maires) en 2000, en plus d'attribuer des pouvoirs législatifs à l'Assemblée Législative de l'époque, et de la promulgation de la première loi sur la participation citoyenne, qui incluait notamment l'organisation de conseils citoyens. Les premières élections du Chef du Gouvernement du District Fédéral ont eu lieu à l'occasion des élections locales du 6 juillet 1997, aboutissant à la victoire de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, du Parti de la Révolution Démocratique¹¹, qui a aussi remporté la majorité des sièges de la nouvelle assemblée législative. Depuis lors, et jusqu'à aujourd'hui, des gouvernements de centre-gauche se succèdent à la tête de la Ville de Mexico.

Le gouvernement Cárdenas a poursuivi la transition démocratique du pays à travers une série de réformes de l'appareil institutionnel.

¹¹ Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano était candidat aux élections présidentielles de 1988, où il avait obtenu un score très élevé dans la capitale grâce au rassemblement et à la mobilisation des milieux populaires. Ainsi, lorsqu'il a présenté sa candidature au Gouvernement du District Fédéral, il a été soutenu par une grande partie des mouvements sociaux, malgré la campagne de terreur orchestrée par ses opposants politiques.

L'Institut Électoral du District Fédéral a été créé, et des progrès ont été réalisés en matière de décentralisation des ressources politiques et économiques auprès des délégués, en particulier à travers une nouvelle Loi pour la Participation Citoyenne, introduisant de nouveaux instruments participatifs (Álvarez & Ziccardi 2015).

Dans le domaine des droits sociaux, l'adoption de la Loi de Développement Social (2000) a mis l'accent sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels ; l'initiative de la Coalition Habitat Mexique visant à institutionnaliser les programmes d'amélioration de l'habitat des parcelles familiales a été renouvelée ; les entreprises, les universités et les organisations de la société civile ont été invitées, à travers des mécanismes de planification participative, à contribuer au renouvellement des plans locaux de développement urbain.

En juillet 2000, des élections nationales et locales ont eu lieu dans le District Fédéral pour élire le Chef du Gouvernement et, pour la première fois, les Chefs Délégués (16 maires). Ces élections ont porté Andrés Manuel López Obrador (2000-2005) à la tête du gouvernement¹².

Sa présidence a été marquée par un certain nombre de réalisations : les salaires de l'administration ont été rendus publics ; des ressources supérieures à celles des autres états fédérés ont été allouées au développement social ; des progrès ont été réalisés dans la promotion de certains droits universels citoyens, tels que le droit des personnes âgées à une pension alimentaire, la distribution de fournitures scolaires et le soutien aux personnes handicapées ; des ressources ont été allouées à 126 000 parcelles pour y bâtir des logements.

La présidence d'Andrés Manuel López Obrador a été de manière générale très appréciée par les citoyen-ne-s, et il a d'ailleurs été classé deuxième meilleur maire au monde en 2004, selon les résultats de l'Enquête des Maires¹³.

¹² Une biographie détaillée de la lutte politique et de l'exercice du pouvoir d'Andrés Manuel López Obrador est disponible sur le site de la Présidence de la République : <https://www.gob.mx/presidencia/estructuras/andres-manuel-lopez-obrador>

¹³ La Fondation des Maires organise le Prix du Meilleur Maire depuis 2004. Tous les deux ans, il sélectionne plusieurs maires qui ont apporté une contribution exceptionnelle à leur communauté et qui ont développé une vision de la vie urbaine

Ces chiffres et ces réalisations ont fait de lui l'homme politique le plus populaire du pays. Cela a cependant eu pour effet de dresser le gouvernement national contre lui, ce qui s'est soldé par la révélation d'un scandale, le 7 avril 2005. Accusé d'avoir violé un décret judiciaire en construisant une route reliant à un hôpital, il fut démis de ses fonctions et remis aux mains des autorités judiciaires. La mobilisation citoyenne qui s'ensuivit obligea cependant le Président de la République à rechercher une solution politique, en décrétant la fin des poursuites pénales.

Des mois plus tard, Andrés Manuel López Obrador a démissionné de ses fonctions et s'est présenté à la présidence de la république. Une fraude électorale survenue le 2 juillet 2006¹⁴ l'amena à contester l'élection, et à initier un mouvement national de résistance civile pour demander le dépouillement des bulletins électoraux et le recompte des votes, afin de faire la lumière sur le résultat de l'élection. Ce processus a duré près de 48 jours, marqués par d'innombrables plaintes et entraînant même l'intervention de la commission des droits humains. Le Tribunal Électoral a fait état de nombreuses irrégularités, mais a d'abord décidé de valider le résultat des élections. La résistance civile pacifique a finalement abouti le 16 septembre 2006, avec la tenue de la **Convention Nationale Démocratique**, au cours de laquelle il a été convenu de ne pas tenir compte du résultat des élections, et de proclamer López Obrador président légitime.

À cette période, les droits politiques qui étaient depuis longtemps bafoués, ont commencé à être reconnus au sein de la Ville de Mexico, et des politiques basées sur les droits sociaux ont commencé à être mises en œuvre. Ce sont l'ensemble de ces processus qui ont impulsé le concept d'une Charte pour le Droit à la Ville.

et du monde du travail bénévole pour les villes du monde entier : http://www.worldmayor.com/worldmayor_2004/results_2004.html

¹⁴ L'élection présidentielle du 2 juillet 2006 s'est soldée par la victoire, avec une faible marge, de Felipe Calderón, du Parti d'Action National, sur López Obrador. En réaction à la faible différence de votes, le peuple manifestant a délégué la proclamation officielle du vainqueur entre les mains du Tribunal Électoral du Pouvoir Judiciaire de la Fédération, qui a finalement proclamé Felipe Calderón vainqueur.

II. Le processus d'élaboration de la Charte de la Ville de Mexico pour le Droit à la Ville ¹⁵

Le Mouvement Urbain Populaire et la transition démocratique de la Ville de Mexico

La naissance du mouvement urbain populaire a été marquée par les luttes de locataires qui ont émergé en 1915 dans les plus grandes villes du Mexique et qui ont duré jusqu'à 1960, bien que la notion d'identité commune aux populations de locataires de quartiers urbains tels que Tepito ou la colonie de Guerrero persiste encore.

Par la suite, et en parallèle des processus d'industrialisation et d'exode rural, des groupes indépendants de colons ont émergés, procédant à des saisies individuelles de foncier, ou à des achats illégaux de terres pour y construire des logements. Ces colonies de peuplement se sont développées dans les zones périphériques, et les familles se sont peu à peu organisées pour contester le cruel déficit de ces zones en termes de services de base, équipements et explicitement le Droit à la Ville (DaV), mais en exigeant la reconnaissance de leurs droits les plus fondamentaux en tant qu'habitant-e-s de ces colonies.

En 1977, l'Union des Colonies Populaires de la Vallée du Mexique (UCP-VM) a été créée. D'autres organisations, parmi lesquelles des groupes religieux, des fonds populaires et des organismes de la société civile tels que COPEVI¹⁶, ont formé des coopératives de logement. Toutes ces organisations naissantes ont contribué à former des alliances de plus en plus larges dans la Vallée de Mexico.

À partir de 1980, un grand nombre de colonies, de groupes de demandeur-se-s de logements et de locataires se sont coordonnés aux niveaux local, régional et national, en créant la « Coordination Nationale du Mouvement Urbain Populaire » (CONAMUP), et son émanation la « Coordination Régionale de la Vallée de Mexico », fortement ancrée dans les colonies périphériques de la Ville de Mexico.

Les tremblements de terre survenus en septembre 1985 à Mexico ont fait des milliers de morts, et détruit plus de 30 000 logements. Les gouvernements locaux et fédéraux se sont retrouvés dans l'incapacité manifeste de faire face à cette tragédie. Les organisations de locataires et les organismes sociaux non liés aux mouvements urbains traditionnels ont alors pu faire valoir leur expérience politique et organisationnelle, en créant de nouvelles organisations, avec des revendications nouvelles, réunies au sein de la Coordination Unifiée des Sinistrés (Coordinadora Única de Damnificados – CUD). Du fait de la mobilisation massive des personnes sinistrées et des différents groupes se portant à leur secours, une politique de reconstruction a été lancée, qui a consisté principalement à répondre à des demandes de relogement dans les mêmes quartiers (dans presque tous les cas, dans le centre de la ville) et à des prix accessibles. Cela a conduit à un vaste programme d'expropriation (4 312 propriétés) et à la construction d'environ 43 000 logements en deux ans (Connolly, 2010). La participation conjointe des personnes concernées, des organismes professionnels, des organisations de la société civile et le long processus de lutte et de reconstruction ont contribué à renforcer les organisations urbaines dans les zones centrales de la ville, et ont ouvert de nouvelles perspectives aux mouvements urbains.

Ces mouvements ont aussi renforcé la candidature de Cuauhtémoc Cárdenas à l'élection présidentielle de 1987 dans l'espoir de mettre fin à l'hégémonie du PRI, en lui procurant une forte base sociale urbaine. Le vote majoritaire obtenu en sa faveur dans la capitale a donné une impulsion forte à la lutte pour la démocratisation de la ville. En novembre de la même année, la Convention Anahuac a été établie, rassemblant plus de 100 organisations urbaines, étudiantes, syndicales, environnementales et de femmes. Ces organisations ont engagé une lutte pour de nouvelles réformes constitutionnelles, qui s'inscrivaient dans une redéfinition du pacte fédéral, et de nouvelles formes de gouvernement caractérisées par une démocratie directe et populaire, dans l'objectif de remettre à l'ordre du jour des

¹⁵ L'ensemble du processus d'élaboration de la CCMDC a été documenté par Miguel Ángel Ramírez Zaragoza dans *La construcción social del derecho colectivo a la ciudad* (La construcción social del derecho colectivo a la ciudad), disponible ici: <https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/ramc3adrez-la-construccion-social-del-derecho-colectivo-a-la-ciudad.pdf>

¹⁶ Centre Opérationnel du Logement et de la Population (*Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento*, COPEVI, A.C) est une organisation de la société civile datant de plus d'un demi-siècle, active dans le domaine de la population et du logement. C'est un membre historique de HIC.

revendications passées et non résolues, et de faire avancer l'agenda politique du mouvement sur le foncier.

Malgré plusieurs tentatives d'unifier les deux mouvements de coordination, ils ont tous deux finis par disparaître, se scindant en une multitude de mouvements urbains, qui peuvent néanmoins travailler de manière conjointe, comme ce fut le cas lors de l'opposition aux politiques de location de logement de 1993.

Au début de l'année 1994, dans une conjoncture marquée par le déclenchement du mouvement indigène zapatiste, les assassinats politiques et les élections nationales et locales, la lutte des mouvements urbains de la ville a revêtu un caractère plus radical. Les mouvements ont débattu de la pertinence de la lutte armée pour obtenir des changements démocratiques qui semblaient autrement impossibles à réaliser. En outre, d'autres mouvements paysans indigènes et armés ont commencé à émerger dans le pays. Dans un contexte aussi complexe, l'ouverture démocratique était inévitable, surtout dans la capitale du pays, où l'effervescence politique était manifeste, et où l'absence de droits politiques de base était également de plus en plus flagrante.

En 1997, et pour la première fois depuis 1928, les élections pour élire les Chefs de Gouvernement ont été organisées. Cela a fait suite aux réformes constitutionnelles de 1993 et 1996, par lesquelles le Président de la République a vu ses pouvoirs diminuer par rapport à ceux du gouvernement de la ville. La gauche a alors remporté une très large victoire, gagnant la majorité des sièges de l'Assemblée Législative. Loin de consolider le mouvement urbain, cet événement a cependant plutôt eu tendance à le dissoudre, en raison de plusieurs facteurs : l'incorporation de ses dirigeants dans l'administration publique ou le pouvoir législatif ; la difficulté de former de nouveaux cadres assez rapidement ; la pression constante du gouvernement national sur le mouvement pour lui imposer de modérer ses attaques envers le gouvernement local.

En 2000, les élections présidentielles nationales ont marqué le triomphe, après 71 ans, d'un candidat de l'opposition, non de droite. Élu deux fois à la tête de la Ville de Mexico, et à présent chef du gouvernement pour une période de six ans, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) fut de loin le candidat le plus fort à avoir jamais représenté la gauche.

Lorsqu'il s'est présenté aux élections présidentielles six ans plus tard, et suite aux fraudes à son encontre, un grand nombre de mouvements urbains ont rejoint le mouvement de résistance civile et pacifique, et un mouvement en particulier s'est distingué, maintenant cette lutte sur le long terme, en se rebaptisant Mouvement Urbain Populaire de la Convention Nationale Démocratique (*Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática*, MUP-CND).

La Charte Mondiale pour le Droit à la Ville (CMDC)

Le processus qui a donné naissance à la **Charte Mondiale pour le Droit à la Ville** a émané des travaux préparatoires de la 2^{ème} Conférence Mondiale des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro, au Brésil, en 1992, sous l'appellation « Sommet Planète Terre ». À cette occasion, le Forum National pour la Réforme Urbaine (FNRU) du Brésil, la Coalition internationale pour l'Habitat (HIC) et le Front Continental des Organisations Communautaires (FCOC) ont uni leurs forces pour concevoir le Traité d'Urbanisation « Pour des villes et des villages justes, démocratiques et durables ».

Traité d'Urbanisation « Pour des villes et des villages justes, démocratiques et durables », **trois principes fondamentaux** :

- *Le droit à la citoyenneté, compris comme la participation des habitant-e-s des villes et des villages aux prises de décisions concernant leur avenir propre.*
- *La gestion démocratique au niveau local, comprise comme une forme de planification, de production, de gestion et de gouvernance des villes, des communes et des villages, subordonnée au contrôle et à la participation de la société civile.*
- *La fonction sociale de la ville et de la propriété, entendue comme la garantie que les intérêts communs prévalent sur les droits à la propriété individuelle.*

Extrait de "Le droit à la ville dans le Monde", page 42

Des années plus tard (1995), plusieurs membres de HIC ont participé au sommet de l'UNESCO « Vers la Ville de la Solidarité et de la

Citoyenneté », qui comprenait un débat dédié à la question des droits urbains. Au même moment, ont émergé la Charte des Droits Humains dans la Ville au Brésil – qui précédait au Statut de la Ville –, et la Charte Européenne de la Femme dans la Ville (Bruxelles, 1995). Cette dernière fournit une évaluation de la situation actuelle des femmes, basée sur cinq grands thèmes : urbanisme et développement durable ; sécurité ; mobilité ; habitat et équipement local ; stratégies. Plus qu'une liste d'engagements, il s'agit d'une véritable plate-forme de débat.

La première Assemblée Mondiale des Habitant-e-s, qui constituait un élément fondateur pour l'élaboration de la Charte Mondiale du Droit à la Ville, fut organisée à Mexico sur le thème « Repenser la ville à partir de ses habitant-e-s ». Elle réunissait des organisations communautaires et des mouvements populaires urbains, dans le but de définir une stratégie conjointe de mobilisation à l'échelle mondiale. Les organisations urbaines du pays ont commencé à esquisser les contours du concept de DaV, et à promouvoir la lutte pour la défense des droits humains. Des ateliers et des tables rondes avaient été organisés en amont par différentes instances républicaines, qui ont abouti à la production de documents de travail préparatoires à l'élaboration de la Charte Mondiale pour le Droit à la Ville et, 10 ans après, à celle de la CCMDC¹⁷.

À l'occasion de l'**Assemblée Mondiale des Habitant-e-s**, en 2000, fut débattu le concept d'idéal collectif qui servit de base à des propositions visant à la construction de :

- Villes démocratiques
- Villes pédagogiques
- Villes inclusives
- Villes habitables, durables, saines, productives et sûres
- Villes résilientes face aux catastrophes
- Villes sûres contre les violences urbaines.

Cette discussion s'est prolongée petit à petit jusqu'au premier **Forum Social Mondial** (FSM, Porto Alegre, Brésil, 2001), où le processus d'élaboration de la charte a réellement débuté (HIC-AL, 2008 :18)¹⁸, et s'est poursuivi au fil des rencontres annuelles. Lors du **Forum Social des Amériques** (FSA, Quito, Équateur, 2004), les discussions ont mis en avant la nécessité d'agir sur deux fronts, c'est-à-dire celui des droits humains et un front plus politique, afin d'élargir et d'intensifier la mobilisation sociale. Lors du **Forum Social Méditerranéen** (FSMed, Barcelone, Espagne, 2005), les discussions ont porté sur la structure, le contenu, la portée et les limites potentielles de ce concept.

D'autres initiatives locales, régionales et internationales ont aussi produit des instruments juridiques visant réglementer la défense des droits humains dans les contextes urbains, parmi lesquelles la Charte Européenne de Sauvegarde des Droits Humains dans la Ville (1998), le Statut de la Ville (Brésil, 2001), la Charte des Droits et des Devoirs de Montréal (2005), et la Charte pour le Droit des Femmes à la Ville (Barcelone, 2004)¹⁹.

¹⁷ Entretien avec E. Ortiz, 2020

¹⁸ Le Forum social mondial fut créé en 2001, à partir d'organisations et de mouvements sociaux qui, sur la base d'une proposition initiale, se sont réunis d'eux-mêmes lors d'une grande réunion à Porto Alegre, et se sont mobilisés en opposition au néolibéralisme, incarné par le Forum Économique Mondial, qui se tenait au même moment à Davos, en Suisse.

¹⁹ Le processus d'élaboration de la Charte Mondiale est largement documenté dans la publication: HIC-AL (2008), Le droit à la ville dans le monde. Compilation des documents pertinents pour le débat. Coalition internationale pour l'habitat, Bureau régional pour l'Amérique latine. Disponible sur <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2018/12/El-Derecho-a-la-Ciudad-en-el-Mundo.pdf> (en espagnol)

CMDC. 2ème version, approuvée lors du FSA (2004), Forum Urbain Mondial (FUM, Barcelone, 2004), FSM (Porto Alegre, 2005), et révisée avant le FSMed (Barcelone, 2005).

Partie I - Dispositions Générales : Droit à la Ville, Principes et grands axes stratégiques du droit à la ville.

Partie II. Droits relatifs à l'exercice de la citoyenneté et à la participation à la planification, à la production et à la gestion de la ville.

Partie III. Droits au développement économique, social, culturel et environnemental de la ville.

Partie IV. Dispositions finales : Devoirs et responsabilités de l'État dans la promotion, la protection et la mise en œuvre du Droit à la Ville.

Le Comité de plaidoyer de la Charte de la Ville de Mexico pour le Droit à la Ville

Bien que le thème du DaV soit à l'ordre du jour des discussions internationales depuis l'Assemblée Mondiale des Habitants-e-s (Ville de Mexico, 2000) et le Forum Social Mondial (Porto Alegre, Brésil, 2001), ce n'est qu'en 2005, à l'occasion de la Rencontre Nationale du Mouvement Urbain Populaire Urbain, que les organisations présentes ont décidé de revendiquer et de s'approprier pleinement les dispositions du Pacte International des Nations unies relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels (PIDESC), les accords internationaux sur les questions environnementales, et la dissémination de la CMDC.

Lors de cette Rencontre, ces organisations ont appelé à une Réforme Urbaine Globale, soulignant la nécessité d'une nouvelle loi sur le logement, qui énoncerait clairement la reconnaissance institutionnelle du logement comme droit humain collectif. Dans le

²⁰ Ebrard avait participé, en tant que membre du gouvernement du District Fédéral, au programme de rénovation des logements populaires, destiné à l'attention de la population sinistrée suite aux tremblements de terre de 1985.

²¹ "Lors de la première administration, il n'était pas possible de modifier le cadre normatif pour rendre les programmes opérationnels. À partir de l'administration suivante, et grâce à l'expérience acquise par les mouvements, nous avons pu amplifier les programmes de soutien à la citoyenneté. L'administration d'Ebrard a accentué encore cette ouverture en faisant référence à la participation citoyenne,

cadre de l'organisation de la Journée Mondiale de l'Habitat, le premier débat public sur le DaV a été organisé, réunissant des fonctionnaires publics, des représentants-e-s d'organisations civiles et sociales. Cependant, les manifestations qui ont émergé suite aux élections locales et nationales de 2006 ont mis un frein aux avancées sur ces questions.

Le processus d'élaboration de la CCMDC a repris mi-2007, au début du mandat de Marcelo Ebrard Casaubón (PRD 2006-2012) à la tête du District Fédéral de Mexico²⁰. Alors que la ville est restée aux mains de gouvernements progressistes pendant trois périodes consécutives, les mouvements sociaux y ont vu une opportunité de consolider et de faire avancer les principes du DaV²¹. Le gouvernement local a répondu aux confrontations et aux mobilisations citoyennes dénonçant l'inaction des pouvoirs publics en mettant en œuvre un programme de politiques publiques ancrées autour de la question des droits humains. Parmi ces dernières, deux initiatives importantes se distinguent : le Comité de Plaidoyer de la Charte pour le Droit à la Ville, et le Comité de Plaidoyer du Programme du District Fédéral relatif aux Droits Humains.²²

Dans le cadre de l'élaboration de la CCMDC, en avril 2008, un ensemble d'organisations se sont rassemblées progressivement en un groupe compact mais très opérationnel, parmi lesquelles le Mouvement Urbain Populaire (MUP-CND), le Bureau de la Coalition Internationale pour l'Habitat en Amérique Latine (HIC-AL) – qui a ensuite rallié des organisations de la société civile -, le Gouvernement du District Fédéral (GDF) par l'intermédiaire du Sous-secrétariat du Gouvernement, la Commission des Droits Humains du District Fédéral (CDHDF) puis, plus tard, l'Espace DESC²³ ainsi que le Bureau Social du Procureur du District Fédéral.

et en organisant de nombreux forums et activités sur la problématique de la ville" (entretien collectif au MUP, janvier 2020)

²² Entretien avec Juan José García Ochoa, anciennement à la tête de la délégation du gouvernement local au sein du groupe de plaidoyer de la CCMDC, octobre 2019.

²³ Espace pour les Droits Économiques, Sociaux et Culturels, composé d'organisations civiles, de défenseur-se-s du développement et des droits humains. Déclinaison mexicain de la Plate-forme interaméricaine pour les droits humains, la démocratie et le développement (PIDHDD)

Les membres du MUP reconnaissent la contribution de chaque protagoniste au Comité de Plaidoyer :

- **HIC-AL**, pour son travail de transmission et de capitalisation des expériences au niveau international, ses contacts avec les autres organisations de plaidoyer, l'élaboration de la structure du document et de la matrice mettant en évidence les interrelations qui se produisent entre la planification, la production et la gestion de la ville.
- La Commission des **Droits Humains**, pour avoir orienté la Charte sur les principes des droits humains, et la définition des axes thématiques.
- Le **gouvernement local**, pour ses efforts visant à réunir les acteurs publics et sa volonté d'institutionnaliser les résultats du débat.
- Le MUP, pour avoir apporté son expérience, en plus de sa participation aux forums, aux expositions, à l'appel à proposition et à la constitution des alliances.

Contributions de chaque acteur au comité de promotion ²⁴

En juillet 2008, le processus de consultation et d'élaboration des contenus à faire figurer dans la Charte, intitulée « **La ville que nous voulons** », a été ouvert. Certains des axes de discussions remontaient aux débats tenus lors de l'Assemblée Mondiale des Habitant-e-s. Dans ce cadre, la participation du milieu académique était sporadique. Les expert-e-s et chercheur-se-s furent sollicité-e-s pour leur expertise sur le milieu urbain, tant par les représentant-e-s du mouvement que par ceux du gouvernement, sans pour autant coordonner leurs travaux directement entre eux.

En décembre de la même année, le **Premier Forum vers la CCMDC**²⁵ fut organisé, réunissant les membres d'organisations civiles et sociales, du milieu universitaire et des fonctionnaires publics, afin qu'ils puissent contribuer aux six axes stratégiques de la Charte. Quelques mois plus tard, à l'occasion de la Journée Mondiale des Droits Humains, le

²⁴ Entretien collectif avec les membres du MUP, janvier 2020.

Comité de plaidoyer a installé un chapiteau au sein de la Foire des Droits Humains qui avait été organisée sur la place centrale de Mexico. Y étaient organisées diverses activités pour les enfants, les jeunes et les adultes, au cours desquelles des informations ont été recueillies pour être intégrées à la Charte.



Photo tirée de la publication de la Charte de la Ville de Mexico pour le Droit à la Ville.

Le Comité de Plaidoyer a mené diverses activités de coordination, de discussion, de capitalisation et de rédaction, ainsi que de suivi et d'évaluation ; des brochures contenant des textes sur le DaV, un blog, des vidéos et des triptyques ont été produits, ainsi que des conférences, des cours, des ateliers ou encore des émissions de radio.

En septembre 2009, **un projet de la CCMDC** a été remis à l'administration du gouvernement du District Fédéral, en préalable à l'organisation d'une nouvelle journée de débat et de diffusion. En mars 2010, une version beaucoup plus aboutie a été présentée lors de la 5^{ème} édition du Forum Urbain Mondial organisé par ONU-Habitat et le Ministère des Villes du Brésil.

En outre, le 13 juillet de la même année, lors d'une intervention publique, le Chef du gouvernement Marcelo Ebrard, des

²⁵ Le programme est disponible ici: <http://hic-gs.org/content/programa-carta-ciudad-mex.pdf>.

représentant-e-s des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, le Comité de plaidoyer de la Charte ainsi que des représentant-e-s de plus de 250 organisations - incluant des institutions universitaires, civiles, de quartier, communautaires, des coopératives, des syndicats, des entreprises, des organisations de transport, de femmes, LGBTI et plus largement des organisations sociales - se sont réuni-e-s pour signer la version finale de la Charte de la Ville de Mexico pour le Droit à la Ville²⁶.



Mexico City Charter for the Right to the City logo

A la surprise des défenseur-se-s, la signature de la Charte a ouvert la voie à d'autres ratifications au niveau local (les mairies actuelles), impliquant des protagonistes divers-e-s, chacun-e motivé-e par des diagnostics et objectifs propres, des histoires et des luttes spécifiques,

²⁶ Pour en savoir plus à la fois sur le texte de la Charte et sur le processus de suivi ainsi que sur les considérations qui guident son élaboration et sa promotion, voir le lien suivant : https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/CARTA_CIUADAD_2011-muestra.pdf

et cherchant à concrétiser leurs revendications sur le territoire, sans cesser pour autant de considérer la ville dans son ensemble.

La ratification et la mise en œuvre ultérieure de la CCMDM ont mis en lumière un droit jusqu'alors ignoré dans le pays, le DaV. Les fondements stratégiques de la Charte reflétaient les revendications civiles pour une ville respectueuse des droits humains, inclusive, solidaire, équitable, démocratique, socialement productive, durable, pédagogique et habitable. À travers un processus d'élaboration collectif, les fondements d'une ville nouvelle ont été posés, bien que de manière très générale, servant de base au processus de rédaction de la Constitution de la Ville de Mexico, et contribuant à donner à cette dernière une plus grande portée législative et contraignante.

Vidéos du processus :

Charte pour le Droit à la Ville : ce que j'aime et ce que je n'aime pas
https://www.youtube.com/watch?v=ZcVQbAWoVh8&feature=emb_logo

Charte pour le Droit à la Ville : quoi pour la suite ?

https://www.youtube.com/watch?v=iRLiKAJdZ3Y&feature=emb_logo

Quelles ont été les stratégies les plus efficaces ?

«Les mobilisations ont été peu nombreuses. Tout a résidé dans la somme de l'ensemble des protagonistes, des discussions, des forums, des propositions, et dans le travail de rassemblement et d'unité autour d'une stratégie commune. HIC-AL, la CNDHDF et le MUP ont été les piliers fondamentaux du Comité de plaidoyer.»²⁷

Le MUP a salué les nombreuses interactions et la communication efficace entre le gouvernement, les mouvements, les organisations civiles et sociales rassemblés au sein du Comité de plaidoyer, parmi lesquels la Commission Nationale des Droits Humains du District Fédéral (CNDHDF), l'Espace des Droits Économiques, Sociaux et

²⁷ Entretien collectif avec les membres du MUP-CND.

Culturels (Espacio DESC), le Bureau latino-américain de la Coalition Internationale pour l'Habitat (HIC-AL) et le Mouvement Urbain Populaire de la Convention Nationale Démocratique (MUP-CND), qui constituent des éléments fondamentaux. Il salue également la gestion non conflictuelle du processus par le gouvernement local, à travers un discours qui a dès le départ été formulé dans des termes très généraux, sans marquer de rupture directe avec les programmes déjà existants.

*« Je pense que la communication a été notre plus grande réussite. Nous sommes parvenus à faire connaître le concept du droit à la ville en tant que tel. C'est une idée que chacun-e peut interpréter de plusieurs façons, mais c'est un concept qui n'existait pas il y a 10 ans et aujourd'hui il n'y a pas un-e acteur-riche politico-social qui ne parle pas du droit à la ville, et c'est ce qui me semble le plus important ».*²⁸

Concernant le rôle des normes internationales, dans le cadre de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), les personnes interrogées considèrent que des événements tels que le 3^{ème} Forum Social des Amériques (Guatemala, 2008), et la première Conférence Mondiale des peuples sur le Changement Climatique et les Droits de la Terre Mère (Cochabamba, 2010) ont eu une très forte influence. Ces événements ont servi à diffuser les idées présentes dans la Charte, et à faire davantage connaître auprès des organisations internationales les événements et processus en cours à Mexico.

Le processus d'approbation de la Charte a apporté une certaine reconnaissance au gouvernement local comme au gouvernement national, comme en témoigne l'attribution, en décembre 2010 par la Fondation des Maires, du prix du « Meilleur Maire au Monde » au Chef du Gouvernement Local pour récompenser ses actions envers les citoyen-ne-s.²⁹

Les membres du mouvement urbain qui ont rejoint le Comité de plaidoyer ont cependant dû faire face à de fortes critiques au sein-même du mouvement, certains groupes considérant que la Charte

ne devait pas être signée par le gouvernement local, mais devait à l'inverse rester un levier de revendications et de mobilisation pour les organisations civiles et sociales. Ces derniers considèrent que l'implication des autorités locales ne demeure qu'un acte bien intentionné mais inefficace, dans la mesure où les gouvernements ne s'engagent pas explicitement à respecter les principes qu'ils ratifient.

Au niveau institutionnel, le processus s'est déroulé sans difficulté majeure, grâce au leadership fort du Chef de Gouvernement et à son influence sur le congrès, le tribunal, et grâce à la relation de confiance entre les organisations et les chefs délégués (les maires actuel-le-s).³⁰



²⁸ Entretien avec JJ García Ochoa, octobre 2019

²⁹http://www.worldmayor.com/contest_2010/world-mayor-2010-results.html

³⁰ Entretien avec JJ García Ochoa, octobre 2019.

¿Qué es el Derecho a la Ciudad?

Un derecho colectivo de los habitantes, que busca el disfrute equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Implica la atención prioritaria a personas y grupos mayormente vulnerados con el objetivo de alcanzar una vida digna y plena para todos.

Integra todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales) reconocidos a nivel internacional y ratificados por México; y a la vez reivindica otros nuevos: el agua, la tierra, el transporte, la energía.

Y en México, ¿se está haciendo algo?

Desde 2007, organizaciones sociales y civiles, organismos autónomos y autoridades locales han conformado un Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.

La propuesta apunta a enfrentar las causas y manifestaciones de la exclusión económica, social, territorial, cultural, política y psicológica. Pretende contribuir a definir responsabilidades y compromisos de los diferentes actores urbanos.

¿Por qué una Carta del Derecho a la Ciudad?

Porque existen muchos derechos que no son todavía efectivos para quienes habitamos la Ciudad de México.

Porque es una oportunidad para construir, con la participación de todos, un instrumento que nos permita incidir en la producción, gestión y disfrute democrático de la Ciudad.



Fundamentos estratégicos del Derecho a la Ciudad

1. **Ejercicio pleno de los derechos humanos en la ciudad.** Una ciudad donde todas las personas (niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres, hombres) disfrutan y realizan todos los derechos humanos, mediante la construcción de condiciones de bienestar colectivo.

Por una ciudad de derechos humanos

2. **Función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad.** Una ciudad donde sus habitantes aseguran la distribución y la regulación del uso del territorio y el usufructo equitativo de los bienes, servicios y oportunidades que la ciudad ofrece, priorizando el interés público delimitado colectivamente.

Por una ciudad para todos: incluyente, solidaria, equitativa

3. **Gestión democrática de la ciudad.** Una ciudad donde sus habitantes participan en todos los espacios y etapas del ciclo vital en la formulación e implementación de las políticas públicas, la planeación, el presupuesto y el control de los procesos urbanos.

Por una ciudad políticamente participativa y socialmente responsable

4. **Producción democrática de la ciudad y en la ciudad.** Una ciudad donde se rescata y fortalece la capacidad productiva de sus habitantes, en especial de los sectores populares, fomentando la producción social del hábitat y el desarrollo de actividades económicas solidarias.

Por una ciudad socialmente productiva

5. **Manejo sustentable y responsable de los recursos naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad y su entorno.** Una ciudad donde sus habitantes y autoridades garantizan una relación responsable con el medioambiente para una vida digna hoy y para las futuras generaciones.

Por una ciudad viable y ambientalmente sustentable

6. **Distrito democrático y equitativo de la ciudad.** Una ciudad que fortalece la convivencia social, el rescate, ampliación y mejoramiento del espacio público y su utilización para el encuentro, el ocio, la creatividad y la manifestación crítica de las ideas y posiciones políticas.

Por una ciudad abierta, libre, crítica y justa

Triptyque de HIC-AL faisant la promotion du débat sur la CCMDC

Le contenu de la CCMDC

Dans la CCMDC, le droit humain et collectif à la ville est défini comme :

[...] L'usage équitable des villes dans le respect des principes de durabilité, de démocratie, d'équité et de justice sociale. Ce droit collectif s'applique à tou-te-s les habitant-e-s des villes, et leur confère une légitimité d'action et d'organisation. Fondé sur le respect des spécificités, aspirations et pratiques culturelles propres à chacun-e, il a pour objectif de garantir le plein exercice de la libre autodétermination, ainsi qu'un niveau de vie adéquat. Le Droit à la Ville est indépendant de tous les Droits Humains internationalement reconnus [...]. (CCMDC, 2010:7)

En préambule, la Charte définit les conditions de vie en milieu urbain, rappelle les **défis** soulevés dans la Charte mondiale, et fixe une liste d'**objectifs** pour son élaboration, afin de garantir la contribution de la Charte à : 1) la construction d'une ville inclusive, habitable, juste, démocratique, durable, agréable, ainsi que l'émergence de processus d'organisation sociale ; 2) Le renforcement de la cohésion sociale et la promotion d'une citoyenneté active et responsable ; et 3) la construction d'une économie urbaine équitable, inclusive et solidaire, qui garantisse l'insertion professionnelle et la réussite économique des milieux populaires.

La Charte liste et développe de grands **principes directeurs** du Droit à la Ville, qui sont : 1) La libre détermination ou auto-détermination ; 2) L'absence de discrimination ; 3) L'égalité ; 4) L'équité de genre ; 5) L'équité sociale ; 6) L'attention prioritaire accordée aux personnes et aux groupes victimes de discrimination ; 7) La solidarité et coopération entre les peuples ; 8) La participation ; 9) La transparence et la redevabilité ; 10) La coresponsabilité ; et 11) La justice distributive.

Elle définit comme **axes stratégiques** : 1) Le plein exercice des droits humains dans la ville ; 2) La fonction sociale de la ville, de la terre et de la propriété ; 3) La gestion démocratique de la ville ; 4) La production démocratique de la ville et dans la ville ; 5) La gestion durable et responsable des ressources naturelles, patrimoniales et énergétiques de la ville et de ses environs ; et 6) La jouissance démocratique et équitable de la ville.

La section intitulée « Engagements pour la Mise en Œuvre de la Charte » élargit la réflexion sur le sujet du droit, en mentionnant le rôle des autorités publiques et des fonctionnaires en tant que personnes assujetties, et celui des organisations et institutions académiques en tant que coresponsables. Elle spécifie clairement les tâches de chacun-e des protagonistes politiques et sociaux qui doivent être impliqués afin de rendre ce droit effectif : les gouvernements locaux, les organismes publics autonomes, les institutions éducatives, les organisations de la société civile, les organisations sociales, le secteur privé et les individus en général.

Comment préserver les acquis passés ?

Si la ratification de la Charte a constitué une étape importante pour faire émerger le débat sur le DaV, elle a aussi eu une influence majeure sur l'élaboration de la Constitution de la Ville de Mexico, qui s'inspire en grande partie des axes stratégiques mentionnés précédemment.

10 ans après la ratification de la Charte, et après la promulgation de la constitution locale, les personnes interrogées et défenseur-se-s de la Charte estiment que le discours sur le DaV, tel qu'il est diffusé par les mouvements populaires urbains, doit encore être davantage vulgarisé, notamment en intégrant des représentant-e-s de peuples indigènes, des habitant-e-s des zones rurales, et de manière générale en élaborant la Charte « par le bas », à partir des revendications concrètes de chaque territoire, et en suscitant l'engagement des

pouvoirs locaux pour garantir sa mise en œuvre. Il s'agit ainsi d'unir les efforts de chacun-e pour diffuser les apports de la constitution relatifs au Droit à la Ville, en expliquant chaque concept, en soulignant l'avancée progressiste qu'ils représentent, et en capitalisant sur ces achèvements pour construire un programme vaste et concret, avec des objectifs clairs de plaidoyer.

Tout au long de cette période, les relations avec les administrations des gouvernements locaux ont été mitigées. Alors qu'il y a eu de fortes interactions pendant les années précédant la ratification et plus tard lors de la signature de la CCMDC dans chacune des 16 délégations (mairies) de la ville, cela a changé lors de l'administration suivante, menée par le Chef du Gouvernement Miguel Ángel Mancera (2012-2018). Plutôt que d'approfondir les engagements découlant de la signature de la Charte, le nouveau gouvernement s'est concentré sur le processus de négociation, mené au niveau fédéral, autour de la réforme de l'article 122 de la Constitution visant à abolir le statut d'exception de la Ville de Mexico, et ainsi à obtenir sa reconnaissance en tant qu'état membre de la fédération et capitale fédérale.³¹

Tout en reconnaissant la nature transversale du document, les protagonistes des mouvements urbains ont estimé que les débats sur la constitution locale ont été trop souvent monopolisés par les partis politiques et les gouvernements au niveau local et national ; la société et les mouvements sociaux ont souvent été exclus du processus, où ne disposaient que de possibilités d'intervention limitées. Néanmoins, la CCMDC a servi de base à l'Assemblée Constituante pour l'intégration du Droit à la Ville, comme on peut le voir dans le tableau suivant :

Charte de la Ville de Mexico pour le Droit à la Ville.

Chapitre premier. Dispositions générales

1. Définitions et caractéristiques du Droit à la Ville.

1.1. Définition du Droit à la Ville.

³¹ Le 29 janvier 2016, un décret a été publié au Journal Officiel de la Fédération proclamant la réforme et l'abrogation de plusieurs dispositions de la Constitution Politique des États-Unis concernant la Réforme Politique de la Ville de Mexico. Suite à cela, une Assemblée Constituante a été formée, qui était chargée de rédiger la CPCM,

Le Droit à la Ville caractérise l'usage équitable des villes dans le respect des principes de durabilité, de démocratie, d'équité et de justice sociale. Ce droit collectif s'applique à tou-te-s les habitant-e-s des villes, et leur confère une légitimité d'action et d'organisation. Fondé sur le respect des spécificités, aspirations et pratiques culturelles propres à chacun-e, il a pour objectif de garantir le plein exercice de la libre autodétermination, ainsi qu'un niveau de vie adéquat. Le Droit à la Ville est indépendant de tous les Droits Humains internationalement reconnus, conçu comme un tout. Il comprend ainsi tous les droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux réglementés dans les traités internationaux sur les droits humains.

Initiatives préliminaires au projet de Constitution Politique de la Ville de Mexico

Art.11 Droit à la Ville.

1. La Ville de Mexico reconnaît le Droit à la Ville, un droit fondé sur les principes de justice sociale, de démocratie, d'équité et de durabilité, qui confère à ses habitant-e-s une légitimité d'action et d'organisation pour exercer leurs droits à l'autodétermination et à un niveau de vie adéquat.
2. Elle reconnaît le droit des générations actuelles et futures à bénéficier d'une ville démocratique, pédagogue, solidaire, productive, inclusive, habitable, durable, sûre et saine.
3. Les habitant-e-s de la ville ont le droit de participer, individuellement ou collectivement et au plus haut niveau possible, à la planification et à la gestion de la ville, ainsi qu'à la promotion d'activités d'autoproduction de services et de cohésion sociale.
4. Priorité doit être donnée, dans le cadre du développement urbain et rural, de l'utilisation des terres et des espaces et biens publics et privés, aux intérêts sociaux, culturels et environnementaux.

qui fut ensuite promulguée le 5 février 2017, et entra en vigueur le 17 septembre 2018. Disponible à ce lien: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017

Constitution de la Ville de Mexico

Art.12 Droit à la Ville.

1. Mexico City guarantees the Right to the City, which consists of the full and equitable use and usufruct of the city, based on the principles of social justice, democracy and participation, equality, sustainability, and respect for cultural diversity, nature and the environment.

2. The Right to the City is a collective right that guarantees the full exercise of human rights, the social function of the city, its democratic management, and ensures territorial justice, social inclusion and the equitable distribution of the commons with the participation of citizens.

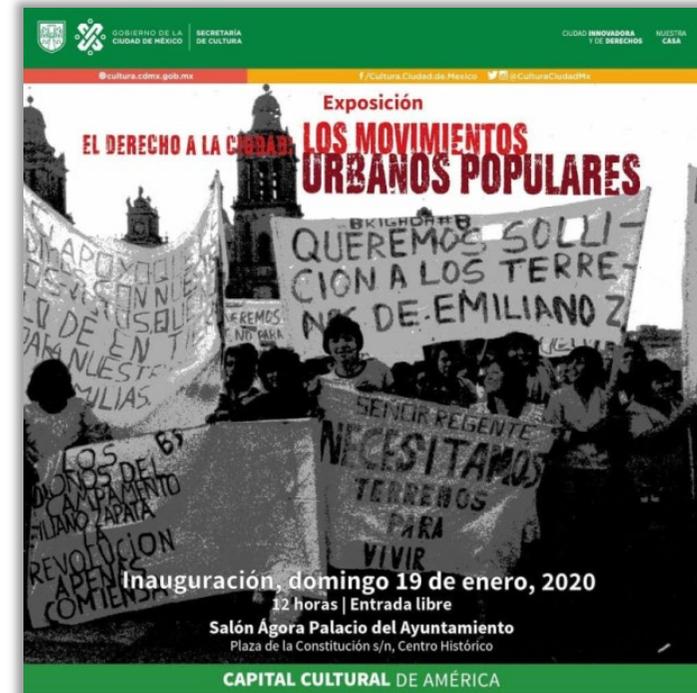
Issu de la publication « Le Droit à la Ville dans la Constitution de la Ville de Mexico. Proposition d'interprétation » (El Derecho a la Ciudad en la Constitución de la Ciudad de México. Una propuesta de interpretación), page 38

Bien que le DàV ait bien été intégré à la Constitution Locale, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant qu'il ne soit pleinement reconnu par les organisations et mouvements sociaux et intégré dans leurs luttes et revendications.

Certain-e-s considèrent que la mise en œuvre de ce droit ne doit pas relever uniquement du Congrès local, étant donné que sa réalisation est en partie soumise à la pression des secteurs privés et immobiliers, ainsi qu'à celle de certains groupes gouvernementaux parmi les plus conservateurs. Ça n'est pas non plus un droit qui puisse faire l'objet de mobilisations de grande ampleur. La solution serait plutôt de le diffuser à travers les réseaux sociaux, les journaux, l'opinion publique en général, afin de constituer un courant d'opinion au sein même de la population, qui fasse pression sur les législateurs et autres protagonistes de la sphère politiques, pour ériger le Droit à la Ville en priorité de l'agenda politique.

Pour les mouvements, la lutte pour le DaV se fait au jour le jour. Le processus de promotion fait notamment l'objet d'une collaboration avec le gouvernement de la ville, dans le cadre d'une exposition sur l'histoire du mouvement urbain dans la Ville de Mexico, dont le contenu sera régulièrement mis à jour. Une section de l'exposition est dédiée à la ratification de la CCMDC.³²

³² L'exposition a été inaugurée en janvier 2020.



III. Conclusions

Quelques défis en guise de conclusion

Le processus, tel qu'il a eu lieu dans la Ville de Mexico, souligne l'importance de l'appropriation par les citoyen-ne-s et les mouvements de sociaux de la Constitution locale et des droits qu'elle consacre. Il est également fondamental que le DaV soit explicité de façon claire dans les revendications spécifiques à chaque territoire, afin que la population puisse exiger en retour des politiques publiques appropriées.

La ratification et la mise à jour de la Charte dans les 16 délégations (les mairies actuelles) demeure encore en suspens, ce qui souligne l'importance d'élargir la discussion aux représentant-e-s des peuples indigènes, aux populations des zones rurales et aux autres groupes

organisés, par exemple à travers la formation de comités de défense de la Charte au niveau local.

Il est important que le DaV soit dûment reflété dans les lois, les politiques publiques et les programmes sociaux conformes à ces lois, au-delà du mandat de six ans du gouvernement local au pouvoir, et que des indicateurs de conformité soient définis, y compris pour évaluer la non-dégressivité des avancées obtenues.

Aujourd'hui les conditions sont réunies, tant au niveau du gouvernement national et local qu'au niveau du pouvoir législatif, pour mener des actions en faveur du droit à un logement adéquat et du DaV. Les différents protagonistes, y compris politiques, doivent néanmoins disposer de davantage d'informations à cet égard.

Concernant la fonction sociale de la propriété, sujet de grande controverse dans les discussions portant sur la constitution, il serait nécessaire de développer davantage les arguments expliquant comment ce concept peut contribuer au développement d'une ville plus juste et plus accessible. Il serait également important d'améliorer la réglementation, afin de garantir une plus grande sécurité à toutes les parties.

La CCMDC reste encore un sujet de plaidoyer pour les mouvements sociaux. En effet, les discussions ne se sont pas arrêtées avec la promulgation de la Constitution locale, même si cette dernière intègre plusieurs éléments. Il est important de renforcer l'unité du mouvement urbain autour de la CCMDC, afin de bâtir une vision sur le long terme. La Charte peut néanmoins être considérée comme l'un des éléments qui contribuent à rassembler des mouvements divers engagés pour la défense de la justice sociale et territoriale dans la ville, à aller au-delà de la vision de court terme, et à repenser la ville à partir de ses habitant-e-s. Il est ainsi fondamental de reconnaître le rôle du mouvement urbain dans le processus de transformation de la ville.

Amérique Latine, Brésil : Instruments pour réduire les inégalités dans la ville

Fonds pour le Développement Urbain (FUNDURB) de la Municipalité de Sao Paulo, Brésil.³³

Magdalena Ferniza

Coalition internationale Habitat - Amérique Latine (HIC AL)

Introduction

La conception et la mise en œuvre du Fonds de Développement Urbain (*Fundo de Desenvolvimento Urbano*, FUNDURB), de même que les outils qui permettent d'intégrer des principes relatifs aux droits humains et au Droit à la Ville dans sa gestion et plus largement dans les politiques publiques, ne peuvent être analysés qu'au regard du contexte social et politique du Brésil et de son évolution au cours des deux dernières décennies, qui a notamment conduit à l'élaboration de l'une des législations les plus progressistes en matière de droits urbains : la définition du Statut de la Ville.

Le présent rapport est centré principalement sur le processus social et politique inhérent à l'élaboration d'une politique urbaine pour la ville de São Paulo, et au développement d'outils tels que le FUNDURB, dont l'objectif est de récupérer une partie de la valeur du foncier dans certaines zones, et de la redistribuer pour en faire bénéficier des secteurs plus défavorisés de la ville.

La première partie du rapport se penche sur la création du Mouvement National pour la Réforme Urbaine et du Forum National pour la Réforme Urbaine, qui reflètent bien la manière dont la mobilisation de larges secteurs de la population a conduit à un changement d'orientation politique au niveau national.

La deuxième partie traite de l'arrivée au pouvoir de Luiz Inácio Lula da Silva et Dilma Rousseff (janvier 2001- août 2016), dont les gouvernements progressistes ont mis sur la table des questions qui avaient été soulevées par les mouvements populaires, et qui ont apporté leur soutien aux initiatives émanant du milieu populaire, tout en instaurant le cadre institutionnel nécessaire pour rendre les changements proposés pérennes.

La troisième partie aborde le processus d'élaboration des Schémas Directeurs (2002-2012 et 2014-2024) et, dans le cadre de ce dernier, de la création du Fonds de Développement Urbain, qui est examiné en détail dans la quatrième partie du rapport, incluant ce que cet outil implique et mettant en évidence certains chiffres qui permettent de mesurer son poids dans le budget municipal total.

La cinquième partie rapporte les progrès réalisés, mais aussi les dangers posés par un retour en arrière en cas de contexte défavorable et de fortes tensions politiques. Enfin, la dernière partie présente les conclusions tirées de ce processus.

I. Une lutte de longue haleine pour la réforme urbaine au Brésil

Du mouvement National pour la Réforme Urbaine au Forum National pour la Réforme Urbaine et à la ratification du Statut de la Ville.

La lutte pour la Réforme Urbaine au Brésil a débuté dans les années 1960, et l'initiative a été portée par le Congrès en 1963, avant d'être interrompue un an plus tard par le coup d'état militaire. Les mouvements, les organisations civiles et l'Office de la pastorale sociale de l'Église Catholique ont rouvert le débat dans les années suivantes, dans un contexte marqué par la hausse rapide de la population urbaine du fait de l'exode des campagnes vers les villes, et par de fortes inégalités et déficiences en matière d'infrastructures et de services urbains. C'est ainsi que la lutte pour la revendication des quartiers a pris un tournant plus politique.

Vers le milieu des années 1980, la crise de l'hégémonie des groupes militaires conduit non seulement à la restauration des libertés civiles,

activiste sociale incontournable, engagée dans la défense des droits humains liés à l'habitat tant dans son propre pays, le Brésil, qu'au niveau international.

³³ Nous tenons à remercier, pour l'élaboration de cet article, Evaniza Rodrigues dont la collaboration a été précieuse. Evaniza Rodrigues est conseillère municipale et membre de l'Union des Mouvements pour le Logement (União dos Movimentos de Moradia, UMM). C'est aussi une

mais aussi à l'élection au suffrage direct du Présent de la République. Dans ce contexte, les luttes et les organisations sociales ont connu un second souffle, qui s'est manifesté dans la création, début 1985, du **Mouvement National pour la Réforme Urbaine** (*Movimento Nacional para Reforma Urbana*, MNRU). Le Mouvement a permis d'articuler les luttes menées par divers protagonistes sociaux (organisations de la société civile, mouvements, organismes professionnels, organisations non gouvernementales et syndicats), jusqu'à déposer une proposition d'Amendement Populaire pour la Réforme Urbaine, signée par plus de 130 000 individus et organisations sociales, auprès de l'Assemblée Nationale Constituante, chargée de formuler la nouvelle constitution.

L'amendement était composé de 23 articles, et proposait 10 principes fondamentaux : 1) la gouvernance démocratique des villes ; (2) l'expropriation de la propriété urbaine au service de l'intérêt social ; (3) la récupération de la valeur du foncier urbain ; (4) les initiatives populaires et le droit de veto sur les lois ; (5) l'autonomie du gouvernement municipal ; (6) le droit social au logement ; (7) le droit à la régularisation des établissements informels bâtis ; (8) la séparation entre les droits de propriété et les droits de construire ; (9) le contrôle des loyers par l'État ; et (10) la lutte contre la spéculation immobilière en milieu urbain (Fernández 2010 ; Bassul, 2010).

Malgré une forte mobilisation, l'amendement n'a été que partiellement intégré à la Constitution Fédérale de 1988, qui n'en était encore qu'à ses prémices, à travers l'insertion d'un chapitre sur la « politique urbaine ». Ce chapitre comprend deux articles, les articles 182 et 183, établissant les bases du processus de réforme urbaine. Ces deux articles définissent le périmètre de responsabilité des municipalités en matière de politique de développement urbain, ainsi que l'obligation pour les municipalités de plus de 20 000 habitant-e-s de définir un Schéma Directeur d'aménagement et d'urbanisme qui prenne en compte le développement des fonctions sociales de la ville. Les articles mentionnent également la possibilité pour l'autorité municipale d'intervenir sur les terrains urbains non-bâtis, sous-utilisés ou délaissés, afin d'encourager le morcellement et/ou la construction obligatoire des terrains, que ça soit à travers l'imposition de charges fiscales progressives, ou encore l'expropriation de ces terrains.

L'article 183 détermine la possibilité d'accorder le droit de propriété, une seule et unique fois, aux ménages habitant une parcelle urbaine de 250m² maximum, tentant pour la première fois de limiter le droit absolu à la propriété. Cependant, 13 années supplémentaires de

lutte ont été nécessaires avant la promulgation du Statut de la Ville, une loi réglementant les articles constitutionnels susmentionnés.

Le **Forum National pour la Réforme Urbaine** (*Fórum Nacional de Reforma Urbana*, FNRU) fut créé par les mêmes organismes que le **MNRU**, et a succédé à la proclamation de l'Assemblée Constituante. L'objectif immédiat de sa création était de faire pression sur le Congrès afin qu'il adopte le chapitre de la Constitution consacré à la politique urbaine (Saule & Uzzo 2011). Le Forum est alors devenu une composante centrale des luttes pour la réforme urbaine. Au fil des ans, il a rassemblé un grand nombre de mouvements nationaux, tels que la Confédération des Mouvements Populaires (*Central de Movimentos Populares*, CMP), la Confédération Nationale des Associations d'Habitants (*Confederação Nacional das Associações de Moradores*, CONAM), le Mouvement National de Lutte pour le Logement (*Movimento Nacional de Luta Pela Moradia*, MNLM) et l'Union Nationale pour le Logement Populaire (*União Nacional por Moradia Popular*, UNMP), ainsi que des organisations et mouvements régionaux et municipaux. En effet, du fait des pouvoirs accrus accordés aux municipalités à travers la Constitution, les organisations locales ont pu promouvoir de nouvelles politiques locales de développement urbain qui ont ensuite servi à alimenter les débats autour de la loi fédérale N°10.257, connue sous le nom de « **Statut de la Ville** ».

Depuis les années 1990, le FNRU a assuré une présence forte au niveau international : il était représenté au premier Sommet de la Terre (Rio de Janeiro, 1992), lors duquel le Traité « Pour des Villes et des Villages Justes, Démocratiques et Durables » a été adopté. Le FNRU a aussi participé au processus préparatoire à la deuxième Conférence Mondiale pour l'Habitat (Istanbul, Habitat II, 1996), au cours de laquelle les fondements du droit à un logement adéquat ont été définis, avant d'être intégrés au « Programme pour l'Habitat » ratifié par les États à Istanbul (Sugranyes, 2009).

Au niveau national, la mobilisation et les propositions du FNRU ont principalement résulté en :

- L'intégration du droit social au logement dans la Constitution Fédérale de 1988, à travers l'adoption, en 2000, de l'Amendement Constitutionnel No. 26.

○ L'approbation du décret fédéral entérinant le chapitre constitutionnel sur la politique urbaine (Articles 182 et 183 de la Constitution) : Loi No. 10.257 approuvée par le Congrès National Brésilien le 10 juin 2001, sous le nom de **Statut de la Ville**.

○ L'approbation du décret, impulsé par le débat populaire, en faveur de la création d'un Fonds National pour le Logement Social (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, FNHIS) – Loi Fédérale No. 11.124, adoptée en 2005 – et d'un mécanisme institutionnel adapté au niveau national afin de promouvoir les politiques et la planification urbaine. Ce débat a résulté notamment en la création d'un Ministère des Villes (2003) et d'un Conseil National des Villes (2004).

La **Loi No. 10.257 de 2001** sur le Statut de la Ville (*Estatuto da Cidade, EC*) a concrétisé les idées et les propositions émanant des 12 années de lutte du mouvement national pour la Réforme Urbaine.

Promulguée à une époque où les mouvements sociaux engagés en faveur de la démocratisation du pays prenaient de plus en plus d'importance, la Constitution brésilienne de 1988 a attribué aux autorités municipales la compétence de définir les modalités d'utilisation et d'occupation du foncier. L'EC est venu renforcer cette approche vers plus d'autonomie et de décentralisation (Maricato, 2010).

L'EC garantit et réglemente l'application des dispositions constitutionnelles (art. 182 et 183), et définit les politiques publiques et les outils nécessaires à la gestion du développement urbain, en se basant sur les principes de fonction sociale de la propriété et de gouvernance démocratique de la ville. Cette mission est clairement énoncée dès les toutes premières lignes de l'EC.

À toutes fins utiles, cette loi, connue sous le nom de Statut de la Ville, établit des normes d'intérêt public et social qui réglementent l'utilisation de la propriété urbaine au service du bien commun, de la sécurité, du bien-être des citoyens, et de l'équilibre environnemental. (Art. 1, alinéa unique).

La politique urbaine a pour objectif [...], dans le respect des orientations générales suivantes [...] IX – la répartition équitable des coûts et des bénéfices résultant du processus d'urbanisation (article 2, paragraphe IX).

La loi contient 53 articles regroupés en cinq chapitres : I. Orientations générales ; II. Les outils de la politique urbaine ; III. Schémas Directeurs ; IV. L'administration démocratique de la ville ; et V. Mesures générales. Parmi celles-ci, nous retenons les mesures suivantes :

○ En ce qui concerne la gouvernance démocratique, la loi implique la création et la valorisation de Conseils, de débats, d'auditions et de consultations publiques, ainsi que de conférences aux niveaux national, régional et municipal. En termes de législation, la loi mentionne le droit d'impulser des projets de lois et des plans, programmes et projets de développement urbain à travers des initiatives populaires ; la possibilité d'initier des référendums et des plébiscites populaires ; une assistance technique et juridique gratuite pour les communautés et les groupes sociaux défavorisés (Art. 4).

○ En ce qui concerne la gestion du foncier, la loi considère la reconnaissance des parcelles occupées comme du foncier d'intérêt public, ainsi que celle du foncier urbain occupé par des populations à bas niveau de revenus, mais sans transfert de propriété. Elle inclut aussi divers mécanismes visant à intégrer davantage de logements sociaux en milieu urbain, développés ci-après. La loi établit **l'impôt sur les propriétés bâties et le foncier urbain (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, IPTU)**, progressif dans le temps ; et elle permet à la municipalité d'augmenter progressivement, au fil des ans, le taux de l'IPTU pour les biens dont les propriétaires ne respectent pas les délais fixés en matière de morcellement, construction ou utilisation obligatoires des parcelles. L'**expropriation** à des fins de rénovation urbaine ne peut avoir lieu que si le propriétaire ne respecte pas les obligations attenantes à l'usage de sa propriété, après cinq ans d'application de la TPI progressive ; La **prescription acquisitive, ou usucapion spéciale de propriété urbaine**, qui régit la garantie prévue par l'art. 182 de la Constitution, prévoit que toute personne occupant une propriété urbaine de 250 m² maximum, qui ne possède pas d'autre propriété et qui n'a encore jamais bénéficié de cette mesure, peut en acquérir la propriété. À cette fin, elle doit également prouver qu'elle a occupé la propriété pendant au moins cinq ans, sans interruption, et qu'elle l'utilise comme domicile. Le **droit de surface** crée une distinction entre la propriété du foncier et le droit d'usage du terrain (le propriétaire du foncier peut ainsi concéder le droit d'utiliser son terrain à une autre partie, Art. 21). Enfin, le **droit de préemption** garantit à l'autorité publique la priorité pour l'acquisition

d'un bien immobilier en vente – le propriétaire qui souhaite vendre son bien immobilier doit d'abord en avertir l'autorité publique qui peut, si elle le souhaite, acheter le bien dans les mêmes conditions que celles offertes à un tiers.

○ Parmi les outils disponibles, il convient de mentionner tout particulièrement la **Concession Onéreuse sur le Droit de Construire** (*Outorga Onerosa do Direito de Construir, OODC*), prévue dans les articles 28 à 31 de la Loi, qui constitue une véritable innovation du droit à l'urbanisme. Cet outil est en cohérence avec l'orientation générale de « juste répartition des coûts et des avantages découlant du processus d'urbanisation » et celle de « récupération des plus-values réalisées à travers les hausses de prix des propriétés urbaines découlant de l'effort d'investissement de l'autorité publique » (Clauses IX et XI de l'Article 4 du Statut). Combiné avec la distinction faite entre le droit à construire et le droit de propriété, et avec l'application de la fonction sociale de la propriété, ces instruments soutiennent l'argument selon lequel il est légitime pour les autorités publiques de récupérer, au bénéfice de la communauté, la plus-value générée par les investissements publics (Furbino, Santos, Todman, 2010). La loi établit également que le Schéma Directeur doit définir des coefficients minimum et maximum d'utilisation du sol, tenant compte des infrastructures existantes et de l'augmentation de la densité prévue dans chaque zone – le ratio de surface au sol qui en résulte dérive de la relation entre la surface construite et la taille de la parcelle. Les modifications de l'utilisation du foncier, lorsque le Schéma le permet et dans la limite du coefficient maximum, peuvent être effectuées à travers l'octroi d'une contrepartie par le bénéficiaire. Les formules de calcul relatives à la collecte, aux modalités d'exonération du paiement de la subvention, et au montant de la contrepartie, sont fixées par la législation municipale, en conformité avec la Loi. Les ressources obtenues sont ensuite utilisées au profit de la ville.

○ La loi permet et réglemente les **initiatives menées par des consortiums urbains** (interventions en milieu urbains initiées par différents acteurs, sous la coordination du gouvernement municipal), qui doivent disposer d'un plan d'opération urbain propre au consortium.

○ La Loi établit le **Transfert du droit à construire** : Une loi municipale, fondée sur le Schéma Directeur, peut autoriser le propriétaire d'une parcelle urbaine, privé ou public, à exercer - ou à transférer, au

moyen d'un acte public – son droit à construire dans une autre zone, tel que défini dans le Schéma Directeur ou dans une autre législation relative à l'aménagement urbain. Cela est possible dans les cas où ladite propriété est considérée comme nécessaire à des fins liées à l'amélioration des équipements publics, à la préservation de la propriété ou encore à la régularisation de zones occupées par des populations à faibles revenus (Art. 35).

Le chapitre de la Loi consacré à l'élaboration du Schéma Directeur (Articles 39 à 42) propose une définition claire de la fonction sociale de la propriété, à travers la formule : « La propriété urbaine remplit sa fonction sociale lorsqu'elle répond aux exigences fondamentales d'aménagement de la ville énoncées dans le Schéma Directeur, garantissant la satisfaction des besoins des citoyen-ne-s en matière de qualité de vie, de justice sociale, et de développement des activités économiques... » (Art. 39). Il stipule, entre autres :

○ Une fois approuvée, le Schéma Directeur s'inscrit dans la loi municipale et constitue le principal outil au service de la politique de développement et d'expansion urbaine.

○ Son élaboration est obligatoire dans les villes de plus de 20 000 habitant-e-s, les régions métropolitaines et les agglomérations urbaines, les zones d'intérêt touristique et les zones dont le développement ou les activités ont un impact important sur l'environnement. Le schéma doit obligatoirement être révisé au moins une fois tous les 10 ans.

○ Le Schéma Directeur doit comporter au minimum : a) la délimitation des zones urbaines dans lesquelles les parcelles de foncier peuvent être soumises à l'obligation de morcellement, b) les modalités de construction ou d'usage spécifique obligatoires, tenant compte des infrastructures existantes et des besoins d'utilisation ; c) les dispositions requises pour faire valoir le droit de préemption ; d) la concession onéreuse sur le droit de construire ; e) les zones dans lesquelles une modification de l'usage du foncier est autorisée, contre l'octroi d'une contrepartie ; f) les opérations urbaines par consortiums ; g) le transfert du droit de construire (Articles 25, 28, 29, 32 et 35) ; et enfin h) un système de supervision et de contrôle.

○ Il s'engage à être ouvert au débat, à travers une large publicité, et l'accès des citoyen-ne-s et des organisations aux informations nécessaires et aux documents produits.

Une fois l'EC approuvé, deux grands défis se sont posés : le premier concernait sa diffusion et sa vulgarisation, afin qu'il puisse être appliqué effectivement dans les villes brésiliennes ; le second, la nécessité de former les protagonistes sociaux (leaders populaires, professionnel-le-s, universitaires, parlementaires, administrateur-ric-e-s publics) à l'importance de ce texte et aux perspectives qu'il offrait pour la valorisation des politiques urbaines. Entre 2001 et 2002, divers supports éducatifs ont ainsi été produits, et deux ateliers de diffusion ont été organisés par la FNRU, qui ont rassemblé près de 200 personnalités issues des communautés urbaines (Saule&Uzzo 2011).

II. Le gouvernement de Luiz Inácio Lula da Silva et l'institutionnalisation de la politique urbaine

La création du Ministère des Villes, du Conseil National des Villes (Concidades) et de la Conférence Nationale des Villes.

Un après la ratification de l'EC, Luiz Inácio Lula da Silva, nommé par le Parti des Travailleurs (*Partido dos Trabalhadores*, PT), a remporté l'élection présidentielle une première et une seconde fois pour un second mandat (2003-2010). Dilma Vana Rousseff, qui s'inscrivait politiquement dans la lignée de son prédécesseur, lui a succédé à la présidence (2011-2016).

Avec le PT au pouvoir, des pratiques participatives ont été adoptées à grande échelle au niveau national, et les institutions existantes ont été encouragées à ouvrir leurs espaces aux organisations et groupes citoyens dans le cadre du processus d'élaboration des politiques publiques. Les Conseils Nationaux déjà existants ont été renforcés, étendus et remaniés, et de nouveaux ont été créés, notamment pour se concentrer sur des politiques à destination des groupes minoritaires tels que les femmes, les populations autochtones, les jeunes, les personnes âgées et les personnes handicapées. Les Conférences Politiques Nationales ont elles aussi été repensées et élargies à partir de 2003, rassemblant divers intervenant-e-s sociaux et politiques. Ces conférences ont été le théâtre d'un vaste processus de délibération qui a contribué à enrichir les politiques publiques (Tanscheit & Pogrebinschi, 2017).

Avec comme toile de fond le débat public de grande ampleur impulsé par le FNRU, la politique urbaine a alors connu un fort renouveau, avant d'être définitivement institutionnalisée en tant que politique publique dans l'ensemble du Brésil. Au cours de sa première

année au pouvoir, et dans le but de mettre en œuvre la Politique Nationale de Développement Urbain, le PT a impulsé la création du Ministère des Villes – en charge des politiques de développement urbain, de logement, de mobilité et d'assainissement -, l'organisation la Conférence Nationale des Villes en tant qu'espace de débat, et la formation d'un Conseil National des villes, en tant qu'organe consultatif auprès du Ministère.

Le **Conseil National des Villes**, créé à l'issue de la même série de revendications que celles ayant mené à l'élaboration de l'EC, a été, de tous les instruments sociaux et participatifs, celui avec le plus grand impact (Rodrigues & Barbosa, 2010). Lié au Ministère des Villes, il s'agit d'un organe collégial consultatif et délibératif avec un statut permanent, chargé de formuler, d'examiner et de proposer des orientations pour le développement urbain, et d'accompagner son exécution. Le Conseil rassemble 86 membres prenant part aux discussions et ayant le droit de vote, issus de divers milieux sociaux : mouvements et organisations sociales, organisations non gouvernementales, organismes professionnels, instituts académiques et de recherche, syndicats, représentant-e-s gouvernementaux et du secteur privé, élu-e-s des Conférences Nationales. Le Conseil a ainsi constitué un espace de négociation et de prises de décisions relatives aux politiques mises en œuvre par le Ministère des Villes.

Les **Conférences Nationales des Villes** ont été créés par Décret Présidentiel en 2003. La première conférence, qui visait à discuter de la politique nationale de développement urbain, a réuni 3 400 municipalités (sur un total de 5 564 existantes), tous les états de la Fédération, et plus de 2 500 délégué-e-s élu-e-s. Les discussions ont porté sur plus de 1 200 propositions émanant du Ministère des Villes, sur lesquelles les participant-e-s ont d'abord délibéré aux niveaux municipal, régional et national, puis voté. Cette conférence a été suivie de trois autres en 2005, 2007 et 2010, cette dernière ayant été dédiée aux questions relatives à la mise en œuvre de l'EC, aux Schémas Directeurs et à la fonction sociale de la propriété foncière urbaine (Pessina, 2012; Tanscheit & Pogrebinschi, 2017).

En septembre 2004, le Ministère des Villes et le Conseil National des Villes ont lancé, à travers la Résolution No. 15, une « Campagne Nationale de Sensibilisation et de Mobilisation centrée sur l'élaboration et la mise en œuvre de Schémas Directeurs participatifs,

avec pour objectif de construire des villes inclusives, démocratiques et durables ». La Campagne était structurée autour des axes suivants :

- **Inclusion territoriale** : Garantir l'accès des populations défavorisées à des terrains urbanisés et bien desservis géographiquement, tout en garantissant l'application d'un régime foncier sûr et sans équivoque dans les zones occupées par les populations à faibles revenus ;
- **Gouvernance démocratique** : Fournir des instruments qui garantissent la participation effective de celles et ceux qui vivent et construisent la ville tout au long du processus de décision et de mise en œuvre du Schéma Directeur ;
- **Justice sociale** : Une répartition plus équitable des coûts et des bénéfices du développement urbain.

La campagne, lancée en 2005, était coordonnée par le noyau dur des institutions membres des ConCidades, représentant chaque état fédéré et chaque municipalité. Ces institutions se sont chargées de mobiliser, de superviser et de diffuser l'information. Les mouvements de terrain ont participé à la campagne avec ferveur, dans l'objectif, entre autres, de contrer l'idée reçue selon laquelle les Schémas Directeurs sont des documents essentiellement techniques, détachés de la réalité des luttes quotidiennes. Ces mouvements ont aussi souligné, auprès des autorités exécutives et législatives municipales, l'importance de rendre les processus participatifs obligatoires (Rodríguez & Barbosa, 2010).

III. La Réforme Urbaine au sein de la Municipalité de São Paulo

L'élaboration des Schémas Directeurs, un défi majeur pour les Mouvements Sociaux

De la Constitution de 1988 à l'EC, 13 longues années de rencontres et de mobilisations ont été nécessaires pour faire des politiques municipales un véritable chapitre réglementant la politique urbaine. Des expériences pionnières ont été observées, à l'image des budgets participatifs à Porto Alegre, et des instruments de planification tels que « la vente des droits à construire » et les « opérations urbaines » à São Paulo, qui étaient en vigueur avant même la promulgation de l'EC.

La ville de São Paulo³⁴ est la capitale de l'état de São Paulo, et aussi la plus grande métropole du pays, son centre financier, un lieu qui concentre des inégalités fortes et où fleurissent les mouvements sociaux.

Dans les années 1960 et 1970, la croissance économique qu'a connue la ville a provoqué un essor de la migration, stimulant à un rythme accéléré les secteurs de la construction et de la production immobilière et provoquant un processus d'expansion de la ville. Le premier plan d'urbanisme et la première loi relative au développement urbain datent des années 1971-1972, et ce sont les mêmes qui régleront le développement urbain pendant 30 ans.

La promulgation dans la Constitution de 1988 du chapitre sur la politique urbaine, et la tenue d'élections directes, ont préparé le terrain pour la définition d'un nouveau cadre stratégique en 2002.

Le Schéma Directeur Stratégique 2002-2012 (Loi 13.430/02)

Le Schéma Directeur Stratégique fut conçu et adopté sous l'administration de la Maire Marta Suplicy, membre du PT (2001-2004), non sans provoquer de nombreuses controverses. Trois pôles furent constitués pour débattre du Schéma, dans l'objectif d'intégrer les points de vue de chacun : (1) les sociétés immobilières ; (2) les organisations œuvrant pour le logement social – très présentes dans

³⁴ La municipalité de São Paulo est la capitale de l'état de São Paulo, l'un des 26 états fédérés du Brésil. En 2019, la population de la municipalité était estimée à 12 millions d'habitant-e-s, sur un territoire de 1 500 km².

les zones périphériques-, conjointement avec des ONG travaillant sur cette question, des universitaires et des professionnels engagés dans la lutte pour la réforme urbaine ; (3) un groupe rassemblant des résidents des classes moyennes et supérieures, ainsi que des environmentalistes mobilisés contre la construction d'immeubles de grand standing et de bâtiments commerciaux.

Le Schéma Directeur qui en a résulté est donc le fruit des négociations et des tensions qui ont eu lieu entre ces groupes, avec l'avantage d'intégrer la quasi-totalité des instruments mentionnés dans l'EC (Rolnik, 2002). C'est le cas notamment du transfert du potentiel de développement³⁵, de la concession onéreuse sur le droit de construire, des opérations urbaines dans des zones d'aménagement où le schéma est encore plus détaillé, et du fonds de développement urbain. Ce fonds est alimenté par les revenus issues de la mise en œuvre de ces instruments urbanistiques, et ne peut être utilisé que dans l'objectif d'améliorer les infrastructures ou l'environnement, d'acquérir des espaces publics, ou de solutionner les problèmes liés à l'urbanisation dans les favelas (Wilhem, 2004).

À l'administration de la maire Suplicy ont succédé deux administrations conservatrices : celle du maire José Serra, membre du Parti Social-Démocrate Brésilien *Partido da Social Democracia Brasileira*, (PSDB), en fonction de 2005 à 2006, et qui a démissionné un an plus tard pour se présenter aux élections fédérales ; et celle du maire Gilberto Kassab, du Parti Social-Démocrate (*Partido Social Democrático*, PSD), qui, en tant qu'adjoint au maire, a pris la place du maire démissionnaire et a remporté les élections suivantes, exerçant un second mandat entre 2008 et 2013.

Lors de ce second mandat, alors que l'occasion s'est présentée de renouveler le Schéma Directeur 2002-2012 de São Paulo, le gouvernement municipal conservateur a cherché à faire adopter des propositions plus favorables aux intérêts du secteur immobilier, des grandes entreprises privées et des investisseurs dans le domaine de la construction, en outrepassant le processus démocratique. En 2010, les mouvements sociaux, les universités, les ONG et toute une partie de la population issue de la classe moyenne et frustrée de ces derniers développements, se sont tous et toutes mobilisés pour former le **Front**

³⁵ Transfert du droit de construire, d'un endroit où ce droit n'est pas réalisable dans le respect de l'intérêt public, vers une autre parcelle privée en capacité d'être construite.

de Défense du Schéma Directeur Participatif. Les revendications de ce Front incluaient l'ouverture, devant l'autorité judiciaire compétente, d'un débat public sur le nouveau Schéma. Ils sont ainsi parvenus à interrompre le processus d'adoption des nouvelles propositions.

Quand il a terminé son mandat, Gilberto Kassab était l'un des maires du Brésil les moins appréciés de la population. Ainsi, à l'aune de la nouvelle période électorale, en 2012, c'est Fernando Haddad, le candidat du PT, qui a remporté les élections (2013-2017)³⁶. Ce dernier a exercé son mandat en se conformant aux politiques participatives institutionnalisées au niveau national ; il a été cependant confronté à un parlement divisé, offrant peu de possibilités de forger des alliances politiques.

L'élaboration du Schéma Directeur Stratégique 2014-2024 (Loi 16.050/2014)

Le Schéma Directeur Stratégique qui expirait en 2012 devait être renouvelé rapidement, et ce faisant, il s'agissait de rectifier les modalités participatives qui avaient été omises par le maire précédent, ce qui avait conduit à la sanction judiciaire et à la résiliation du précédent schéma. La révision du Schéma a été faite suite au renouvellement de l'administration municipale, en 2013, à l'issue d'un large processus de discussion impulsé par la sphère politique et institutionnelle, avec un fort pouvoir de mobilisation, jusqu'à sa promulgation le 30 juin 2014.

Le **Front de Défense du Schéma Directeur Participatif** (*Frente em Defesa do Plano Diretor Participativo*, FDPDP) a été un espace où les mouvements sociaux, les ONG, la Faculté d'architecture et d'urbanisme de l'Université de São Paulo et certains organismes professionnels ont pu se mobiliser et unifier leurs luttes. Il a acquis une véritable légitimité dans les rues, et fut élaboré par le maire Haddad en accord avec les acteurs cités ci-dessus, et d'autres encore émanant des sphères sociales, académiques et professionnelles. Cette dimension participative a été un facteur important pour

³⁶ Fernando Haddad détenait le portefeuille de l'éducation sous le gouvernement de Lula da Silva.

convaincre le parlement local, pourtant divisé, d'adopter ce Schéma Directeur³⁷.



Issu de <http://sp.unmp.org.br/a-ummsp-na-discussao-sobre-o-plano-diretor-da-capital/>

Le gouvernement municipal et le Conseil Municipal sur les Politiques Urbaines (*Conselho Municipal de Políticas Urbanas, CMPU*) – auquel

³⁷ Le pouvoir législatif est représenté par la *Câmara de Vereadores* [Parlement Municipal], le parlement local qui prépare et vote les lois. D'autre part, la Constitution de 1988 prévoit la coopération avec des associations représentatives en matière de planification municipale (article 29, paragraphe X), de participation citoyenne, de consultation et de transparence dans l'exercice du gouvernement. Il existe donc une

série de conseils municipaux qui se complètent et se soutiennent mutuellement, parmi lesquels le Conseil municipal pour les Politiques urbaines.

sont conviés des membres de la société civile – ont mis au point une méthode spécifique pour la consultation autour du Schéma Directeur. L'élaboration du nouveau Schéma a ainsi reposé sur une série d'auditions publiques organisées directement dans les quartiers, en collaboration avec les mouvements sociaux et le secteur privé, dans l'objectif de donner à chacun et à chacune l'opportunité de s'exprimer. Les participant-e-s ont pu évaluer les propositions du gouvernement municipal, et en retour formuler de nouvelles propositions. La participation a été forte, en particulier pendant la phase la plus intense, qui a duré près de quatre mois, avec un pic de participation atteint en juin 2013³⁸.

Concernant le bon déroulé du processus de discussion, il convient de noter : l'utilisation de la plateforme en ligne « *Gestão Urbana* » (« Gestion urbaine »), gérée par le Département Municipal du Développement Urbain (*Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, SMDU*) ; la création d'un site web qui donnait aux citoyen-ne-s un accès direct au calendrier de la discussion, aux résultats, aux dernières informations et aux archives ; un formulaire, intégré à la plateforme, pour poster des propositions en ligne, ainsi qu'une carte et un projet de loi collaboratifs, sur lesquels chacun-e pouvait ajouter des commentaires et des suggestions sur des articles spécifiques.

Parmi les activités participatives menées par les pouvoirs exécutif et législatif, on peut citer :

« ... 114 auditions publiques ont été organisées, rassemblant 25 692 participant-e-s, qui ont fourni un total de 10 147 contributions visant à améliorer le Schéma Directeur. Parmi ces contributions, 5 684 ont été formulées lors de réunions et d'ateliers, et 4 463 autres ont été envoyées via des outils numériques – 1 826 par le formulaire en ligne, 902 à travers la carte interactive, 1 204 sur le projet de loi collaboratif disponible sur le site « *Gestão Urbana* »,

série de conseils municipaux qui se complètent et se soutiennent mutuellement, parmi lesquels le Conseil municipal pour les Politiques urbaines.

³⁸ *Gestão Urbana SP* [Gestion urbaine SP] et le nouveau Schéma Directeur de São Paulo contiennent des données sur le processus participatif, les outils, les propositions, les objectifs, ainsi que quelques infographies utilisées pour promouvoir la participation : https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/plandiretor_es/

et 531 ont été envoyées sur le site web du conseil municipal. »³⁹

Le Schéma Directeur, soutenu par la CMPU, a été envoyé au Parlement Municipal pour approbation. Les membres du Congrès ont alors préconisé d'organiser de nouvelles discussions et négociations pour discuter également du texte de loi. De nouvelles connexions ont été établies, notamment entre les mouvements urbains et le secteur immobilier, qui ont fait émerger une nouvelle proposition visant à réquisitionner les propriétés inutilisées du centre-ville pour les convertir en logements sociaux. Cette demande a ensuite été reprise par le gouvernement local (entretien avec Evaniza Rodrigues, 2019).⁴⁰

Malgré le soutien du gouvernement municipal, qui a instauré un climat politique favorable, la proposition devait encore s'imposer face à un parlement divisé. Pour obtenir la majorité qualifiée nécessaire pour faire passer la proposition, il a fallu faire pression sur le groupe de conseiller-e-s et les convaincre. Pour ce faire, la mobilisation populaire a joué un grand rôle.

«... les auditions publiques ou encore les propositions de loi n'ont pas suffi ; il a fallu se mobiliser. Des manifestations ont été organisées et, la veille du vote, les manifestant-e-s n'ont pas quitté le parvis du parlement, ce pour quoi ils et elles ont d'ailleurs été réprimés. » (Evaniza Rodrigues, 2019).

Evaniza Rodrigues, 2019

La pression pour que le texte soit approuvé était à la fois institutionnelle, à travers des négociations avec les différents groupes de la société, et directe, par l'action menée dans la rue. Le milieu universitaire a joué un rôle notable pour proposer au FDPDP des alternatives avec lesquelles négocier.

³⁹Tiré de: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/plandirector_es/, 25 Octobre 2019

⁴⁰ Certains des propositions de l'UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA DA GRANDE SÃO PAULO E INTERIOR [L'UNION DES MOUVEMENTS POUR LE LOGEMENT DU GRAND



Issu de https://sp.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/04/carta_movimentos.pdf

Les retours d'expérience suite à l'élaboration du Schéma de 2002, auquel avait été intégré à la dernière minute des changements qui n'avaient pas été soumis à la discussion, a suscité une vigilance extrême de la part des défenseur-se-s du Schéma et du bureau du Procureur Général (un organisme d'audit indépendant), afin de s'assurer que ce qui avait été approuvé était bien inclus dans le texte comme convenu.

SÃO PAULO ET DE L'INTÉRIEUR] peuvent-être consultés à l'adresse :

https://sp.unmp.org.br/wp-content/uploads/2013/07/Plano_Diretor_UMM_Documento_2aetapa_final2.pdf

LA GENTE PRESIONÓ: ¡PLAN MAESTRO APROBADO!

Miércoles, 2 de julio de 2014



La tarde del 30 de junio, luego de más de 9 meses de trámite y mucha presión popular, el Ayuntamiento de São Paulo finalmente aprobó el Plan Maestro de la ciudad. El texto pasa ahora a

Tiré de: <http://sp.unmp.org.br/o-povo-pressionou-plano-diretor-aprovado-2/>

La nouvelle loi (Loi 16.050/2014) dispose que ses objectifs doivent être atteints d'ici 2029 (art. 4) et que le pouvoir exécutif municipal doit présenter une proposition de révision de ce Schéma Directeur, à élaborer de manière participative, au Conseil Municipal en 2021 (paragraphe unique). Le Schéma Directeur Stratégique inscrit dans la

⁴¹ De Queiroz Barbosa Eliana Rosa, *De la norma a la Forma: urbanismo contemporáneo y la materialización de la ciudad*, Primer lugar. [De Queiroz Barbosa Eliana Rosa, *De la Norma à la Forme: L'Urbanisme Contemporain et la Matérialisation de la Ville*], Primer Lugar, PUEC-UNAM, México 2018. P 230

Loi défini, pour sa part, un ensemble de lignes directrices qui resteront en vigueur pour les 16 prochaines années, et qui donnent de grandes orientations pour le développement et la croissance de la ville la plus peuplée du Brésil (12 252 023 habitant-e-s), d'où son importance.

Parmi les outils de développement urbain les plus importants, on peut citer :

- **La Concession Onéreuse sur le Droit de Construire (*Outorga Onerosa do Direito de Construir, OODC*)**. Le Schéma Directeur définit un ratio entre les valeurs initiales et maximum de construction de la zone, et la superficie de la parcelle (Coefficient d'Occupation du Sol, COS). Les constructeurs peuvent accroître leurs droits de construction par le biais d'une compensation financière versée à la ville, directement acheminée vers les fonds. Bien que cet instrument existât déjà dans le Schéma Directeur de 2002, sa portée a été élargie⁴¹. João Whitaker, ancien Secrétaire au Logement de São Paulo, a notamment souligné son importance : « À São Paulo, 30% des revenus collectés grâce à la concession onéreuse sur le droit de construire sont investis dans l'acquisition de terrains destinés à la construction de logement social »⁴².
- **Le quota de solidarité**. Ce quota établit que les projets de construction immobilière de plus de 20 000 m² doivent allouer 10% de leur surface à la construction de logement social pour les personnes à faibles revenus. Ce quota peut être atteint qu'il s'agisse de mètres carrés alloués au sein du même projet de construction, ou bien en construisant des logements sur une autre propriété sur une surface équivalente, ou encore en payant l'équivalent en contrepartie monétaire. « C'est un instrument important car par le passé, les constructeurs avaient jusqu'à quatre fois le droit de construire dans les zones densément urbanisées de la ville, et la ville leur octroyait le droit de construire encore plus. Maintenant, ils doivent payer, et cette contribution sert à construire des logements sociaux, un hôpital, une école... » (entretien avec Evaniza Rodrigues, 2019).
- **Zones Spéciales d'Intérêt Social (*Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS*)**. Ces zones constituent un outil urbanistique à travers lequel les habitant-e-s ont la possibilité de faire valoir leur droit

⁴² <https://www.suelourbano.org/participe-en-el-primer-lab-mecanismos-e-instrumentos-de-financiamiento-para-el-re-uso-y-densificacion-de-suelos-con-fines-de-vivienda/>

d'occuper les espaces de la ville, dans la mesure où ces espaces sont dotés des services et des équipements urbains nécessaires ; la délimitation de telles zones répond à la fois à des objectifs de régularisation foncière, et à ceux de construction de nouveaux logements, ou d'amélioration des logements existants. Dans les zones désignées ZEIS par le Schéma Directeur, 80% de la surface totale doit être dédiée à du logement social.

À partir de 2002, la population a commencé à identifier les **ZEIS dites « vides »**, des terrains ou des bâtiments inoccupés qui pourraient être convertis en logements sociaux. Les organisations urbaines ont dessiné le plan de la ville, en identifiant et préconisant la détermination de « coefficients d'utilisation du sol ». Cette initiative a renforcé l'implication des mouvements sociaux sur le sujet, et a permis une meilleure compréhension de l'impact concret de l'application du Schéma Directeur dans chaque zone de la ville (entretien avec Evaniza Rodrigues, 2019).

Le **Fonds de Développement Urbain (FUNDURB)** est un autre outil important, étudié plus en détail dans le prochain chapitre.

IV. Fonds de Développement Urbain (FUNDURB)

Cadre réglementaire

Bien que ce fonds existait déjà dans le Schéma Directeur Stratégique de 2002 (*Plano Diretor Estratégico*, PDE), il a été revalorisé dans le Schéma de 2014, qui en a fait un outil au service de la récupération de la valeur foncière et de la réduction des inégalités sur le territoire d'une part, à travers la redistribution des ressources générées par les charges fiscales, et d'autre part, un espace privilégié de participation et de discussion sur le sujet de l'allocation des ressources.

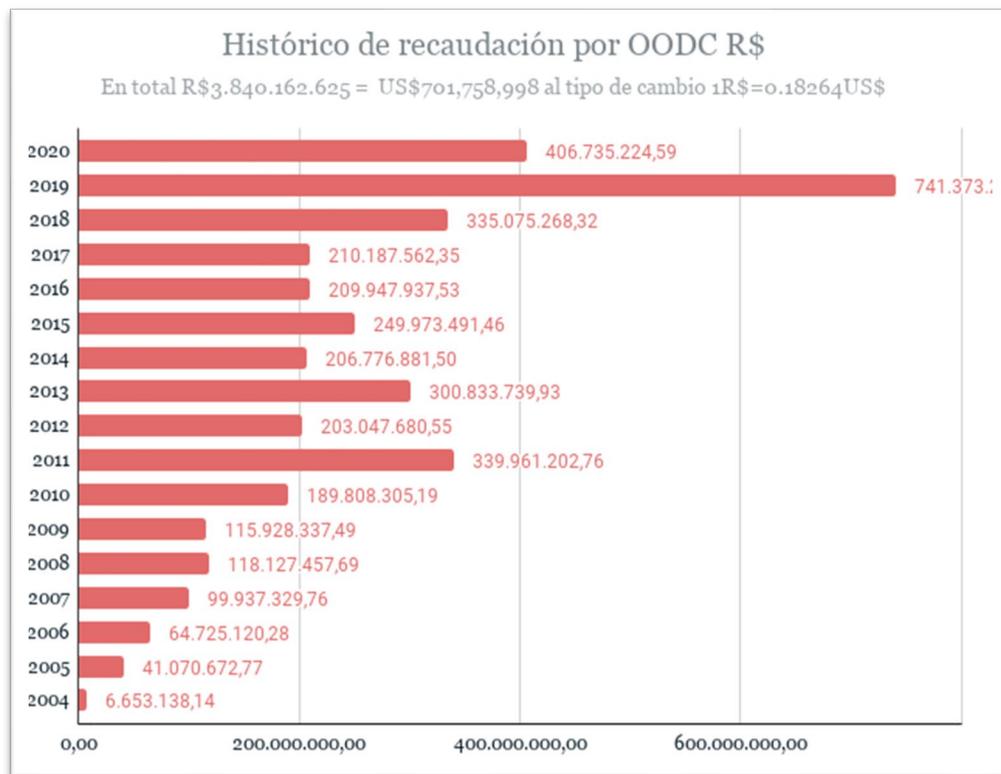
Le FUNDURB est régi spécifiquement par le chapitre IV de la Loi 16.050/2014, Articles 336-342. Ce chapitre définit les sources des financements du fonds (art. 337), leur utilisation (art. 339), le pourcentage de ressources allouées à chaque poste de dépense (art. 340) et l'administration des fonds (art. 341).

Le Décret No. 57.547/2016 fournit une réglementation plus détaillée, selon laquelle : 1) la structure et les fonctions des membres du Conseil de gestion, ainsi que les fonctions de l'assemblée plénière, sont clairement définies ; 2) l'origine des ressources du fonds est précisée, et l'utilisation des fonds est axée sur les priorités d'investissement établies dans la loi de 2014 ; et 3) le programme annuel de mise en œuvre et le transfert et le décaissement des fonds sont clairement déterminés⁴³.

Sources des financements

La source de financement principale provient du paiement des droits de construction, perceptibles au-delà du ratio de base et jusqu'à sa limite maximum (OODC) (Freire & Vichr & Linderberg, 2016) (Paim, 2019). Cette source représente un montant de près de 702 millions de dollars perçus sur 17 années consécutives.

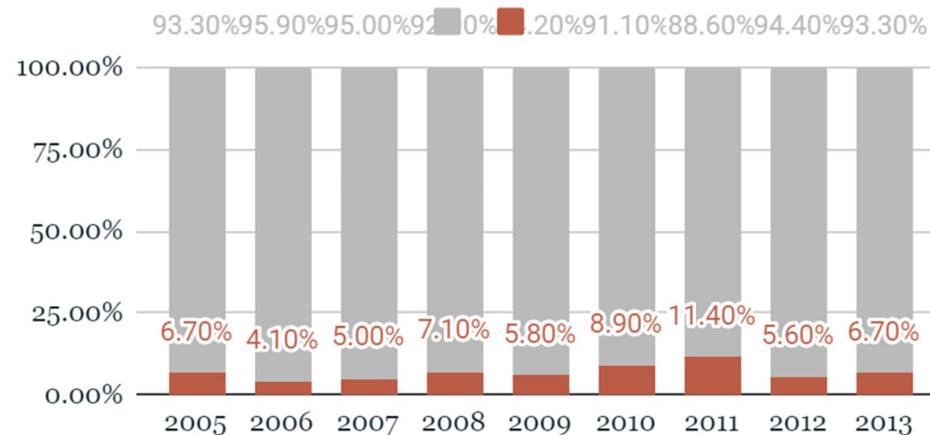
⁴³ Le texte complet est disponible à l'adresse : https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=227432



Élaboré par les auteurs, à partir de données du Département Municipal du Développement Urbain (SMD)..⁴⁴

Pour la période 2005-2013, il est estimé que les ressources du FUNDURB représentaient 7% du budget total de la municipalité, comme indiqué sur le graphique ci-dessous. Ce montant est tout particulièrement significatif si l'on considère sa part dans le budget de chaque entité, en particulier dans le budget du Département Municipal pour le Logement (45%).

Porcentaje de gastos del FUNDURB en relación con el total de inversiones de Sao Paulo 2005-2013



Source: Paím, 2019, à partir de données du Département Municipal du Développement Urbain (SMDU)



Tiré de: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/inf_gestao_ES.pdf

⁴⁴ Disponible à cette adresse: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443

Secteurs prioritaires

L'article 339 de la loi flèche les ressources du FUNDURB vers six secteurs en lien avec la politique urbaine : 1) la mise en œuvre des programmes de logement social, y compris les opérations de régularisation et de location ; 2) les transports publics ; 3) les travaux d'infrastructures urbaines ; 4) les équipements urbains et communautaires ; 5) la préservation, la récupération et la valorisation des espaces ayant une valeur historique, culturelle ou paysagère ; et 6) la création d'unités de conservation ou de protection de l'environnement.

Source: Paím (2019) à partir de données du Département Municipal du Développement Urbain (SMDU)

Conditions préalables

Le PDE 2014 établit un certain nombre de conditions préalables et nécessaires au décaissement des fonds :

- Allouer au minimum 30% (trente pour cent) des fonds à l'acquisition de terrains pour des logements sociaux, dans des zones bien situées de la ville.
- Allouer au minimum 30% (trente pour cent) des fonds à des projets de mobilité de proximité, tels que des couloirs de bus ou des pistes cyclables.
- Allouer 40% des fonds à des projets qui rentrent dans le cadre du Plan de réduction des inégalités : trottoirs, régularisation foncière⁴⁵, rénovation des favelas, réhabilitation ou création d'espaces culturels, rénovation des quartiers, etc.

À propos du conseil d'administration (CG-FUNDURB) et du processus de prise de décision

Le Fonds est doté d'un Conseil de Gestion (*Conselho Gestor do FUNDURB*, CG-FUNDURB) depuis le PDE 2002. Ce Conseil comportait à l'origine huit secrétaires municipaux-les, des représentant-e-s du gouvernement, et seulement deux représentant-e-s de la société civile – membres du Conseil Municipal pour les Politiques Urbaines (CMPU). Suite à la révision du PDE en 2014, un rééquilibrage s'est opéré entre les représentant-e-s de la société civile et ceux du gouvernement. La société civile a notamment pu élire des représentant-e-s parmi les membres de quatre autres conseils (Freire & Vichr & Linderberg 2016).

Le PDE 2014 a permis aux membres de la société en général d'avoir davantage de contrôle sur le développement urbain de la ville, et en particulier sur l'utilisation des ressources du FUNDURB. Il a défini des orientations claires telles que l'allocation de 30% des ressources à l'acquisition de terrains dédiés à du logement social, qui ont notamment été réquisitionnés par les mouvements sociaux responsables de programmes de logements financés par des fonds

Comparaison des dépenses du FUNDURB par Département, à partir du budget 2016 (exécuté)

Département	% des ressources totales du FUNDURB allouées à chaque Département	% des ressources du FUNDURB dans le budget total exécuté de chaque Département
SEHAB*	12%	45%
SIURB**	2%	31%
SMC***	2%	2%
SMDU****	3%	8%

*SEHAB, *Secretaria Municipal de Habitação* [Département Municipal du Logement]

**SIURB, *Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras* [Département Municipal des Infrastructures et Travaux Urbains]

***SMC, *Secretaria Municipal de Cultura* [Département Municipal de la Culture]

****SMDU, *Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano* [Département Municipal du Développement Urbain]

⁴⁵ Il s'agit du processus de régularisation des quartiers informels. Cela comprend à la fois la régularisation juridique - titres de propriété - et la régularisation urbaine et environnementale.

publics, dans le cadre du programme fédéral « *Minha Casa Minha Vida-Entidades* » [Ma maison, Mes Ressources Vitales].

Depuis l'introduction de l'OODC, les revenus du fonds ont augmenté année après année, des progrès ont été réalisés en matière de transparence dans la gestion du fonds, et de nouvelles opportunités ont été offertes en termes de débat public et de participation de la société civile à la planification et au suivi de l'utilisation des ressources.

V. Préserver les progrès accomplis dans un contexte politique défavorable

En 2016, une procédure judiciaire a été ouverte à l'encontre de la Présidente de la République, Dilma Rousseff, qui a abouti à sa destitution. Au même moment, des élections municipales ont été organisées, toujours sous l'influence de la campagne médiatique visant à discréditer les anciens présidents Lula Da Silva et Rousseff, ainsi que d'autres fonctionnaires de leurs administrations, sous couvert d'accusations de corruption.

Fortement impactée par ces événements, la course électorale pour la Mairie de São Paulo a résulté en la victoire de l'homme d'affaire et politicien conservateur **João Agripino da Costa Dória Junior** (PSDB). Ce dernier a ensuite quitté son poste pour se présenter au poste de gouverneur en avril 2018, laissant la place à l'adjoint au maire Bruno Covas, membre du même parti.

Dès le lancement de l'élaboration du Schéma Directeur, les groupes conservateurs ont exprimé dans la presse leur opposition aux mesures proposées, en soulignant les graves répercussions qu'auraient ces dernières sur la population et sur le secteur de la construction. Le secteur immobilier exerce lui aussi une pression constante par le biais des médias. Leurs arguments trouvent dans la crise économique un terreau fertile, étant donné que le gouvernement conservateur prétend manquer de ressources pour investir, et présente donc

l'investissement privé comme la seule solution (entretien avec Evaniza Rodrigues, 2019).

Une fois au pouvoir, l'administration du Président Jair Bolsonaro a œuvré à un véritable démantèlement institutionnel, avec l'éradication de 7 des 29 ministères, dont le Ministère des Villes, dont les fonctions ont été fusionnées avec celles du nouveau Ministère du Développement Régional. Bien que le programme « *Minha Casa Minha Vida* » ait été maintenu, son budget a connu une baisse significative (41% de moins en 2020), et bien qu'un nouveau programme de logement ait été annoncé, sous le nom « *Casa Verde e Amarela* » [« Maison Verte et Jaune »], la proposition du projet demeure encore incomplète, faisant simplement référence à « des taux d'intérêts parmi les plus bas de l'histoire ». L'inquiétude grandit dans les différents pans de la société face au manque d'actions envers les groupes les plus défavorisés de la population⁴⁶.

Tout cela a eu un impact significatif sur le processus de construction de logements pour la population la plus défavorisée de São Paulo. La Municipalité a acquis un terrain avec des fonds du FUNDURB, mais sans disposer de suffisamment de ressources pour le construire. Le maire a, en outre, choisi d'approuver un nouveau programme, en faisant abstraction du Schéma Directeur, selon lequel 30% des ressources destinées à l'acquisition de terrains peuvent désormais être utilisées pour directement construire des logements, ce qui tend à réduire le nombre total de bénéficiaires⁴⁷.

Une autre mesure régressive a été d'utiliser le foncier acquis avec des ressources publiques comme garantie pour des programmes d'investissements avec le secteur privé, ayant pour visées de bâtir des logements destinés aux populations à plus hauts revenus, sans qu'aucun contrôle ne soit fait concernant les revenus des personnes bénéficiant de ce programme par l'administration publique ou d'autres organes de supervision tel que des conseils.

Le plus grand danger, cependant, réside dans les propositions visant à modifier le zonage établi, et à réduire la valeur du foncier afin de proposer des charges fiscales plus faibles aux promoteurs privés à

⁴⁶ *Sustituto de Minha Casa Minha Vida no atende a los más necesitados* [Le Substitut au programme "Ma maison, Mes Ressources Vitales" ne prend pas en compte les plus nécessiteux-ses], article d'actualité de la publication numérique : <https://congressoemfoco.uol.com.br/informe-fenae/substituto-do-minha-casa-minha-vida-nao-atende-aos-mais-carentes/>

⁴⁷ Voir la « *Ley cambia el uso del FUNDURB* », [La Loi de changement d'utilisation du FUNDURB], actualité vidéo datant du 24 Octobre 2019, tirée de : <https://globoplay.globo.com/v/8030763/>.

travers l'OODC, qui constitue la principale source de financement du FUNDURB. Bien qu'une telle mesure n'ait pas encore été prise, notamment grâce à l'implication de la société civile dans le développement du PDE 2014, le risque demeure que de telles propositions soient intégrées sans négociations préalables dans la révision du PDE de l'année prochaine. Cela mettrait une fois de plus à l'épreuve la capacité des citoyen-ne-s à s'opposer à de telles mesures élaborées sans participation du public⁴⁸.

Les ressources du FUNDURB sont précieuses, tant pour garantir l'accès au foncier pour la construction de logements pour les pans de la population les plus défavorisés, que pour soutenir des actions visant à améliorer la mobilité et la préservation du patrimoine et de l'environnement urbain.

Si les groupes qui ont fait alliance par le passé continuent toujours à se mobiliser, il a été de plus en plus difficile de se réunir en pleine crise d'urgence sanitaire liée à la pandémie de COVID-19. En outre, le Brésil entre dans une nouvelle période électorale, au cours de laquelle les maires de 5 564 villes seront renouvelés, et 56 810 conseiller-e-s municipaux seront élu-e-s, ce qui a suscité un regain d'intérêt pour ce processus.

Compte tenu de toutes ces contraintes, les organisations urbaines font face à un contexte défavorable en matière de circulation de l'information, d'opinion publique et de capacité d'action. Ces organisations se préparent aussi, dans une nouvelle lutte, à s'engager en politique pour gagner l'accès à des positions d'élue-s, qui leur permettraient de défendre activement des sujets qui sont sans cesse remis à plus tard.

“La société est extrêmement dynamique, elle se renouvelle continuellement, engendrant de nouveaux mouvements sociaux ; il est important de rester ouverts aux alliances avec ces nouveaux protagonistes.”

Evaniza Rodrigues, 2019

⁴⁸ Voir *Gestión de recursos para la vivienda* [Gestion des Ressources pour le Logement], avec Raquel Rolnik, Evaniza Rodríguez, et Luciana Royer, diffusé en direct le 10 Novembre 2020 à ce lien : <https://www.youtube.com/watch?v=tuGNSftwdok>.

UNA VEZ MÁS, LOS CAMBIOS AL PLAN DIRECTOR Y LA ZONIFICACIÓN SON PROPUESTOS DE FORMA IRREGULAR POR EL AYUNTAMIENTO



PL 217/20 realiza cambios en el Plan Director y la Zonificación son propuestas de forma irregular por el Ayuntamiento

Martes 14 de julio de 2020

Tiré de: <http://sp.unmp.org.br/categoria/lutas-atos-mobilizacoes/>; image issue de: <http://chargesbruno.blogspot.com/2020>

La collaboration avec le monde universitaire a contribué au développement, chez les différents protagonistes, d'une véritable pensée critique, renforçant leur compréhension de nombreux sujets, en particulier autour du droit au logement et du droit à la ville. La réflexion se poursuit avec plusieurs universités, surtout des universités publiques, où l'on trouve de nombreux universitaires critiques et engagés, concernant le fonctionnement des instances institutionnalisées telles que les Conseils. Ces réflexions permettent aussi d'évaluer la mise en application des outils de planification urbaine mentionnés dans le Schéma Directeur, afin de les renforcer et d'en tirer la meilleure performance possible au bénéfice des populations qui en ont le plus besoin.

VI. Conclusions

○ Le Font National pour la Réforme Urbaine et le Front de Défense du Schéma Directeur Participatif, autant d'espaces auxquels ont participé des mouvements sociaux, des ONG, des universités et des

organismes professionnels, ont été essentiels pour unifier les pans de la population mécontents, et coordonner le processus de discussion et de revendication qui a conduit à l'adoption du Statut de la Ville et du Schéma Directeur Stratégique de la Municipalité de São Paulo 2014-2030. Cela a conduit à l'élection et au maintien des gouverneurs qui s'étaient engagés à répondre aux demandes citoyennes.

- L'objectif premier de ces forums dédiés à la lutte citoyenne était la réduction des inégalités en milieu urbain. À cette fin, des instruments ont été élaborés, tels que le FUNDURB, pour faire valoir la fonction sociale de la propriété, en établissant les limites de la propriété privée et en distinguant le droit de posséder des terres du droit de construire. Cependant, il ne suffit pas de faire évoluer les réglementations, il faut aussi mobiliser, proposer, débattre publiquement et participer à des espaces institutionnels et non institutionnels afin d'orienter efficacement les décisions.

- Les luttes pour la défense de la ville sont permanentes, et se déroulent à de multiples échelles, allant du débat public aux manifestations de rue, ou encore à la participation dans des espaces institutionnels et non institutionnels. Des progrès importants ont été réalisés dans ce domaine grâce à la participation et à la mobilisation des élu-e-s, et à l'intégration de technicien-ne-s et de professionnel-le-s administratifs locaux.

- La force de proposition et de mobilisation citoyenne a été accrue par la participation d'universitaires engagé-e-s, issu-e-s principalement d'universités publiques.

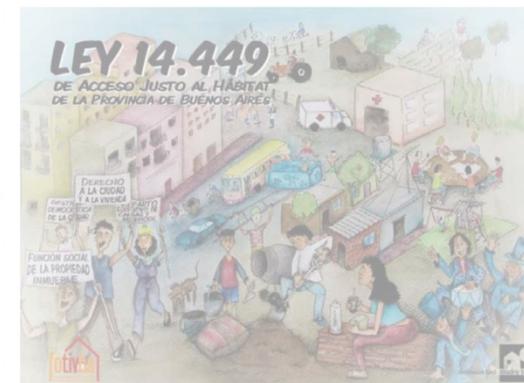
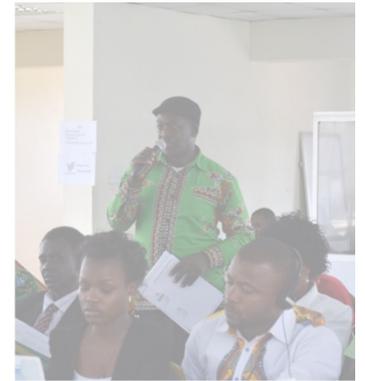
- Bien que le PDE 2014 et les instruments qu'il contient sont conçus pour être applicables pendant une durée de 16 ans, il n'en demeure pas moins que les modalités d'utilisation, les priorités des plans d'investissements annuels, le suivi des activités et le pouvoir discrétionnaire du maire sont des points qui doivent être révisés. Cela nécessite un environnement politique favorable, impliquant des citoyen-ne-s informé-e-s, organisé-e-s et mobilisé-e-s d'une part, et la participation de fonctionnaires qui partagent une vision commune du développement de la ville d'autre part.

- Il est important de renforcer les espaces institutionnels de participation citoyenne (tels que le conseil municipal pour la politique urbaine), afin de les doter de fonctions délibératives et non simplement consultatives.

- Il est également jugé pertinent de renforcer la communication auprès du grand public, et en particulier sur internet, étant donné que moins le grand public est informé sur un sujet, plus il est susceptible d'émettre des résistances en cas d'initiatives nouvelles. En outre, les détenteur-riche-s du pouvoir économique sont très présent-e-s dans les médias, et ont un fort pouvoir d'influence sur la population.

- La politique actuelle de rétractation des droits par le gouvernement Bolsonaro a un impact dans les villes, tant au niveau de la suppression des droits sociaux et des investissements publics que concernant la promotion de la pensée néolibérales au sein des autres niveaux de gouvernement.

- Une attention particulière doit être portée aux alliances entre le gouvernement et le secteur privé, qui vantent un soucis d' « efficacité », et préconisent la déréglementation du territoire, allant ainsi à l'encontre des mesures redistributives des politiques territoriales.



Europe, Introduction

Contexte

Cette introduction est fondée sur un rapport élaboré par un groupe d'étudiant-e-s de l'Université de Sheffield pour la Coalition Internationale de l'Habitat (HIC), dans le cadre d'un projet de consultance internationale sur le développement urbain à l'échelle mondiale. L'objectif de ce rapport était de mener une discussion éclairée sur le projet de HIC « Affirmer les Droits des Peuples à l'Habitat à Tous les Niveaux » (*Asserting People's Habitat Rights at All Levels - APHRAL*). En explorant les diverses facettes et initiatives menées par les gouvernements locaux, la société civile et les organisations de terrain en lien avec les Droits Humains (DH) et le Droit à la Ville (DàV) en Europe, le rapport produit par les consultant-e-s est une contribution précieuse au volet européen de cette Recherche-Action.

En s'appuyant sur la littérature grise et académique, des études de cas et des interviews, le rapport se penche sur les différents angles d'approche des Droits Humains et du Droit à la Ville en Europe, en particulier depuis la crise économique de 2008. Le rapport est divisé en trois parties. La première partie présente de façon chronologique l'évolution de la situation des villes européennes depuis 2008, en explorant dans le détail l'impact du contexte économique sur la mise en œuvre de politiques « contentieuses ». La seconde partie analyse quatre grandes stratégies employées par la société civile, ainsi que l'impact des actions menées par la société civile et les mouvements sociaux sur les politiques locales. La dernière partie restitue un certain nombre de leçons à tirer de l'expérience de la société civile et des gouvernements locaux, et inclut des recommandations et des exemples qui pourraient être répliqués à travers l'Europe. Seules les sections relatives aux « tendances générales » et la conclusion du

rapport original sont incluses dans cette introduction. Le contenu a été adapté aux grands thèmes abordés dans la Recherche-Action.

Tendances générales

Le rapport fournit une analyse des grandes tendances, ainsi que des recommandations, relatives aux initiatives pour le logement mises en œuvre par les représentant-e-s de la société civile, en particulier les organisations de terrain. Cinq grandes tendances ont été identifiées :

La montée en puissance des politiques contentieuses : Alors que la sphère politique est enlisée dans une crise de la légitimité, les représentant-e-s de la société civile ont de plus en plus recours à des moyens alternatifs pour revendiquer leurs droits, notamment le DàV, et s'opposer à la financiarisation du logement. Ainsi, les politiques contentieuses ont émergé dans des espaces en dehors de la sphère politique officielle, où les organisations de terrain peuvent interpeller le gouvernement et faire valoir leurs revendications sur des sujets divers.

L'appropriation politique par les migrant-e-s : En Europe du Sud et de l'Ouest, les représentant-e-s de la société civile ont construit des alliances stratégiques et coopéré avec les communautés locales pour promouvoir des politiques d'inclusion sociale des migrant-e-s, qui ont été adoptées par diverses villes européennes.

Protestations contre les processus de gentrification induits par l'activité économique : Le poids excessif du secteur touristique dans l'économie et la marchandisation du logement dans les grandes villes européennes ont contribué à restreindre la disponibilité et l'accessibilité du parc de logements, et à une hausse générale des loyers. Il en résulte des espaces gentrifiés et souvent touristiques où le Droit à la Ville des résident-e-s est en péril. Ce phénomène a donné lieu à des manifestations et à des protestations majeures à l'encontre des gouvernements locaux et de leurs politiques. Dans de nombreux cas, ces stratégies ont incité les conseils locaux à engager des réformes politiques.

Utilisation des logements vacants : Dans plusieurs pays d'Europe de l'ouest, les logements vacants du fait de l'inadéquation entre l'offre et la demande sur le marché immobilier ont été réquisitionnés pour loger des sans-abris et remédier à la pénurie de logements abordables. Cela a été rendu possible grâce à la collaboration entre les autorités locales, les institutions financières et les organisations sociales.

Mutation interne des politiques institutionnelles : Dans certains des cas étudiés, les organisations de terrain se sont réorganisées stratégiquement en partis politiques. Cela leur a permis de se présenter aux élections locales et nationales, de proposer des changements dans les structures institutionnelles et d'amorcer des réformes politiques. Si certains de ces nouveaux partis politiques ont remporté des élections, ils ont cependant dû faire face à une opposition farouche aux réformes politiques prévues dans leurs programmes.

Il ressort de l'analyse de ces grandes tendances que l'intégration des principes du droit à la ville dans les politiques publiques locales peut se faire autant à travers les processus formels de prise de décision, que par des initiatives informelles menées par des organisations de terrain. Il apparaît aussi que les organisations de terrain ont renforcé leurs alliances – entre elles et avec les partis politiques émergents -, dans l'objectif d'accroître leurs capacités et d'élargir leur influence, et afin de contrecarrer le statu quo plus vite et plus efficacement.

Conclusion

La crise économique a déclenché un véritable tournant politique en Europe. Ce tournant a été marqué par une crise de légitimité dans la sphère politique, qui s'est accentuée au fur et à mesure que les citoyen-ne-s constataient l'érosion de l'autonomie et du pouvoir des gouvernements locaux et régionaux. Ce basculement politique a souvent été accompagné par l'intensification des politiques d'austérité, une diminution de la protection sociale, et une financiarisation accrue du logement et des services de base. L'accès à un logement, à des moyens de subsistance décents et à un programme de sécurité sociale sont ainsi devenus des priorités sociales au cœur de ce tournant politique.

L'une des évolutions majeures a été l'effort entrepris dans de nombreuses villes européennes pour loger et intégrer les migrant-e-s. Les conditions de vie des migrant-e-s se sont, provisoirement, améliorées dans des pays comme l'Espagne ou l'Italie, où des organisations de terrain ont investi des bâtiments vacants pour loger les migrant-e-s. En outre, des campagnes de communications ont été

menées pour modifier la perception de la population en général envers les migrant-e-s, et faciliter leur inclusion sociale. Une autre évolution initiée par des organisations de terrain concerne la lutte contre la gentrification et l'essor touristique dans de nombreuses villes européennes. Dans des pays comme l'Irlande et l'Espagne, des mouvements engagés dans cette lutte ont aussi eu recours à l'occupation de bâtiments, comme lors de la campagne « Reprendre la Ville »¹, ou à l'action politique directe. Ces campagnes ont permis d'attirer l'attention du public, afin de hisser le problème de la gentrification au premier plan dans les médias. La capacité des mouvements sociaux à utiliser les médias pour infléchir sur l'opinion publique, et à impulser rapidement un débat public autour de la question du logement, a permis de réaliser des progrès notables en matière de droit au logement en Europe.

Les grandes tendances énoncées précédemment révèlent aussi que certaines organisations de terrain ont comme objectif final de s'engager et de collaborer de façon plus rapprochée avec les gouvernements locaux/nationaux pour obtenir des gains plus permanents en matière de droit au logement. Ces organisations privilégient une participation directe dans la sphère politique pour avoir un impact réel sur les politiques publiques. Ces organisations de terrain et mouvements issus de la rue (comme le Mouvement 15M en Espagne) ont un large éventail de stratégies à leur disposition pour s'engager dans la sphère politique. De nouveaux partis politiques tels que Podemos ont ainsi pu porter ces questions devant le Parlement espagnol. Cela montre bien que les organisations de terrain n'essaient pas seulement d'influencer les politiques de manière "informelle" en suscitant le débat en dehors des institutions politiques formelles, mais qu'elles tendent également à changer le système politique de l'intérieur.

Concernant les mouvements pour les migrant-e-s, on observe des formes de collaborations plus formelles entre les mouvements de terrain et les gouvernements locaux et nationaux. Des villes telles que Ghent et Utrecht ont été le théâtre de collaborations concrètes entre des acteurs de la société civile, des ONG et des autorités locales visant à obtenir de meilleures conditions de logement, permanentes, pour les migrant-e-s, tout en les intégrant dans le tissu social et

¹ Plus d'informations à ce lien (en anglais) : <https://www.facebook.com/TakeBackTheCityDublin/>

économique local. L'occupation de « logements vacants » a aussi mis en lumière la manière dont les mouvements sociaux collaborent avec les autorités locales pour assurer la restitution de ces logements par les institutions financières et les fonds d'investissement. Cela a été particulièrement visible en Espagne, où des actions très précises ont été mises en place pour garantir le DàV pour les personnes vulnérables face à la pénurie de logements abordables.

La dernière tendance, « la mutation interne des politiques institutionnelles », se reflète dans des exemples concrets où, suite à la crise financière de 2008, la société civile a impulsé des changements au sein même des institutions politiques. Ces changements sont de deux ordres : les « droits à la prise d'initiative » d'une part, et la « création d'un nouveau pouvoir politique » d'autre part. Ce dernier peut notamment être observé en Espagne, où le parti politique local « Barcelona en Comú » a émergé. La formation de ce nouveau parti, formé par les membres d'organisations de terrain diverses, a par conséquent entraîné la dissolution partielle de ces organisations, qui ont dû rebâtir leurs équipes. Cela a néanmoins résulté en un changement fondamental du système politique, qui s'est dès lors attaqué de manière beaucoup plus systématique aux problèmes liés à l'exclusion sociale et aux inégalités. Lors de la mise en œuvre de ces politiques, de nombreuses références ont été faites au DàV et aux droits humains.

Lorsque l'on examine ces tendances de plus près, il faut prêter une attention particulière au contexte. Dans de nombreuses villes européennes, les organisations de terrain mènent des protestations en continu afin d'obtenir des gains modestes, mais essentiels. Si l'expérience démontre que des gains plus permanents sont aussi parfois obtenus, que ça soit grâce à des collaborations avec les autorités locales/nationales, ou à travers des mutations du système institutionnel, il est important de noter que de telles avancées ne peuvent pas être obtenues dans tous les contextes européens.

Le continent européen est marqué par de grandes disparités en termes de niveaux de pauvreté et d'exclusion sociale, et l'impact de la crise de 2008 sur le droit et l'accessibilité du logement a été très différent selon les pays. Si le phénomène de marchandisation du logement touche le continent dans son ensemble, le parc de

logement et son accessibilité demeurent très divers, avec des pays où la majorité des résident-e-s sont locataires (Europe centrale) et des pays avec, à l'inverse, une forte majorité de propriétaires (Europe du sud). Il est ainsi impossible de dresser un tableau homogène, ce qui peut expliquer que des actions conjointes au niveau régional aient du mal à attirer un soutien unanime, à l'image de la campagne « Un logement pour tous et pour toutes »².

Toutefois, cette recherche nous montre qu'il existe une multitude d'initiatives, d'acteurs et d'actrices au niveau local et même parfois national qui ont un impact sur le paysage européen en matière de logement convenable et de DàV. Aux études de cas en France, en Allemagne et en Espagne, s'ajoutent le réseau paneuropéen « *European Action Coalition for the Right to Housing and to the City* »³. Ce réseau reflète la convergence entre des mouvements issus de différents pays qui, après avoir initié pendant des années des campagnes chacun de leur côté, ont uni leurs forces et ont pris des mesures et des positions communes sur les questions de logement à l'échelle européenne.

Les études de cas présentées dans les chapitres suivant sont édifiantes. Elles reflètent les changements récents intervenus dans la production et la gestion du logement en Europe par le biais des politiques publiques, tout en veillant à ce que ces changements soient effectivement mis en œuvre, de manière soutenue dans le temps.

² https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000003_fr

³ <https://housingnotprofit.org/>

Europe, Allemagne : Berlin, l'impact radical des mouvements populaires sur la politique du logement

Francis E. Clay

Le Secrétariat Général de la Coalition Internationale de l'Habitat (IHC GS)

Introduction

Les campagnes menées par les organisations locales et communautaires à Berlin semble être l'expérience la plus réussie de défense du Droit à la Ville et des Droits en lien à l'Habitat de la dernière décennie. Les politiques néolibérales de logement, qui ont été l'un des éléments marquants du développement urbain de Berlin et de l'Allemagne post-réunification, sont aujourd'hui contestées, avec succès, par un mouvement réunissant des organisations de locataires, des activistes et des citoyen-ne-s. Pour la première fois depuis 30 ans nous avons vu la politique du logement du Land de Berlin prendre un tournant plus progressiste¹. La construction de logements sociaux et municipaux, le soutien populaire à l'expropriation des logements possédés par les grand-e-s investisseur-se-s, le contrôle de loyers et une plus forte protection des locataires sont autant d'éléments au premier plan du débat public, dont la mise en application est en cours, ou bien prévue dans l'agenda politique. En outre, il faut noter que, contrairement au reste de l'Allemagne, aux autres pays d'Europe et même du monde, cette réforme politique a été influencée presque entièrement par des campagnes menées de

¹ Berlin n'est pas gouvernée comme une municipalité. Dans la structure de l'État fédéral allemand, Berlin est gouvernée comme l'un des seize États (Länder) du pays - dans le Land de Berlin, il y a douze districts municipaux (Bezirke), subdivisés en quartiers (Ortsteile). En tant que Land allemand, Berlin est gouverné par deux chambres élues, la Chambre basse (Abgeordnetenhaus) et le Sénat (Senat von Berlin), avec un-e Maire Exécutif-ve Gouverneur-e (Regierender Bürgermeister).

manière décentralisée, par des organisations populaires locales, qui constituent ce qu'on appelle le « Mouvement des Locataires ».



Manifestation de soutien à la campagne « Deutsche Wohnen & Co Enteigne »
Image disponible sur : <https://reimaginingthecity.scot>

Ce chapitre a pour objectif d'observer de quelle manière le Mouvement des Locataires est parvenu à avoir un impact significatif sur la politique du logement, et d'analyser l'efficacité et la portée de ses stratégies. Cette recherche a été réalisée en grande partie à travers une analyse documentaire, complétée par un entretien avec Liza Vollmer, membre du groupe militant *Stadt von Unten*². La première section de ce chapitre contextualise la situation actuelle, en retraçant l'histoire de la dégradation des droits à l'habitat des Berlinoises-es. Elle présente un bref historique des défis liés à l'habitat de la ville, identifie les changements sociaux et politiques qui ont eu lieu depuis la réunification de Berlin jusqu'à la crise financière, et les met en perspectives avec les programmes politiques qui ont créé et intensifié ces problèmes. Les troisième et quatrième sections

² Plus d'informations sont disponible ici : <https://stadtvonunten.de/>

s'intéressent à la réponse des organisations locales à ces changements, et les stratégies qu'elles ont utilisées pour contester ces politiques. Enfin, la quatrième section propose plusieurs enseignements tirés du Mouvement des Locataires, pour les appliquer à d'autres mouvements qui luttent pour les droits de toutes et de tous à l'habitat.

I. Les enjeux liés à l'habitat à Berlin

La Crise du Logement à Berlin

Au cours de la dernière décennie, la question du coût des logements abordables a été au cœur des luttes pour le droit à l'habitat et le droit à la ville. En effet, la ville, autrefois réputée pour son faible coût de la vie, et en particulier du logement, a vécu une transformation rapide et spectaculaire. Les chiffres peuvent être débattus quant à la rapidité de ces changements, mais ils montrent tous une nette augmentation. Selon certaines estimations, les loyers moyens auraient augmenté de 37 % entre 2008 et 2018 pour les locataires de logements sociaux ayant un contrat de longue durée³. D'autres sources indiquent que le prix des loyers a doublé pour les berlinois-es entre 2009 et 2019⁴. Or, cette hausse n'a pas été compensée par une hausse des salaires - alors qu'avant la réunification, le prix des loyers représentait environ 18 % du revenu moyen, hors paiement des services publics, depuis 2019, ils représentent près d'un tiers de ce revenu⁵. Pour les nouveaux locataires, cette augmentation a été encore plus spectaculaire : 78% entre 2008 et 2018, soit une hausse de 9% par an en moyenne⁶.

Dans le même temps, le parc de logements disponibles a diminué. La construction de nouveaux logements est bien inférieure aux besoins, et parmi ceux qui sont construits, peu sont abordables ou disponibles à la location. Entre 2011 et 2016, à peine 40 000 nouveaux logements ont été construits, la plupart étant des immeubles de luxe, destinés à la vente directe plutôt qu'à la location ; au cours de la même période, rien qu'avec l'exode rural, on observe une augmentation de 200 000 nouveaux et nouvelles résident-e-s berlinois-es⁷. En outre, et alors que le logement devient de plus en plus inabordable et inaccessible, les alternatives de logements publics et sociaux se font de plus en plus rares. Habiter dans un logement social ou

³ Holm, A. (2019). 'Housing Crisis in Berlin: Displacement as Business Model' (La crise du logement à Berlin: L'expulsion comme Modèle Économique), Blog de Gentrificación [en ligne].

⁴ Dolls, M. et al. (2020). *Ökonomische Effekte des Berliner Mietendeckels* (Effets économiques du plafond des loyers à Berlin), dans ifo Schnelldienst (73.3). München, ifo Institut.

⁵ Baleo, M. (2019). 'Berlin: the challenge of affordable housing in a city of low-income tenants' (Berlin : le défi du logement abordable dans une ville de locataires à faibles revenus), dans La Fabrique de la Cité [en ligne].

⁶ Holm, A. (2019). 'Housing Crisis in Berlin: Displacement as Business Model' (La crise du logement à Berlin: L'expulsion comme Modèle Économique), Blog de Gentrificación [en ligne].

⁷ Baleo, M. (2019). 'Berlin: the challenge of affordable housing in a city of low-income tenants' (Berlin : le défi du logement abordable dans une ville de locataires à faibles revenus), dans La Fabrique de la Cité [en ligne].

appartenant à la municipalité était autrefois monnaie courante. Cependant, en 2018, le parc social atteignait à peine 300 000 unités⁸, et d'ici 2030, près de 43 000 de ces logements devraient « perdre » leur statut social, et passer dans le parc privé.

Reputational and image risks

Both negative reporting in the media and legal proceedings against decision-making bodies or employees of Deutsche Wohnen may have negative consequences.

The balance of supply and demand in German conurbations is delicate, which means that private-sector owners of housing are in the focus of policymakers and the media. This results in both political demands and corresponding media reports. For this reason Deutsche Wohnen strives for open communications

Demand for residential property in German remains high: The German residential investment market was very successful again in 2019. The transaction volume of residential properties and portfolios came to just over EUR 20 billion, according to estimates from JLL. This represents an increase of 7% compared with 2018 and is thereby the second-fastest rise since the record year 2015. **The main reason is the increase in property prices.**⁷

Earnings

Deutsche Wohnen closed its financial year 2019 with a profit for the period of almost EUR 1.6 billion (EUR -0.3 billion or 13.9% down on 2018). Although the operating result was higher, the decline was mainly due to a lower year-on-year increase in the value of the investment properties.

Overall, operations in the financial year 2019 went according to plan. We believe that Deutsche Wohnen is still in a strong position. **The increase in the number of inhabitants in German metropolitan regions, which causes rising demand for housing, supports our long-term strategic focus on major cities.**

Extraits du rapport annuel et financier 2019 de *Deutsche Wohnen*, une société immobilière allemande. Les décideur-se-s politiques et les médias sont mentionnés dans la section dédiée aux risques en termes de réputation et d'image. Le rapport met en avant les résultats économiques et l'approche stratégique de la société, accompagnés de photographies de terrains de jeux vides. Pourtant, le rapport ne mentionne que les bénéfices, et fait l'impasse sur les écueils qui découlent de ces stratégies, et qui peuvent remettre en question sa réputation. Rapport annuel de DW 2019, disponible en anglais ici : [https://ir.deutsche-](https://ir.deutsche-wohnen.com/download/companies/dewohnen/Annual%20Reports/DE000A0HN5C6-JA-2019-EQ-E-01.pdf)

[wohnen.com/download/companies/dewohnen/Annual%20Reports/DE000A0HN5C6-JA-2019-EQ-E-01.pdf](https://ir.deutsche-wohnen.com/download/companies/dewohnen/Annual%20Reports/DE000A0HN5C6-JA-2019-EQ-E-01.pdf)

La crise de l'accessibilité du logement à Berlin est venue s'ajouter à d'autres problèmes liés à l'habitat : le déplacement de populations bien enracinées, expulsions forcées, gentrification rapide, et dégradation des espaces publics et sociaux aux mains des promoteur-riche-s immobilier-e-s.

Ces problèmes concernent, dans une certaine mesure, quasiment tou-te-s les résident-e-s de Berlin, étant donné que 85% de la population est locataire, et que les loyers ont augmenté dans une très grande partie de la ville⁹. En outre, la qualité du parc de logement existant s'est dégradée. Les locataires font mention de propriétaires de plus en plus hostiles, refusant d'effectuer des réparations de base, ce qui les force à partir. En plus de provoquer une véritable crise pour les familles et les communautés, la transformation rapide de la ville de Berlin, liée au déracinement de nombreux-ses résident-e-s et au processus de gentrification, lui fait aussi perdre son identité. Une identité qui lui est propre, vivante et unique, forgée par un processus de réunification délicat et controversé, ancré dans l'histoire complexe du XX^{ème} siècle. Pour beaucoup, il s'agit donc de lutter pour préserver l'âme de la ville¹⁰.

Une crise préméditée ? La néolibéralisation de Berlin

La crise du logement que connaît Berlin aujourd'hui a des origines anciennes, qui remontent à l'introduction d'une politique de logement néolibérale. La chute du mur de Berlin a entraîné la nécessité de développer un système de soutien étatique économiques et social au sein même du système capitaliste ouest-allemand. En l'absence d'un marché privé du logement à Berlin-Est, les logements du parc public ont été transférés à de nouvelles sociétés étatiques ; en 1991, il existait dans le Land de Berlin 19 sociétés de ce type, qui possédaient 28% du parc immobilier de la

⁸ Pittini, A. (2019). *The State of Housing in the EU 2019* (L'état du logement dans l'UE 2019) Housing Europe, Bruxelles.

⁹ Copley, C. (2019). 'Berlin activists march to demand city seize housing from landlords' (Des militant-e-s Berlinoises défilent pour demander à la ville de saisir les logements des propriétaires). *Reuters* [en ligne].

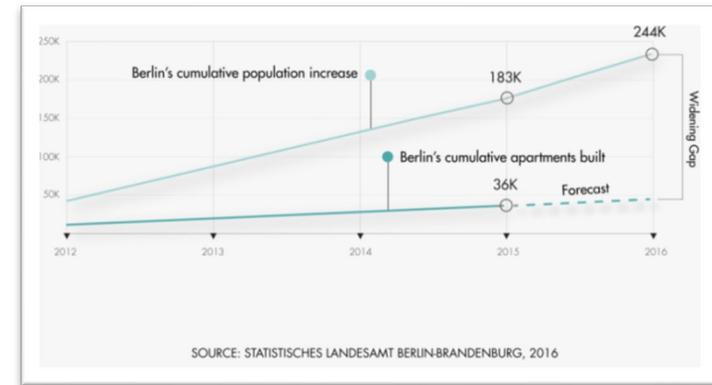
¹⁰ Arandelovic, B. y Bogunovich, D. (2014). *City profile: Berlin (Profil de la ville : Berlin)* [en ligne].

ville¹¹. En 1995, le processus de privatisation a commencé, en ordonnant à ces sociétés étatiques de vendre 15% de leurs actions¹². Cela s'est avéré être un véritable défi, à une époque où la demande de logement chutait en raison de l'émigration, des bas salaires et d'un excès de logements vides. À Berlin-Est, environ 80 % des logements ont ainsi été vendus à des investisseurs plutôt qu'à des locataires individuels. Ce taux de privatisation a augmenté rapidement entre 1997 et 2008, avec la vente de deux des sociétés de logement étatiques à des acheteurs privés. Des lotissements entiers de logements sociaux ont été vendus à des investisseurs, soit un total de 100 000 unités privatisées à travers la seule vente de ces deux sociétés publiques. En 2008, suite à un processus de fusion, il ne restait plus que six de ces sociétés, dont certaines au bord de la faillite, qui ne représentaient plus que 15 % du parc immobilier total berlinois¹³.



¹¹ Uffer, S. (2011). *The Uneven Development of Berlin's Housing Provision (L'évolution inégale de l'offre de logements à Berlin)*. Thèse de doctorat, Ecole d'Économie et de Sciences politiques de Londres.

¹² Aalbers, M.B. et Holm A. (2008). *Privatising social housing in Europe: the cases of Amsterdam and Berlin (Privatisation du logement social en Europe: les cas*



Les sociétés immobilières et les investisseurs qualifient Berlin de « marché très liquide avec de nombreuses opportunités pour les investisseurs » et où « la demande est bien supérieure à l'offre, ce qui signifie que les appartements sont très demandés. » <https://www.everestate.com/why-invest-in-berlin>

En parallèle de ces privatisations, ces sociétés de logement social ont aussi été remaniées sous l'influence du Land de Berlin. Au niveau fédéral, plusieurs processus ont visé à transférer la responsabilité du logement social au Land. En 1990, les lois régissant le secteur du logement à but non lucratif (*Wohnungsgemeinnützigkeit*) ont été abrogées. Puis en 2006, l'ensemble de la gestion du logement social a été transféré aux Länder, ce qui a accru les responsabilités au niveau régional, sans que cette charge ne soit compensée par des moyens et des ressources supplémentaires – un phénomène assez commun qui s'inscrit dans le courant de néolibéralisation du logement et des services publics en général¹⁴. Le périmètre de responsabilité sociale des sociétés de logement social a encore diminué en 2001, suite à l'annonce que le logement social serait dorénavant seulement accessible aux ménages les plus défavorisés. Bien que les Länder allemands ne puissent théoriquement pas interférer dans les décisions de ces sociétés de logement social, même quand elles sont détenues par les Länder, un accord conclu en 2007 à Berlin visait à récupérer 15

d'Amsterdam et Berlin), dans K. Adelhof, *Tendances urbaines à Berlin et Amsterdam*. Geographisches Inst. der Humboldt-Univ, Berlin.

¹³ Uffer, S. (2011). *The Uneven Development of Berlin's Housing Provision (L'évolution inégale de l'offre de logements à Berlin)*. Thèse de doctorat, Ecole d'Économie et de Sciences politiques de Londres.

¹⁴ Ibid

% des logements détenus par ces sociétés, à moins qu'elles ne deviennent "économiquement viables". En pratique, cela consistait à mettre ces sociétés en concurrence directe avec le secteur privé, plutôt que de les considérer comme une entité « distincte »¹⁵. Dans l'ensemble, cela s'est traduit par une diminution soudaine de l'offre de logements sociaux dans la ville, au profit de logements du parc privé.

Alors que l'offre de logements fournis par l'État allemand diminuait, le parc privé s'est rapidement développé, en particulier après la crise financière de 2008. À la différence d'autres grandes villes attractives de par le monde, qui étaient considérées comme présentant un risque élevé pour les investisseurs internationaux, Berlin était perçue comme une « ville refuge » en raison de la valeur faible des prix des terrains et loyers, et de sa résistance aux effets économiques de la crise financière¹⁶. Or, cela a provoqué une forte injection de capitaux dans la ville, avec deux conséquences principales. La première, un changement démographique, fut motivée par l'arrivée de nouvelles entreprises technologiques et institutions financières, qui ont attiré un nouveau groupe de résidents au pouvoir d'achat plus élevé, entraînant un boom démographique et une accélération de la gentrification. La seconde conséquence, une hausse des loyers, a été provoquée par une hausse de la proportion d'investissements privés dans le parc de logement existant, et une spéculation massive sur les valeurs immobilières. Ainsi, la situation du logement a radicalement changé dans la ville en une décennie – aujourd'hui, 5% des propriétaires sont considérés comme des « petits propriétaires » détenant au moins cinq propriétés¹⁷. La majorité du parc de logement est aujourd'hui détenue par de grandes sociétés, y compris des investisseurs et fonds spéculatifs. L'un des plus grands, Deutsche Wohnen, possède 150 000 appartements dans toute la ville. Il n'est pas rare qu'un-e propriétaire berlinois-e soit considéré-e comme "faisant partie du marché boursier", et que les décisions relatives aux loyers et aux services offerts aux locataires obéissent aux logiques du marché. En plus de cela, les autorités politiques tendent à freiner la

construction de logements, ce qui augmente d'autant plus le prix de location des logements existants. Il en résulte une déconnexion entre la fonction sociale du logement et la recherche de profit par les propriétaires. Cela s'illustre par des exigences d'entretien des bâtiments largement revues à la baisse, et une forte incitation à augmenter les loyers pour les grands propriétaires.

Depuis 1990, on constate à Berlin l'émergence d'une structure politique néolibérale qui a eu de profondes répercussions sur la réalisation du Droit à la Ville et d'autres droits liés à l'habitat. En théorie, des mesures ont été mises en place pour atténuer ces répercussions ; un exemple en est le système allemand du Mietspiegel (indice des loyers) qui fixe des limites aux augmentations de loyer en fonction des quartiers¹⁸. En plus de cela, la dérégulation est à nuancer : malgré la révision de certains dispositifs, les réglementations en vigueur à Berlin concernant les motifs légitimes permettant d'augmenter les loyers et d'expulser des habitants, ainsi que les standards minimums de qualité des logements, demeurent plutôt strictes comparés aux autres pays européens. Malgré tout, la dérégulation a ouvert une brèche grâce à laquelle il est plus facile pour les propriétaires de contourner les règles. Quelques propriétaires commencent par exemple à apporter des « améliorations » non essentielles aux logements dans le seul but de pouvoir légitimement augmenter les loyers au-delà des limites fixées par la loi. Or, la plupart de ces améliorations ne sont pas indispensables, comme des balcons des cours intérieures¹⁹. Enfin, les locataires du parc privé sont encore moins protégés que ceux résidant dans des logements sociaux ou publics. En conséquence, les hausses de loyer touchent une population de plus en plus large, et ne sont compensées que par une offre limitée de logements réellement abordables. La ville doit ainsi faire face à un exode massif de ses résidents défavorisés, à un enclavement des communautés, à une gentrification rapide, à un manque de logements sociaux et publics pour ceux et celles qui en ont besoin, et plus généralement à une

¹⁵ Conformément à la législation allemande, les sociétés de logement à but non lucratif sont et ont toujours été considérées techniquement comme faisant partie du secteur privé. Ce changement n'était pas un transfert des entreprises vers le secteur privé, mais plutôt un changement de leur mission.

¹⁶ Helbrecht, I. (2016) Gentrifizierung in Berlin Verdrängungsprozesse und Bleibestrategien (Gentrification des processus de déplacement, et stratégies pour rester à Berlin), Transcript, Urban Studies [en ligne].

¹⁷ O'Sullivan, F. (2019) Berlin will Freeze Rents for Five Years (Berlin va geler les loyers pendant cinq ans) *Citylab* [en ligne].

¹⁸ F. O'Sullivan (2015). 'Berlin Just Showed the World How to Keep Housing Affordable' (Berlin vient de montrer au monde entier comment maintenir le logement à un niveau abordable). *Citylab*. [en ligne].

¹⁹ Ibid

baisse du niveau de vie dû à la négligence et à la destruction du vieux parc de logements.

Depuis 1990, on assiste à Berlin à la refonte des politiques d'offre de logements au niveau des Länder et de la Fédération, ouvrant la porte à de grands investisseurs privés sans scrupules avides de dominer le marché. Le logement à Berlin est ainsi passé du statut de bien commun avec une fonction sociale à celui de bien commercial destiné à générer du profit. Les locataires sont de moins en moins pris en compte dans les politiques de logement, et faute de canaux pour participer et émettre leurs réclamations, ils et elles vivent sous la menace d'une expulsion et d'un relogement – leur droit à la ville est ébranlé, au bénéfice des intérêts du capital. La section suivante aborde la réponse apportée par la société civile à cette crise, et comment elle a réussi avec succès à inverser la tendance politique.

II. Le « Mouvement des Locataires » et le changement de paradigme

La société civile a joué un rôle crucial dans le démantèlement de la politique de néolibéralisation du logement à Berlin, grâce au rôle moteur des « organisations de locataires » qui ont fait un grand travail de plaidoyer politique. Depuis 2008, la trajectoire de la politique du logement de Berlin a en effet pris un nouveau tournant significatif, plus progressiste, en faveur des droits des habitant-e-s et du Droit à la Ville. La privatisation du foncier public a ralenti drastiquement, le logement abordable est devenu une priorité politique, et des propositions radicales, telles que l'expropriation des grands propriétaires, ont fait leur entrée dans le débat public. Ce changement de trajectoire est dû en grande partie à un activisme continu et décentralisé, reposant sur des stratégies novatrices et diverses visant à impulser des réformes à tous les niveaux. Dans cette section, nous présentons la nature de ce Mouvement, à travers une chronologie de ses avancées pour influencer la politique du logement. La première partie fournit un aperçu des organisations de locataire et de leur constitution en « Mouvement » pour défendre l'accessibilité du logement et les droits

des locataires. La seconde partie s'attarde plus en détail sur quelques exemples d'initiatives réussies.

Les organisations de locataires et le « Mouvement des Locataires »

Le terme « organisation de locataires » décrit l'organisation formelle de groupes de locataires, le plus souvent résident-e-s dans des logements publics, sociaux ou coopératifs, mais aussi par moment dans le parc privé. Ce terme peut englober les « conseils de locataires », « syndicats de locataires » ou encore les « unions de locataires », ainsi que des coopératives de logement, bien qu'il s'agisse d'un type distinct des autres organisations. Ces organisations ont émergé pour défendre collectivement les intérêts des locataires auprès des propriétaires et des fonctionnaires administratif-ve-s, ainsi que pour atteindre des seuils critiques de ressources destinées à certaines dépenses, telles que des frais d'avocat-e-s²⁰. Depuis la crise financière de 2008, les organisations de locataires sont devenues de plus en plus actives et organisées aux côtés des groupes militants locaux de quartier, dans le but de parvenir à atteindre leurs objectifs politiques. Aujourd'hui, on peut ainsi affirmer qu'il existe à Berlin un véritable « Mouvement des organisations de locataires », aux contours encore flous, qui œuvre à rendre l'habitat abordable²¹.

Ce « mouvement » se caractérise par son aspect décentralisé ; il n'appartient pas à un réseau précis qui unifie ou pilote ses actions. Par conséquent, le mouvement porte des objectifs variés en termes de changement politiques : certains très généraux (par exemple les objectifs de Housing Berlin qui se résument aux slogans « Le loyer n'est pas là pour faire du bénéfice » et « la ville appartient au peuple »), et d'autres plus spécifiques (par exemple, la prévention de projets de cessions foncières et d'urbanisations)²². De manière générale, cependant, l'objectif premier de ce mouvement est de rendre le logement réellement abordable, et d'assurer que les locataires soient traités équitablement. En outre, en dépit de son statut « décentralisé », les organisations de locataires et les activistes entendent « amplifier » leurs efforts, en se joignant à d'autres organisations dans des

²⁰ Card, K. (2018). 'Thinking Across Tactics of Tenant Movements: Los Angeles and Berlin' (Réflexion sur les tactiques des mouvements de locataires : Los Angeles et Berlin), Progressive City [en ligne]

²¹ Dohnke, J. (2013). 'Was bleibt von Mediaspree versenken?' (Que reste-t-il du naufrage du Mediaspree?) Dans Holm, A. (ed.) *Reclaim Berlin. Soziale Kämpfe in der neoliberalen Stadt*. Assoziation A, Berlin/Hamburg

²² Ibid.

campagnes ciblées – aucun « mouvement » ne peut subsister de lui-même sans nouer de telles collaborations.

La nature décentralisée du mouvement implique qu'en plus d'avoir des objectifs divers, il n'ait pas non plus de stratégie homogène. Au fil du temps, ses stratégies ont été définies et mises en œuvre au cas par cas. On observe cependant qu'elles incluent le plus souvent : des campagnes sur le terrain, des ateliers d'échange de connaissances, des manifestations publiques, des pétitions, la sensibilisation de la population lors de référendums, mais aussi le passage par des canaux officiels pour l'acquisition de terres auprès d'investisseurs privés. Le mouvement est entièrement pacifique, et bien conscient de la nécessité d'avoir l'adhésion des politicien-e-s et bureaucrates des Länder et du gouvernement fédéral afin de garantir un réel changement politique. S'il existe un certain ressentiment et une certaine méfiance à l'égard des promoteur-riche-s privé-e-s contre lequel-le-s le mouvement a fait campagne pendant la plus grande partie de son histoire, en fin de compte, ses principales victoires politiques ont été obtenues grâce à des campagnes populaires visant à remporter des référendums et à soutenir des politiques qui promeuvent la même cause²³.

Bien qu'il soit difficile de les définir avec précision, s'agissant souvent d'organisations temporaires créés pour une courte durée, les recherches d'Andrej Holm ont permis d'identifier quatre grandes "catégories" d'organisations de locataires – bien que non formelles, ces catégories font ressortir des stratégies et des objectifs similaires entre certains types d'organisations. Il s'agit de²⁴ :

- Les protestations de rue réactionnaires - Petites manifestations, souvent militantes, menées contre des projets immobiliers luxueux et d'autres projets d'investissement. Utilisation de manifestations, d'affiches, perturbation d'événements officiels - certaines de ces actions peuvent être très controversées, comme l'attaque de bâtiments avec des pierres et autres projectiles.
- Les actions de voisinage – On dénombre environ 15 telles initiatives (depuis 2015) menées dans les quartiers du centre-ville, visant à faire le suivi des transformations en cours, et à soutenir les habitant-e-s du

quartier dans leurs négociations avec leurs propriétaires. Ces initiatives incluent du partage d'information sur des sites internet, l'organisation de réunions, des pétitions, des manifestations, la production de données, et même l'observation en direct d'expulsions et d'autres types de conflit. Ces actions peuvent aussi viser à influencer sur la politique de logement des quartiers, par exemple pour interdire les logements vacants, renforcer l'application du Vorkaufsrecht ("droit de premier refus"), et étendre le périmètre des quartiers protégés.

- Les coopératives de logement organisées – Il existe plus de 100 coopératives dans toute la ville, créés dans le but de défendre le droit au logement. Elles ont recours à des moyens légaux pour lutter contre les augmentations de loyer, les améliorations non nécessaires, etc. Leurs luttes sont plutôt fragmentées, mais elles se rassemblent parfois pour formuler des revendications politiques au niveau de l'État. C'était le cas par exemple en 2012 avec le "dossier sur la politique des loyers", qui a donné lieu à une série d'événements et de conférences visant à rédiger des propositions pour réformer le logement social.

- Les campagnes thématiques – Initiatives davantage institutionnalisées utilisées par les locataires berlinois-e-s pour protester. Requierent une expertise et l'organisation de dialogues politiques sur le sujet concerné, et des campagnes pour exercer une influence sur différents instruments de la politique urbaine et de logement. Un exemple est l'initiative « Repenser la ville », lancée en 2011 par des architectes, des urbanistes et le milieu culturel pour donner une nouvelle orientation à la politique immobilière. Les organisateur-riche-s de ces campagnes travaillent avec les organisations de locataires, plutôt que d'être membres de celles-ci.

Les Groupes de Militant-e-s au sein du Mouvement des Locataires

Il existe une très grande diversité de types d'organisations parmi les membres du Mouvement des Locataires, et il est difficile d'analyser les stratégies individuelles de chaque organisation, car celles-ci ne fonctionnent souvent que pour une courte période – il n'est pas rare que des organisations se dissolvent au bout d'un an d'activité, voire moins. La section suivante présente les cas de trois groupes membres du Mouvement des Locataires, qui sont actifs depuis longtemps et qui participent activement aux échanges et à l'activité du Mouvement

²³ Voir par exemple : Wilder, C. (2017). 'In Berlin, a grass-Roots Fight Against Gentrification as Rents Soar' (A Berlin, une lutte de proximité contre la gentrification alors que les loyers s'envolent). New York Times [en ligne].

²⁴ Holm, A. (2017). 'Berlin : anti-gentrification between protest and program' (La contre-gentrification entre protestation et programme), dans i Quaderni (13) [en ligne].

de manière générale : Kotti & Co, Bizim Kiez et Stadt von Unten, sur la base d'un entretien avec Liza Vollmer. Ces trois cas illustrent bien l'importance et le caractère innovant de ces organisations, ainsi que leur contribution au Mouvement des Locataires.

Kotti & Co

Kotti & Co a été fondée en 2012 par les habitant-e-s d'une résidence de logements sociaux à *Kottbusser Tor*. Les habitant-e-s, révoltés contre la hausse des loyers dans leur quartier et contre le manque de mécanismes participatifs pour les impliquer dans le développement de la zone, se sont regroupés et ont construit ensemble *Gecekondu*, une "maison" en bois, sur une place publique, faisant office de lieu de protestation. Le lieu avait comme objectif de s'inscrire durablement dans le quartier sous forme de centre communautaire, qui servirait à la fois de manifestation physique de la protestation, de lieu d'échange de connaissances, et de lieu de réunion pour la communauté pour y prévoir les actions collectives à venir²⁵.



Réunion de Kotti&Co à « Gecekondu ». Image disponible sur http://kotti-info.de/wp-content/uploads/2019/09/kotti_info_2_2019_web.pdf

Les membres de Kotti & Co se réunissent dans le souci de se soutenir mutuellement pour résister aux effets de la marchandisation du logement d'une part, et pour trouver collectivement les moyens d'inverser cette tendance d'autre part. Parmi leurs actes de

²⁵ Pour plus d'informations, voir *Rent Eats Soul* (Le loyer mange l'âme), un documentaire en accès public disponible ici : https://www.youtube.com/watch?time_continue=4&v=qS6KrhBcvVU

résistance, figurent le fait de s'entraider dans la gestion de procédures administratives complexes, de contester les propriétaires qui n'effectuent pas les réparations nécessaires pour assurer des conditions de vie de base, et des protestations contre des banques et d'autres institutions qui vont à l'encontre des locataires. Pour ce faire, *Kotti & Co* capitalise sur les connaissances de la communauté dans ces domaines, et fait également appel aux services d'avocat-e-s et d'autres professionnel-le-s²⁶. Un exemple concret d'action de *Kotti & Co* consiste à soutenir les locataires dans leurs tentatives de municipaliser leurs logements. Lorsque des propriétaires privés se revendent des maisons entre eux, les locataires ont le droit de demander à ce que leur propriété soit rachetée par l'une des sociétés municipales de logement détenues par l'État. Cela demande cependant beaucoup d'efforts et de communication. C'est pourquoi *Kotti & Co*, en partenariat avec d'autres organisations telles que *Stadt von Unten*, explore les différents moyens de faire aboutir ces processus de municipalisation, et fait pression directement sur ces sociétés municipales de logement afin de les rendre plus militant-e-s et plus démocratiques²⁷. *Kotti & Co* joue aussi un rôle important pour mobiliser les communautés lors de manifestations : certaines spécifiques à un quartier, par exemple pour résister à l'expulsion de migrant-e-s et de réfugié-e-s ou protester contre des cas spécifiques de gentrification ; d'autres protestations avec une portée plus large, telles que la campagne de recueil de signatures pour organiser un référendum sur le contrôle des loyers à Berlin²⁸.

Bizim Kiez

Bizim Kiez a été créé par des militant-e-s engagés contre l'expulsion d'un commerce familial de fruits et légumes dans le quartier de Kreuzberg. De manière générale, *Bizim Kiez* a comme objectif de préserver et de protéger la diversité culturelle et historique propre au quartier de Kreuzberg. Plutôt que de focaliser leur lutte sur la

²⁶ Lock, H. (2018). "Google go home": The Berlin neighbourhood fighting off a tech giant' ("Rentre chez toi Google": La lutte d'un quartier de Berlin contre un géant de la technologie). *The Guardian: Cities* [en ligne]

²⁷ Entretien avec Lisa Vollmer le 14/11/2019.

²⁸ Wilder, C. (2017). 'In Berlin, a grass-Roots Fight Against Gentrification as Rents Soar' (A Berlin, une lutte locale contre la gentrification alors que les loyers s'envolent). *New York Times* [en ligne]

hausse des loyers en tant que telle, *Bizim Kiez* œuvre contre les conséquences de la gentrification de manière générale. Le déplacement forcé de familles de migrant-e-s, et l'arrivée d'une classe sociale beaucoup plus aisée et mobile ont initié un processus de transformation radical de la nature du quartier de Kreuzberg ; *Bizim Kiez* cherche à créer un sentiment de solidarité envers ces "voisin-e-s en péril"²⁹.



²⁹ Pour plus d'informations, voir le site internet de Bizim Kiez: <https://www.bizim-kiez.de/>

En œuvrant contre la gentrification et le déplacement forcé des locataires, Bizim Kiez s'est opposé avec succès à la résiliation du contrat de location de Bizim Bakkal, un commerce alimentaire de proximité qui existait depuis 29 ans. Bizim Kiez a rendu hommage aux propriétaires de la boutique qui ont finalement dû fermer leur commerce.³⁰

Bizim Kiez contribue à la protection du quartier en étant solidaire et en aidant concrètement les habitant-e-s, mais aussi en s'alliant à d'autres mouvements, comme la campagne plus large de recueil de signatures pour lancer un référendum sur le contrôle des loyers en 2019. Bizim Kiez fait ainsi office de plateforme pour les échanges de connaissances et d'expériences, en particulier sur les droits des locataires confronté-e-s à des expulsions. L'organisation soutient les locataires de diverses manières : en organisation des manifestations politiques en défense des personnes menacées d'expulsion, afin d'exercer une pression sur les propriétaires pour qu'ils se rétractent, tout en montrant aux locataires qu'ils ne sont pas seul-e-s et qu'ils peuvent compter sur le soutien de l'ensemble du quartier. Bizim Kiez a aussi réussi à influencer la sphère politique, notamment en 2017, en s'unissant à d'autres groupes militants pour créer l'*Alliance pour un Campus sans Google*, qui s'opposait à l'installation de Google dans une ancienne station électrique de Kreuzberg.³¹ En 2018, dû aux actions de cette Alliance et aux protestations qui ont eu lieu, Google a été forcé de se retirer, éloignant avec elle un risque majeur de gentrification.

*Stadt von Unten*³²

Stadt von Unten a été créé en 2014, en réponse à une salve de critiques à l'encontre du Mouvement des Locataires suite à sa campagne « 100% Tempelhofer Feld ». Ces critiques émanaient surtout de politicien-ne-s, promoteur-ice-s et citoyen-ne-s qui n'étaient pas convaincu-e-s par les arguments avancés par le Mouvement des Locataires. Ces critiques contestaient le fait que les campagnes du Mouvement s'opposaient systématiquement à des actions de développement visant à créer de nouveaux logements – de type NIMBY (*Not In My Backyard*). Or, pour les politicien-ne-s et professionnel-le-s de l'immobilier, la construction de nouveaux

logements étaient pourtant la solution à la crise de l'accessibilité du logement à Berlin. En réponse, les organisations de locataires et d'activistes, qui représentent principalement les résident-e-s de logements existants, et qui sont donc les plus concerné-e-s par ces opérations, affirment que le problème n'est pas le développement de nouveaux logements en soi, mais que ce développement entraîne le déplacement des communautés existantes, et se fasse au bénéfice du capital plutôt que de la population. C'est pourquoi *Stadt von Unten* a été fondé, pour tenter de démontrer que, s'il est correctement mis en œuvre, un développement urbain progressiste est possible.

Stadt von Unten réunit à la fois des activistes et des membres d'organisations de locataires, motivé-e-s par le même objectif : promouvoir le développement de logements qui soient en accord avec les valeurs du Mouvement, c'est-à-dire des logements abordables et administrés démocratiquement. En 2014, une opportunité s'est présentée d'acquérir un terrain appartenant au gouvernement fédéral sur le site d'une ancienne caserne militaire prussienne dans le centre de Berlin, Dragonerareal. Selon le processus de privatisation des terres publiques à Berlin, le terrain devait être vendu aux enchères au plus offrant, en l'occurrence une grande société immobilière autrichienne soutenue par une société suisse. *Stadt von Unten* a donc été créée dans le but de proposer une offre alternative.

³⁰ L'histoire complète est disponible ici : <https://www.bizim-kiez.de/en/>

³¹ Turk, V. (2018). 'How a Berlin neighbourhood took on Google and won' (Comment un quartier de Berlin a remporté une victoire contre Google) *WIRED* [en ligne].

³² Entretien avec Lisa Vollmer le 14/11/2019.

Selbstverwaltung & Kommunal
BEZAHLBARKEIT und DEMOKRATISIERUNG für alle!
 Kommunale Wohnungsbaugesellschaften und selbstverwaltete Hausprojekte stellen wichtige Bezugspunkte für unser Modell dar. Sie sind das Ergebnis sozialer Kämpfe. Aber erst die Kombination aus beiden Ansätzen kann eine breite, demokratisch organisierte und bezahlbare Wohnraumversorgung schaffen.

Selbstverwaltung bedeutet, mitzubestimmen, wenn es um die eigenen Belange geht. Das sollte kein Privileg derer sein, die einen akademischen Hintergrund oder Kapital mitbringen. Strukturen der Selbstverwaltung müssen daher niedrigschwellig sein und die Nachbar*innenschaft einbinden. Bisher werden demokratische Strukturen vorwiegend in selbstverwalteten Häusern praktiziert. Wir wollen gemeinschaftliche und demokratische Entscheidungsstrukturen – beginnend mit der Planung bis hin zur langfristigen Mitbestimmung – auch auf den kommunalen Wohnungsbau ausweiten.

Kommunales Eigentum kann bezahlbare Wohn- und Arbeitsräume für viele zugänglich machen. Als Modellprojekt soll das Dragonerareal als Vorbild für die Umgestaltung des kommunalen Wohnungsbaus dienen. Er muss demokratisiert, am Gemeinwohl ausgerichtet und sozial gerecht werden, d.h. flächendeckend wirklich bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung stellen und den Mieter*innen tatsächliche Teilhabe ermöglichen.

Um **Selbstverwaltung & Kommunal** zu integrieren, muss die Eigentumsstruktur des Dragonerareals demokratisiert werden. Sie soll die institutionell-politischen (Senat, Bezirk) und zivilgesellschaftlichen (Nutzer*innen, Nachbar*innenschaft, Initiativen) Interessen repräsentieren. Auch die Möglichkeit der Selbstverwaltung von Mieter*innen muss bereits in der Eigentumsstruktur festgeschrieben sein. Das ermöglicht (ökonomische) Teilhabe und wirkliche Mitbestimmung bei Fragen der Verwaltung, Nutzung und Entwicklung des Dragonerareals.

„Dragonerareal“
 Obentrautstraße 1-21

Modellprojekt für eine
STADT
 von unten

Selbstverwaltet & Kommunal

Was?
 400-600 Wohnungen, wirklich bezahlbar
 Kleingewerbe + Ateliers
 kulturelle Orte + soziale Infrastruktur
 gemeinschaftliche öffentliche Räume
 selbstverwaltet & kommunal
 sozialmieten-kompatibel, experimentell, gut
 angebunden, nahversorgt, mit guter Aussicht und
 solidarisch

Wie?
 Bildung einer gemeinnützigen und sozialen Kooperation für Entwicklung und Betrieb des Geländes
 Integration und Kombination selbstverwalteter und kommunaler Strukturen und Qualitäten
 Grundstück durch Bodenrat in kollektives Eigentum überführen
 Vergabe der Flächen in Erbbaurechten
 Grundstück verbleibt im kommunalen Besitz
 über sich hinaus wirkend durch Umverteilung in die Nachbarschaft und andere Modellprojekte

100% zur Miete
100% bezahlbar
100% Teilhabe
100% dauerhaft abgesichert

stadtvonunten.de
 info@stadtvonunten.de
 twitter.com/stadtvonunten

La proposition des « quatre principes du 100% » de Stadt von Unten, disponible ici (en allemand) : https://stadtvonunten.de/wp-content/uploads/2018/05/180404_Flyer_Textexport_Druck.pdf

En résumé, l'offre proposait un modèle d'habitat fondé sur les quatre grands principes de la campagne « 100% Tempelfeld » :

- o 100% Abordable - Le logement doit être réellement abordable pour tou-te-s, c'est-à-dire qu'il doit coûter moins de 30% du revenu mensuel moyen d'une personne au chômage.
- o 100% Démocratique - Le logement doit être pleinement participatif dans sa gestion, et accessible à tous les citoyen-ne-s, quelle que soit leur origine.
- o 100% Autogéré - Le logement doit être entièrement géré par ses résident-e-s, qui sont ainsi impliqué-e-s dans toutes les décisions, concernant les aménagements et le reste.
- o 100% Social - Le logement doit remplir sa fonction sociale au sein de la ville, en termes de conception et d'espace public.

Les propositions concrètes de mise en œuvre ont été conçues lors d'ateliers publics collaboratifs, selon les principes défendus par *Stadt von Unten*. L'objectif était de concevoir un logement qui combinerait les meilleurs aspects de deux modèles de développement de l'habitat : d'une part, l'extensibilité des Sociétés Municipales de Logement, dont l'efficacité est prouvée pour fournir un nombre substantiel de logements à Berlin, mais qui ne sont pas régies par des processus démocratiques ; d'autre part, le fonctionnement démocratiques des collectifs de logement initiés par les partis socialistes, qui ont des systèmes participatifs et autogérés, mais dont la mise en œuvre n'est pas facilement reproductible à grande échelle, étant donné que ces logements sont particulièrement destinés à des demandeur-se-s de logement avec une fort capital social et culturel.

Le travail de plaidoyer a été réalisé dans la sphère publique comme privée. Parmi les initiatives publiques, *Stadt von Unten* a organisé des ateliers, des conférences, et des échanges participatifs pour discuter de son projet de logement, des manifestations, et même l'occupation du terrain par des collectifs d'artistes locaux-les. *Stadt von Unten* a aussi fait du lobbying, afin d'établir une relation de proximité avec le Ministre des Finances de Berlin à l'époque, un homme politique de gauche qui était favorable à la campagne et fortement opposé à la privatisation des terres publiques. Ces initiatives ont été rendues possibles en grande partie grâce à l'appartenance de *Stadt von Unten* au Mouvement des Locataires, ce qui a renforcé sa légitimité. En outre, en présentant dans le discours public le vainqueur potentiel de la vente aux enchères comme un « méchant » dans le domaine du logement, les activistes ont voulu mettre en lumière l'opposition entre la vision progressiste de *Stadt von Unten* et les conséquences néfastes réelles des processus de privatisation – hausse des loyers, expulsions et gentrification. Par conséquent, plutôt que de chercher à obtenir le soutien du public pour mener des référendums sur des questions spécifique, le public cible de cette stratégie était les politicien-ne-s impliqué-e-s dans ce processus d'enchères.

En 2015, et pour la première fois, les ministres du logement des Länder allemands, qui devaient alors se mettre d'accord collectivement sur une vente de terrain évaluée à plus de 15 millions d'euros, n'ont pas approuvé la vente de Dragonerareal, et se sont prononcés en faveur de la remise du terrain entre les mains du Land de Berlin. Cette décision allait à l'encontre des souhaits du Ministre fédéral des

Finances Wolfgang Schäuble, et était en contradiction avec l'approche fédéral du logement prédominante depuis 1990 à Berlin et dans toute l'Allemagne. Malgré de nombreuses réticences, le Ministère des Finances a accepté la décision et a confié le terrain au Land de Berlin. Ce fut la première et unique fois qu'une offre de privatisation fut concédée à un Land plutôt qu'à un promoteur privé, et la première fois que le Mouvement des Locataires a mené une campagne en faveur d'un projet de développement, plutôt que de s'y opposer.

Depuis cette décision, *Stadt von Unten* a diminué son travail de plaidoyer, afin de se concentrer davantage sur la mise en œuvre de l'agenda progressiste qui avait été conçu lors de la procédure d'appel d'offre. *Stadt von Unten* n'étant pas un promoteur - c'est une plate-forme politique - il s'est donc tourné vers des expert-e-s extérieur-e-s. Des ateliers et des forums publics ont été organisés afin d'élaborer au sein même du régime politique existant, les mécanismes de gouvernance démocratique et d'accessibilité financière nécessaire. On ne sait pas exactement combien de temps ce travail prendra, ni quelle sera sa forme finale. Bien qu'ils n'aient pas la même légitimité que les organisation formelles de locataires, les forums et ateliers publics demeurent essentiels pour s'assurer que les promoteur-ice-s soient à l'écoute des revendications du mouvement.

Stadt von Unten est une organisation importante pour deux raisons. D'abord, ils ont adopté une approche novatrice au sein du Mouvement des Locataires - défiant le récit « NIMBY » - bâtie sur le succès de « 100% Tempelhofer Feld ». Deuxièmement, *Stadt von Unten* a su montrer l'exemple et relever le défi au cœur de la mission du Mouvement des Locataires, celui d'inverser la tendance de la néolibéralisation du logement. Cette néolibéralisation est enracinée non seulement dans les politiques publiques, mais aussi dans la position politique adoptée par les ministres allemand-e-s à tous les niveaux : pour que *Stadt von Unten* gagne l'appel d'offre, il a fallu qu'il obtienne progressivement l'adhésion de ministres sympathisants répartis sur toute l'Allemagne. Pour avoir un impact encore plus large sur le système politique dans son ensemble, il est cependant sûrement nécessaire que l'ensemble des protagonistes politiques favorables au mouvement alignent leurs positions de façon cohérente. En

³³ Pour un rapport complet sur cette campagne, voir : Dohnke, J. (2013) 'Was bleibt von Mediaspree versenken? (Que reste-t-il de Mediaspree versenken?) dans Holm, A.

conclusion, Vollmer met en garde contre une tension inhérente au mouvement, dans le sens où la stratégie promue par *Stadt von Unten*, dont découle en même temps son succès, est en contradiction avec l'autre stratégie qui consiste à nouer une étroite coopération avec les acteur-ice-s étatiques et ceux et celles du marché immobilier, et d'utiliser leurs instruments pour mener à bien les projets. Par conséquent, il existe un risque pour le Mouvement des Locataires que cette même approche qui a mené à son succès soit aussi la cause de son échec.

III. Autres avancées du Mouvement des Locataires

Dans cette section, nous analysons trois moments clés de la croissance du Mouvement des Locataires à Berlin au cours des dix dernières années. Les stratégies employées à ces occasions sont celles généralement utilisées par le Mouvement pour influencer la sphère politique, et suivent une trajectoire similaire : identifier un motif de contestation commun qui rassemble différents groupes de locataires, communautés et activistes ; obtenir le soutien du public pour lancer un référendum sur la question, grâce à des manifestations publiques de formes novatrices, de la publicité, des ateliers communautaires et d'autres actions ; et, en cas de victoire, faire en sorte que ce référendum aboutisse à des changements politiques.

Mediaspreeversenken! – La lutte pour le Droit à la Ville ³³

L'élément catalyseur qui a permis à ces organisations de passer de l'état de groupe d'intérêts locaux disparates à celui de mouvement décentralisé plus large a été la collaboration entre des militant-e-s de la gauche et des organisations de locataires dans le quartier ouvrier de Kreuzberg. Cette collaboration est née lors d'une campagne menée contre un projet de développement privé de bureaux sur la rivière Spree, appelée « MediaSpree ». Les résident-e-s et les activistes locaux les ont craint que ce projet ne génère un fort processus de gentrification, et n'induisse des dommages en restreignant l'accès des communautés aux berges du fleuve. Ainsi, en 2006, la campagne « Mediaspreeversenken ! » ou « Couler MediaSpree ! » a été lancée pour empêcher ce développement. La même année, le gouvernement du Land de Berlin a introduit les Bürgerbegehrens, ou

(ed.) *Reclaim Berlin. Soziale Kämpfe in der neoliberalen Stadt*. Assoziation A, Berlin/Hamburg

"Initiatives citoyennes" - des référendums qui peuvent être déclenchés à partir d'un nombre relativement faible de signataires (20 000), et que l'État est dans l'obligation d'organiser dans un délai maximum de 6 mois. De nombreuses organisations de locataires et groupes d'activistes se sont ainsi réunis pour faire campagne en faveur d'un référendum – à l'aide de banderoles, affiches, ateliers et manifestations pour attirer l'attention de la population locale sur la question. De nombreux canaux de communication ont été utilisés : quelque 5 000 personnes ont participé aux "Spree Marches" ; des activistes sur des petits bateaux ont interrompu une fête d'investisseurs organisée sur un bateau ; des espaces publicitaires ont été achetés dans les cinémas locaux pour promouvoir la campagne. Grâce à cette campagne très ciblée menée par différents groupes de locataires, plus de 80 000 signatures ont été obtenues en faveur d'un référendum sur le projet de développement. L'opposition a remporté le référendum, et MediaSpree n'a jamais abouti - cette campagne représente l'une des initiatives citoyennes les plus réussies de la ville à ce jour.



Une barrière de protestation à l'aide de petits bateaux, l'une des nombreuses « Marches Spree »³⁴

Les initiatives citoyennes sont devenues un outil majeur pour le Mouvement des Locataires pour influencer la politique – en effet, les stratégies se sont concentrées sur la mobilisation de l'opinion publique pour rassembler suffisamment de signatures et provoquer un référendum sur une question politique spécifique. Or, une telle mobilisation n'est possible qu'en « amplifiant » les efforts auprès de divers groupes de locataires, activistes et autres groupes communautaires. Le succès de *Couler MediaSpree* a démontré la capacité effective de réussite des organisations de locataires, et les résultats importants qui peuvent être obtenus en amplifiant les efforts et en rassemblant des groupes qui partagent les mêmes idées. La décennie suivante, de telles campagnes se sont multipliées, dont la plupart se sont concentrées sur la prévention de processus de gentrification et de déplacements forcés de membres vulnérables de la communauté.



Pendant la campagne « 100% Tempelhofer Feld », le mécanisme principal pour influencer la politique a été l'utilisation d'un référendum d'Initiative Citoyenne. Image disponible à l'adresse suivante :

https://www.visitberlin.de/system/files/image/tempelhoferfeld11_DL_PPT_0.jpg

³⁴ Plus d'information disponibles sur <https://caira.info/p/mediaspree-versenken/>

Campagne 100% Tempelhofer Feld^{35 36 37}

Tous les groupes membres du Mouvement des Locataires n'œuvre pas uniquement dans le secteur du logement – des groupes communautaires auto-organisés mobilisés autour d'enjeux tels que l'espace public ont parfois aussi été portés sur le devant de la scène politique. Par exemple, en mai 2010, le célèbre aéroport de Berlin « Tempelhof » a été cédé aux habitant-e-s de la ville en tant que parc public, après avoir cessé ses activités deux ans plus tôt. Le parc est devenu immensément populaire en raison de sa position centrale dans la ville, de sa superficie, et de sa liberté d'utilisation (le nom du parc est littéralement « *Tempelhofer Freiheit* », ou « Tempelhof Liberté »).

En 2014, la ville a entrepris de vendre 33% du foncier de l'aéroport pour en faire des logements et des bureaux. Une campagne de protestation a été organisée, intitulée « 100% Tempelhofer Feld », par crainte du processus de gentrification qui s'ensuivrait, et d'une forte réduction (en terme de superficie et de liberté d'utilisation) d'un espace public pourtant très apprécié. La stratégie employée fut similaire à celle de *Couler MediaSpree* : obtenir l'adhésion de l'opinion publique pour engager un référendum sur la question par le biais de la mobilisation citoyenne. Cette fois, il s'agissait cependant de mobiliser à l'échelle de toute la ville, et non seulement d'un quartier.

En s'appuyant sur la même stratégie d'« amplification », la campagne « 100% Tempelhof » a nécessité le regroupement temporaire de divers groupes, tels que Allmende-Kontor - une initiative de jardinage communautaire - les utilisateur-riche-s actif-ve-s et non organisé-e-s du

³⁵ Site internet officiel de la campagne : <https://www.thf100.de/start.html>

³⁶ Fahey, C. (2015) 'How Berliners refused to give Tempelhof airport over to developers' (Comment les Berlinoises ont refusé de céder l'aéroport de Tempelhof à des promoteurs). *The Guardian: Cities* [en ligne]

³⁷ Vollme, L.r (2019). 'Vom Tempelhofer Feld auf die Straße' (De Tempelhofer Feld à la rue). *Zeit Online* [en ligne].

parc, et les groupes de locataires avoisinants, soucieux des conséquences en termes de gentrification. La campagne a d'abord consisté en des protestations intenses et controversées, avant de s'orienter vers une approche moins brutale de plaider, notamment par le biais de manifestations pacifiques. Près de 173 000 signatures ont été recueillies dans toute la ville, et le référendum qui a suivi a permis de rejeter le projet de vente du parc. Là encore, la mobilisation citoyenne a été le moyen privilégié d'exercer une pression sur la sphère politique, ce qui a permis aux organisations locales d'agir de façon autonome, sans dépendre du soutien des partis politiques.

Mietenvolksentscheid - Le « Référendum du Logement »^{38 39}

Le Mietenvolksentscheid (référendum sur le logement) de 2015 a donné un nouvel élan au Mouvement des Locataires, en permettant de passer d'un état de résistance aux conséquences des politiques de logement néolibéral, à une stratégie active de réforme de la politique. Suite au succès de « 100% Tempelhofer Feld », des promoteur-riche-s immobilier-e-s et des politicien-ne-s non sympathisants ont commencé à construire un récit d'opposition vis-à-vis du Mouvement des Locataires, en le qualifiant de nuisible à la crise du logement. Jusqu'à présent, les organisations de locataires s'étaient concentrées principalement (mais pas exclusivement) sur la prévention des processus de gentrification et de déplacement forcé des communautés. Cela était prévisible du fait de la nature décentralisée du mouvement, qui a donc tendance à se mobiliser surtout sur des questions locales. Néanmoins, dans le cadre des instances politiques, cela limitait les capacités d'empêcher les promoteur-riche-s de réaménager certaines zones de la ville de manière non démocratique. Du fait de ces critiques, les organisations

³⁸ O'Sullivan, F. (2015). 'Berlin Just Showed the World How to Keep Housing Affordable' (Berlin vient de montrer au monde entier comment préserver des logements abordables). *Citylab* [en ligne].

³⁹ Paul, U. (2015). 'Neuregelung zum sozialen Wohnungsbau in Berlin: Wen das neue Sozialmieten-Gesetz entlastet und wen nicht' (Nouvelle réglementation sur le logement social à Berlin : qui est soulagé par la nouvelle loi sur les loyers sociaux et qui ne l'est pas?). *Berliner Zeitung* [en ligne].

de locataires ont commencé à « passer à plus grande échelle », et à explorer de nouvelles voies d'actions, visant à réformer les politiques plutôt qu'à entraver les projets de développement, dans le souci de montrer leur efficacité et d'être « là pour une raison ».

La stratégie adoptée par le Mouvement des Locataires a été d'appeler à réformer la politique du logement à l'échelle de la ville, afin de renforcer la protection des habitant-e-s de logements sociaux et municipaux contre les hausses de loyer – étant donné que les organisations de locataires défendent avant tout les intérêts des résident-e-s des logements sociaux, publics et coopératifs. Suite à la réforme de 2006 relative aux logements sociaux, le parc de logements sociaux avait diminué, et les loyers du parc privé comme ceux des logements sociaux avaient augmenté de façon drastique. En définissant un objectif commun et en travaillant ensemble dans la même direction, les organisations de locataires ont commencé à obtenir de premières victoires, sous forme de politiques visant à protéger les résident-e-s de logements sociaux. En outre, cette stratégie a été bénéfique à l'ensemble de la ville, avec un impact encore plus important que celui de la campagne « 100% Tempelhofer Feld ».

Cette stratégie ressemble à celle employée par le passé par le Mouvement, mais appliquée cette fois à l'échelle de la ville : des protestations ont été organisées, des organisations de locataires ont été mobilisées pour aller recueillir des signatures pour le référendum, et de nombreux efforts ont été déployés par les organisations de locataires pour faire des propositions politiques, en s'adjoignant l'aide d'expert-e-s extérieur-e-s. Lorsqu'il est apparu clairement que la campagne pour un contrôle des loyers allait être victorieuse, le gouvernement berlinois a choisi d'adopter de nouvelles politiques conformes aux revendications du Mouvement des Locataires, visant à réformer les politiques de logement social et municipal. Ces réformes, entrées en vigueur en 2016 dans le cadre de la Berliner Wohnraumversorgungsgesetz (Loi Berlinoise sur l'Offre de Logements), stipulaient que moins d'un tiers du revenu brut des ménages à faible revenus résident-e-s dans des logements sociaux ou municipaux (i.e. 16 800 euros de revenu annuel pour une personne seule, et 25 200 euros pour un couple) devrait être consacré au loyer. Cette proportion est réduite à un quart du revenu brut dans les cas où les services de fournitures d'énergie sont trop coûteux.



Campagne d'Expropriation de la Deutsche Wohnen & Co
Image disponible sur <https://www.dwenteignen.de/>

En 2018, le Mouvement des Locataires a de nouveau rehaussé ses attentes en matière de réforme politique. Cette fois-ci, au lieu de se concentrer sur des réformes visant à protéger les habitant-e-s des logements sociaux et municipaux, le mouvement a cherché à élargir directement le parc de logement en expropriant et en communalisant les logements appartenant aux grandes entreprises de propriétaires. L'étape d'élaboration du projet politique, avec le concours d'expert-e-s juridiques et politiques, a été cruciale. Il en a résulté en une série de propositions solides et rigoureuses, qui n'ont pas pu être remise en cause du fait de leur faisabilité, contrairement à l'écueil de 2015. Les propositions étaient basées sur les dispositions de la Constitution allemande relatives à l'expropriation de propriétés. Une autre différence marquante est que le référendum de 2019 a été mené de manière unifiée, autour de la campagne d'Expropriation de Deutsche Wohnen & Co (*Deutsche Wohnen & Co Enteignen*). En

faisant une campagne au nom de la Deutsche Wohnen & Co, une énorme société allemande qui possède des milliers de propriétés à Berlin, le Mouvement a clairement identifié sa cible : de grand-e-s propriétaires privé-e-s impopulaires. Du fait de son nouvel élan, le Mouvement des Locataires a pu mobiliser la population plus facilement contre les politiques d'expropriation.

Parallèlement à cette revendication radicale, le Mouvement des Locataires a appelé à organiser un référendum pour geler les loyers pendant cinq ans. La mobilisation a été massive, incluant des protestations et des pétitions qui ont recueilli près de 77 000 signatures. Le référendum a été un succès, et de nouvelles lois doivent être mises en œuvre d'ici 2020. Le succès de ce référendum a néanmoins eu pour effet non désiré de ralentir la dynamique de la campagne d'expropriation. Toutefois, la campagne a légitimé le Land de Berlin dans l'achat massif de logements, y compris l'acquisition de 670 appartements dans le centre de Berlin en 2019^{40,41}. Le gel des loyers devrait se heurter à la résistance du gouvernement fédéral, qui cherchera probablement des moyens de contester la légalité des mesures d'expropriation. C'est pourquoi le résultat du référendum de 2019 pose la question suivante : dans quelle mesure la promotion de politique de « grande échelle » à travers une stratégie décentralisée, et la victoire lors de référendums locaux, peuvent-elles permettre de réformer la sphère politique ? Cette question repose sur la constatation que pour que ces réformes soient pérennes, des changements doivent s'opérer dans la formulation des politiques et la sphère politique au niveau des Länder et du gouvernement fédéral.

⁴⁰ Blackman, A, 'Berlin's Biggest Landlord has a Warning over Soaring Rents' (Le plus grand propriétaire de Berlin lance un avertissement sur la flambée des loyers). Bloomberg [en ligne].

Vers où se dirige le Mouvement des Locataires ?

Il est important de noter que tout en gardant sa nature décentralisée, le Mouvement des Locataires a pris une nouvelle tournure, en adoptant une stratégie dont la portée et l'ambition sont élargies :

- Identifier un centre d'intérêt commun. Il peut s'agir d'un projet particulièrement impopulaire, ou d'un domaine politique spécifique - fondamentalement, ce sujet doit pouvoir mobiliser diverses organisations locataires de façon assez urgente et rapide, et que ces dernières soient désireuses et capables d'œuvrer ensemble pour le changement.
- Formuler collectivement une proposition citoyenne.
- Attirer l'attention sur cette proposition, et mobiliser l'opinion au niveau local, en combinant à la fois des manifestations, des activités de communication, et des actions communautaires menées sur le terrain.
- Lancer une campagne de signatures, et atteindre le seuil requis pour l'organisation d'un référendum. Souvent, cette opération est un succès pour les organisations de locataires, du fait de la mobilisation engendrée lors des étapes précédentes.

L'ensemble de ces réussites ont provoqué un changement majeur du climat politique à Berlin, vers une réforme progressive du logement. Le Mouvement des Locataires a eu un impact profond, bien que précaire, sur l'orientation de la politique du logement à Berlin. L'accessibilité au logement est désormais devenue une priorité de la politique publique de la ville. En 2016, il y a eu un changement de gouvernement de la droite vers la gauche, avec l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle coalition dans le Land de Berlin, composée du SDP, des Verts et de Die Linken. L'Accord de coalition faisait notamment du logement un sujet clé - près de 26 pages de l'Accord sont consacrées à cette question. Lors de la rédaction de cet accord, les organisations de locataires ont été invitées à donner leur avis, et ont même formulé directement une grande partie de la section consacrée au logement. L'accord contient des engagements visant à : développer considérablement la construction de logements par le secteur privé ; renforcer l'offre de logements publics et sociaux par

⁴¹ Oltermann, P. (2019). 'Berlin buys 670 flats on Karl-Marx-Allee from private owner' (Berlin achète 670 appartements sur la Karl-Marx-Allee à un propriétaire privé). TheGuardian [en ligne].

l'État ; améliorer la protection des locataires ; et poursuivre le débat sur le contrôle des loyers. De nombreux-*ses* militant-*e-s* considèrent que ces engagements ne sont pas suffisants, comparés avec des changements plus profonds de la structure politique (car la logique de marché demeure sous-jacente dans le cadre de la solution proposée). Il s'agit néanmoins d'un changement sans précédent depuis la réunification, et alors que les approches néolibérales du logement, y compris la vente de terrains publics et l'ouverture du marché aux investisseurs privés, demeuraient profondément ancrées.

IV. Analyse Finale

Quelles leçons pouvons-nous tirer de l'expérience du Mouvement des Locataires en matière de défense des droits ?

Comme cela a été mentionné dans les sections précédentes, le succès du Mouvement est attribuable à la combinaison unique des particularités historiques de Berlin en tant que centre urbain, et de l'existence sur le long terme des organisations de locataires. Cela dit, les phénomènes en cours à Berlin – la gentrification, la financiarisation et la marchandisation du logement, la néolibéralisation de la politique du logement pour faciliter les projets de développements, et l'émergence de nouvelles logiques organisationnelles pour les locataires comme les syndicats de locataires – sont communs à de nombreuses villes du monde. Par conséquent, tirer les leçons de cette expérience ne doit pas servir à « copier » le Mouvement, mais plutôt à observer, dans le contexte particulier de la ville, ce qui a fonctionné et pourquoi. Parmi les leçons à retenir, figurent :

◦ *L'accessibilité et la disponibilité des logements sont des sujets qui transcendent les politiques traditionnelles et constituent une base large et motivante pour un mouvement*

Le Mouvement des Locataires a été critiqué pour avoir travaillé presque exclusivement sur les questions d'accessibilité du logement. Toutefois, cette approche tire parti du fait que presque tou-*te-s* les Berlino-*e-s* sont affecté-*e-s* par la spirale des coûts du logement dans la ville. Bien que le mouvement puise ses racines militantes dans des organisations de gauche, il a fini par bénéficier d'un large soutien de tout l'éventail politique. Cela est sans doute dû au fait que le sujet de l'accessibilité des logements transcende les divisions politiques traditionnelles, en refaçonant la ville selon une vision binaire

opposant les locataires et les propriétaires - ces derniers sont extrêmement impopulaires, du moins à Berlin. Cela a servi à identifier un ennemi commun, permettant d'unifier le mouvement malgré sa nature décentralisée. Le manque de logements abordables est un problème tellement répandu qu'il y aura toujours des personnes prêtes à s'unir contre ce problème, ce qui signifie que des manifestations peuvent être déclenchées rapidement en cas de besoin.

◦ *Les mouvements peuvent bien fonctionner de manière décentralisée quand ils sont pilotés de manière organique par des groupes communautaires...*

Le succès du Mouvement et son influence sur la sphère politique découlent sans aucun doute du fait qu'il soit fondé sur des organisations déjà existantes – selon une logique organisationnelle « pré-établie » - pour faire progresser les enjeux de logement. Les groupes de locataires sont composés de membres organisé-*e-s*, mobilisé-*e-s* et fortement motivé-*e-s*. Ils et elles sont guidés par une vision commune mais flexible, fondée sur des problèmes que subissent la plupart des résident-*e-s* de Berlin, ce qui leur confère une posture politique indépendante des loyautés traditionnelles des partis. Cette indépendance est importante à une époque où la confiance de la population dans les groupes établis et les partis politiques est faible. Les groupes militants sont ainsi parvenus, non sans difficulté, à se réunir pour créer des plates-formes politiques spécifiques. Leur implantation spécifique, et leur indépendance vis-à-vis des camps politiques, leur a permis de conserver leur légitimité. S'ils cessaient de se concentrer sur les besoins des locataires, alors ces groupes ne seraient plus utiles au mouvement ni à ses membres.

◦ *... mais sa nature décentralisée est aussi l'une des faiblesses du Mouvement*

La nature décentralisée du Mouvement pose néanmoins plusieurs problèmes. La mise en œuvre de campagnes militantes organisées autour de sujets clés permet de faire pression en faveur de réformes spécifiques ou en prévention d'un projet de développement préjudiciable. Cependant, cela rend difficile le fait de créer une véritable plate-forme politique globale. Cette situation est problématique lorsque l'on travaille sur l'accessibilité au logement - un problème dont les causes sont complexes et qui nécessite des changements politiques structurels, difficiles à mettre en œuvre pour

un mouvement décentralisé. D'autres questions moins évidentes se posent : les campagnes ont soulevé les questions de l'utilité sociale de l'espace public et de la ville, or, la principale préoccupation qui est débattue demeure l'accessibilité du logement, et c'est sur ce sujet que le changement politique a principalement lieu. Bien que la ville de Berlin et son gouvernement soient indubitablement de gauche, et que d'autres questions liées à l'habitat soient à l'ordre du jour, lorsqu'il s'agit de campagnes politiques, l'accent est presque exclusivement mis sur l'accessibilité au logement.

o Le renversement des politiques néolibérales nécessite d'entreprendre une réforme ambitieuse et complète à plusieurs niveaux

Il est difficile de prévoir dans quelle mesure les avancées qui ont été obtenues seront maintenues en cas d'alternance politique. Nombre de ces réussites sont attribuées par les militant-e-s à un heureux alignement de circonstances. Les campagnes de grande envergure ont été couronnées de succès, notamment grâce à des instances politiques favorables à différents niveaux. Au niveau du Land, le gouvernement de Berlin a mis en place une coalition de gauche au pouvoir, qui place le logement au cœur de ses priorités, et qui a sollicité l'avis des organisations de locataires sur l'agenda politique. Que se passera-t-il si cette coalition est remplacée par une coalition de droite, ou si ses initiatives sont contestées par le gouvernement fédéral de droite ?

Il convient de noter que ces stratégies très spécifiques ont fonctionné à Berlin, en partie grâce à l'existence d'un faible seuil de signature requises pour provoquer un référendum d'initiative citoyenne : des questions locales ou plus larges, allant jusqu'à couvrir l'ensemble de la ville, peuvent ainsi être soumises à un référendum politique contraignant avec l'appui de seulement 20 000 signatures. Il est donc relativement facile de soumettre une question au gouvernement, et une campagne efficacement menée peut effectivement faire pencher la balance. Cela est vrai pour servir les objectifs des activistes, mais pas nécessairement pour la stratégie elle-même.

Enfin, nous clôturons ce volet en exprimant toute notre gratitude aux membres de Kotti & Co, Bizim Kiez et Stadt von Unten, pour l'accueil chaleureux réservé à la Coalition Internationale pour l'Habitat en mai 2019 lors de notre visite à Berlin, et pour leurs précieuses contributions à cette

recherche. Merci également à Klaus Teschner (TRIALOG/MISEREOR) pour avoir accompagné HIC et facilité cet échange d'expériences.

Europe, France: Étude de cas: Paris, logement social et luttes urbaines

Hugo Felzines

Association Internationale des Techniciens, Experts et Chercheurs (AITEC)

Introduction

La recherche conduite vise à identifier et à analyser les stratégies mises en place par les mouvements sociaux afin de faire reconnaître leurs droits au logement et à la ville, et leurs revendications vis à vis des politiques publiques municipales. Afin de préciser les termes de l'enquête, nous prendrons pour objet d'étude les mobilisations en relation avec le parc locatif social: son accès, sa vocation et/ou sa réhabilitation.

Dans un premier temps, il s'agit d'identifier les évolutions qu'ont connues les politiques du logement social françaises depuis la révolution industrielle, à la fin du 19^e siècle. D'un dispositif permettant le maintien des intérêts de classe du patronat, le parc social devient un enjeu important des politiques publiques keynésiennes au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, permettant d'accompagner l'émergence du capitalisme monopolistique français. Les années 1970 introduisent un tournant néo-libéral qui conduit à un désengagement progressif de l'État en matière de gestion et de financement des logements sociaux, entraînant une rupture conséquente en termes de fonction sociale et de finalité du parc. La territorialisation des politiques urbaines et du logement à partir de la fin des années 1980 contribue à renforcer le rôle des municipalités en matière d'urbanisme, consacrant le retrait relatif de l'État. Ces différents processus vont de pair avec une privatisation croissante du secteur et une marchandisation des logements sociaux, s'étant fortement accélérées au cours des dernières années, profitant aux acteurs privés et financiers, traduisant la restructuration des modalités

d'accumulation du capital en ville. Ainsi, accompagnant la financiarisation du secteur et sous couvert d'impératif de « mixité sociale », la production, la distribution et la gestion des logements sociaux au sortir du XX^e siècle se font au détriment des classes populaires précarisées. L'ensemble de ces dynamiques sont renforcées par une série de mesures libérales caractéristiques des politiques urbaines des années 2000 et 2010, à l'image de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003 ou plus récemment de la loi ELAN de 2018, profitant aux grands groupes immobiliers et aux acteurs de la finance mondialisée tout en exacerbant la crise du logement en France. Nous analyserons également la manière dont ces différents processus ont contribué à transformer les modalités d'action des décideurs locaux en matière de politique de l'habitat social.

Face à une telle situation, les « luttes pour le logement » cherchent à se saisir d'opportunités dans le tissu urbain afin d'organiser la contestation. Par le biais de modes d'action spécifiques et d'importantes mobilisations collectives, mal-logés, sans-logis et militant.es pour le droit au logement et à la ville s'emparent des espaces publics, politiques et médiatiques afin de rendre visible des revendications et des situations passées sous silence. Afin d'illustrer la manière par laquelle les mouvements sociaux perforent le champ des politiques locales et influencent la définition et l'orientation des mesures prises en faveur des logements sociaux, les luttes portées par l'association «Droit au Logement» entre 2006 et 2010 rue de la Banque à Paris paraissent incontournables et méritent d'être analysées. Ce travail de synthèse sera l'objet de la seconde partie de ce rapport.

I. Généalogie politique du logement social français

Le logement social français: entre philanthropie et productivisme

Il convient de replacer le modèle du logement social dans sa proximité historique avec le patronat industriel français. A partir de la révolution industrielle, à la fin du 19^e siècle, l'habitat social français est pensé par les capitalistes¹ comme un outil servant leurs intérêts de classe, à la fois dans une perspective productiviste en regroupant la main d'œuvre ouvrière à proximité des sites de production, mais aussi en facilitant le contrôle du potentiel

¹ Ceux possédant les moyens de productions

insurrectionnel du prolétariat. Le logement social ouvrier est conçu comme un logement bourgeois en modèle réduit, mais surtout il interdit la sous-location qui était l'un des moyens trouvés par les familles ouvrières pour compenser les périodes de mise à pied. Cette norme de l'habitat en «bon père de famille» sera aussi édictée dans le logement social. Les logements sociaux sont ainsi le fait d'initiatives privées mêlant intérêts industriels et philanthropie privée.

Cependant, la loi Strauss votée en 1906 permet aux communes de financer des logements sociaux. Il se crée alors, sous l'impulsion du mouvement municipaliste et radical, des Offices publics d'habitation à bon marché, qui trouvent leurs fonds dans des emprunts auprès de l'État, comme l'a fait en premier l'office de Paris.



Un modèle d'«habitation bon marché» à Aubervilliers (Seine-Saint-Denis), première forme de logement social construite à la suite de la loi Siegfried de 1864. Crédits: Mémoire2Ville

Cependant, la loi Strauss votée en 1906 permet aux communes de financer des logements sociaux. Il se crée alors, sous l'impulsion du mouvement municipaliste et radical, des Offices publics d'habitation à bon marché, qui trouvent leurs fonds dans des emprunts auprès de l'État, comme l'a fait en premier l'office de Paris.

Le keynésianisme d'après-guerre

Cependant, ce n'est qu'à partir du milieu des années 50, où la crise du logement atteint son paroxysme, que l'État va intervenir de manière massive dans ce qui constitue aujourd'hui le logement social français moderne. Dans les années précédentes, le mouvement des mal-logés s'était renforcé, marqué à son apogée par l'appel de l'abbé Pierre de 1954², mais aussi par des occupations de locaux vacants, voire d'églises. Certaines municipalités, de tendance démocrate chrétienne, compatissent à cette situation et aident le mouvement d'auto-construction des Castors en leur fournissant des terrains vides.



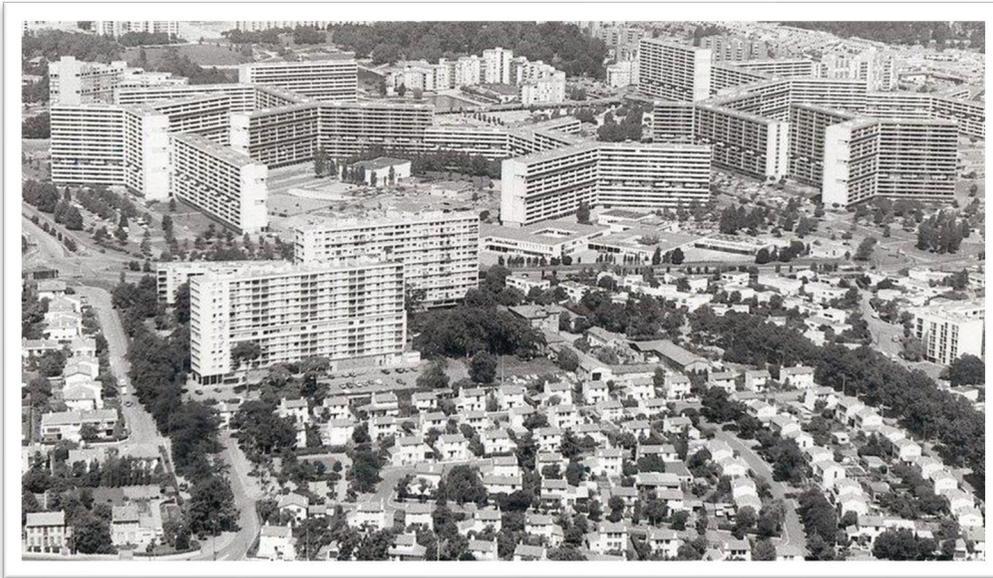
Les Castors sont un mouvement coopératif d'autoconstruction qui naît au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale en réponse à la crise du logement. Ici,

² Le 1^{er} février 1954, l'Abbé Pierre lance un appel à la solidarité sur les ondes de Radio Luxembourg à la suite de la mort d'une femme dans les rues de Paris,

donnant lieu à «l'insurrection de la bonté», mouvement national de soutien populaire à l'attention des personnes sans domicile.

un lotissement est autoconstruit dans la ville de Pessac (Gironde). Crédits: Association culturelles des Castors de Pessac.

C'est ainsi que le modèle français à conception généraliste émerge, ciblant les groupes sociaux aux revenus insuffisants – exclus du marché locatif privé de fait – sans s'y limiter expressément. Le logement social devient, par le biais des pratiques locatives et les formes d'habiter s'y déployant, un logement transitoire pouvant accueillir 80% des ménages français, un logement «seuil» qui serait le point de départ d'un parcours résidentiel vers le parc privé ou l'accession à la propriété. Il est donc important de souligner le fait que la construction du parc de logement social se fait pour accompagner l'émergence et le développement du capitalisme monopolistique industriel français d'après-guerre.



A Toulouse (Haute-Garonne), le quartier du Mirail est caractéristique des grands ensembles d'habitat social construits dans les années 1960. Crédits: Jean Sauvage.

La rupture néo-libérale des années 70

Les années 70 constituent un véritable tournant en matière de politique de logement, comme en témoignent la circulaire Guichard de 1973 et la réforme Barre de 1977. Dès lors, intervient un désengagement progressif de la part de l'État tant en matière de financement, de production que de gestion du parc social. Ces transformations passent par l'adoption d'une série de mesures législatives freinant l'interventionnisme keynésien en mettant fin à la

construction des grands ensembles et en réduisant drastiquement les subventions et aides accordées par l'État au secteur locatif social, traduisant une première étape dans la libéralisation des politiques y ayant trait. Ces réformes illustrent des transformations paradigmatiques faisant la part belle aux logiques de marché, l'État s'orientant vers une conception plus résiduelle de l'habitat social: un parc uniquement réservé aux personnes exclues du marché locatif privé.

Décentralisation et politiques locales

La période des années 80 est également marquée par la délégation croissante des politiques urbaines aux collectivités locales. Nous pouvons ainsi souligner le processus de décentralisation qui contribue à la territorialisation des politiques urbaines, au travers des lois de 1981, 1982 et 1983 qui donnent aux communes la responsabilité de l'urbanisme, donc de l'affectation de terrains à la construction de logements. De son côté, l'État garde la responsabilité de la satisfaction des besoins de logement de la population et de la production de logements sociaux.

Dès l'année 1975 était apparu le souci d'un certain nombre de hauts fonctionnaires de lutter contre la dérive des grands ensembles vers la paupérisation. Une action publique interministérielle est créée en 1977 sous le nom Habitat et vie sociale, qui dispose de crédits pour co-financer avec les collectivités locales des actions de réhabilitation et d'animation sociale et culturelle dans les grands ensembles. En 1981 après l'élection de François Mitterrand cette action est évaluée par la Commission nationale pour le développement social des quartiers, chargée d'accompagner de nouveaux projets de réhabilitation et d'animation, et de les concevoir davantage avec la participation des habitants. Conçue pour inciter les collectivités locales à prendre en charge politiquement les quartiers de grands ensembles qui leur avaient été imposés par le pouvoir central, l'action de développement social des quartiers devenue en 1990 la «politique de la ville» a eu des résultats mitigés. La difficulté d'intégrer les quartiers dans le tissu urbain ordinaire et de les doter du même niveau de services publics que les autres quartiers a été ressentie fortement. Les formes bâties dans les années 1960 apparaissent comme la principale chose à changer pour intégrer ces quartiers dans les villes.



Le 9 juin 1983, la tour 6 du quartier des Minguettes à Vénissieux (Rhône) est démolie dans le cadre d'une vaste opération de rénovation urbaine. Crédits: Bibliothèque Municipale de Lyon, archives du Journal Rhône-Alpes.

Continuité et restructuration des politiques de logement social depuis les années 2000

L'orientation donnée aux politiques urbaines en matière de logement social à partir des années 2000 s'inscrit dans la continuité de l'exposé précédent en matière de libéralisation et de désengagement de l'État, renforçant ainsi la crise du logement. L'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) est créée en 2003 par le biais de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, plus communément appelée loi Borloo. Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) lancé à cette occasion va favoriser le marché immobilier et la planification aménagiste plutôt que politiques sociales, les



démolitions plutôt que réhabilitations. Pour Stefan Kipfer³, professeur à York University (Toronto), cette loi apparaît comme une réponse de la droite française à la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) mise en place par le gouvernement socialiste en 2000, imposant aux municipalités de disposer d'au moins 20% de logements sociaux sur leur territoire⁴.

La restructuration du parc social portée par les pouvoirs publics se matérialise par le biais de mesures qui entraînent la réduction des ressources des offices HLM⁵, à l'image de la loi des finances 2018 et de la loi ELAN⁶, les incitant à développer de nouvelles stratégies en matière de financement par l'ouverture à des fonds d'investissements et la fusion de stocks de logements au sein de sociétés capitalistes.

La réduction des dépenses imposée passe par divers mécanismes, entraîne généralement une baisse du nombre de réhabilitations jugées coûteuses par les bailleurs, une réduction des dépenses liées à l'entretien du cadre bâti et une baisse de la production de logements sociaux en locatif, particulièrement ceux étant les plus subventionnés et donc destinés aux catégories populaires pourtant surreprésentées parmi les personnes demandeuses. Par la même occasion, des mécanismes sont mis en place afin d'accroître les recettes locatives passant notamment par la construction de logements sociaux destinés aux classes moyennes et l'accession sociale. Par ailleurs, les bailleurs sociaux sont incités à la vente de logements sociaux afin d'augmenter leurs fonds propres. A ce titre, la loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) de 2018 rehausse les objectifs en matière de vente de logements sociaux à hauteur de 40,000 cessions annuelles, soit 5 fois plus que ce que nous observons aujourd'hui. Cette loi met également en place un dispositif de vente en bloc, ce qui signifie

³ Kipfer, S. (2019). *Le temps et l'espace de la (dé)colonisation : Dialogue entre Frantz Fanon et Henri Lefebvre*. Eterotopia France.

⁴ Ce taux a été augmenté à 25% par la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social de 2013.

⁵ Acronyme d'«habitation à loyer modéré» désignant le parc social.

⁶ Acronyme de loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

que les cessions pourront désormais se faire dans la seule ambition financière et budgétaire au profit de grands groupes immobiliers et d'acteurs de la finance mondialisée. Les raisonnements qui président à ces dispositions se heurtent à la réalité de la situation relativement marginale des sites de logement social dans les ensembles urbains, et à la dégradation objective de la qualité du bâti; cela explique que les ventes effectivement réalisées sont beaucoup moins nombreuses que celles programmées. De plus l'argent dégagé par de telles ventes est loin de permettre le financement d'autant de nouveaux logements. Les collectivités locales concourent à la réalisation de ceux-ci en fournissant les terrains qui peuvent se dégager du fait de la désindustrialisation ou de la déprise agricole et en obtenant leur cession à un faible prix.

Le logement social en chiffres

Aujourd'hui d'après les données collectées par l'Union sociale pour l'habitat⁷, les organismes HLM possèdent 4,6 millions de logements locatifs, répartis de manière inégale sur l'ensemble du territoire français. Plus de la moitié du parc social se situe dans les Hauts-de-France, en Auvergne-Rhône-Alpes et en Île-de-France. 18% des ménages français sont locataires d'un organisme de logement social, ce qui équivaut à près de 10 millions de personnes. 41% des logements sociaux sont la propriété d'Offices Publics d'HLM plus ou moins contrôlés par les collectivités locales, tandis que 41% du parc social appartient à des Entreprises Sociales pour l'Habitat⁸. La plupart de ces ESH sont détenues comme des filiales d'entreprise ou d'Action Logement, structure patronale collectant et gérant le 1% de la masse salariale consacrée au logement qui joue un rôle déterminant dans le financement des opérations ANRU.

On observe ainsi un arrimage progressif des politiques de logements sociaux aux mécanismes des marchés fonciers et immobiliers, porté par l'État, s'inscrivant dans une tendance lourde et longue. Dans ce contexte, les municipalités et les intercommunalités⁹ conservent des

⁷ Union sociale pour l'habitat, *Chiffres clés du logement social – Édition 2019* : <https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/politique-du-logement-mouvement-hlm/chiffres-cles-du-logement-social-edition-0>

⁸ Union sociale pour l'habitat, *Les Hlm en chiffres 2019* : <https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/economie-du-logement/les-hlm-en-chiffres-2019>
⁹C'est à dire les regroupements de communes dans un organisme de gestion et de coopération.

prérogatives importantes en matière d'urbanisme. Les municipalités ont ainsi pour objectif de poursuivre la construction et la réhabilitation de logements sociaux à travers les offices publics intercommunaux d'habitat. Elles mettent à disposition des terrains où peuvent être construits des logements sociaux, ou des immeubles convertibles en logements sociaux. Il leur incombe de favoriser, sur ces terrains disponibles, le déploiement d'expérimentations en matière de gestion sociale et d'écologie, comme les offices fonciers solidaires¹⁰, en mobilisant les plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Elles imposent également des logements sociaux dans toute nouvelle opération de promotion privée ou d'aménagement, en conditionnant l'obtention du permis de construire à leur production. Par ailleurs, les municipalités et les intercommunalités incitent les organismes de logement social, y compris les offices publics, à réaliser des logements sociaux, à faire des expériences, à avoir une politique proactive dans le domaine. Cependant, malgré l'existence de la loi SRU, l'investissement public et politique dans le parc social reste conditionné au bon vouloir des municipalités et des intercommunalités. De ce fait, ces orientations ne sont en rien portées et défendues par l'ensemble des décideurs publics, ce qui reconduit la répartition très inégale des logements sociaux sur le territoire français.

Par ailleurs, ce travail, essentiellement d'influence, autour des différents partenaires de la construction et de la gestion du logement social ne parvient pas à répondre quantitativement aux besoins des mal-logés et des sans abri, dont le nombre, recensé annuellement par la Fondation Abbé Pierre¹¹, croît régulièrement. Les municipalités, qui connaissent le mieux les besoins des habitants, n'ont pas les moyens budgétaires d'une politique du logement. Ce sont maintenant les intercommunalités qui sont chargées de recenser ces besoins et de négocier avec l'État les programmes de rénovation ou de construction à mettre en œuvre, ce qui rend les choses encore plus opaques.

Dans ce contexte d'exacerbation de la crise du logement, les mouvements et les luttes s'organisent, se structurent et revendiquent. De vastes mobilisations sociales et politiques ont ainsi

¹⁰ Les offices fonciers solidaires sont des organismes sans but lucratifs créés par la loi ALUR de 2014 permettant aux ménages modestes d'accéder à la location ou à la propriété à des prix abordables en dissociant la valeur du foncier de la valeur du bâti, dans une logique anti-spéculative.

permis la mise en place de la loi sur le droit au logement opposable (loi DALO) en 2008. Cette loi, qui désigne l'État comme garant du droit au logement, donne la possibilité aux ménages demandeurs de logement ne recevant pas satisfaction de se retourner vers une commission de médiation, vers la justice ou vers le préfet. De ce fait, en théorie, personne ne devrait se trouver avec une demande de logement non satisfaite. En pratique, si environ 400.000 ménages ont obtenu satisfaction depuis 2008 dans le cadre de leur recours DALO, 55.000 sont toujours dans l'attente d'un logement.

Face à l'exacerbation de la crise du logement, les mouvements sociaux organisent la résistance et construisent des alternatives. En investissant le tissu urbain et en s'emparant des espaces publics, politiques et médiatiques par le biais de mobilisations spécifiques, les forces sociales perforent le champ des politiques locales et influencent l'orientation des mesures prises en faveur des logements sociaux. À ce titre, les luttes portées par l'association «Droit au Logement¹²» entre 2006 et 2010 rue de la Banque à Paris font office de référence en la matière et nécessitent d'être étudiées.

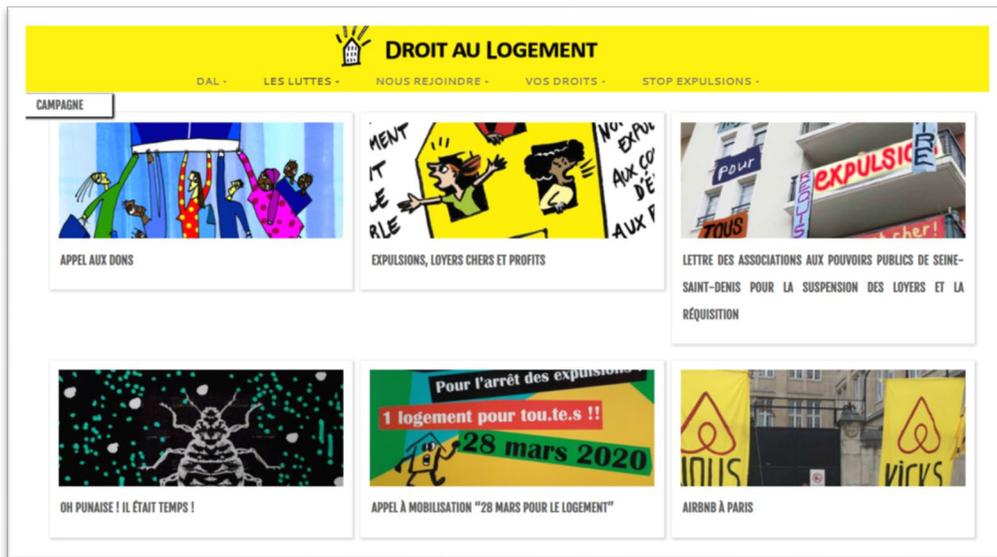
II. Étude de cas: les luttes du Droit au Logement rue de la Banque, Paris, 2006-2010

Introduction

Les luttes de l'association «Droit au Logement» déployées dans la rue de la Banque font référence à un ensemble de mobilisations s'étant déroulées entre décembre 2006 et le courant de l'année 2010. L'association «Droit au Logement», communément désignée par l'acronyme DAL, a été créée en 1990 et regroupe des familles mal-logées ou sans logis ainsi que des militant.es associatif.ves se mobilisant autour de la défense du droit à un logement décent pour toutes et tous.

¹¹ Le 25^e rapport sur l'état du mal-logement en France 2020 : <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/25e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2020>

¹² <https://www.droitaulogement.org/>



Quelques campagnes disponibles sur le site de l'Association Droit Au Logement (DAL)¹³

Dès lors, les luttes se structurent autour de deux registres d'actions spécifiques: la réquisition citoyenne (l'occupation) du bâtiment vide situé au 24 rue de la Banque dans le deuxième arrondissement de Paris, et les campements s'étant mis en place au pied de l'immeuble réquisitionné.

Ces modalités d'intervention dans l'espace public font partie intégrante de ce que Charles Tilly désigne sous le terme de «répertoire d'action collective» en tant que «série limitée de routines qui sont apprises, partagées et exécutées à travers un processus de choix relativement délibéré¹⁴». Tilly précise notamment que «chaque représentation se joue entre deux parties au moins, l'initiateur et l'objet de l'action, auxquelles s'ajoute souvent une troisième; même lorsqu'ils ne sont pas directement en cause, les agents de l'État, par exemple, passent une bonne partie du temps à contrôler, régler, faciliter et réprimer diverses sortes d'actions collectives¹⁵».

¹³ <https://www.droitaulogement.org/category/campagne-2/>

¹⁴ Tilly, C. (1995). Contentious Repertoires in Great Britain, 1758-1834, in Traugott, M. (ed.), *Repertoires and Cycles of Collective Action*, Durham (N. C.), Duke University Press, p. 15-42.

Il semble important de revenir sur différents éléments caractéristiques de ces années de lutte et de les analyser. Ces mobilisations font état de dynamiques de pouvoir et constituent ainsi des espace-temps de conflictualité entre différents acteurs.

Ainsi, il convient de se pencher sur les différentes stratégies déployées par les acteur.ices des mouvements sociaux afin de structurer, auto-organiser et porter politiquement ces luttes dans le cadre d'alliances locales. Par ailleurs, il s'agit de dégager des éléments d'analyse permettant de souligner leur caractère subversif¹⁶. La mise en place de dispositifs répressifs et coercitifs par l'État à l'attention des luttes portées par les militant.es et les familles afin d'endiguer la mobilisation sont également caractéristiques de ces luttes.

La réflexion a été construite sur la base d'archives faisant référence aux luttes qui s'étendent de 2006 à 2010. L'ensemble de ces documents ont été référencés à la fin de la synthèse. Par ailleurs, plusieurs entretiens ont été réalisés auprès de personnes directement impliquées dans la mobilisation et ont fait l'objet d'analyses et de citations. Enfin, la plupart des images et une partie des témoignages sont issus du documentaire réalisé par «Avenir vivable» pour le réseau No-Vox et l'association Droit au Logement intitulé «Rue de la banque», retraçant le déroulement de la lutte éponyme¹⁷.

¹⁵ Tilly, C. (1986). *La France conteste. De 1600 à nos jours*, Paris, Fayard.

¹⁶ «Qui est susceptible de bouleverser, de détruire les institutions, les principes ; qui menace l'ordre établi.», CNTRL

¹⁷ Le documentaire est consultable au lien suivant: <https://www.dailymotion.com/video/x6feq3s>



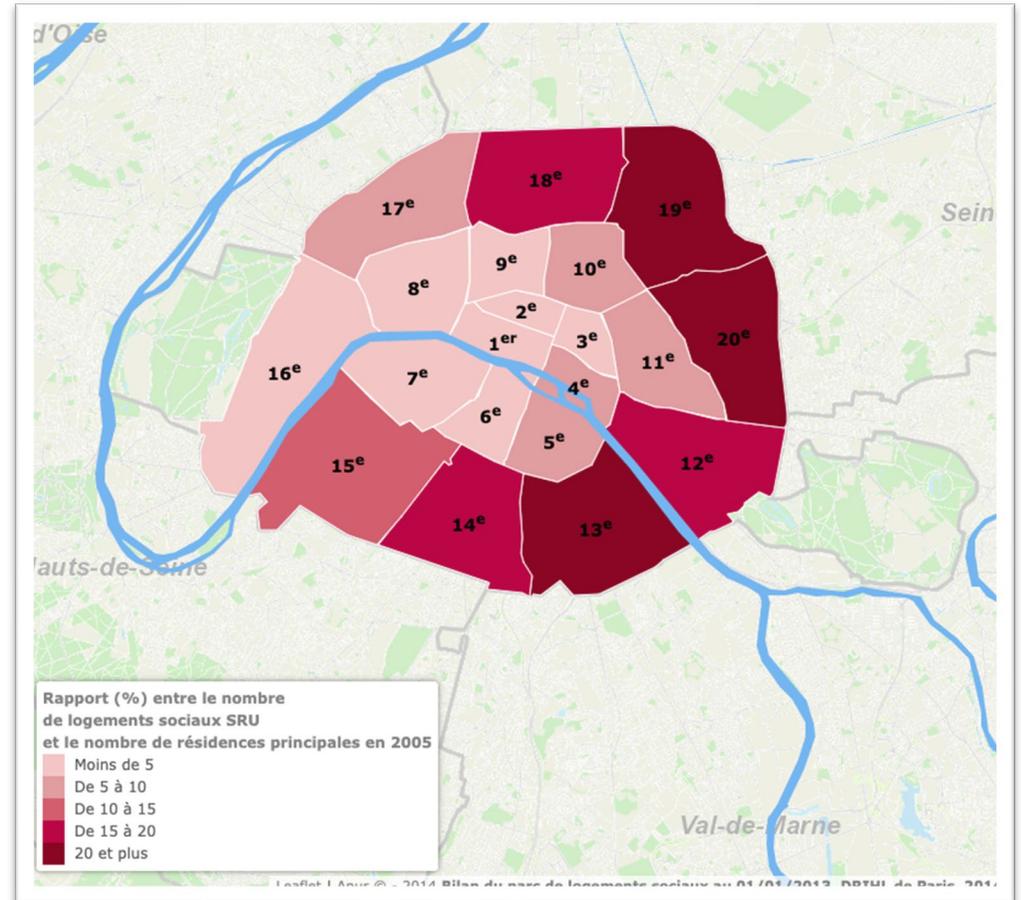
Immeuble occupé, rue de la Banque. Crédits: AFP, Joel Saget.

Réquisition citoyenne: La transformation d'un bâtiment vide en logements sociaux

L'espace de la lutte n'est en rien choisi au hasard. En effet, en 2006, le 2^{ème} arrondissement de la ville de Paris était un de ceux faisant état du plus faible taux de logements sociaux, avec seulement 2,9% des résidences principales du quartier¹⁸.

L'occupation du bâtiment de 1000m² situé en face de la Bourse de Paris, propriété de la Lyonnaise de Banque mais inoccupé depuis 2004, démarre le 31 décembre 2006 à la suite d'une action menée par les membres du collectif Jeudi Noir, ayant pour habitude d'«ouvrir¹⁹» un logement inoccupé lors de chaque réveillon du nouvel an. Structurée autour de revendications ayant trait au droit au logement, cette organisation de jeunes précaires est aussitôt rejointe par le DAL et par le collectif MACAQ, mouvement d'animation culturelle et artistique de quartier.

¹⁸Les chiffres du logement social à Paris en 2014, Agence Parisienne d'Urbanisme: https://www.apur.org/dataviz/logement_social/index.html



Crédits: APUR

L'occupation de l'immeuble se structure sur la base d'une alliance entre ces trois organisations militantes, se distinguant les unes des autres par leur composition sociale différenciée: le collectif Jeudi Noir rassemble et organise de jeunes étudiants précaires, le MACAQ des artistes, le DAL des personnes mal-logées ou sans logis. Pour autant, une analyse matérialiste de cette jonction entre catégories qui se pensent et se constituent subjectivement comme des groupes différenciés peut nous permettre d'y lire, à l'inverse, la structuration d'une solidarité de classe au sein d'un prolétariat

¹⁹ Dans le vocabulaire militant, l'ouverture désigne le fait d'initier l'occupation d'un bâtiment vide.

élargi, fragmenté par la division sociale du travail mais pourtant uni de manière objective par des conditions matérielles d'existence comparables²⁰.

La mobilisation se construit autour de trois axes:

- o La réquisition du bâtiment afin de le transformer en logements sociaux;
- o Le relogement immédiat de tous.les les habitant.es occupant.es de l'immeuble;
- o La mise en place d'une stratégie politique d'action et d'interpellation autour du mal logement.

L'alliance s'établit sur les bases de ces revendications communes auxquelles l'ensemble des structures militantes souscrit.

Le bâtiment réquisitionné sera divisé et réparti entre les différents groupes occupants. Les militant.es du DAL investissent le rez-de-chaussée et y domicilient leurs locaux. Ces locaux vont jouer un rôle déterminant dans la lutte, particulièrement lors de la mise en place du campement par la suite. Les deuxième et cinquième étages sont respectivement occupés par les artistes du collectif MACAQ et par les jeunes précaires de Jeudi Noir, tandis que les autres étages sont dédiés aux familles mal-logées ou sans logis.

Cette mise en lien par la lutte entre différentes organisations permet d'articuler et de valoriser des savoirs répartis de manière différenciée. Nous pouvons emprunter à Frédérique Matonti et Franck Poupeau le concept de «capital militant», en tant qu'«ensemble de savoirs et de savoir-faire mobilisables lors des actions collectives, des luttes inter ou intra-partisanes, mais aussi exportables, convertibles dans d'autres univers, et ainsi susceptibles de faciliter certaines reconversions²¹». Ces capitaux militants pluriels, accumulés par l'expérience de lutte et distribués de manière hétérogène selon les collectifs, ont été mobilisés différemment en fonction de la configuration des rapports de force et de pouvoir. Si

²⁰ Notamment en ce qui concerne leur rapport au droit au logement et à la ville. Pour aller plus loin: Lefebvre, H. (1968). *Le Droit à la ville*, Paris, Anthropos.

²¹ Matonti, F., & Poupeau, F. (2004). Le capital militant. Essai de définition. *Actes de la recherche en sciences sociales*, no 155(5), 4-11.

les militant.es de Jeudi Noir ont pu être à l'initiative de l'«ouverture» du bâtiment le 31 janvier 2007,

«Ce n'est que parce que le DAL et les MACAQ s'y sont associés dans la durée que la réquisition a pu avoir lieu. Rue de la banque, c'est l'aboutissement de nombreuses expériences, de plusieurs années de réquisitions dont le processus stratégique n'est pas nouveau. Tout ça, c'était déjà posé, notamment avec les actions de la rue du Dragon ».²²

A., militante du DAL



Le bâtiment rue de la banque décoré aux couleurs des collectifs occupants.
Crédits : NPA

Les partages d'expériences et de savoirs militants entre ces différents collectifs ont contribué à asseoir l'occupation de

²² On 18th December 1994, DAL activists and their families requisitioned an empty building and an abandoned nursery school at 7 Rue du Dragon in the 6th arrondissement of Paris. See: <https://www.youtube.com/watch?v=cioGDdopfUY>

l'immeuble sur le temps long et à structurer la mobilisation autour de l'impératif de réquisition.

La mise en place d'une stratégie politique d'interpellation : Le 'ministère de la crise du logement'

Sur la base d'une solidarité de classe, ces trois structures militantes vont mettre en place une véritable stratégie politique visant à transformer le bâtiment occupé en espace de contre-pouvoir où sont construites des alternatives en matière de politiques du logement. L'année 2007 est marquée par deux échéances majeures dans le cadre institutionnel français que sont les élections présidentielles et législatives. Par ailleurs, la période est caractérisée par les débats politiques à l'Assemblée Nationale et au Sénat concernant le vote de la loi DALO. Le champ militant est également marqué par des actions importantes en lien avec le nombre croissant des sans abri comme en témoigne le mouvement des Don Quichotte, mettant en place un campement sur les berges du canal Saint-Martin à Paris à partir du mois de décembre 2006.



L'inauguration du «ministère de la crise du logement» le 11 janvier par des militants de Jeudi Noir. Crédits: L'Obs.et Denis (<https://www.flickr.com/photos/tofz4u/357249024>)

Le «ministère de la crise du logement» est inauguré dès le 11 janvier au premier étage du bâtiment réquisitionné à la rue de la Banque et permettra d'interpeller les candidat.es et les décideurs publics. Cet espace de contre-pouvoir et de fabrique d'alternatives politiques participe à la mise à l'agenda des revendications portées

par les familles et les militant.es. Les candidat.es à l'élection présidentielle y sont reçu.es, sont appelé.es à prendre position sur la question du mal logement, à répondre, à faire connaître et à mettre en débat leurs propositions. Des figures politiques de gauche et d'extrême gauche ainsi que des organisations syndicales se joignent au mouvement social, consacrant la jonction entre champ militant et champ partisan²³. Le ministère de la crise du logement occupe ainsi un rôle décisif dans les mobilisations rue de la Banque, en permettant la mise en lien entre les différentes composantes de la société civile. En tant qu'espace de contre-pouvoir, ce lieu de discussions et de débats a été un élément décisif dans la mobilisation et les négociations qui s'ensuivent.

L'occupation du bâtiment sera vivement soutenue par les élu.es locaux.ales du 2^e arrondissement de la ville de Paris. Jacques Boutault, actuel maire du 2^e encarté à Europe Écologie Les Verts²⁴ (EELV), était déjà à la tête de l'arrondissement à l'époque. Annie Lahmer, directrice de cabinet du maire, était une des «premières personnes à être sur les lieux de la mobilisation le 1^{er} janvier»:

«A cette période de l'année, tous les élus étaient en congés. Comme je suis militante, le DAL m'a envoyé un SMS».

Annie Lahmer

Dès lors, la mairie du 2^e arrondissement s'est positionnée en soutien aux personnes mobilisées et a interpellé la ville de Paris afin que le bâtiment soit racheté. Cependant, Bertrand Delanoë, alors maire de Paris encarté au Parti Socialiste (PS), s'est rapidement opposé au projet. S'en suit une bataille politique entre le PS et EELV, deux partis de la gauche traditionnelle française, les désaccords servant les débats et les prises de positions politiques, partisans, stratégiques et/ou les jeux de posture à quelques mois des élections présidentielles.

Les dissensions entre PS et EELV se matérialisaient au sein même de l'équipe municipale du deuxième arrondissement :

²³ Péchu, C. (2001). Les générations militantes à droit au logement. *Revue française de science politique*, Vol. 51(1), 73-103.

²⁴ Parti politique écologiste français

«Ça a été une vraie bataille avec le PS. Chez nous, dans le 2^e, les élus PS ne soutenaient absolument pas. Ils sont arrivés tardivement lorsqu'ils ont compris que ça serait compliqué de tenir leurs positions sur la durée»

Annie Lahmer

Le soutien explicite des élu.es EELV a joué un rôle décisif dans les négociations en ayant permis une mise à l'agenda politique des revendications portées par les familles et les militant.es. Ces décideurs publics sont ainsi une des composantes de l'alliance caractéristique de cette mobilisation.

La pression militante, politique et médiatique conduit au rachat du bâtiment par la ville et par l'Office public d'aménagement et de construction de Paris (nouvellement Paris Habitat) le 4 juin 2007, l'accord prévoyant la réhabilitation prochaine de l'immeuble afin d'y construire une vingtaine de logements sociaux. La mobilisation est une victoire significative pour l'ensemble des personnes et collectifs mobilisé.es, les revendications portées au long de la lutte étant satisfaites: les familles mal-logées ou sans logis suivent une procédure de relogement, le rachat et la production de logement sont effectifs, les artistes du collectifs MACAQ obtiennent un nouveau local tandis que les militant.es de Jeudi Noir se voient octroyer des logements.

Le campement

Une deuxième phase de mobilisation à la rue de la Banque va être initiée à partir du mois d'octobre 2007. A la suite de la répression policière subie par les militant.es du DAL et des familles mal logées au cours de la journée internationale de lutte pour le droit au logement et à la ville du 3 octobre 2007, un regroupement va être organisé devant la permanence de l'association, située au rez-de-chaussée du bâtiment du 24 rue de la Banque alors encore occupé. Après de brefs échanges entre les personnes mobilisées, il est décidé d'organiser un campement sur le trottoir attenant à l'immeuble afin de revendiquer un logement pour chacune des 374 familles présentes étant alors sans-logis ou mal logées. Jusqu'alors, nombre d'entre elles vivaient à l'hôtel ou en hébergement en attendant qu'une solution pérenne leur soit apportée. Les

conditions de vie y sont insalubres et les esprits de l'époque restent marqués par l'incendie de l'hôtel de l'Opéra d'avril 2005 ayant fait 24 morts dont 11 enfants.



Le campement déployé au pied de l'immeuble réquisitionné. Crédits : Le Point.

L'articulation des deux modes d'action dans une perspective stratégique

Comme nous l'avons souligné précédemment, les deux modes d'actions que sont l'occupation et le campement se sont articulés dans une perspective stratégique: si l'on s'en tient aux paroles de différentes personnes s'étant mobilisées à l'époque.

«Le campement a servi à populariser la lutte de l'immeuble qui était une alliance entre des composantes diverses.»

B., militante du DAL

Par ailleurs, le campement apparaît comme un moyen permettant de rendre visible dans l'espace public, des réalités sociales et des luttes qui sont généralement passées sous silence. En se réappropriant la rue, les familles et les militant.es dévoilent les mécanismes propres aux systèmes de domination et d'exploitation invisibilisés derrière les murs des bâtiments. De manière concrète, corps et pratiques subalternes considérés comme étant indésirables

sont désormais mis en avant et s'imposent de fait dans l'ordre social.

«Le campement, c'est la manière de rendre visible une lutte comme celle du logement. C'est une lutte de territoire, tu ne lâches rien et tu rends visible la situation des familles et donc la crise du logement.»

A., militante du DAL

Les deux espaces de lutte que sont le campement et le bâtiment réquisitionné ont pu être articulés et mobilisés différemment, de manière stratégique, en fonction des temporalités et des rapports de force, permettant de mettre en place une pluralité de formes de résistance à la répression d'État. A ce titre, en tant qu'espace occupé par les militant.es et donc considéré comme étant sécurisé, l'immeuble sert de refuge aux familles lors des interventions violentes de la police nationale sur le campement. Les va-et-vient entre les deux espaces de luttes sont à la fois récurrents et indispensables au maintien et à la résistance.

Une lutte structurée par la répression d'État et les violences policières

La mobilisation sur le campement, qui s'étend du 3 octobre au 14 décembre 2007, sera structurée par la répression d'État et les violences policières. La visibilité acquise par le biais de l'appropriation de l'espace public expose les militant.es et les familles aux interventions systématiques des forces de l'ordre visant à démanteler le campement et les solidarités qui s'y établissent. Entre le 3 octobre et le 1^{er} novembre, les policiers, les Compagnies Républicaines de Sécurité (CRS) et les gendarmes interviennent à 5 reprises : démontage et réquisition des tentes, interpellations des militant.es, renvoi des familles dans les foyers et centres d'accueil du 18^e arrondissement, violences systématiques.

«C'était énorme, on aurait dit qu'ils avaient affaire à des criminels. C'était catastrophique. Les mamans dormaient dans les tentes et ils

sautaient sur les tentes. On avait l'impression qu'ils allaient attraper Ben Laden, ou pire encore.»

Déléguée des familles



L'intervention d'une brigade de CRS tentant de déloger une famille du campement. Crédits : AFP, Gérard Cerles.

Les forces de l'ordre mobilisent des techniques de maintien de l'ordre telles que la «nasse²⁵», importée des répertoires d'action britanniques, ayant pour but d'isoler une partie des personnes mobilisées du reste du groupe et de procéder à des interpellations massives, ce qui a pour conséquence de créer une tension durant plusieurs heures (*kettling* en anglais signifie «bouillonnement», faisant référence à une cocotte-minute sur le point d'exploser).

²⁵ En anglais, *kettling*, <https://lundi.am/Kettling>



Une des nasses mises en place au cours du campement. Crédits : Avenir Vivable, «Rue de la banque ». Crédits: Denis (<https://www.flickr.com/photos/tofz4u/357249024>)

A partir de la nuit du 1^{er} au 2 novembre, la répression policière va atteindre son paroxysme. Un siège policier se déploie par le biais d'une nasse permanente devant le bâtiment occupé. Les forces de l'ordre seront présentes de manière ininterrompue 15 jours et 14 nuits durant, «ce qui ne s'était pas vu depuis le siège de l'Ambassade d'Iran selon un haut responsable de la préfecture de Police» d'après Jean-Baptiste Eyraud, porte-parole du DAL.

Afin de saisir le risque que représentent ces populations et ces revendications dans la perpétuation et la stabilité de l'ordre social, légitimant ainsi l'intervention de la police en tant qu'institution ayant pour mission de fait de le maintenir, il est nécessaire de s'intéresser à l'histoire des luttes de l'immigration, portée par des populations non-

blanches, précaires et/ou sans papiers. En produisant une généalogie de l'ordre policier, nous pouvons penser cette institution dans son héritage vis à vis de l'entreprise esclavagiste et coloniale. Dès lors, les dispositifs (au sens foucauldien) mis en place par l'État par l'intermédiaire de sa police traduisent la restructuration de régimes de colonialité visant au contrôle d'une population opprimée et exploitée par le système capitaliste²⁶. Les revendications portées par ces personnes entrent ainsi en contradiction avec les intérêts des classes dominantes.

Il est également nécessaire de saisir la place occupée par l'État dans la mobilisation du campement. A la différence de la réquisition (ou la mairie de Paris faisait figure d'interlocutrice), les revendications sont cette fois ci adressées directement au ministère du Logement, incarné par la Ministre Christine Boutin. Dès lors, c'est tout l'appareil étatique qui fait face aux personnes mobilisées.

Ainsi, conscient du caractère subversif de la mobilisation, l'État met en place une stratégie répressive, par le biais de sa police, afin de briser la lutte. Les interpellations visent de manière précise les figures clés du mouvement: délégué.es, militant.es et personnes mal logées ou sans logis jouant un rôle particulièrement important sont ciblé.es par la violence et la répression.

«Pour essayer de casser le mouvement, ils ont visé les militants. Ça c'est clair et net. A un moment, on voit Jean-Baptiste d'un côté et tout le monde se lance à pourchasser que les militants. Mais ça a eu l'effet inverse sur les familles : au lieu de les décourager, ça les a au contraire révoltées et motivées.»

S., militant du DAL

La résistance à la répression est ainsi permise par les solidarités internes et externes s'étant construites dans la lutte, étant le fait de l'auto-organisation et des alliances tissées.

L'auto-organisation

Si dans les paragraphes précédents nous nous sommes intéressés aux alliances tissées entre différentes classes et champs de l'espace

²⁶ Rigouste, M. (2012). *La domination policière : Une violence industrielle*. La Fabrique éditions.

social, il nous semble primordial de réaffirmer le rôle central qu'ont joué les familles mal-logées ou sans logis dans les mobilisations rue de la banque, en particulier sur le campement. Cette lutte a été marquée par des formes d'auto-organisation et d'auto-défense populaires, par et pour ces familles précarisées, consacrant ainsi leur autonomie.

«Nous ne sommes pas manipulées par le DAL. Nous sommes des majeures vaccinées. Nous prenons nos décisions sans le DAL. Tant qu'il n'y a pas de logement, nous sommes là.»

Mère de famille mobilisée

Il est important de souligner le fait que ces luttes sont portées principalement par des mères de familles, travailleuses, non-blanches, pour la plupart sans papiers. Ces femmes, constituent un prolétariat «surexploité²⁷» par un État impérialiste qui ne daigne pas leur fournir un logement:

«C'est honteux pour la France. Nous travaillons pour la France, seules avec nos enfants, et nous ne cherchons qu'un logement. Avec ça, s'il faut que Madame Boutin nous envoie à chaque fois gendarmerie mobile et CRS pour nous disperser, elle se trompe. Nous sommes là, tant qu'il n'y a pas bail et clé, nous resterons ici.»

Mère de famille mobilisée

L'auto-organisation s'est matérialisée de manière concrète dans la distribution de tâches spécifiques au sein de la communauté, particulièrement en termes de ménage et de cuisine. Un roulement a été organisé afin de planifier les consultations médicales et les logements de l'immeuble restants ont été octroyés aux femmes enceintes. Les temps de repas collectifs occupent une place particulièrement importante dans la lutte, en tant que moments de convivialité et de partage.

²⁷ «Sexisme et racisme se cumulent pour eux avec l'exploitation de classe pour produire une situation de surexploitation. Le racisme et le sexisme au travail sont un outil de gestion de la force de travail, une modalité de gestion du rapport de classe. Ils s'ajoutent au racisme et au sexisme dans la vie sociale pour pourrir la vie

«Ca s'est installé, au fur et à mesure des jours, la routine s'est installée, chacun a pris place et savait ce qu'il devait faire. C'est comme une vie de communauté.»

Déléguée des familles

Le rôle central des «délégué.es» dans les luttes rue de la banque illustre parfaitement l'importance des mécanismes auto-organisationnels qui s'y développent. Ces personnes référentes sont désigné.es par et parmi les familles mobilisées. Elles et ils ont ainsi pour mission d'organiser des réunions en autonomie avec les seules familles (sans les militant.es) permettant de faire remonter les besoins de chacune et de chacun et de prendre des décisions collectives en ce qui concerne la suite de la lutte et la gestion des tracasseries quotidiens. Ces temps d'échanges en non-mixité permettent de concrétiser l'auto-organisation et l'autonomie des familles et par conséquent leur émancipation.

«L'auto-organisation c'est l'émancipation. Dans une lutte c'est essentiel. Dans la prise de parole, les propositions, la manière de lutter, l'égalité. Les gens sont transformés à la fin de la lutte : ils ont acquis une capacité d'émancipation, de lutte et de transmission.»

A., militante du DAL

L'auto-organisation est également essentielle à la construction de solidarités face à la répression. Ainsi, lors du siège policier mis en place durant 15 jours consécutifs:

«C'était dur, mais bon on tenait le coup quand même. On bavardait, on discutait toute la nuit. Ce qui nous a fait tenir le coup, c'est la convivialité. On était solidaires, toutes les familles qui étaient là.»

Mère de famille mobilisée

de centaines de milliers de travailleuses et de travailleurs racisé.es.», Saïd Bouamama: <https://blogs.mediapart.fr/ismael-el-hajri/blog/160120/racisme-et-discrimination-au-travail-agir-pour-ne-pas-subir>

Si les mères de familles sont en première ligne, les hommes et les enfants jouent également un rôle crucial dans les mobilisations. Les premiers, étant pour la plupart employés à des horaires ne leur permettant pas d'être présents sur le campement au cours de la journée, s'organisent pendant la nuit et se constituent en groupe d'auto-défense. Ils patrouillent alors autour du campement afin de prévenir la présence de policiers ou de militants fascistes/d'extrême droite.

L'expérience de lutte auto-organisée acquise par les familles est diffusée et transmise dans la durée. Ainsi, familles et délégué.es sont amené.es à se rendre dans d'autres espaces de mobilisation afin de partager leurs savoirs auprès de personnes qui, elles aussi, s'auto-organisent. La transmission des expériences et des savoirs peut ainsi se faire dans la langue des familles mobilisées, tout en s'inscrivant dans l'héritage et dans la continuité des luttes autonomes.

«Aujourd'hui au DAL on a encore des anciennes familles qui viennent et qui expliquent comment ça se passe. On fait venir d'anciens délégués ou alors des personnes qui ont l'expérience de la lutte. Ils viennent expliquer tout ça aux familles, notamment dans leur langue».

A., militante du DAL

Le soutien des personnalités publiques à la lutte

Enfin, il est nécessaire de souligner le rôle crucial qu'ont joué les personnalités publiques lors de la mobilisation du campement, à l'image de Josiane Balasko, Emmanuelle Béart, Carole Bouquet, Richard Bohringer, Romane Bohringer, Joey Star, Pierre Richard ou encore Enki Bilal. En apportant leur soutien explicite à la lutte, ces personnes issues principalement du champ artistique (acteur.ices, comédien.nes, chanteur.euses, écrivain.nes) ont permis d'élargir le champ du débat et de porter les revendications dans les sphères publiques et politiques.



*Carole Bouquet et Guy Bedos apportant leur soutien aux familles et aux militant.es.
Crédits : AFP, Mehdi Fedouach.*

Cette alliance établie entre les personnalités publiques et les personnes mobilisées s'inscrit dans la continuité de la jonction réalisée quelques mois plus tôt au sein du ministère de la crise du logement. La mobilisation qui s'est structurée autour du campement a permis de reconstituer les solidarités préalablement construites tout en les élargissant et en les diffusant en dehors du cercle clos des partis et des syndicats.

Par ailleurs, pour une grande partie des personnalités publiques mobilisées, le soutien apporté aux familles mal logées ou sans logis prolonge leur engagement initial dans les luttes des sans-papiers. A l'image de Josiane Balasko, Emmanuelle Béart ou Richard Bohringer, nombre d'entre elles avaient participé à des opérations de parrainage et de régularisation de sans-papiers, menées par l'association «Droits Devant!» à la fin des années 90.

Des personnalités politiques de gauche et d'extrême gauche, ainsi qu'une grande majorité des organisations syndicales, apportent également leur soutien à la lutte.

L'appui des élu.es locaux.ales aux mobilisations

Les élu.es locaux.ales ont également apporté leur soutien aux personnes mobilisées sur le campement. La mairie du 2^e arrondissement a appuyé politiquement et financièrement la mobilisation des collectifs et des familles, en leur fournissant par exemple des douches et du matériel. Les élu.es ont également fait le lien entre les commerçant.es du quartier, les riverain.es et les personnes mobilisées.

«On a convié les gens qui montaient au créneau à en discuter en mairie, avec les représentants associatifs, ce qui nous a valu des échanges durs, mais pas tant que ça.»

Annie Lahmer

Les solidarités internes et externes au campement ont permis aux familles de résister face à la répression et d'obtenir le 14 décembre 2007 un accord avec Christine Boutin, Ministre du logement, prévoyant le relogement de l'ensemble des 374 familles mobilisées.

Le 15 décembre 2008, soit un an jour pour jour après l'évacuation du premier campement, des militant.es du DAL se mobilisent à nouveau aux côtés des familles et mettent en place un second campement rue de la Banque afin de dénoncer le non-respect de l'accord par le ministère du Logement: à cette date, 210 des 374 familles concernées sont encore en attente de relogement. La mobilisation s'étend ainsi jusqu'au 23 mars 2009, lorsqu'un nouvel accord est trouvé avec le ministère du logement, prévoyant le relogement progressif de toutes les familles mobilisées par le biais d'objectifs quantifiés de manière mensuelle qui s'étalent jusqu'en 2010.

L'occupation du bâtiment prend fin le 24 octobre 2011, lorsque de nouveaux locaux sont attribués au DAL dans le 12^e arrondissement afin que les militant.es puissent y établir leur permanence.

La contribution des luttes aux politiques locales de logements sociaux

Les mobilisations rue de la Banque ont contribué à court, moyen et long terme à peser sur les politiques locales de logements sociaux.

²⁸ https://www.apur.org/dataviz/logement_social/index.html

Comme nous l'avons souligné précédemment, les campements et la réquisition ont abouti au relogement concret des habitant.es mobilisées mal logé.es ou sans logis. Par ailleurs, le bâtiment vide a pu être racheté par la mairie de Paris et transformé en logements sociaux, ce qui participe à l'extension du parc social dans un arrondissement qui en est grandement déficitaire. A titre indicatif, ces logements représentaient 4,8% des résidences principales du 2^e arrondissement en 2013 (628 logements sociaux) contre 2,9% en 2006 (382 logements sociaux)²⁸. Les mobilisations ont également contribué à alimenter un débat important sur le logement en général, sur la question de la réquisition citoyenne en particulier. A travers ces luttes, familles et militant.es ont pu ainsi peser, aux côtés d'autres mouvements et organisations, sur les négociations de la loi DALO de l'année 2007. Une des contributions importantes (mais trop souvent passée sous silence) des luttes rue de la Banque aux politiques de logements sociaux se matérialise par le dispositif «Louer Solidaire» mis en place par la ville de Paris à partir de janvier 2007. Sur le modèle des «baux solidaires» britanniques, ce dispositif permet de «mobiliser les propriétaires de logements privés pour confier leurs biens à des organismes spécialisés partenaires de la Ville, et permettre ainsi à des familles actuellement logées à l'hôtel d'accéder à un logement de qualité²⁹». Fier de son succès, le dispositif est généralisé à partir de novembre 2008 à l'ensemble du territoire français sous l'appellation de «Solibaill», garanti et sécurisé par l'État par l'intermédiaire du ministère du logement et de la Ville.

Enfin, à plus long terme, les mobilisations rue de la Banque ont permis de construire des références en matière de lutte pour les familles et les militant.es. La réquisition citoyenne ainsi que les campements ont permis de façonner des formes de politisation, des pratiques et des savoirs spécifiques qui se transmettent entre les groupes sociaux par un travail de mémoire. Des solidarités durables se sont ainsi établies, clés de voûte de mobilisations victorieuses étant en mesure de contester l'ordre social tout en proposant des alternatives politiques et sociales plausibles et souhaitables.

III. Conclusion

Face à l'offensive néolibérale qui fragilise le modèle du logement social français, les mouvements sociaux ne sont pas passifs mais

²⁹ <https://www.paris.fr/pages/louez-solidaire-142>

s'organisent. Les résistances populaires et les actions collectives sont effectivement à l'œuvre et ont une pesanteur sur les politiques urbaines locales en particulier et sur le monde social en général. A ce titre, les mobilisations rue de la banque méritent toute notre attention.

Nous avons cherché à identifier et à analyser les spécificités d'une lutte contextualisée ayant permis, dans un cadre socio-spacio-temporel précis, d'obtenir des avancées concrètes en matière de droit au logement et à la ville. La présente étude entend ainsi donner des clés de compréhension afin de penser, collectivement, en partant des luttes et dans leur seul intérêt, des stratégies spécifiques et contextuelles d'organisation et de mobilisation, en prenant appui sur une histoire et une mémoire des combats qui ont pu nous précéder. Ce travail de recherche n'entend pas fournir une «boîte à outils» méthodologique et stratégique aux mouvements sociaux, garantissant un succès certain aux luttes urbaines: il n'est pas question de produire des savoirs *ahistoriques*. La reproductibilité (ou non) des dynamiques et processus de lutte ne pourra être posée qu'au travers de la mise en pratique concrète et de l'expérimentation de formes organisationnelles portées par et pour les premier.es concerné.es.

Plusieurs pistes de réflexion peuvent cependant être avancées dans le contexte économique, politique et social actuel. La mise en relation des mouvements dans un cadre multiscalair (local, national, global) semble dessiner des perspectives et des potentialités inédites en matière de luttes en faveur du droit au logement et à la ville. Par ailleurs, la «crise de l'État nation» semble rabattre les cartes de l'échiquier politique et décisionnel, notamment en matière de politiques locales. Un des enjeux de la décennie qui s'ouvre devant nous pourrait ainsi consister en la construction de mouvements municipalistes solides à l'échelle locale, renforcés par leur mise en réseau réciproque. Il s'agit de poser à nouveau la question du pouvoir et du contre-pouvoir face à l'exacerbation des antagonismes sociaux afin d'envisager de nouvelles perspectives pour les mouvements et les luttes pour le droit au logement et à la ville.

Europe, Espagne: La lutte pour le droit au logement à Barcelone

David Hamou

Observatoire des Droits Économiques, sociaux et culturels (ODESC)

Introduction: Barcelone, un cas paradigmatique

De la crise à l'auto-organisation populaire

En Espagne, et plus particulièrement à Barcelone, la crise économique de 2007 s'est traduite par une augmentation des inégalités et de la pauvreté, du fait de la réduction de l'offre et de la qualité des emplois ainsi que du gel ou de la réduction des salaires. Ces dynamiques ont eu un impact très négatif sur l'accès à un logement convenable. Depuis que la bulle immobilière des années 1990 et 2000 a éclaté, plusieurs centaines de milliers de familles ont été expulsées de leur logement, et une part importante de la population a été exclue du droit au logement convenable. Près de dix ans plus tard, Barcelone subit toujours cette crise, avec des violations quotidiennes du droit au logement. A cette situation s'ajoute de nouvelles tensions sur le marché de la location : à Barcelone, les prix des loyers ont augmenté de plus de 40% en cinq ans. En 2018, près de 60 000 familles ont été expulsées, ce qui porte à plus de 650 000 le nombre total d'expulsions forcées depuis 2008. Si dans d'autres villes européennes le logement social peut représenter 15% ou 20% du parc de logement, ce chiffre n'est que de 1,5% à Barcelone, alors même que des millions de logements sont aujourd'hui vacants en Espagne.

Face à cette situation de crise du logement sont apparus de nouveaux mouvements sociaux et organisations sociales qui défendent le droit de l'homme à un logement convenable et la fonction sociale de la propriété. L'*Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* [Observatoire des Droits

Economiques, Sociaux et Culturels, Observatori DESC] voit le jour en 1998, avec l'objectif de promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels¹. L'Observatori DESC combine des activités d'incidence politique, la publication de rapports, l'organisation d'ateliers et de formations et le litige stratégique. Depuis plus de vingt ans, cette organisation de défense des droits de l'homme promeut le droit au logement et le droit à la ville en tant que droits fondamentaux.



Figure n°1 : Activistes de la PAH bloquant une expulsion

Source: <https://pahbarcelona.org>

En 2009 est créée la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca* [Plateforme des personnes affectées par le crédit hypothécaire, PAH], un mouvement social qui dénonce les lois hypothécaires injustes et lutte contre les expulsions et le surendettement des familles². Le mode d'organisation privilégié par la plateforme sont les assemblées, où se réunissent les citoyen.e.s affecté.e.s par la crise hypothécaire et des personnes solidaires à leur lutte. La PAH combine des campagnes de désobéissance civile - en empêchant physiquement les expulsions et en occupant des banques et des bâtiments publics - avec des

¹ <https://www.observatoridesc.org/>

² <https://pahbarcelona.org>

propositions législatives visant à garantir le droit au logement aux niveaux national, régional et municipal.

L'Observatori DESC, la PAH, ainsi que d'autres mouvements sociaux comme les associations de voisin.e.s ou les syndicats de locataires et locatrices, sont devenus de véritables contrepouvoirs populaires, capables d'avoir un impact réel sur les politiques publiques au niveau local. Les citoyen.n.e.s organisé.e.s ont ainsi su avoir un réel protagonisme dans l'élaboration de politiques publiques qui garantissent le droit au logement. C'est ce que démontrent diverses mobilisations citoyennes victorieuses, comme celle ayant mené à l'adoption de la Loi 24/2015 [Ley 24/2015] qui permet d'éviter les expulsions forcées de familles vulnérables, ou la mesure du 30% qui augmente le parc de logement social à Barcelone. Il ne s'agit pas seulement d'influencer l'agenda public local, mais également d'élaborer directement des textes législatifs au sein de ces institutions non-étatiques.

Le pari municipaliste pour le droit au logement : grandeur et misère de la municipalité

Si ces initiatives citoyennes sont indispensables, la promotion du droit au logement et l'intégration des droits de l'homme dans les politiques publiques impliquent également de transformer les institutions locales elles-mêmes. C'était toute l'ambition du municipalisme, qui est arrivé au pouvoir à Barcelone en 2015. Après la crise et le mouvement du 15M³, de nouvelles plateformes citoyennes ont émergé, avec l'objectif de revitaliser la démocratie et de mettre les institutions publiques au service de la majorité. A Barcelone, l'ancienne porte-parole de la PAH Ada Colau a conduit un processus de « confluence » entre différents mouvements sociaux, partis politiques et citoyen.n.e.s participant à titre individuel à cette candidature. La plateforme *Barcelona en Comú* [Barcelonne en Commun, BEC] a créé la surprise en gagnant les élections municipales de 2015, et Ada Colau est devenue la première mairesse de Barcelone, avec un programme centré sur la défense du droit à un logement convenable.

³ « 15M » fait référence au 15 mai 2011, date de départ du mouvement dit des « Indignés », au cours duquel des milliers de citoyen.n.e.s espagnols ont occupé les places principales des grandes villes du pays durant plusieurs semaines.

Le nouveau gouvernement issu de ces élections a fortement mis sur la défense des droits de l'homme, en revendiquant Barcelone comme une « ville de droits ». En ce qui concerne le droit à un logement convenable, la mairie de Barcelone a mis en œuvre des politiques innovantes, en dédiant un budget nettement supérieur à celui des gouvernements locaux antérieurs à la démocratisation de l'accès au logement. Le nouveau service du *Servei d'Intervenció en la Pèrdua d'Habitatge i Ocupació* [Service d'Intervention en Situation de Perte de Logement et de Squat, SIPHO] accompagne les familles vulnérables en risque d'expulsion et assure une médiation avec les propriétaires afin de trouver une solution pour ces familles. D'autres mesures, comme par exemple l'exercice du droit de préemption urbain ou la construction de logements sociaux, visent à surmonter la quasi-absence historique de parc de logement social de la ville. Enfin, la mise en œuvre de cessions d'usage a permis de développer l'habitat participatif.

Après quatre ans de gouvernement municipaliste, il faut pourtant reconnaître que, malgré ces efforts, Barcelone connaît toujours une situation de crise du logement. Les expulsions forcées continuent et les loyers ont explosé, ce qui exclut une part considérable de la population de l'accès à un logement digne par le marché. Les périphéries de Barcelone ne sont pas non plus épargnées, et à quelques exceptions près, l'augmentation des loyers est générale. Plusieurs facteurs limitent la capacité d'action des gouvernements locaux. La répartition des compétences entre les différentes institutions publiques est défavorable aux municipalités, qui n'ont que très peu de compétences en matière de logement. Par exemple, des décisions aussi nécessaires que l'encadrement des loyers ne peuvent pas être prise à l'échelle de la municipalité. Au-delà du problème de l'échelle, les inerties propres aux administrations publiques ont parfois pu freiner la mise en œuvre de politiques radicalement transformatrices, qui auraient pu mettre en péril des intérêts privés établis de longue date. Le « pari municipaliste⁴ » a également déçu,

⁴ Observatori metropolitano, 2014, *La apuesta municipalista: la democracia empieza por lo cercano* [Le pari municipaliste: la démocratie de la proximité], Traficantes de Sueños.

et de nouveaux mouvements sociaux critiques du gouvernement d'Ada Colau sont apparus⁵.

En tout état de cause, l'arrivée au pouvoir à Barcelone d'une plateforme citoyenne issue de la société civile a profondément reconfiguré les relations entre les mouvements sociaux et le gouvernement local. De nouveaux conflits ont émergé, mais également de nouvelles synergies, qui s'articulent particulièrement autour de politiques de promotion du droit à la ville. Pour éviter les risques majeurs de la cooptation ou de la démobilisation, les mouvements sociaux se sont efforcés d'inventer de nouvelles formes de collaboration entre société civile et institutions locales, afin de surmonter l'inertie de la politique municipale.

Ce chapitre a pour objectif de déterminer les stratégies mises en place par les mouvements sociaux et les organisations locales pour défendre le droit à un logement convenable à Barcelone, ainsi que d'analyser leur relation avec le gouvernement municipal. Il s'agit de se pencher plus particulièrement sur les cas de la PAH, de l'Observatori DESC et d'autres mouvements sociaux, en analysant leur lutte pour promouvoir le droit de l'homme à un logement convenable et le droit à la ville. Si Barcelone est aujourd'hui devenu un cas paradigmatique de cette lutte pour le droit au logement, c'est bien parce que les organisations sociales de cette ville sont devenues de véritables contre-pouvoirs capables de proposer des lois et de changer les règles du jeu. Ces organisations ont ainsi démontré que le droit au logement est inséparable du droit à « habiter » les villes, du droit à la ville compris comme le droit collectif à participer à la vie sociale urbaine et à modifier les normes qui la régissent⁶.

Note méthodologique

Le présent chapitre se fonde sur un matériel ethnographique qui combine observation participante des mouvements sociaux évoqués et entretiens en profondeur avec des membres de ces organisations et de la mairie de Barcelone. Une vingtaine d'entretiens ont été menés avec des activistes de la PAH, de l'Observatori DESC et d'autres mouvements sociaux défendant le droit au logement à Barcelone, avec des membres du gouvernement municipaliste de Barcelone en Commun qui proviennent de ces mouvements, ainsi qu'avec des

fonctionnaires municipaux des services de logement. Il s'agit d'entretiens semi-directifs, d'une durée moyenne d'une heure.

Au-delà de ce matériel ethnographique, une analyse de la littérature existante et de nombreux documents des organisations sociales et des gouvernements locaux étudiés a également été menée. Les textes législatifs et les chartes internationales de droits ont fait l'objet d'une analyse, ainsi que les rapports de l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales comme Cités et Gouvernements Locaux Unis (UCLG). Les rapports de la PAH, de l'Observatori DESC et d'autres organisations sociales, ainsi que leurs propositions de réformes législatives et de politiques publiques, ont également été étudiés. Enfin, certains articles de presse et textes académiques concernant la lutte pour le droit au logement ont également constitué des sources documentaires.

I. Le droit au logement et à la ville : de l'international au local

Depuis la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme en 1948 jusqu'à la Charte-Agenda Mondiale des Droits Humains dans la Ville de 2011, le droit à un logement convenable est reconnu comme droit de l'homme par de nombreux pactes et chartes internationaux. En Espagne, le droit à un logement convenable et la fonction sociale de la propriété sont reconnus par plusieurs articles de la Constitution. Malgré cette reconnaissance internationale et nationale, le droit à un logement convenable n'est toujours pas devenue une réalité en Espagne, et des millions de citoyen.n.e.s subissent le non-respect de ce droit fondamental, comme le démontrent les expulsions forcées quotidiennes.

En dépit de ce contexte, garantir la fonction sociale de la propriété et lutter contre les violations du droit de l'homme à un logement convenable ne sont pas toujours les priorités des politiques publiques. Si les gouvernements nationaux sont les institutions publiques qui ont le plus de compétences et de ressources budgétaires allouées au logement, les gouvernements locaux sont également appelés à jouer un rôle toujours plus important pour rendre effectif le droit au logement reconnu par le droit international.

⁵ Voir paragraphe IV. 1 de ce même chapitre

⁶ Lefebvre, H., 1973, *Le droit à la ville : 1*. Paris: Ed. Anthropos.

Si les villes et les municipalités ont acquis une dimension centrale dans la défense des droits de l'homme, c'est avant tout parce qu'il s'agit de l'échelon administratif et politique le plus proche des citoyens.e.s, et donc le lieu où ceux et celles-ci peuvent s'impliquer activement dans les politiques publiques. Au cours des dernières années, les mouvements sociaux qui défendent le droit au logement et le droit à la ville à Barcelone ont proposé des changements législatifs afin de surmonter la crise du logement et garantir l'accès des plus vulnérables au logement. Les organisations sociales jouent ainsi un rôle clef dans le processus d'intégration dans le cadre juridique local des droits de l'homme reconnus par les traités internationaux.

Le cadre international

o Organisation des Nations Unies et pactes internationaux

Signé en 1966 et entré en vigueur en 1976, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) est un traité international multilatéral qui a pour objectif de reconnaître et garantir les droits économiques, sociaux et culturels (DESC), y compris le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à la santé ou le droit à l'éducation. Les États signataires s'engagent à établir des mécanismes qui protègent et garantissent ces droits.

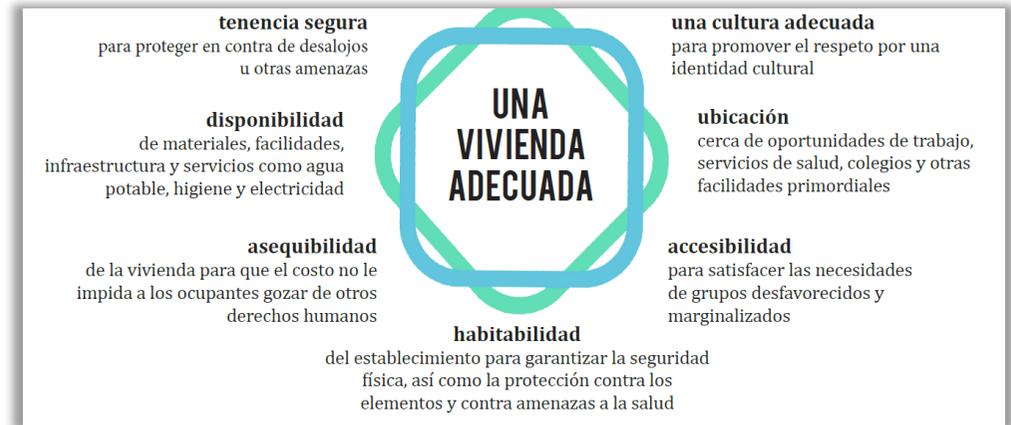


Figure n°2 : PIDESC et 6 composantes du droit à un logement convenable.

Source : Organisation des Nations Unies ⁷

L'article 11 du PIDESC reconnaît le droit à un logement convenable : « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris la nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence⁸ ». L'observation générale (OG) n°4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels développe les composantes du droit à un logement convenable, en reconnaissant que « Le droit de l'homme à un logement suffisant, qui découle ainsi du droit à un niveau de vie suffisant, est d'une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels⁹ ». Les différents aspects du droit à un logement convenable distingués par cette OG sont les suivants : sécurité légale de l'occupation ; existence de services, matériaux, équipements et infrastructures ; capacité de paiement ; habitabilité ; facilité d'accès ; emplacement ; et respect du milieu culturel (Voir figure n°2).

⁷ Rapport « Mise en œuvre du droit au logement : un guide pour les gouvernements locaux et la société civile », disponible sur https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/GuideSubnationalReport_FR.pdf

⁸ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, disponible sur <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

⁹ Observations générales du Comité pour les droits économiques, sociaux et culturels, disponible sur : [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos hum Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html)

o Le Nouvel Agenda Urbain

Le Nouvel Agenda Urbain, adopté lors de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) qui a eu lieu à Quito en 2016, promeut également le droit au logement et le droit à la ville en tant que droits fondamentaux. La NAU reconnaît que le droit à un logement convenable est fondamental pour garantir un niveau de vie adéquat pour toutes et tous. Pour garantir ce droit, il est nécessaire de « prévenir la ségrégation ainsi que les expulsions et les déplacements forcés arbitraires » et de garantir à toutes et tous l'accès à des logements « convenables, d'un coût abordable, accessibles, économiques, sûrs, résilients, bien connectés et bien situés ¹⁰ ».

Cependant, la NAU n'établit aucun mécanisme juridique contraignant les États membres à garantir effectivement ces droits, ni aucun outil concret pour mettre en œuvre et assurer un suivi de ce nouvel agenda urbain¹¹.

Cadre juridique national

En plus d'être signataire du PIDESC, l'État espagnol reconnaît également le droit à un logement convenable dans sa propre Constitution, dont l'article 47 impose aux pouvoirs publics de rendre ce droit effectif.

Artículo 47

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

¹⁰ Habitat III, Nouvel Agenda Urbain, disponible sur : <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-French.pdf>

¹¹ Pour une discussion sur les « pertes et profits du processus Habitat III » en comparaison avec les antérieures Conférences Habitat, voir le rapport « La Coalition Internationale de l'Habitat et les Conférences Habitat 1976 – 1996 », disponible sur

« Tous les Espagnols ont le droit de disposer d'un logement digne et approprié. Les pouvoirs publics contribueront à créer les conditions nécessaires et établiront les normes adéquates pour rendre effectif ce droit, en réglementant l'utilisation du sol conformément à l'intérêt général pour empêcher la spéculation. La communauté bénéficiera des plus-values qui procéderont des mesures en matière d'urbanisme adoptées par les organes publics »

L'article 33 de la Constitution reconnaît quant à lui le droit à la propriété privée, mais reconnaît également que ce droit est limité par la fonction sociale de la propriété.

Cadre juridique regional

En Espagne, la compétence dans le domaine du logement revient aux Communautés Autonomes (régions), comme le précise l'*Estatuto de Autonomía de Cataluña* [Statut d'autonomie de la Catalogne] dans le cas de la Catalogne. L'article 26 de ce statut précise ainsi que « Les personnes ne disposant pas des ressources suffisantes ont le droit d'accéder à un logement digne, les pouvoirs publics devant mettre en place par loi un système de mesures garantissant ce droit, selon les conditions déterminées par la loi ».

Conformément à cette répartition des compétences, le Parlement de Catalogne a adopté en 2007 la *Ley 18/2007 de 28 de diciembre por el Derecho a la Vivienda (LDHC)* [Loi 18/2007 du 28 décembre pour le Droit au Logement]. Cette loi reste encore aujourd'hui une référence, puisqu'il s'agit de la première qui a réglementé intégralement le secteur du logement. La *Ley 18/2007* permet aux citoyens.e.s de dénoncer devant les tribunaux le non-respect de la législation en vigueur, et détermine également le cadre des politiques de logement, l'augmentation du parc de logement social et de la construction publique de logements. Néanmoins, de nombreuses modifications de cette loi ont ultérieurement limité son effet transformateur, et la *Ley 18/2007* reste sous-utilisée¹².

<https://www.hic-net.org/habitat-international-coalition-and-the-habitat-conferences-1976-2016/>

¹² Pour un bilan de la *Ley 18/2007* dix ans après son adoption, voir la publication éditée par l'Observatori DESC : *La ley del derecho a la vivienda de Catalunya: diez años de vigencia. Balance y futuro [La loi pour le droit au logement de Catalogne : dix ans en vigueur. Bilan et avenir]*, 2018.

Cadre juridique local

Si le logement demeure à titre principal une compétence de l'Etat et des régions, les politiques municipales ont de réelles conséquences sur le droit à un logement convenable. Dans leur rapport sur la crise du logement de 2013, l'Observatori DESC et la PAH récapitulent les compétences des collectivités locales :

- « Les administrations locales sont responsables de la planification urbaine et de la gestion du foncier destiné à l'urbanisation, et en particulier de la gestion du foncier destiné au logement social
- Les entités locales sont compétentes pour la gestion et l'administration de leur parc public de logement et de leur parc foncier, et pour construire des logements sociaux à travers l'établissement d'éventuelles conventions avec différentes institutions ou entreprises publiques.
- Les municipalités sont également habilitées à compléter les politiques du logement mises en œuvre par d'autres administrations publiques¹³ ».

En outre, les collectivités locales sont également compétentes en matière de services sociaux, d'accès aux soins de santé ou de défense des consommateurs, autant de services qui ont un impact indirect sur le droit au logement¹⁴.

Malgré l'existence d'un cadre juridique international, national, régional et local qui reconnaît le droit de l'homme à un logement convenable, la réalité démontre que nombreuses violations du droit au logement se produisent au quotidien, et que l'Espagne vit toujours une crise du logement devenue chronique. A cet égard, les expulsions forcées constituent la violation la plus évidente du droit à un logement

¹³ PAH y Observatori DESC, 2013, *Emergencia habitacional en el Estado Español [Crise du logement en Espagne]*,

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ En octobre 2019, le comité DESC de l'ONU a de nouveau condamné l'Espagne pour avoir violé le droit à un logement convenable lors d'une expulsion forcée : <https://news.un.org/es/story/2019/10/1464611>

¹⁶ Chiffres du *Concejo General del Poder Judicial* [Conseil Général du Pouvoir Judiciaire, CGPJ]. Voir la figure n°3 qui présente les chiffres du CGPJ actualisés au second semestre 2019.

adéquat, et l'ONU a déjà condamné l'Etat Espagnol a plusieurs reprises à ce sujet¹⁵.

II. De la crise financière à la crise du logement

En Espagne, plus de 750 000 saisies hypothécaires ont été lancées, et plus de 650 000 familles ont été expulsées de leur logement. Au cours du premier semestre de 2019, on compte 172 expulsions par jour, ce qui représente une expulsion toute les huit minutes¹⁶. Une décennie après la crise immobilière, les expulsions se poursuivent et la crise du logement est une constante. Cette situation implique de graves violations des droits fondamentaux, à la fois du droit de l'homme à un logement convenable comme d'autres droits qui lui sont liés, comme par exemple le droit à la santé.

C'est l'existence d'un modèle immobilier spéculatif et de pratiques très risquées du secteur bancaire visant à alimenter cette bulle qui sont à l'origine de cette situation. Alors que la crise hypothécaire n'est toujours pas résolue, les citoyen.n.e.s font aujourd'hui face à une nouvelle bulle de l'immobilier locatif, en lien avec une nouvelle vague de financiarisation du logement.

Aux racines de la crise : le modèle urbanistique spéculatif espagnol et la bulle immobilière

En Espagne, l'expansion massive du secteur de la construction a provoqué une bulle immobilière sans précédent. Ainsi, entre 1997 et 2007, plus 6,6 millions de logements ont été construits en Espagne, soit la même quantité que le total des logements construits en France, en Allemagne et en Italie sur la même période¹⁷. Ce « tsunami d'urbanisation¹⁸ » a été au fondement d'un modèle de croissance urbanistique totalement déconnecté des nécessités de la population, qui s'est matérialisé par des « paysages dévastés¹⁹ ».

¹⁷ Il est nécessaire de préciser qu'un nombre important de ces logements étaient des résidences secondaires, localisées dans des zones périurbaines ou dans des zones touristiques.

¹⁸ Fernández Durán, Ramón, 2006, *El Tsunami urbanizador español y mundial: sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria [Le tsunami d'urbanisation : sur ses causes et ses répercussions dévastatrices et sur la nécessité de se préparer au prévisible éclatement de la bulle immobilière]*. Barcelona: Virus.

¹⁹ Observatorio Metropolitano (Madrid), 2013, *Paisajes devastados: después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis [Paysages dévastés : après le*

Dans le contexte plus spécifique de Barcelone, la formation d'une bulle immobilière est inséparable d'un modèle urbanistique néolibéral, qui a profondément transformé la ville depuis les années 1980. A partir des Jeux Olympiques de 1992, Barcelone est devenue une ville globale insérée dans une compétition internationale pour attirer les flux de capitaux. C'est pour répondre à cette nécessité que voit le jour le fameux « *Modelo Barcelona* » [Modèle Barcelone], fondé sur une « une réappropriation capitaliste de la ville, une dynamique dont les éléments fondamentaux et récurrents – dans ce cas comme dans le cas de nombreuses villes - sont la conversion de l'espace urbain en parc à thème, la gentrification des centres historiques [...], la tertiarisation – qui implique la reconversion de quartiers industriels entiers -, la dispersion d'une misère croissante qu'on ne peut plus cacher, le contrôle d'un espace public toujours moins public²⁰».

Cette situation particulière de boom spéculatif dans la construction et l'urbanisation a été soutenue et alimentée par le secteur bancaire. En effet, les banques espagnoles ont largement facilité l'accès des classes moyennes et populaires à des crédits hypothécaires très risqués. L'endettement de la rente disponible des ménages a ainsi bondi de 55% à 130% entre 1997 et 2007²¹. Les clauses abusives de ces crédits hypothécaires, comme les taux d'intérêt variables, les clauses planchers ou l'absence de dation en paiement²², seront plus tard dénoncés par les mouvements sociaux comme étant les rouages d'une « escroquerie » à grande échelle. Le slogan de la PAH « Ce n'est pas une crise, c'est une escroquerie », qui sera récupéré par le 15M, avait ainsi pour objectif de dénoncer le rôle du secteur bancaire dans la crise du logement et la financiarisation de l'habitat.

L'éclatement de la bulle immobilière et ses conséquences sociales

En 2008, avec l'éclatement de cette bulle spéculative immobilière, la chute des prix, et l'explosion du chômage, de nombreuses familles se retrouvent sans ressource et ne peuvent plus faire face aux mensualités de ces crédits à risque. Les conséquences sociales de

cycle immobilier : impacts régionaux et urbains de la crise]. Madrid: Traficantes de Sueños.

²⁰ Delgado Ruiz, Manuel, 2017, *La ciudad mentirosa: fraude y miseria del "modelo Barcelona"* [La ville mensongère : fraude et misère du "Modèle Barcelone"]. Madrid: Catarata, p.267

²¹ Colau, A., & Alemany, A., 2013, *Vidas hipotecadas: De la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda* [Vies hypothéquées : de la bulle immobilière au droit au logement], Barcelona: Angle Editorial, p. 53

cette crise sont désastreuses : expulsions massives des familles par les banques, surendettement et spirale de la pauvreté. Entre 2008 et 2012, on dénombre plus de 415 000 saisies hypothécaires et près de 240 000 expulsions forcées. Depuis 2007, ce sont en total plus de 650 000 familles qui ont été expulsées de leur logement. Alors que le pays plongeait dans une crise du logement généralisée, et que des centaines de millions d'euros publics étaient données aux banques sans contreparties, les pouvoirs publics maintenaient une attitude passive et alimentaient la culpabilisation des citoyen.n.e.s : ils auraient vécu « au-dessus de leurs moyens ».

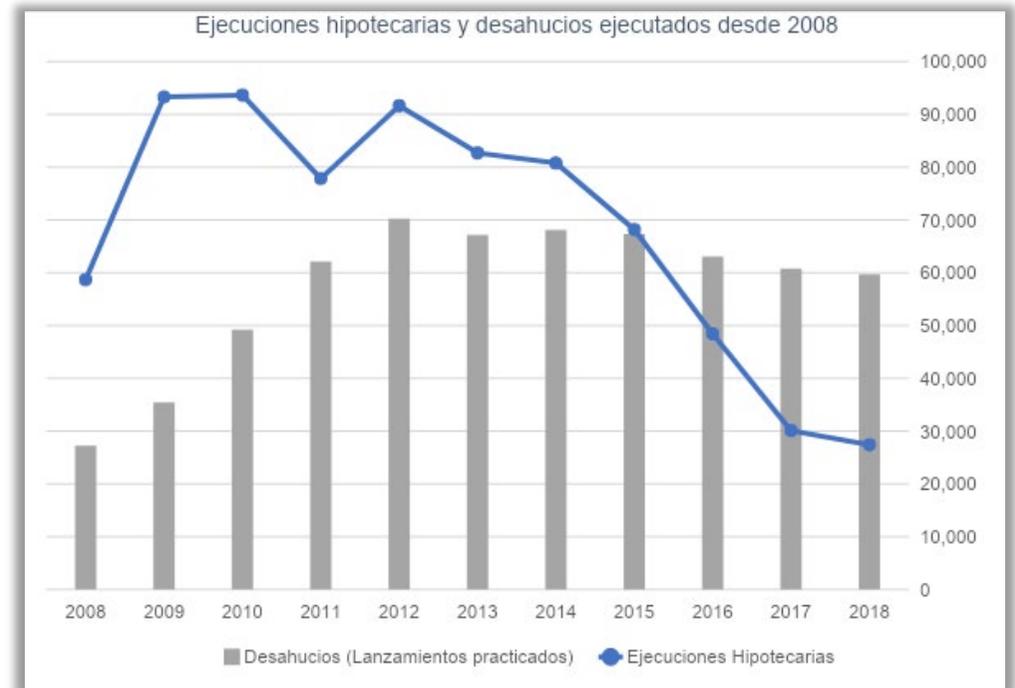


Figure 2: Évolution des expulsions forcées en Espagne depuis 2008

Source : Elaboré par l'auteur, à partir des chiffres du CGPJ

²² Le taux plancher est un taux minimum en dessous duquel le taux d'intérêt du crédit hypothécaire ne peut pas descendre. Une chute de prix ne sera donc pas proportionnellement répercutée sur le taux d'intérêt, ce qui revient en pratique à transférer le risque sur le détenteur du crédit. L'absence de dation en paiement implique que même après la saisie de leur logement, les familles ne pouvant plus faire face à leur crédit restent endettées. Cette clause des contrats hypothécaires en Espagne a provoqué un processus de surendettement massif des citoyen.n.e.s.

Nouveaux défis : la précarisation de la location et les squats précaires

Alors que les citoyen.n.e.s espagnol.e.s souffrent encore aujourd'hui des conséquences de la crise hypothécaire (voir figure n°3), ils doivent également faire face à de nouveaux défis et de nouvelles menaces pour le droit au logement. La précarisation des conditions de location est devenue le nouveau visage de la crise du logement. Ainsi, on considère que près de 85 % des expulsions qui ont lieu à Barcelone sont dues à des impossibilités de payer le loyer (voir figure n°4). Si traditionnellement l'Espagne compte un haut pourcentage de propriétaires, l'accès à la propriété s'est aujourd'hui restreint pour une partie de la population, et Barcelone compte environ 30 % de locataires. Ces dernières années, nous avons assisté à une explosion du prix de loyers dans la ville. Le prix moyen du loyer a doublé en 15 ans, et a dépassé à partir de 2017 son taux record de 2007, année précédant l'éclatement de la bulle immobilière. Au cours des cinq dernières années, le prix des loyers a augmenté de 40% (voir figure n°4). Au cours du troisième trimestre de 2019, le prix moyen des nouveaux contrats de location a pour la première fois dépassé le chiffre alarmant de 1000 €²³.

A Barcelone, les lois ne protègent que très peu les locataires, alors que la massification touristique, la gentrification et de nouvelles formes de spéculation réduisent encore la quantité de logements disponibles sur le marché.

En effet, en Espagne les lois restent très peu protectrices en matière de location. Il s'agit d'un marché totalement dérégulé, et il n'existe aucun mécanisme de régulation des prix. Une réforme de la *Ley de Arrendamientos Urbanos* [Loi sur les loyers urbains, LAU] a certes étendu en 2019 la durée des contrats locatifs de 3 à 5 ans, revenant ainsi sur une réforme antérieure de 2013. Mais l'absence d'encadrement des loyers ou certaines clauses abusives des contrats de location persistent. A Barcelone, cette précarité juridique est renforcée par des processus qui conduisent au déplacement forcé des populations les plus vulnérables hors des quartiers centraux. L'attractivité de la capitale catalane a provoqué une massification

²³ Voir le dernier rapport de la Généralité de Catalogne, élaboré à partir des chiffres de l'*Institut Català del Sòl* [Institut Catalan du Sol, INCASÒL]: http://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques_publicacions/indicadors_estadistiques/estadistiques_de_construccio_i_mercat_immobiliari/mercat_de_lloguer/llogue_rs-barcelona-per-districtes-i-barris/

touristique et un renouvellement des pratiques spéculatives. En 2018, plus de 15,8 millions de touristes ont visité Barcelone, qui compte 1,6 millions d'habitants²⁴. La prolifération incontrôlée des hôtels, des pensions, et des appartements en location touristique, alimentée par les plateformes de la soi-disant économie « collaborative », comme AirBnb et Booking, provoque une hausse des loyers et restreint l'accès de la population locale au logement

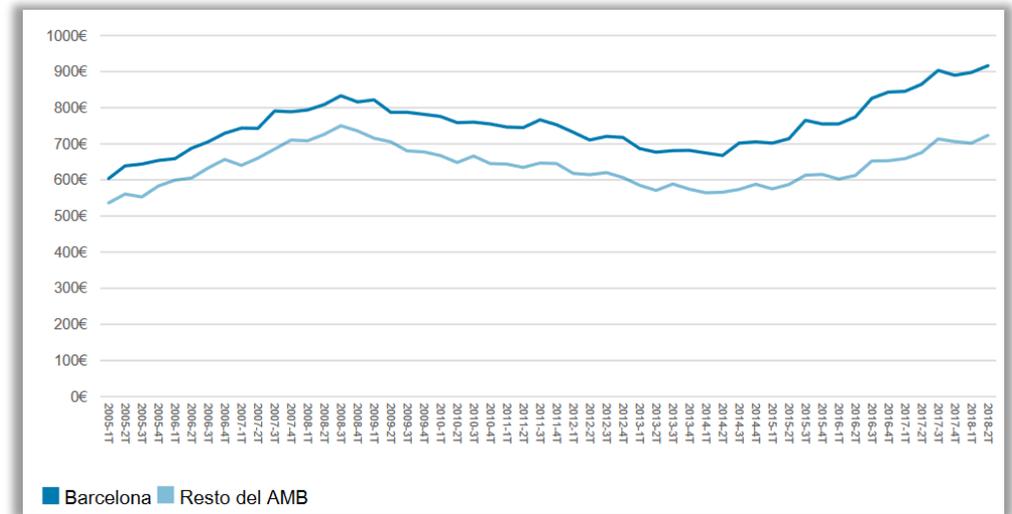


Figure 4: évolution trimestrielle du prix moyen des loyers à Barcelone et dans son aire métropolitaine. Source : Observatori Metropolità de l'Habitatge [Observatoire Métropolitain du Logement]

Enfin, les entités financières spéculatives se sont adaptées à cette nouvelle situation, et leur investissement déclenche une nouvelle bulle immobilière sur le marché de la location. La Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le logement convenable a ainsi dénoncé les pratiques de plusieurs « fonds vautours » transnationaux, qui rachètent des appartements et expulsent leurs occupants afin de les transformer en résidences touristiques ou en appartements de luxe²⁵. Ces pratiques ont conduit à un processus sans précédent de financiarisation du

²⁴ <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20190318/461083674799/turismo-turistas-barcelona.html>

²⁵ Voir, en particulier, la campagne *The Shift*, de la Rapporteuse Spéciale sur le Logement Convenable : <http://www.unhousingrapp.org/the-shift>

logement : le logement n'est plus seulement considéré comme une marchandise, mais comme un véritable actif financier²⁶.

III. La réponse de la société civile organisée

Face à cette profonde injustice sociale, les citoyen.n.e.s ont su inventer de nouvelles formes d'activisme et ont créé de mouvements sociaux défendant le droit au logement. Cette lutte s'est principalement structurée autour de deux moyens d'action : les actions directes de désobéissance civile et les propositions de réformes législatives. Il existe alors une forme de complémentarité entre d'un côté l'auto-organisation et l'autogestion des citoyen.n.e.s et de l'autre l'interpellation des administrations publiques, et plus particulièrement des administrations locales, pour que celles-ci intègrent une perspective de droits de l'homme dans les politiques publiques de logement.

Par la voie de l'auto-organisation populaire, la PAH a démontré avoir une capacité de réaction égale ou supérieure à celles des administrations publiques : le mouvement social a empêché des milliers d'expulsions forcées, a obtenu des milliers de dations en paiement et de loyers en logements sociaux, et a relogé des milliers de familles dans des appartements squattés. Le modèle d'organisation de la PAH, qui repose sur des assemblées d'assistance juridique collective [*asesoramiento colectivo*], rompt avec la logique paternaliste et assistancialiste de certaines ONG traditionnelles. Les victimes de la crise du logement sont transformées en activistes, par un processus d'*empowerment*, de capacitation collective et individuelle²⁷. Si les militant.e.s de la PAH désobéissent à des lois qu'ils considèrent « injustes », ils ont également élaboré des propositions législatives. Les Initiatives Législatives Populaires (ILP) et les motions

proposées par la PAH ont démontré que le mouvement social a acquis la légitimité de changer les lois.

L'apparition de nouveaux mouvements sociaux de droit au logement

Depuis la grande grève des loyers de 1931 du *Comité de Defensa Económica* [Comité de Défense Économique]²⁸, en passant par le « baraquisme » et l'auto-construction des *poblados dirigidos* à Madrid dans les années 1950²⁹, jusqu'à l'expansion du mouvement *okupa* [squat] dans les années 1990, la question du logement a toujours été au cœur du processus de mobilisation sociale en Espagne. Après l'éclatement de la bulle immobilière et la généralisation de la crise du logement qui s'en est suivi, de nouveaux mouvements sociaux sont apparus, revendiquant le droit au logement convenable.

En 1998, quelques années avant l'apparition de cette nouvelle vague de mouvements sociaux, est né le centre de droits de l'homme *Observatori de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* [Observatoire des Droits Économiques, Sociaux et Culturels, ODESC]. Cinquante ans après la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, cette plateforme réunissant des entités et des personnes à titre individuel a vu le jour dans le but de promouvoir les droits sociaux, – comme le droit à l'éducation, le droit au travail, le droit à la santé, le droit au logement ou le droit à un environnement sain –, en tant que droits fondamentaux, au même titre que les droits civils et politiques. Pour promouvoir cette vision intégrale des droits de l'homme, l'Observatoire DESC combine des activités d'incidence politique, de recherche et de formation, d'organisation de cours et de conférences et de litige stratégique. Durant plus de vingt ans, l'ODESC a apporté un appui juridique aux mouvements sociaux, en jouant un rôle clef dans l'articulation entre contestation contre

²⁶ Voir Rolnik, Raquel, 2018, *La guerra de los lugares: la colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas* [La guerre des lieux : la colonisation de la terre et du logement à l'ère des finances]. Barcelona: Editorial Descontrol. Voir également le rapport de l'actuelle Rapporteuse Spéciale sur le Logement Convenable au sujet de la financiarisation du logement :

https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/34/51

²⁷ Colau, A., & Alemany, A., *Vidas hipotecadas: De la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda*, op. cit.

²⁸ Aisa Pàmpol, Manel, 2014, *La huelga de alquileres y el Comité de Defensa Económica: Barcelona, abril-diciembre de 1931, Sindicato de la Construcción de CNT*

[La grève des loyers et le Comité de Défense Économique : Barcelone, avril-décembre 1931, *Sindicat de la Construcción de la CNT*. Barcelona: Associació Cultural el Raval "El Lokal". Voir également Ealham, Chris. 2005. *La lucha por Barcelona: clase, cultura y conflicto, 1898-1937* [La lutte pour Barcelone : classe, culture et conflit, 1898-1937] Madrid: Alianza Editorial.

²⁹ Quartiers de Madrid où de nombreux « baraques » sont auto-construites dans les années 1950, en grande partie par les immigrés ruraux, sous la tutelle de la Mairie de Madrid.

l'injuste sociale et propositions pour rendre effectif le droit à un logement convenable.



Figure 6: "No vas a tener una casa en la puta vida." [« Tu n'auras jamais de maison dans cette putain de vie. »], première campagne médiatique du collectif V de Vivienda, prédécesseur de la PAH, 2006

Le 22 février 2009, l'ODESC, en collaboration avec d'autres entités sociales et collectifs comme V de Vivienda (voir figure n°6), convoque une réunion à la Casa de la Solidaridad [Maison de la Solidarité] à Barcelone. C'est la naissance de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca [Plateforme des personnes affectées par le crédit hypothécaire, PAH], un nouveau mouvement social dont le but est de faire face à la crise hypothécaire et au surendettement des familles. Depuis, la PAH s'est largement diffusé dans tout le pays : on compte aujourd'hui plus de 250 plateformes locales. Il s'agit d'un mouvement citoyen non partisan d'auto-organisation de personnes affectées par la crise hypothécaire et de personnes solidaires, qui

dénonce des lois injustes et lutte activement contre les expulsions et le surendettement des familles. L'histoire de la PAH s'inscrit dans un ensemble de mobilisations sociales qui ont suivies la crise. En 2011, la PAH est une des entités qui convoquent le mouvement des « Indignés » du 15M, et l'occupation des places dans les villes espagnoles va en retour donner plus de visibilité à la plateforme.

Parmi les exigences fondamentales de la PAH, on peut relever l'arrêt total des expulsions, l'obtention de la dation en paiement – de sorte que la dette hypothécaire soit réglée en cas de saisie du logement – et la transformation des logements saisis par les banques en parc public de logements sociaux locatifs. Au niveau stratégique, la PAH combine des assemblées horizontales, des actions directes de désobéissance civile et des propositions législatives visant à garantir le droit de l'homme à un logement convenable.

La PAH : entre désobéissance civile et propositions législatives

S'assembler

La PAH a su reconfigurer les modalités de l'activisme social et se différencier d'une la tradition paternaliste de certaines ONG, en adoptant un type d'organisation innovant, fondé sur des assemblées d'assistance juridique collective. A la différence des cabinets d'avocats, la PAH repose sur l'implication active des « affecté.e.s » (« *afectados-as* ») dans la résolution de leur cas. Toutes les questions et les réponses se formulent au cours de l'assemblée collective, et les affecté.e.s se rendent compte, en écoutant leurs camarades, que celles et ceux-ci ont connu des situations similaires. Au sein de la PAH, peu sont des expert.e.s, et chacun apprend du cas des autres. C'est ce qu'illustrent certaines phrases souvent répétées au sein du mouvement, comme par exemple « Après de nombreux « non » peut venir un « oui » », « Ne te demande pas ce que la PAH peut faire pour toi, sinon ce que toi tu peux faire pour la PAH », ou le slogan emblématique « Oui, c'est possible ! [*¡Si se puede!*] ». Ce modèle d'empowerment collectif transforme les victimes d'une saisie hypothécaire en activiste pour le droit au logement, et transforme la honte en énergie pour lutter. Une militante de la PAH explique ce processus par ces termes :

« En réalité, nous ne sauvons personne. Par exemple si quelqu'un arrive à la PAH parce qu'on va l'expulser demain,

cette personne va devoir aller dès demain voir les services sociaux, aller à *Habitatge* [service de logement de la mairie], aller à un endroit, aller à un autre endroit ; il va devoir regarder les « documents utiles » [documents juridiques que la PAH met à disposition de ses membres] et télécharger le bon papier. On lui dit ce qu'il doit faire, c'est ça l'assistance collective. Mais on ne gère pas le cas nous-mêmes, on ne se dédie pas à lui. On ne peut pas rentrer là-dedans, parce que sinon on deviendrait une entité gestionnaire individualisée, et il ne s'agit pas de ça. Parce qu'en disant aux affectés qu'ils s'impliquent, qu'ils connaissent, qu'ils aillent où il faut aller, qu'ils demandent, alors ils apprennent... ils apprennent et ils gagnent en pouvoir [se empoderan].³⁰ »

Figure 6: « Qu'est-ce que la PAH ? ». Source: <https://pahbarcelona.org>

Désobéir

Ce processus d'empowerment passe également par la désobéissance civile et par les actions directes, qui sont les véritables piliers de l'activisme de la PAH. Depuis sa création en 2009, la PAH dénonce les lois qui ont provoqué la crise hypothécaire, et revendique la légitimité de « désobéir à des lois injustes ». Ainsi, lorsque toutes les démarches administratives pour empêcher l'expulsion ont été suivies sans succès (négociation avec l'établissement financier ou avec l'administration publique, demande de logement social, recours à diverses lois...etc.), les activistes de la PAH se retrouvent le jour prévu de l'expulsion devant la porte du logement, afin d'empêcher physiquement la police d'entrer dans l'appartement qui doit être saisi. Le 3 novembre 2010, dans la localité de Bisbal del Penedès, la PAH réussit à arrêter une première expulsion immobilière. C'est le coup d'envoi de la campagne *Stop desahucios* [Stop expulsions], qui a depuis stoppé plusieurs milliers d'expulsions forcées. La PAH pratique également la désobéissance civile en occupant des établissements bancaires et des bâtiments publics pour dénoncer des cas concrets de violations du droit au logement.

Enfin, la PAH a également lancé en 2011 une campagne qui se poursuit encore aujourd'hui : la *Obra Social de la PAH* [Œuvre Sociale de la PAH]³¹. Selon le vocabulaire de la PAH, cette campagne a pour but de « récupérer » les logements vacants appartenant aux entités financières qui seraient responsables de la crise. Depuis sa création, l'Œuvre Sociale de la PAH a relogé plus de 4000 personnes dans ces logements squattés collectivement.

Légiférer

Malgré ce pari pour l'auto-organisation citoyenne et l'« auto-protection des droits » [*autotutela de los derechos*], la PAH a toujours fait le choix d'interpeller les administrations publiques, dans le but d'influencer les politiques publiques et de changer les lois en vigueur afin de garantir le droit au logement convenable.

En 2013, la PAH, l'ODESC et d'autres entités sociales ont présenté une *première Iniciativa Legislativa Popular* [Initiative Législative Populaire,



³⁰ Entretien avec l'auteur.

³¹ Le nom de cette campagne est une référence ironique aux *Obra social* des entités financières, sections des banques consacrées aux activités sociales (par exemple la

Obra social de la Caixa) ; alors que ces mêmes banques procèdent à de très nombreuses expulsions forcées.

ILP], dont les principales mesures étaient d'établir un moratoire sur toutes les expulsions, d'autoriser la dation en paiement rétroactive et de permettre que les familles vulnérables puissent rester dans leur logement en payant un loyer à bas coût. Alors que la loi stipule qu'un demi-million de signatures suffisent à présenter une ILP, la PAH recueille plus d'un million et demi de signatures. Le consensus autour des mesures proposées par la PAH est alors massif : on estime que plus de 90% de la population est à faveur d'un moratoire sur les expulsions et d'une loi garantissant la dation en paiement³². Malgré l'ampleur des mobilisations sociales et de ce soutien populaire, le Parti Populaire [conservateur et libéral], alors au pouvoir, décide de bloquer l'ILP de la PAH, et celle-ci ne sera finalement même pas débattue au Parlement Espagnol.

En 2015, la PAH, l'Observatori DESC et la *Alianza contra la Pobreza Energética* [Alliance contre la pauvreté énergétique, APE] présentent une nouvelle ILP, cette fois à l'échelle de la Catalogne. Au terme d'une intense campagne, cette ILP sera finalement adoptée par unanimité par le Parlement Catalan. C'est la loi connue comme la *Ley 24/2015* [Loi 24/2015]. Il s'agit d'une grande victoire populaire, puisqu'après des années de lutte les banques et les entités financières considérées par la PAH responsables de cette crise doivent enfin rendre des comptes. En effet, la nouvelle loi interdit les expulsions des personnes en exécution hypothécaire, oblige les entités financières à proposer un logement social locatif aux familles en situation de vulnérabilité résidentielle. Les administrations publiques sont quant à elles obligées de proposer une solution de relogement si les détenteurs du bien immobilier sont des petits propriétaires.

Alors que le Tribunal Constitutionnel Espagnol suspend la mesure en 2016, une nouvelle campagne des mouvements sociaux a permis que les articles les plus importants de la loi soit rétablis en février 2019 (Voir figure n° 8) ; et les entités à l'initiative de cette ILP luttent encore aujourd'hui pour sa stricte application.

³² Salvador Martí i Puig, Robert González, Ricard Goma y Pedro Ibarra (eds.), 2018. *Movimientos sociales y derecho a la ciudad. Creadoras de democracia radical*

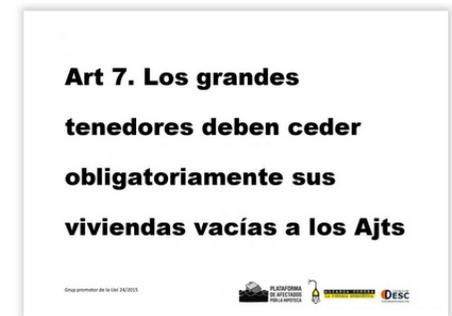


Figure 7: articles 5 et 7 de la Loi 24/2015 rétablis en 2019. Source: <https://pahbarcelona.org>

Au cours de ces années, la PAH a construit un imaginaire social – qui a en partie irrigué l'ensemble de la société – qui véhicule l'idée que les mouvements sociaux sont capables de changer les lois, et que si les personnes qui sont directement affectées par un sujet ne prennent pas l'initiative, personne ne le fera pour elles. C'est ainsi que l'exprimait une membre de la PAH :

« Les mouvements sociaux ne sont pas seulement légitimes pour changer les lois, sinon qu'ils devraient être ceux qui ont le plus de pouvoir pour faire des propositions législatives. En fin de compte, nous sommes ceux qui souffrent le plus et qui sont le plus en contact avec les lois qui sont faites dans les Parlements. C'est pour ça qu'il est si important qu'on puisse proposer des solutions d'en bas ³³ ».

IV. De la rue aux institutions : le municipalisme et l'intégration des droits de l'homme dans la politique locale

Si ces initiatives citoyennes sont indispensables, il est également nécessaire de reconnaître que certains changements ne peuvent être menés à bien depuis une position d'extériorité vis-à-vis des institutions politiques. Alors que près de 90% de la population soutenait les mesures proposées par la PAH, l'ILP de 2013 n'a finalement même

[Mouvements sociaux et droits à la ville. Créateurs de démocratie radicale].
Barcelone: Icaria Editorial.

³³ Entretien avec l'auteur.

pas fait l'objet d'un débat au Parlement Espagnol. Après 2013, on commence à évoquer l'existence d'un « plafond de verre » qui limiterait l'impact des mouvements sociaux sur les politiques publiques, en particulier en ce qui concerne la crise du logement. C'est ainsi qu'Ada Colau mentionnait ce « plafond de verre » en 2014, peu de temps avant de se lancer dans la politique institutionnelle :

« Je pense que c'est évident que nous nous confrontons à ce plafond de verre. Cela fait cinq ans que la PAH lutte pour atteindre des objectifs minimums, très minimums comme la dation en paiement, le moratoire des expulsions ou des loyers sociaux, qui sont des pratiques normalisées dans tous les pays qui nous entourent. De plus, tout le monde nous a soutenu : le pouvoir judiciaire, le Parlement Européen, les tribunaux européens, etc. Mais malgré ce soutien massif, malgré les enquêtes qui montrent un soutien massif, le plafond est là, parce que la majorité du Parti Populaire bloque complètement des mesures basiques, et parce qu'adopter ces mesures passe par la capacité législative de modifier les lois. Alors cette démocratie confisquée, ce pouvoir économique qui contrôle actuellement le pouvoir politique, sont évidemment un plafond de verre³⁴ »

Pour briser de plafond de verre, certains membres des mouvements sociaux qui luttait pour le droit au logement (notamment des membres de la PAH et de l'Observatori DESC) ont pris la décision de participer aux élections, afin d'occuper directement les institutions et de les changer de l'intérieur. La plateforme municipaliste *Barcelona en Comú* [Barcelone en Commun-, BEC] a ainsi été formée par des membres de mouvements sociaux et des personnes à titre individuel, et dans un second temps par des partis politiques de gauche comme *Podemos* ou *Iniciativa per Catalunya Verds* [Initiative pour la Catalogne Verts, ICV]. Cette plateforme citoyenne s'est nourrie du tissu social alternatif construit après la crise, et c'est au cours d'assemblées participatives ouvertes dans les différents quartiers que s'élabore le programme de Barcelone en Commun.

Avec la victoire électorale de 2015, Ada Colau, qui était jusqu'alors porte-parole de la PAH, devient la mairesse de Barcelone. C'est la

³⁴ Porro Álvaro, "Entrevista-diàleg amb Ada Colau i Gala Pin" [Interview-dialogue avec Ada Colau et Gala Pin], Revue Opcions Núm. 46. De proximitat. Primavera 2014 p.30.

première fois que des non-professionnels de la politique arrivent au pouvoir dans la capitale catalane, avec un programme clairement centré sur la défense des droits de l'homme. Le municipalisme, avec l'ambition de traduire aux institutions le cri « démocratie réelle maintenant » qui résonnait sur les places, se propose de dépasser la démocratie strictement représentative et d'inventer de nouvelles formes de collaboration avec la société civile. A cet égard, le laboratoire municipaliste a été l'occasion d'intégrer dans les politiques publiques une perspective de droits de l'homme, en coopération avec les mouvements sociaux.

Néanmoins, les mouvements sociaux ont également dû faire face à un risque réel de démobilité, et la société civile organisée a dû se remettre en question après la victoire électorale de BEC. De nombreuses mesures réclamées par les mouvements sociaux n'ont pas ou peu été appliquées, et l'expérience municipaliste a également créé de la déception. Après quatre ans de gouvernement d'Ada Colau, la crise du logement ne s'est pas résolue : les loyers ont bondi, les expulsions se poursuivent et le parc de logement social est toujours largement insuffisant. Comment expliquer ces limites ? Quels ont été les progrès et les déficiences de la politique de logement de la ville ?

Bilan de la politique de logement de Barcelone en Commun

L'arrivée au pouvoir de BEC a représenté un réel changement de paradigme, avec l'intégration d'une perspective de droit au logement dans les politiques publiques, avec la réorganisation complète des services de logement de la ville, avec la création de l'institut de gestion du logement *Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación* [Institut Municipal du Logement et de Réhabilitation, IMHAB].

Pour la première fois, un réel effort est porté à la construction des logements sociaux et à la garantie des droits des citoyen.e.s. Le *Plan por el derecho a la vivienda de Barcelona* [Plan pour le droit au logement de Barcelone] 2016-2025 résume les principales tendances de la politique municipale de logement³⁵. Parmi les politiques mises en

³⁵ <https://habitatge.barcelona/es/estrategia/plan-derecho-vivienda>

œuvre par la mairie de Barcelone, nous pouvons mentionner les suivantes :

Parc de logement social

Des efforts certains ont été fournis afin de compenser le manque historique de logements sociaux dans la ville de Barcelone. Entre 2016 et 2019, soixante-douze nouvelles constructions ont été lancées, soit un apport de 4 605 nouveaux appartements au parc public de logement. Plus de 80% de ces nouveaux logements seront des logements locatifs, ce qui représente un changement du modèle traditionnel de logement social³⁶. Le processus de recomposition d'un parc de logement social est toutefois très lent, et la majorité de ces logements n'avait pas encore été livré à la fin du premier mandat d'Ada Colau.

Une difficulté supplémentaire provient du fait qu'une très grande partie du foncier de la ville de Barcelone est déjà urbanisé. Ceci rend problématique la création d'un parc de logement social adapté aux nécessités de la ville, comme l'explique Javier Burón, directeur du Logement de la mairie de Barcelone :

« C'est comme si nous devions faire, par exemple, ce qu'a fait la France de la fin de la Seconde Guerre Mondiale jusqu'au années soixante-dix, c'est-à-dire produire tout un écosystème [...]. Tout ce processus, qui a été très lent dans d'autres pays, doit se faire en accéléré à Barcelone [...]. Dans le cas de Barcelone, il faut faire toute cette révolution du logement abordable dans un territoire qui est déjà essentiellement urbanisé. La dynamique fondamentale n'est pas de faire en sorte qu'une partie des nouveaux logements soient abordables, mais comment faire pour qu'une partie des logements déjà existants, ou des logements prochainement réhabilités, deviennent abordables. ³⁷ »

³⁶ Voir le bilan du Plan pour le droit au logement 2016-2025 https://habitatge.barcelona/sites/default/files/es-web_balanc_2018_-_pla_pel_dret_a_lhabitatge_2016-2025-es-es.pdf. Il est nécessaire de préciser qu'en Espagne le « logement social » connaît un régime particulier. Il s'agit en réalité de *Viviendas de proteccion oficial* [Logements de protection officielle, VPO]. Ces logements, dont le prix est inférieur à celui du marché peuvent être locatifs ou en

Usage des logements privés à des fins sociales

L'obtention de logements du marché immobilier à des fins sociales s'inscrit également dans cette politique d'extension du parc public de logement. Le service de la *Bolsa de Vivienda de Alquiler de Barcelona* [Bourse de logement locatif de Barcelone] assure ainsi la gestion de 1 117 logements sociaux à loyers abordables.

La mairie a également multiplié les achats de logements privés dans le but de les convertir en logements abordables. Entre 2016 et 2019, la Mairie a ainsi acquis plus de 600 logements en faisant usage de son droit de préemption ou d'autres mécanismes. Enfin, en juin 2019 le gouvernement de Barcelone en Commun a ordonné la première expropriation d'un logement appartement à une banque, qui a été vacant durant dix ans, afin de le transformer en logement social. Auparavant, le gouvernement local avait infligé des amendes d'un montant plusieurs millions d'euros à des fonds d'investissement pour maintenir des logements vacants durant plusieurs années.

	Mandato 2008-2011	Mandato 2012-2015	Mandato 2016-2019
Viviendas adquiridas	17	274	+650

Figure 8: logements acquis durant les différents mandats entre 2008 et 2019.

Source : Mairie de Barcelone³⁸

Autres mesures

Parmi les mesures prises par la mairie de Barcelone, on peut également évoquer la décision d'augmenter notablement les aides à la location et à la rénovation des bâtiments, tout en limitant grâce à des clauses spécifiques les éventuels effets de gentrification que ces rénovations

propriété. Logement social n'est donc pas nécessairement synonyme de logement social locatif en Espagne.

³⁷ Entretien avec l'auteur.

³⁸ https://habitatge.barcelona/sites/default/files/es-web_balanc_2018_-_pla_pel_dret_a_lhabitatge_2016-2025-es-es.pdf

pourraient provoquer³⁹. La mairie a également réformé les critères d'attribution des logements sociaux, pour en élargir l'accès.

De plus, le gouvernement municipaliste a régulé le secteur du tourisme de masse, afin de limiter son impact négatif sur le droit à un logement convenable à Barcelone. Plus de 5000 appartements touristiques illégaux ont été fermés, et la mairie a adopté un moratoire sur la construction de nouveaux hôtels dans le centre historique de Barcelone. Le *Plan Especial Urbanístic de Alojamiento Turístico* [Plan Urbanistique Spécial sur l'Hébergement touristique, PEUAT], adopté en 2017, définit des zones de décroissance, de croissance zéro et de croissance limitée de lits touristiques dans la ville⁴⁰.

Étude de cas : le SIPHO

Dans le but d'apporter une réponse institutionnelle aux expulsions immobilières, la mairie de Barcelone a créé une nouvelle unité, le *Servei d'Intervenció en la Pèrdua d'Habitatge i Ocupació* [Service d'Intervention en Situation de Perte de Logement et de Squat, SIPHO]. Alors que l'arrêt des expulsions immobilières, d'abord porté par la PAH, est une des revendications les plus emblématiques de la candidature municipaliste, ce nouveau service de la mairie vise à accompagner les familles menacées d'expulsion, en leur offrant une assistance juridique et en négociant avec les propriétaires (voir figure n° 9).

- Attention et intervention dans les processus d'expulsions
- Accompagnement social des familles
- Intervention immédiate, intensive et proactive et travail de prévention
- Dialogue et médiation entre les parties
- Analyse des situations de précarité et de vulnérabilité résidentielle et sociale
- Participation à la coordination des ressources pour éviter la perte de logement
- Coordination d'alternatives temporaires ou définitives en situation de saisie hypothécaire

Figure 9: Fonctions du SIPHO

L'exemple du SIPHO est particulièrement intéressant, puisqu'il s'agit de créer une unité anti-expulsion à l'intérieur même de l'institution municipale. C'est ce qu'explique Susana Ordoñez, membre du SIPHO et ex-militante de la PAH :

« Depuis la PAH, tu sais qu'il y a beaucoup d'expulsions, mais seulement un pourcentage infime des cas arrive à la PAH. Pour pouvoir intervenir vraiment, il faut avoir l'information. [...] Lorsque j'entre ici, dans l'institution, je me rends compte qu'il y a 22 expulsions par semaine, rien qu'à *Ciutat Vella* [arrondissement du centre de Barcelone]. Et dans tout Barcelone, il y a entre 70 et 80 expulsions par semaine ! Alors quand je me suis rendu compte de ça, je me suis dit qu'il fallait que l'administration travaille là-dessus [...] Et même si la coordination avec les mouvements est indispensable, le travail du SIPHO ne peut se faire que depuis l'administration⁴¹. »

Il s'agit alors d'avoir un accès privilégié à certaines informations publiques dont les mouvements sociaux ne disposent pas, afin de garantir le droit au logement des personnes menacées d'expulsion. Dans ce cas, le municipalisme crée une structure, au sein des

³⁹ Les aides à la réhabilitation de la mairie sont ainsi indexées à l'indice de référence des loyers.

⁴⁰ <https://ajuntament.barcelona.cat/pla-allojaments-turistics/es/>

⁴¹ Entretien avec l'auteur.

institutions publiques, qui soutient les citoyen.n.es au lieu de soutenir les propriétaires immobiliers. Selon Susana Ordoñez,

« [Lors d'une expulsion], la propriété est sur-représentée devant la porte. Il y a le serrurier, l'avocat, le procureur, parfois les propriétaires eux-mêmes, les policiers, la commission judiciaire. Et la famille est seule... Les services sociaux n'accompagnent jamais la famille. Ils sont seuls ! Si nous n'étions pas là, ils ne seraient accompagnés par personne⁴². »

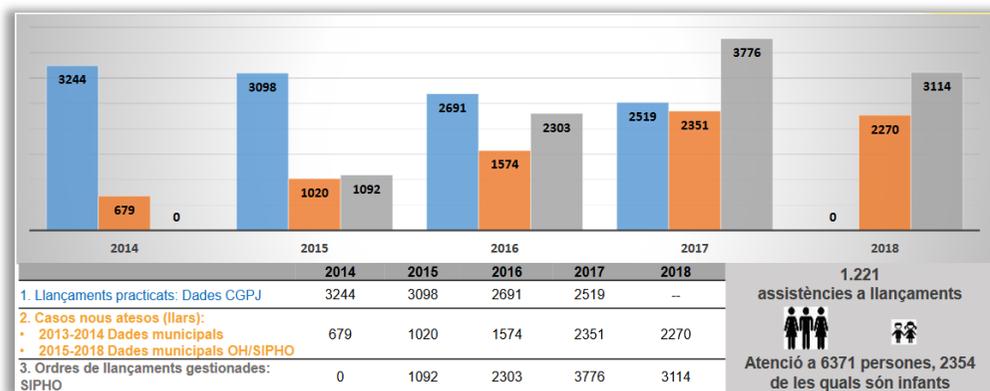


Figure 10: Nombre de personnes pris en charge par le SIPHO.

De 2015 à 2019, le SIPHO a pu empêcher plusieurs milliers d'expulsions, et a également accompagné plusieurs milliers de familles (voir figures n°11 et n°12). En s'inspirant des mouvements sociaux, le municipalisme a ainsi pu défendre le droit des familles vulnérable à un logement convenable, en créant de nouveaux services municipaux comme le SIPHO.

⁴² Ibid.

⁴³ Les figures 10, 11 et 12 proviennent du rapport "Respostes a l'emergència: prevenir, aturar, allotjar, mediar i acompanyar" [Réponses à l'urgence : prévenir, empêcher, loger, assurer une médiation et accompagner] de Judith Corbacho, présenté au cours du Foro de Vivienda y Rehabilitación de Barcelona [Forum du Logement et de

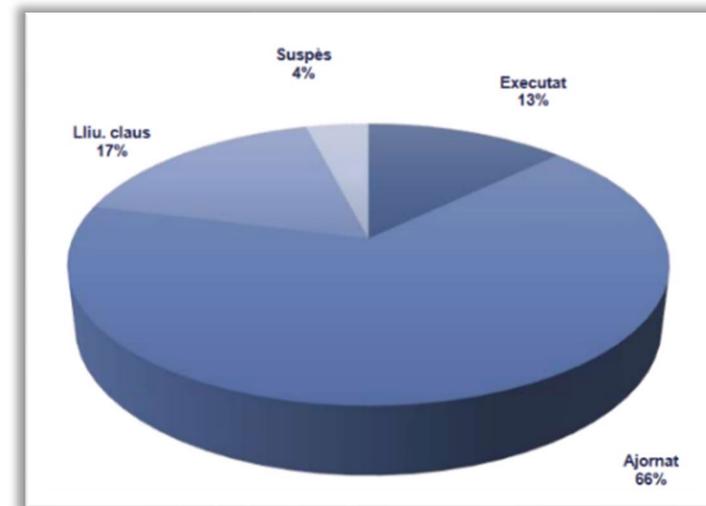


Figure 11: expulsions évitées par le SIPHO. Source: : mairie de Barcelone ⁴³

Limites de la politique municipale de logement

Si le municipalisme a mis en place de nouveaux outils innovants pour limiter les expulsions immobilières à Barcelone, il faut pourtant reconnaître que le premier mandat d'Ada Colau n'a pas mis un terme aux expulsions ni à la crise du logement. La volonté d'intégrer une perspective de droits de l'homme dans les politiques locales et la création de nouveaux services publics n'ont pas suffi à renverser les effets d'une crise du logement devenue structurelle. En effet, les gouvernements locaux sont amenés à jouer un rôle toujours plus important pour garantir localement le droit à un logement local, alors même que de nombreuses décisions en matière de logement échappent aux municipalités. Gouverner une ville n'est pas nécessairement synonyme d'avoir le pouvoir, et de nombreux autres acteurs influent sur le marché du logement à Barcelone, comme l'État ou des acteurs privés transnationaux.

la Réhabilitation de Barcelone], MACBA, 19-21 mars 2019. Disponible sur https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2019/03/22142730/01-Judith-Cobacho-FHAR_PPT_SIPHO.pdf

La répartition des compétences entre les différentes administrations publiques peut constituer un frein au projet municipaliste, puisque la municipalité est l'administration qui détient le moins de compétences en matière de logement. Ainsi, le municipalisme « a dû faire face à différentes limites budgétaires, réglementaires et politiques qui limitent sa capacité d'action⁴⁴ ». Le recrutement de nouveaux travailleurs publics et la capacité d'endettement des mairies est par exemple limitée par la « Loi 27/2010 de Rationalisation et de Viabilité de l'Administration Locale », connue comme la « Loi Montoro ».

L'État et les régions conservent les principales responsabilités en matière de politique du logement. Dans le contexte d'une nouvelle bulle immobilière sur le marché de la location, avec une augmentation généralisée des loyers dans toute l'aire métropolitaine de Barcelone, le contrôle des loyers semble être un outil indispensable pour garantir l'accès de la population à un logement digne. Une telle régulation ne dépend pourtant pas de la mairie de Barcelone, mais de l'État central, qui a pour l'instant refusé de la mettre en place. Le poids des lobbies privés peut également limiter la capacité d'action de la municipalité, et certains secteurs comme le secteur hôtelier et touristique peuvent s'opposer directement ou indirectement à des décisions politiques. Le processus de financiarisation du logement a également eu un impact manifeste sur le marché de la location : alors qu'en 2006 le prix moyen du logement à Barcelone était de 10,56€/m², il a atteint le chiffre record de 14,34€/m² au cours du troisième trimestre de 2019⁴⁵.

Limites internes : les inerties institutionnelles

Il existe un autre obstacle à la mise en œuvre de politiques innovantes qui garantissent le droit au logement : la propre structure hiérarchique et bureaucratique des institutions locales. L'inertie des municipalités, leur fonctionnement parfois lent et bureaucratique, rend difficile un changement brutal de modèle dans les politiques publiques. Les dynamiques de travail en groupe, courantes au sein des mouvements

⁴⁴ BONET I MARTI Jordi, "Gestionar para transformar. Gestión pública y nuevo municipalismo en Barcelona" [Gérer pour transformer. Gestion publique et nouveau municipalisme à Barcelone] en CORTINA-ORIOU Mercè, IBARRA Pedro, MARTÍ Salvador et SRIBMAN Ariel (éd), 2018, *Nuevos Movimientos Sociales: de la calle a los ayuntamientos [Nouveaux Mouvements Sociaux : de la rue aux mairies]*, Barcelona. Icària Editorial.

sociaux, ne sont pas toujours traduisibles aux institutions publiques. Être issu de la société civile ne suffit pas à surmonter de telles inerties. Après deux ans au pouvoir, la mairesse Ada Colau reconnaissait cette incompatibilité structurelle entre gestion de l'institution et possibilité de rupture :

« L'institution va de pair avec gouverner ce qui est possible et ce qui existe réellement. Ni les rêves ni les grands événements. L'institution, qui doit gérer le possible et l'imparfait, va de pair avec des inerties qui tendent au conservatisme et non à la rupture. [...] Lorsqu'on entre dans l'institution, on se rend compte qu'il existe de très fortes inerties, qui ne sont pas le fait de la méchanceté des personnes, ni d'un plan orchestré par quelqu'un, mais qui proviennent du fait que l'institution doit, pour assurer son fonctionnement et sa propre survi, générer certaines routines, certaines inerties, et les changer n'est pas facile. La nature de l'institution la dissocie de la possibilité de rupture.⁴⁶ »

Si dans la majorité des cas les travailleurs municipaux ont mis leur professionnalité au service du projet municipaliste, dans certains cas ils ont également pu s'opposer indirectement à des mesures. Dans le domaine du logement par exemple, certains fonctionnaires étaient opposés à une mesure de la mairie autorisant les personnes en situation de squat à pouvoir faire une demande de logement social. Pour adopter ce type de politiques, il est par conséquent nécessaire de convaincre les fonctionnaires chargés d'appliquer cette décision. Changer la culture administrative et les méthodes de travail au sein de la mairie est un processus complexe et lent, ce qui peut en

⁴⁵

http://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques_publicacions/indicadors_estadistiques/estadistiques_de_construccio_i_mercat_immobiliari/mercat_de_lloquer/lloque rs-barcelona-per-districtes-i-barris/

⁴⁶ Interview avec Ada Colau, Contexto y acción, N.98, 4 de enero de 2017, disponible sur <https://www.ctxt.es/es/20170104/Politica/10414/Ada-Colau-Barcelona-vivienda-turismo-municipalismo-Podemos-instituciones-activismo.htm>

certains cas freiner des politiques de transformation pensées depuis une position extérieure aux institutions.

V. Vers de nouvelles synergies entre organisations sociales et gouvernement local ?

Si de nombreuses inerties institutionnelles limitent la politique de changement du municipalisme, ce dernier a pourtant représenté une opportunité pour créer de nouvelles synergies entre gouvernement local et mouvements sociaux à Barcelone, en particulier dans le domaine du droit au logement. Ces nouvelles formes de collaboration ne sont pas toujours évidentes, et elles ont provoqué une réorganisation de la société civile organisée. En effet, la proximité entre certains mouvements et les institutions a également présenté un risque de cooptation et de démobilisation pour les organisations sociales.

Toutefois, des initiatives comme la « mesure du 30% » (détaillée ci-dessous), ou le développement des cessions d'usage et de l'habitat coopératif, ont démontré que l'implication directe de la société civile dans l'élaboration des politiques de logement peut surmonter l'inertie de la politique municipale. L'implication du secteur privé dans la construction d'un parc public de logement, ou la gestion communautaire du patrimoine foncier public, représentent de réels changements de paradigme. Ces politiques démontrent que les citoyen.n.e.s et les mouvements sociaux sont légitimes pour transformer les normes de la vie urbaine et réguler les usages de la ville.

Entre nouvelles synergies et nouvelles critiques : la réorganisation des mouvements sociaux

Le risque de démobilisation de la société civile

L'arrivée au pouvoir municipal d'anciens membres des mouvements sociaux qui revendiquent le droit au logement a pu représenter un risque de démobilisation de ces mouvements. Quelques mois avant les élections de 2015, les secteurs les plus critiques de ces mouvements dénonçaient le « pari électoraliste de Barcelone en Commun : « le pari électoraliste n'est pas seulement une grave erreur stratégique, mais également tactique. Les espaces hyper-bureaucratés des administrations seront une éponge qui absorbera tous les éléments

critiques et qui fragilisera les mouvements sociaux, avec l'expropriation des cadres politiques et un processus de professionnalisation de la sphère sociale⁴⁷ ». En Espagne, la période de la Transition Démocratique constitue un contre-exemple en matière de cooptation. En effet, les élections de 1979 ont profondément démobilisé les associations de voisin.e.s, qui avaient été à l'avant-garde de la protestation sous le franquisme.

Sans aucun doute, le départ de nombreux activistes parmi les plus formés lors de élections de 2015 a dans un premier temps fragilisé les mouvements sociaux. Il était nécessaire de former de nouveaux militant.e.s pour s'acquitter des rôles essentiels qui n'étaient plus assurés, comme porte-parole ou chargé.e de communication. Ada Colau avait par exemple été la figure de proue de la PAH depuis sa création en 2009. La suspicion de partialité a aussi fragilisé les mouvements sociaux : si de nombreux membres du gouvernement proviennent de la PAH, alors la PAH serait inféodée à Barcelone en Commun et perdrait sa position non-partisane. Enfin, l'arrivée au pouvoir de non professionnels de la politique peut renforcer le sentiment d'être représenté au sein de la population, ce qui peut paradoxalement faire chuter le niveau de mobilisation de la société civile.

De nouveaux mouvements sociaux

Néanmoins, cette démobilisation est relative, et les contre-pouvoirs urbains n'ont pas disparu durant le premier mandat d'Ada Colau. De nombreux nouveaux mouvements sociaux revendiquant le droit au logement sont apparus entre 2015 et 2019. En 2017, l'Observatori DESC, la *Federación de Asociaciones de Vecinos y Vecinas de Barcelona* [Fédération des Associations de Voisins et de Voisines de Barcelone, FAVB], le collectif 500x20 et d'autres collectifs et personnes à titre individuel vont créer une nouvelle initiative pour protester contre l'explosion du prix des loyers. Après plusieurs mois de gestation, le nouveau *Sindicat de Llogaters i llogateres* [Syndicat des Locataires et Locatrices, SLL] voit le jour en mai 2017. Un des objectifs du syndicat est de « fédérer les habitants et les habitantes qui vivent ou veulent vivre en location, dans des logements sociaux ou privés, pour revendiquer ensemble nos droits et peser sur les décisions de toutes les administrations publiques et de tous les gouvernements⁴⁸ ». Le SLL

⁴⁷ Revue *Una Posició - Materials per al combat per una vida comuna* [Une position – Matériels pour la lutte pour une vie commune], Numéro 1

⁴⁸ Voir le site web du syndicat : <https://sindicatdellogateres.org/es/que-volem/>

propose « dix points » qui sont autant de propositions fondamentales pour garantir des loyers justes et stables, comme par exemple allonger la durée des contrats de location à 12 ou 16 ans, mettre en place un contrôle des loyers indexé aux revenus des ménages, ou réorienter le modèle du logement social vers le logement locatif.

De 2015 à 2019, de nouveaux mouvements sociaux qui défendent le droit au logement sont apparus, souvent à l'échelle de la vie de quartier. Le *Grup d'Habitatge de Sants* [Groupe de Logement de Sants], le *Sindicat de Barri de Poble Sec* [Syndicat du Quartier de Poble Sec], le *Sindicat d'Habitatge de Vallcarca* [Syndicat de Logement de Vallcarca], *Resistim al Gòtic* [Gòtic Résistons], *Salvem les Drassanes* [Sauvons les Drassanes], *Fem Sant Antoni* [Faire Sant Antoni] ou la *Oficina Popular d'Habitatge de Gràcia* [Bureau Populaire du Logement de Gràcia] sont ainsi des groupes ou syndicats de quartiers qui ont fait le choix de l'auto-organisation des habitant.e.s pour faire face à la spéculation immobilière, la gentrification et la touristification des quartiers de Barcelone. Ces mouvements, qui s'organisent par assemblées et stoppent physiquement les expulsions immobilières, ont su renouveler l'engagement politique de proximité. Ils se sont montrés critiques envers l'ensemble des administrations publiques qu'ils considèrent responsables de la crise du logement, y compris la mairie de Barcelone. En novembre 2019, ces mouvements sociaux de quartiers, les différentes plateformes locales de la PAH, les syndicats de locataires et d'autres organisations sociales ont organisé le « Premier Congrès de Logement de Catalogne », afin de se coordonner et de mettre en commun leurs stratégies et leurs tactiques de lutte⁴⁹.

Études de cas : la mesure du 30% et l'habitat coopératif

Au-delà de cette nécessaire réorganisation critique des organisations sociales, le premier mandat d'Ada Colau à la tête de la mairie de Barcelone a également été l'occasion de développer de nouvelles formes de collaboration entre les mouvements sociaux et les institutions politiques dans le domaine du droit au logement. A l'initiative de la société civile organisée, diverses propositions de lois non-étatiques ou de normes de cogestion de l'habitat ont ouvert la voie à une réarticulation entre la sphère sociale et la sphère politique.

La motion du 30%

En 2018, la PAH, l'Observatori DESC, le Syndicat de Locataires et Locatrices, la FAVB et l'ABTS [Assemblée de Quartiers pour un Tourisme Durable] ont lancé une nouvelle campagne, cette fois à l'échelle municipale : la motion du 30%. Présentée à la mairie de Barcelone, cette motion vise à augmenter le parc de logements sociaux, en destinant 30% de toutes les nouvelles constructions et de toutes les réhabilitations intégrales à des logements sociaux. Elaborés au sein des mouvements sociaux, au cours d'assemblées horizontales, les différents points de cette norme administrative seront ensuite négociés avec les groupes municipaux. Barcelone en Commun a de son côté mis en place des commissions juridiques justifiant la viabilité de la mesure et a soutenu le projet. Après une intense campagne des organisations à l'initiative de cette mesure, cette dernière sera finalement adoptée par le conseil municipal en décembre 2018.

Cette réglementation, adoptée grâce au leadership des mouvements sociaux, représente un véritable changement de paradigme : la propriété privée se voit limitée par sa fonction sociale, le secteur privé est coresponsabilisé et ses activités spéculatives sont régulées. On estime que grâce à cette mesure, le parc public de logement de la ville gagnera entre 300 et 500 logements par an. L'intervention directe des citoyen.n.e.s dans l'élaboration de la loi à l'échelle municipale démontre qu'il est possible de démocratiser radicalement les modalités de la prise de décision sur les usages collectifs des équipements urbains. En effet, ce sont les futurs usagers de ces logements, les personnes affectées par la crise du logement, qui prennent la décision sur l'usage de ces équipements, et non pas les partis politiques représentés à la mairie ou les promoteurs immobiliers qui construiront les logements. Après l'adoption de la motion du 30% à Barcelone, les organisations qui en sont à l'origine se sont proposés d'étendre la mesure à d'autres municipalités de l'aire métropolitaine de Barcelone et de Catalogne. C'est à cette fin qu'elles ont rédigé un « Kit du 30% - Manuel pour étendre la mesure du 30% de logement protégé dans toute la Catalogne⁵⁰ ».

⁴⁹ <https://congreshabitatge.cat/>

⁵⁰ Kit du 30%, disponible sur <https://observatoridesc.org/es/node/4466>



Figure 12: campagne en faveur de la « motion du 30% » à Barcelone
Source: Observatori DESC

Coproduction et habitat coopératif

Le développement de l'habitat coopératif et des cessions d'usage du foncier public s'inscrit également dans ces nouvelles formes de collaboration entre le secteur public et le secteur communautaire. En 2016, la mairie de Barcelone a organisé un appel d'offres pour construire des logements sur des terrains municipaux. En total, ce sont plus de cents appartements d'habitat coopératif qui sont en construction ou déjà construits sur six terrains municipaux. Cette coproduction communautaire de logements apporte un changement radical dans le modèle de gestion de l'habitat dans la ville. La formule de la cession d'usage fait des habitant.e.s des membres de la coopérative pouvant jouir de l'usage de leurs logements à vie, mais ne pouvant ni les vendre ni les louer, ce qui a pour effet d'empêcher toute possible spéculation. La propriété du bâtiment reste entre les mains de la coopérative, et ce modèle d'habitat participatif promeut ainsi le droit d'usage⁵¹.

⁵¹ La Col, La Ciutat Invisible. 2018. *Habitar en comunidad: la vivienda cooperativa en cesión de uso [Habiter en communauté : l'habitat coopératif en cession d'usage]*. Barcelona: Libros de La Catarata.

Un des exemples le plus emblématiques de ces formes de coproduction communautaire est celui de La Borda, une coopérative d'habitation impulsée par le centre social autogéré de Can Battló dans le quartier barcelonais de la Bordeta. La Borda est l'immeuble en bois le plus haut d'Espagne, et ses futurs habitant.e.s ont participé activement à sa conception. Parmi les objectifs fixés par la coopérative d'habitation, on peut citer « garantir l'accès à un logement digne et abordable », « dé-mercantiliser le logement pour éviter des usages spéculatifs », « générer un processus collectif de définition d'un nouveau modèle alternatif de production, gestion et de tenure de l'habitat », ou encore « produire de nouvelles formes de cohabitation, de lien social et d'auto-organisation⁵² ». Les expériences d'habitat coopératif comme La Borda démontrent ainsi que « la réinvention du droit au logement passe par de nouvelles formules d'accès et de gestion communautaire de l'habitat⁵³ ».



Figure 13: L'immeuble de La Borda dans le quartier de la Bordeta à Barcelone.
Source: <http://www.laborda.coop/es/>

⁵² <http://www.laborda.coop/es/proyecto/>

⁵³ <http://www.laborda.coop/es/proyecto/cesion-de-uso/>

VI. Conclusions

Ce qui fait de l'Espagne un cas paradigmatique en Europe, c'est que dans ce pays plus que dans tout autre, la question du logement s'est retrouvée au cœur des conflits sociaux urbains, et plus généralement du conflit entre deux modèles de société. D'un côté, le néolibéralisme et les politiques d'austérité qui ont mercantilisé et financiarisé les espaces urbains et l'accès au logement ; de l'autre des initiatives qui remettent la vie et le bien commun au centre des priorités, et qui requièrent que les droits de l'homme comme le droit à un logement convenable soient garantis et effectifs. A Barcelone, les pratiques spéculatives du secteur de la construction et du secteur financier ont eu des conséquences dramatiques sur la vie de centaines de milliers de personnes, qui ont été et sont encore exclues du marché du logement. Ces processus, associés à la précarité des emplois, aux salaires médiocres et à l'économie souterraine, ont formé un cocktail explosif qui génère encore de l'injustice et des inégalités en ce début d'année 2020.

Mais Barcelone et l'Espagne sont également devenus emblématiques du fait de leur lutte exemplaire contre ces injustices et pour défendre le droit au logement. Après la crise immobilière, de nouveaux mouvements sociaux sont apparus et ont profondément renouvelé l'activisme social. En transformant des drames familiaux d'ordre privé en une ample mobilisation collective, ces mouvements sociaux ont su faire changer l'opinion publique. La Plateforme des Personnes Affectées par le Crédit Hypothécaire, en particulier, a clairement fait le choix de l'auto-organisation populaire et de l'« auto-protection des droits» [*autotutela de los derechos*], en stoppant des milliers d'expulsions forcées, en obtenant des milliers de dations en paiement et de loyers sociaux, et en squattant des immeubles d'entités financières afin de reloger les familles affectées par la crise.

Mais cet engagement en faveur de l'auto-organisation s'est aussi accompagné d'une volonté de changer des lois injustes et de se confronter aux administrations publiques. Au niveau local, la mobilisation et l'implication active des citoyen.n.e.s dans l'élaboration des politiques publiques de logement joue un rôle déterminant dans l'adoption de mesures qui garantissent le droit de l'homme à un logement convenable. A Barcelone, les mouvements sociaux ont adopté une stratégie qui combine désobéissance civile, mobilisation dans la rue et campagnes d'incidence politique. Pour les

organisations sociales, il s'agit pas seulement d'« infléchir » les politiques publiques, mais d'être capables de coproduire des textes législatifs et des réglementations garantissant le droit à un logement convenable. En proposant des initiatives législatives populaires ou des motions, la PAH, l'Observatori DESC et d'autres organisations sociales sont devenus de véritables contrepouvoirs urbains, capables de faire irruption dans la sphère de la politique représentative afin de réclamer le logement en tant que droit et de garantir des droits sociaux collectifs.

A Barcelone, l'arrivée au pouvoir en 2015 d'un gouvernement municipaliste particulièrement sensible à la question du logement – et sa reconduction pour un second mandat – ont également été l'occasion de créer de nouvelles synergies entre gouvernement local et mouvements sociaux, comme le démontrent les cas du 30% et de l'habitat participatif. L'intégration d'une perspective de droit de l'homme dans les politiques publiques locales représente un changement sans précédent. Pourtant, la volonté politique et l'intervention active des citoyen.e.s n'ont pas suffi pour renverser une situation structurelle de crise du logement.

Dans un monde où ne cessent de croître l'autoritarisme, les inégalités et l'intransigeance, les villes sont devenues le fer de lance de la lutte pour la démocratie et les droits de l'homme. Il est urgent que les gouvernements locaux disposent de plus de moyens et de compétences pour mettre en œuvre un agenda politique centré sur la défense des biens communs et du droit à la ville. Pour atteindre ces objectifs, il est de plus en plus nécessaire d'ouvrir radicalement la sphère publique locale, et que les organisations sociales jouent un rôle prédominant dans cette transformation démocratique.

Développer des coalitions stratégiques pour sauvegarder les droits de l'homme au niveau local

Société civile, gouvernements locaux et Haut-sommissariat aux droits de l'homme

Développer des coalitions stratégiques pour sauvegarder les droits de l'homme au niveau local

Société civile, gouvernements locaux et Haut-commissariat aux droits de l'homme

Ces dernières années, le Haut-commissariat aux droits de l'homme (HCDH¹) et les mécanismes de défense des droits de l'homme se sont de plus en plus engagés auprès des gouvernements locaux par le biais d'initiatives locales et internationales, reconnaissant le rôle prépondérant de ces entités dans la protection et la promotion des droits de l'homme. Par exemple, en 2017, Leilani Farha, Rapporteuse spéciale sur le droit au logement a lancé «SHIFT»², en partenariat avec le HCDH et CGLU, pour réclamer le logement en tant que droit de l'homme et non pas en tant que marchandise, une initiative qui a déjà été rejointe par 40 villes dans le monde. Afin d'accroître la coopération entre les autorités locales et avec le système des droits de l'homme, le HCDH, avec le soutien étroit de la Commission Inclusion Sociale, Démocratie Participative et Droits Humains de CGLU³, a organisé la première réunion de l'ONU des «Gouvernements locaux pour les droits humains» à Genève en juin 2019. Habitat International Coalition (HIC) a été invité à rejoindre le groupe d'experts de Gwangju et à discuter des domaines potentiels de collaboration entre les acteurs de la société civile, les gouvernements locaux et le système des droits de l'homme de l'ONU.

Les principaux objectifs de la réunion étaient les suivants: (1) reconnaître, mettre en évidence et faire connaître le travail des gouvernements locaux en matière de promotion et de protection des droits de l'homme; (2) rassembler les bonnes pratiques et initiatives et partager les défis; et (3) engager tous les partenaires dans un dialogue visant à accroître la collaboration et le partenariat entre le

¹ Plus d'informations disponibles sur <https://www.ohchr.org/EN/pages/home.aspx>

² Plus d'informations disponibles sur <https://www.make-the-shift.org/>

HCDH, les villes et les gouvernements locaux et les acteurs de la société civile.

La contribution de HIC à ce processus préparatoire a rendu explicite le fait que les autorités infranationales (régionales et/ou locales), y compris les gouvernements locaux, leurs organes constitutifs et leurs personnels sont lié-e-s et contraint-e-s, dans leurs fonctions publiques et dans leurs extensions, par le droit international incluant les principes généraux et les traités relatifs aux droits de l'homme. Il s'agit notamment des gouvernements locaux travaillant à échelle de la ville, des gouvernements régionaux ou des agences gouvernementales chargées de l'aménagement du territoire, des institutions métropolitaines financées par des fonds publics ainsi que des institutions publiques travaillant sur des sujets spécifiques (logement, santé, environnement, éducation, services de base, etc.) à échelle régionale ou locale. En ce sens, HIC a suggéré que tout mécanisme / organe / observatoire de suivi devrait aller au-delà de la notion de villes/zones urbaines et inclure une vision de l'habitat qui traite de toutes les parties constitutives de l'État, englobant de multiples thèmes d'habitat interdépendants, comme suggéré ci-dessus.



³ Plus d'informations disponibles sur <https://uclg-cisd.org/fr>

Des représentants des droits de l'homme de l'ONU, des gouvernements locaux et des représentants de la société civile réunis à Genève lors de la réunion des gouvernements locaux pour les droits de l'homme (Source CGLU-CISDP).

En outre, et étant donné que HIC est un réseau d'organisations de la société civile - mouvements sociaux, communautés de base, organismes professionnels, agences bénévoles et institutions de recherche, scientifique et éducative -, la participation et l'autonomisation de tous ces acteurs seraient essentielles pour un tel mécanisme. HIC a souligné l'importance de la formation et de la consolidation des capacités pour la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local, avec des méthodologies et des contenus similaires pour (1) les fonctionnaires du gouvernement, (2) les acteurs de la société civile et (3) les citoyens. La collaboration entre ces différents acteurs pourrait être favorisée par une compréhension commune des obligations en matière de droits de l'homme, de leur mise en œuvre et de leur suivi.

HIC a également suggéré le rôle fondamental de Cités et Gouvernements Locaux Unis, en particulier celui de la Commission sur l'Inclusion Sociale, la Démocratie Participative et les Droits de l'Homme (CISDP-CGLU) puisque de nombreux gouvernements locaux mettent en œuvre des politiques basées sur les droits de l'homme travaillent ensemble en tant qu'intégrants de CGLU⁴ avec d'autres réseaux de gouvernements locaux et régionaux se réunissant en tant que membres de la Taskforce mondiale des gouvernements locaux et régionaux⁵.

Suite à cette réunion préparatoire, le Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a publié un rapport « **Administrations locales et droits de l'homme** »⁶ qui se centre sur les méthodes efficaces pour encourager la coopération entre les gouvernements locaux et les parties prenantes locales pour la promotion et la protection des droits de l'homme à leur niveau. Le rapport décrit également les défis à relever et les bonnes pratiques pertinentes et formule des recommandations à ce sujet.

Favoriser la coopération

⁴ Plus d'informations disponibles sur <https://www.uclg.org/fr>

⁵ Plus d'informations disponibles sur <https://www.global-taskforce.org/>

Parmi les **méthodes efficaces pour favoriser la coopération** entre le gouvernement local et les parties prenantes locales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, le rapport a souligné que:

- La volonté politique, ainsi que l'ouverture et la transparence, de la part des gouvernements locaux sont essentielles pour faciliter la coopération en matière de promotion et de protection des droits de l'homme.
- La collecte de données sur la situation dans les municipalités est essentielle à l'élaboration de politiques judicieuses en matière de protection des droits de l'homme.
- La coopération avec les institutions nationales des droits de l'homme peut aider les gouvernements locaux à promouvoir et à protéger les droits de l'homme.
- Les médiateurs traitent les plaintes et peuvent effectuer des visites de contrôle. Ces deux fonctions peuvent être des moyens utiles pour favoriser la coopération et le dialogue entre les gouvernements locaux et les parties prenantes locales.
- Les gouvernements locaux peuvent prendre des mesures pour obtenir des réparations pour les victimes.
- L'éducation et la formation aux droits de l'homme des fonctionnaires au niveau du gouvernement local sont d'une importance cruciale.
- Dialogue et la coopération entre les gouvernements locaux et la société civile ont aidé les premiers à développer leur connaissance sur les droits de l'homme et ont servi de catalyseur pour les progrès en matière de droits de l'homme à échelle locale.
- Partenariats entre le gouvernement local, la société civile et les acteurs internationaux ont été un autre moyen important de favoriser la coopération pour surmonter les défis locaux.
- Les activités de commémoration, les anniversaires et autres événements spéciaux sont une autre méthode efficace pour favoriser la coopération entre les gouvernements locaux et les parties

⁶ Disponible sur <https://undocs.org/fr/A/HRC/42/22>

prenantes locales pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

Principaux défis

Le rapport identifie également les **défis majeurs auxquels sont confrontés les gouvernements locaux** dans la promotion et la protection des droits de l'homme, tels que :

- Le manque d'autonomie ou les difficultés à assurer la liaison avec les autres niveaux de gouvernement. Ils peuvent être confrontés à une diminution des ressources ou à une pression accrue sur leurs services. Ils peuvent également être confrontés à l'impact des changements structurels sur les politiques locales à échelle nationale, à l'évolution des programmes des gouvernements centraux, ou à la difficulté d'établir des mécanismes locaux pour faire respecter les droits de l'homme. Certaines autorités locales peuvent manquer d'engagement ou de connaissance en ce qui concerne leurs responsabilités en matière de droits de l'homme.
- Les ressources financières et les contraintes économiques, constituant des défis majeurs pour les collectivités locales.
- Les défis posés par le manque de coordination, de partage d'informations et par les ressources limitées, ce qui peut être grave pour les gouvernements locaux.
- La corruption, un autre défi majeur posé au niveau local.
- L'absence d'un cadre par le gouvernement local pour le travail sur les droits de l'homme.

Conclusions et recommandations

Le rapport comprend également **des conclusions et des recommandations**, telles que :

- La protection de l'espace civique et la mise en place d'un environnement propice à la participation de la société civile sont essentielles non seulement pour respecter les droits mais aussi pour garantir l'efficacité et la durabilité du travail des collectivités locales. Un certain nombre d'autorités locales sont engagées dans un dialogue et une collaboration avec des organisations de la société civile. Il convient d'encourager une plus grande participation des acteurs locaux aux activités des collectivités locales et aux affaires publiques afin de promouvoir et de protéger les droits de l'homme au niveau local.

- Davantage d'efforts sont nécessaires pour donner une formation aux fonctionnaires et aux acteurs locaux sur les droits de l'homme, notamment sur la manière d'intégrer la protection des droits de l'homme à tous les niveaux de gouvernance.

- Si le gouvernement central est le premier responsable de la promotion et de la protection des droits de l'homme, le gouvernement local a un rôle complémentaire important à jouer. Les gouvernements centraux doivent fournir des informations aux gouvernements locaux sur les droits de l'homme et les obligations de l'État. Ils doivent travailler avec les collectivités locales pour s'assurer qu'elles disposent des ressources financières et des autres ressources nécessaires pour relever efficacement les défis de la réalisation des droits de l'homme. Les gouvernements locaux doivent s'efforcer d'avoir au moins un fonctionnaire désigné, responsable de la réalisation des droits de l'homme au niveau local.

- Les lois, politiques et programmes locaux doivent être fondés sur les normes et standards des droits de l'homme.

- S'ils n'existent pas encore, des mécanismes de réclamation pour traiter des droits de l'homme à échelle locale doivent être développés en étroite collaboration avec l'institution nationale des droits de l'homme, le cas échéant. Les gouvernements locaux doivent mener des initiatives de sensibilisation sur la question des droits de l'homme et de l'éducation aux droits de l'homme, ainsi que sur le renforcement des capacités des fonctionnaires locaux.

- Les États et les collectivités locales doivent donner aux acteurs de la société civile les moyens d'exercer effectivement le droit de participer aux affaires publiques, notamment en renforçant leurs capacités, et de s'engager de manière significative avec les collectivités locales sur les questions des droits de l'homme. Étant donné qu'une société civile active favorise la transparence et la responsabilité et contribue à renforcer l'expertise des décideurs en matière de droits de l'homme, le dialogue entre les collectivités locales et la société civile doit être ouvert et permanent.

- Les gouvernements locaux devraient être de plus en plus impliqués dans le travail des mécanismes régionaux et internationaux des droits de l'homme, et dans la mise en œuvre des recommandations pertinentes.

Références et bibliographie

Note : Les références et la bibliographie sont listées par chapitre et dans la langue d'origine.

Références et bibliographie

Afrique

Nulman, E. and Schlembach, R. (2017). 'Advances in social movement theory since the global financial crisis'. *European Journal of Social Theory*
<https://doi.org/10.1177/1368431017714213>

Edwards, G. (2014). *Social Movements and Protest* Cambridge: Cambridge University Press

Tarrow, S. (1998). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge University Press, New York

Tilly, C., and Tarrow, S. (2007). *Contentious Politics*. Oxford University Press, New York

Global Platform for the Right to the City Right to the City Agenda: For the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the New Urban Agenda. Global Platform for the Right to the City, available here:
https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A6.2_Right-to-the-city-agenda.pdf

HIC (2017) HIC Annual Report 2017 (HIC Coordination Office, Barcelona), available at
<https://www.hic-net.org/coalition/transparency/>

Zarate, L. (2016). They are not "Informal Settlements" - They are Habitats made by People. *The Nature of Cities*, <https://www.thenatureofcities.com/2016/04/26/they-are-not-informal-settlements-they-are-habitats-made-by-people>

Sacks, J. (2018). 'On Militancy, Self-reflection, and the Role of the Researcher' in *Politikon* DOI: 10.1080/02589346.2018.1523349

Abahali base Mjondolo (2006). A Short History of Abahalali base Mjondolo, the Durban Shack Dweller's Movement. <http://abahlali.org/a-short-history-of-abahlali-basemjondolo-the-durban-shack-dwellers-movement/>

Maduna, L. (2019) 'Abahali base Mojondolo Offices Burgled After Call for Durban Mayor to Step Down', in *The Daily Vox*
<https://www.news24.com/SouthAfrica/News/government-to-blame-for-baby-khwezi-death-abahlali-leader-20190713>

Stopes, H (2018). Death Threats in Durban, <http://abahlali.org/node/16829/>

Mngadi, M. (2018). 'Abahlali base Mjondolo filed court papers over 'illegal evictions' in Cato Crest', *News24*. <https://www.news24.com/SouthAfrica/News/abahlali-basemjondolo-files-court-papers-over-illegal-evictions-in-cato-crest-20181227>

Mulenga, C. (2003). *Understanding Slums: Case Studies for the Global Report on Human Settlements 2003. The Case of Lusaka, Zambia*. University of Zambia, Lusaka.

Torrent, L and I Potokar (2013). 'Côte d'Ivoire: International response and origins of the conflict'. *United Explanations*,
<http://www.unitedexplanations.org/2011/04/04/international-response-to-the-current-situation-in-cote-divoire-and-the-origins-of-the-conflict/>

OECD (2019) Key Issues Affecting Youth in Cote d'Ivoire
<https://www.oecd.org/countries/cotedivoire/youth-issues-in-cote-ivoire.html>

Al Jazeera (2011) Timeline: Ivory Coast
<https://www.aljazeera.com/news/africa/2010/12/2010121971745317811.html>

UNDP (2011) *The Conflict in Cote d'Ivoire and its Effect on West African Countries: A Perspective from the Ground*. UNDP, Geneva
<https://www.undp.org/content/dam/rba/docs/Issue%20Briefs/The%20Conflict%20in%20Cote%20d'Ivoire%20and%20its%20Effect%20on%20West%20African%20Countries%20-%20Perspective%20from%20the%20Ground.pdf>

Rights Watch (2013) "That Land is My Family's Wealth": Addressing Land Dispossession after Cote d'Ivoire's Post-Election Conflict.
<https://www.hrw.org/report/2013/10/09/land-my-familys-wealth/addressing-land-dispossession-after-cote-divoires-post>

Bénit-Gbaffou, C. S. Charlton, S. Didier, K. Dörmann (eds.) (Forthcoming, 2019). *Politics and Community-Based Research Perspectives from Yeoville Studio*, Johannesburg. Witz University Press, Johannesburg.

Charlton, S., & Meth, P. J. (2017). Lived experiences of state housing in South Africa's cities: Johannesburg and Durban. *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa*, 93, 91-115, and Lemanski, C., Charlton, S., & Meth, P. (2017). Living in state housing: expectations, contradictions and consequences. *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa*, 93(1), 1-12.

Turner, B. and A. Maskrey (1988). 'Human Settlements of Zambia' in Turner, B. (ed.) *Building Community: A Third World Case Book*. Building Community Books, London

World-Habitat (2012) *Dajopen Waste Management Project* <https://www.world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/dajopen-waste-management-project/>

Sacks, J. (2012) Dear mandela: A film about unfreedom.' *Mail&Guardian*
<https://mg.co.za/article/2012-05-14-a-film-about-unfreedom>

K' Akumu, O. A. (2018). 'Mapping stakeholder positions in the Kenyan land reform process' in *International Journal of Technology Management & Sustainable Development*, Volume 15, Number 1, 1 March 2016, pp. 15-36(22)

Mukuru Spa Project; information available at <https://www.muungano.net/mukuru-spa>

Lines, K and Makau, J. 2017. Muungano nguvu yetu (unity is strength): 20 years of the Kenyan federation of slum dwellers. IIED Working Paper. IIED, London

Argentina

Arenaza, Soledad, (2016) Módulo El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda que presenta un panorama de las luchas por la vivienda y la ciudad hasta llegar a la Ley de Acceso Justo al Hábitat, Centro de Justicia y Derechos Humanos Luis Eduardo Duhalde de la Universidad Nacional de Lanús. Disponible en <http://ijdh.unla.edu.ar/publicaciones-detalle/24/modulo-el-derecho-a-la-ciudad-y-a-la-vivienda>

ARONSKIND Ricardo, Las causas de la crisis de 2001 publicado en el sitio web de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires el 6 de diciembre de 2011 <https://www.unicen.edu.ar/content/las-causas-de-la-crisis-de-2001>.

Bustos Walter, (2017) Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Publicado en el sitio web del OBSERVATORIO DEL CONURBANO BONAERENSE, una iniciativa del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Nota-14.449-OCB-BUSTOS-W.pdf>

Cuenya, B. (2016). Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina. Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana. *El derecho a la ciudad en América Latina: visiones desde la política*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Drkos, Jorge. (2018) Argentina 2003-2018: la lucha sigue, artículo publicado en la antología *Los gobiernos progresistas y de izquierda en América Latina*, Roberto Regalado (compilador), Partido del Trabajo de México, Ciudad de México, 2018 disponible en <https://rebellion.org/docs/239716.pdf>

Folleto FOTIVBA tomado del sitio web del *Secretariado* de enlace de comunidades autogestionaras <http://www.sedeca.org.ar/portfolio/folleto-fotivba/>

Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Prov. de Buenos Aires. FOTIVBA. Documento base que resume antecedentes, objetivos, acciones, propuestas, proyectos y organizaciones integrantes. Disponible en línea desde <https://madretierra.org.ar/wp-content/themes/madre-tierra-theme/assets/docs/fotivba.pdf>

Habitar Argentina, iniciativa multisectorial por el derecho a la tierra, la vivienda y el hábitat. Historia, objetivos, comisiones, proyectos de ley en el sitio web <http://www.habitarargentina.org.ar/>.

Habitar Argentina, Acceso al suelo urbano. Bases para una nueva normativa en favor del derecho a la vivienda y a la ciudad (Versión Taquigráfica) Jornada de

propuestas y debate en el Senado de la Nación, jueves 13 de mayo de 2010. Disponible en <http://habitarargentina.blogspot.com/2010/06/ffffff.html>.

Instituto Geográfico Nacional, Argentina, división política, superficie y población, <http://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/DivisionPolitica>

Ley de acceso justo al hábitat. Ley 14449 texto actualizado, disponible desde <https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3mgaUj0.html>.

Sitio web de La Cúmpora, agrupación política nacional de la Argentina <https://www.lacampora.org/>

Sitio web de la Federación Argentina de Municipios <http://www.famargentina.org.ar/nosotros/>.

Consejo Provincial de Tierra, Vivienda y Hábitat. Informe Avances en materia de Hábitat. Gestiones 2014-2019. Disponible en <https://observatorio.madretierra.org.ar/2020/06/02/informe-de-gestion-2014-2019/>

Acto administrativo de fecha 3 de noviembre de 2014 por el cual el Subsecretario Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires resuelve la integración, organización y funcionamiento del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 7° del anexo único del decreto N° 1062/13 reglamento de la Ley N° 14.449.

Madre Tierra, A.C. (2016) Manual Ley 14.449 de acceso justo al hábitat, para organizaciones populares Disponible en: <https://observatorio.madretierra.org.ar/2019/09/19/ley-14449-manual-de-capacitacion/>

CELS, A.C. (2017) Ley de acceso justo al hábitat: guía para su aplicación, disponible en https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/08/Manual_ley_habitat.pdf

CELS, A.C. (2017) Herramientas para aplicar la ley de acceso justo al hábitat. Reajuste de tierras. Parcelamiento y edificación obligatorios. Participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias, Buenos Aires Argentina. Disponible en https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/12/Guias_ley_habitat.pdf

Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat de la Provincia de Buenos Aires. Segundo Informe Anual 2016 disponible desde <http://190.188.234.6/registro/page/participacion>

Informe Avances en Materia de Hábitat gestiones 2014-2019. Subsecretaría de Hábitat de la comunidad, Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en <https://observatorio.madretierra.org.ar/2020/06/02/informe-de-gestion-2014-2019/>

Constitución de la Nación Argentina. Ley N° 24.430 promulgada el 3 de enero de 1995, disponible en <https://www.biblioteca.org.ar/libros/201250.pdf>.

DECLARACION NACIONAL POR LA REFORMA URBANA EN ARGENTINA 1 de octubre de 2007, Día Mundial del Hábitat. Disponible en <http://hic-gs.org/content/files/declarg.pdf>

Mexique

Bautista, R. (2015). Movimiento Urbano Popular. Bitácora de Lucha 1968-2011. México DF: Casa y Ciudad, A.C. descargable desde https://casayciudad.mx/wp-content/uploads/2019/01/07_urbanoPopular.pdf.

Bennett, V., & Bracho, J. (1993). Orígenes del Movimiento Urbano Popular Mexicano: Pensamiento político y organizaciones políticas clandestinas, 1960-1980. *Revista Mexicana De Sociología*, 55(3), 89-102. doi:10.2307/3540923 disponible en <https://www.jstor.org/stable/3540923>

Casanova, P. G., & Maldonado, J. (1995). *Causas de la rebelión en Chiapas*. Ediciones del Frente Zapatista de Liberación Nacional. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/casanova/15.pdf>

Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (Julio 2010). Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, publicada en formato impreso y disponible en línea desde https://hic-cl.org/wp-content/uploads/2019/02/CARTA_CIUADAD_2011-muestra.pdf

Connolly, P. (2010). La política de reconstrucción habitacional después de los sismos de 1985: ¿un modelo a seguir?. *Ponencia presentada en el XI Simposio Nacional de Ingeniería Sísmica. A* (Vol. 25). Disponible en https://www.researchgate.net/publication/280841569_LA_POLITICA_DE_RECONSTRUCCION_HABITACIONAL_DESPUES_DE_LOS_SISMOS_DE_1985_UN_MODELO_A_SEGUIR

Constitución Política de la Ciudad de México, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2020-01/118922.pdf

Cue Mancera, Agustín (2001). EL Error de diciembre y el libro verde. *El Cotidiano*, 17 (105), 70-79. [Fecha de Consulta 7 de Octubre de 2020]. ISSN: 0186-1840. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=325/32510507>

DOF: 05/02/2016. ACUERDO General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se cambia la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México en todo su cuerpo normativo https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424565&fecha=05/02/2016

DOF: 26/07/1994 ESTATUTO de Gobierno del Distrito Federal. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4719971&fecha=26/07/1994

Entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México septiembre de 2018 <https://home.kpmg/mx/es/home/tendencias/2018/09/entrada-en-vigor-constitucion-politica-de-ciudad-de->

[mexico.html#:~:text=El%20d%C3%ADa%20de%20septiembre,documentos%20promulgados%20el%205%20de](#)

Ferniza, M. (2013) Programa de Mejoramiento de Vivienda del Distrito Federal en Memoria Congreso Nacional de Vivienda 2013 Eje temático 8: Mejoramiento y condiciones de habitabilidad (pp. 57-75), México. Disponible en https://www.puec.unam.mx/pdf/publicaciones_digitales/08_eje_8_mejoramiento_habitabilidad.pdf

Gobierno de México, Presidencia de la República. Andrés Manuel López Obrador, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/estructuras/andres-manuel-lopez-obrador>

HIC-GS (2000), Resolutivos de la Primera Asamblea Mundial de Pobladores, Coalición Internacional para el Hábitat. Disponible en <http://www.hic-gs.org/document.php?pid=2828>

Historia de la Asamblea Legislativa tomada del sitio web de la Asamblea Legislativa visto el 13 julio de 2020 en <http://aldf.gob.mx/historia-101-1.html>.

INEGI, Producto interno bruto por entidad federativa 2018. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/OtrTemEcon/PIBEntFed2018.pdf>

Illades Esteban, El homicidio de José Francisco Ruiz Massieu parte I. La versión de la embajada. Publicado en la revista Nexos, descargable en la versión digital desde <https://www.nexos.com.mx/?p=15788>

INEGI 2018, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica ENAID, disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enaid/2018/doc/resultados_enaid18.pdf

Instituto de Investigaciones Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, (2017). El Derecho a la Ciudad en la Constitución de la Ciudad de México. Una propuesta de interpretación. Disponible en <http://aldf.gob.mx/archivo-097a88fcf1c98a0290a78755a98128ec.pdf>

Liga mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos (1999) *Masacre de El Charco* ocurrida el 07 de junio de 1998 *Informe de seguimiento a un año*, Ayutla de los Libres, Guerrero. Disponible en <http://www.derechos.org/limeddh/informes/charco.html>

OCDE, Valle de México, México, Esta síntesis incluye las principales conclusiones del estudio originalmente publicado por la OCDE en inglés bajo el título: OECD (2015), OECD Territorial Reviews: Valle de México, México, OECD Publishing, París. La publicación completa está disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264245174-en>. La síntesis se puede conocer en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56213/valle-de-mexico-OCDE.pdf>

Ortiz Flores, E. (2016). Hacia un hábitat para el Buen Vivir. Andanzas compartidas de un caracol peregrino. México DF: Rosa Luxemburg Stiftung. Descargable desde <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/Enrique-ortiz-final-ok-baja.pdf>

Ortiz Flores, E. Hacia una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad en El Derecho a la Ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate. Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina Regional para América Latina. (páginas 17-25) Disponible en <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2018/12/El-Derecho-a-la-Ciudad-en-el-Mundo.pdf>

Ramírez Sainz JM & Navarro B Estado y Movimiento Urbano Popular en México, Revista Estudios Políticos, año XLIX, novena época, número 50 (mayo-agosto, 2020). FCPyS-UNAM, México disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/60074/52991>

Ramírez Zaragoza, M. Á. (2013). La construcción social del derecho a la ciudad en el Distrito Federal tesis doctoral disponible desde <https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/ramc3adrez-la-construcic3b3n-social-del-derecho-colectivo-a-la-ciudad.pdf>

Revista digital Contralínea (2020) Masacre de El Charco, Guerrero: 22 años de impunidad. Redacción, publicado en la Revista en línea Contralínea el 6 de junio de 2020 disponible en <https://www.contralinea.com.mx/archivo- revista/2020/06/06/masacre-de-el-charco-guerrero-22-anos-de-impunidad/>

Sánchez Mejorada, C., & Ferniza, M. (2013). En la disputa por la Ciudad, el sentido de la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad. *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*. <http://ru.iis.sociales.unam.mx:8080/jspui/handle/IIIS/4963>

Sánchez-Mejorada Fernández Landero, M. C. (2005). Rezagos de la modernidad: memorias de una ciudad presente. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología.

Ziccardi, A. (2001). Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes. *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal*, 65-97.

Ziccardi, A. & Álvarez (2015). Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un gobierno de izquierda: el caso de la ciudad de México. Disponible desde <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIIS/5668/2/Pol%C3%ADticas%20sociales.pdf>

Brésil

Araujo Fernandes, A. S., & de Souza Bonfim, W. L. (2006) La democratización de la gestión municipal en Brasil: un abordaje teórico del objeto. En C. Lubambo, et al (Ed.) *Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil*

contemporâneo, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100801091232/6araujo.pdf>

Bassul, J. R. (2010). El Estatuto de la ciudad: la construcción de una ley. En *El Estatuto de la Ciudad de Brasil: un comentario*. São Paulo, Cities Alliance y Ministério das Cidades. Págs. 71-90en https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/CityStatute_Spanish_Foreword_TOC.pdf

Constituição Política de la República Federativa de Brasil, 1988.

De Queiroz Barbosa Eliana Rosa, (2016). De la norma a la Forma: urbanismo contemporáneo y la materialización de la ciudad, Primer lugar. Tesis de Doctorado Premio Internacional de Tesis de Investigación 2017, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México.

Decreto nº 57,547 / 2016 Publicado en el Diario Oficial de la Ciudad de São Paulo el 20 de diciembre de 2016, Municipio de São Paulo https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=227432

Fernandes, E. (2010). El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico. En *El Estatuto de la Ciudad: un comentario*. São Paulo, Cities Alliance y Ministério das Cidades. Págs. 66-70.

Freire Santoro Paula, Vichr Lopes Mathews y Lindenberg Lemos Letícia(2016) ¿A dónde van los recursos de Fundurb? <https://observasp.wordpress.com/2016/07/28/para-onde-vao-os-recursos-do-fundurb/>

FUNDURB, Informe semestral 1er semestre 2019, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urban https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/urbanismo/fundurb_1semestre_2019_1%20semestre.pdf

Furbino Bretas Barros A M, Santos Carvalho C. & Todtmann Montandon D, (2010). El Estatuto de la Ciudad comentado. En *El Estatuto de la Ciudad de Brasil: un comentario*. São Paulo, Cities Alliance y Ministério das Cidades. Págs 91-119

Gestión Urbana SP y el nuevo Plan Director de São Paulo. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), Prefeitura de São Paulo. https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/plandirector_es/

HIC-AL/Grupo de trabajo de PSH, (2017) La UNMP y el caso de la cooperativa Esperança. En *Utopías en Construcción, experiencias Latinoamericanas de construcción social del hábitat*. <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2018/12/Libro-utopias-digital.pdf>

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, datos de población
<https://ciudades.ibge.gov.br/>.

La población de Brasil llega a 207,7 millones de habitantes en 2017. (30 ago. 2017)
Agencia EFE [https://www.efe.com/efe/america/portada/la-poblacion-de-brasil-llega-a-207-7-millones-habitantes-en-2017/20000064-3365437#:~:text=La%20poblaci%C3%B3n%20de%20Brasil%20lleg%C3%B3,Geograf%C3%ADa%20y%20Estad%C3%ADsticas%20\(IBGE\).](https://www.efe.com/efe/america/portada/la-poblacion-de-brasil-llega-a-207-7-millones-habitantes-en-2017/20000064-3365437#:~:text=La%20poblaci%C3%B3n%20de%20Brasil%20lleg%C3%B3,Geograf%C3%ADa%20y%20Estad%C3%ADsticas%20(IBGE).)

León, O. (7 de diciembre de 2016) El derecho a la ciudad en clave brasileña, Entrevista con Inês da Silva Magalhães, publicado en línea en *Revista Latinoamericana de Información* el <https://www.alainet.org/es/articulo/182210>

LEY N ° 16.050, DE 31 DE JULIO DE 2014. Política de Desarrollo Urbano y el Plan Maestro Estratégico del Municipio de São Paulo. Disponible en <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>

Maricato, E. (2010). El Estatuto de la ciudad periférica. En *El Estatuto de la Ciudad: un comentario*. Sao Paulo, Brasil: Alianza de las Ciudades. Págs. 6-22.

Paím Debora G. (2019) *Instrumentalización de la política urbana de Sao Paulo: una análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano*, tesis de maestría, Universidad de Sao Paulo. <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-17052019-133120/pt-br.php>

Pessina L. (2012) Una legislación urbana ejemplar, que no se aplica, en *Derecho al Suelo y a la Ciudad en América Latina, la realidad y los caminos posibles*, varios autores, Programa Regional de vivienda y hábitat, Centro Cooperativo Sueco, San José, Costa Rica, diciembre de 2012. Págs. 81-92. Disponible en https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/06/derecho_al_suelo-y-la-ciudad.pdf

Rabello, S. (2016). La regulación del territorio y de la propiedad inmobiliaria urbana: evolución conceptual en el derecho brasileño. En *La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho*. Primera edición. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 257-286.

Reali, M., & Alli, S. (2010). Diadema y el Estatuto de la Ciudad. *El Estatuto de la Ciudad de Brasil. Un comentario*, São Paulo, Ministerio de las Ciudades-Alianza de las Ciudades. Págs. 36-54.

Rodrigues, E., & Barbosa, B. R. (2010). Los movimientos populares y el Estatuto de la Ciudad. *El Estatuto de la Ciudad de Brasil: un comentario*. São Paulo, Cities Alliance and Ministério das Cidades. Págs. 23-35

Sandroni P.H. (2011) *Experiencia reciente con la recuperación de plusvalías en São Paulo, Brasil*, Lincoln Institute of Land Policy, Land Lines <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/experiencia-reciente-con-la-recuperacion-plusvalias-en-sao-paulo-brasil>.

Saule, N., & Uzzo, K. (2011). La trayectoria de la reforma urbana en Brasil. *Ciudades para tod@s*. Por el derecho a la ciudad, pro-puestas y experiencias. 2a ed. Santiago de Chile: Habitat International Coalition (HIC), 261-272. <http://hic-gs.org/content/Ciudades%20para%20todos-ESP.pdf>

Sugranyes, A. (2019). Foro Nacional de Reforma Urbana, FNRU: Articulando la sociedad civil en Brasil, disponible en <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8023.html>

Tanscheit Talita, Pogrebinski Thamy (2017) ¿Qué pasó con la participación ciudadana en Brasil? Publicación electrónica <https://www.opendemocracy.net/es/qu-pas-con-la-participaci-n-ciudadana-en-brasil/>.

Allemanne

Aalbers, M.B. and A. Holm (2008). 'Privatising social housing in Europe: the cases of Amsterdam and Berlin', in K. Adelfhof, *Urban Trends in Berlin and Amsterdam*. Geographisches Inst. der Humboldt-Univ, Berlin.

Arandelovic, B. and D. Bogunovich (2014). City profile: Berlin. [online]. Available at: https://www.researchgate.net/publication/259512470_City_profile_Berlin

Baleo, M. (2019). 'Berlin: the challenge of affordable housing in a city of low-income tenants', in *La Fabrique de la Cite* [online]. Available at <https://www.lafabriquedelacite.com/en/publications/berlin-the-challenge-of-affordable-housing-in-a-city-of-low-income-tenants/>

Blackman, A. 'Berlin's Biggest Landlord has a Warning over Soaring Rents'. Bloomberg [online]. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-26/berlin-s-biggest-landlord-says-rent-fix-sparks-investor-backlash>

Card, K. (2018). 'Thinking Across Tactics of Tenant Movements: Los Angeles and Berlin', *Progressive City* [online] Available at: <https://www.progressivecity.net/single-post/2018/02/05/THINKING-ACROSS-TACTICS-OF-TENANT-MOVEMENTS-LOS-ANGELES-AND-BERLIN>

Copley, C. (2019). 'Berlin activists march to demand city seize housing from landlords'. Reuters [online]. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-germany-housing-idUSKCN1R10EG>

Dohnke, J. (2013). 'Was bleibt von Mediaspree versenken?' In Holm, A. (ed.) *Reclaim Berlin. Soziale Kämpfe in der neoliberalen Stadt*. Assoziation A, Berlin/Hamburg

Dolls, M., C. Fuest, C. Krolage, F. Neumeier, and D. Stöhlker (2020). *Ökonomische Effekte des Berliner Mietendeckels*, in *ifo Schnelldienst* (73.3). München, ifo Institut. Available at: <https://www.ifo.de/publikationen/2020/aufsatz-zeitschrift/oekonomische-effekte-des-berliner-mietendeckels>

Fahey, C. (2015) 'How Berliners refused to give Tempelhof airport over to developers'. The Guardian: Cities. [online]. Available at: <https://www.theguardian.com/cities/2015/mar/05/how-berliners-refused-to-give-tempelhof-airport-over-to-developers>

Helbrecht, I. (2016). Gentrifizierung in BerlinVerdrängungsprozesse und Bleibestrategien. Transcript, Urban Studies [online]. Available at: https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/5f/12/4d/ts3646_1.pdf

Holm, A (2017). 'Berlin: anti-gentrification between protest and program', in i Quaderni (13) [online]. Available at: https://issuu.com/urbanisticatre/docs/u3_quaderni_13_issuu

Holm, A (2019). 'Housing Crisis in Berlin: Displacement as Business Model', Gentrification Blog [Online]. Available at: <https://gentrificationblog.wordpress.com/2019/10/08/berlin-displacement-as-business-model/#more-4768>

Lock, H. (2018). 'Google go home': The Berlin neighbourhood fighting off a tech giant'. The Guardian: Cities. [Online] Available at: <https://www.theguardian.com/cities/2018/may/09/fuck-off-google-the-berlin-neighbourhood-fighting-off-a-tech-giant-kreuzberg>

O'Sullivan, F. (2015). 'Berlin Just Showed the World How to Keep Housing Affordable'. Citylab. [online]. Available at: <https://www.citylab.com/equity/2015/11/berlin-just-showed-the-world-how-to-keep-housing-affordable/415662/>

O'Sullivan, F. (2019). 'Berlin will Freeze Rents for Five Years'. Citylab. [online]. Available at: <https://www.citylab.com/equity/2019/06/berlin-rent-freeze-senate-vote-affordable-housing/592051/>

Oltermann, P. (2019). 'Berlin buys 670 flats on Karl-Marx-Allee from private owner'. The Guardian. [online]. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2019/jul/16/berlin-buys-670-flats-on-karl-marx-allee-from-private-owner>

Paul, U. (2015). 'Neuregelung zum sozialen Wohnungsbau in Berlin: Wen das neue Sozialmieten-Gesetz entlastet und wen nicht'. Berliner Zeitung [online]. Available at: <https://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/neuregelung-zum-sozialen-wohnungsbau-in-berlin-wen-das-neue-sozialmieten-gesetz-entlastet-und-wen-nicht-li.9309>

Pittini, A. (2019). The State of Housing in the EU 2019. Housing Europe, Brussels. Available at: <http://www.housingeurope.eu/resource-1323/the-state-of-housing-in-the-eu-2019>

Smith, T. (2019). 'A Berlin initiative is calling for the expropriation of private housing companies. A crazy idea or a necessary step?'. The German Times [online]. Available at: <http://www.german-times.com/a-berlin-initiative-is-calling-for-the-expropriation-of-private-housing-companies-a-crazy-idea-or-a-necessary-step/>

Turk, V. (2018). 'How a Berlin neighbourhood took on Google and won.' WIRED [online]. Available at: <https://www.wired.co.uk/article/google-campus-berlin-protests>

Uffer, S., (2011). The Uneven Development of Berlin's Housing Provision. PhD Thesis, London School of Economics and Political Science. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/4187646.pdf>

Vollmer, L. (2019). 'Vom Tempelhofer Feld auf die Straße'. Zeit Online [Online]. Available at: <https://www.zeit.de/kultur/2019-06/wohnungsmarkt-wohnungspolitik-wohnungsbau-berlin-baupolitik-tempelhofer-feld>

Wilder, C. (2017). 'In Berlin, a grass-Roots Fight Against Gentrification as Rents Soar'. New York Times [online]. Available at: <https://www.nytimes.com/2017/03/18/world/europe/berlin-rent-fight-against-gentrification.html>

France

Chapelle, G., Ramon, Q. (2018). Un parc social, des parcs sociaux. Analyse des stratégies de production et de gestion en Ile-de-France. Sciences Po LIEPP. Working Paper n°77.

Coalition européenne d'action pour le droit au logement et à la ville et Rosa-Luxembourg-Stiftung. (2019). *La financiarisation du logement. Tendances, acteurs et processus*. Bruxelles.

Gimat, M., Halbert, L. (2018, juillet). Le logement social contraint à la rentabilité. *Métropolitiques*. URL : <https://metropolitiques.eu/Le-logement-social-contraint-a-la-rentabilite.html>

Godin, R. (2018, avril). Vers une marchandisation accélérée du logement social. *Médiapart*. URL : <https://www.mediapart.fr/journal/france/040418/vers-une-marchandisation-acceleree-du-logement-social?onglet=full>

Kipfer, S. (2019). *Le temps et l'espace de la (dé)colonisation : Dialogue entre Frantz Fanon et Henri Lefebvre*. Eterotopia France.

Lefebvre, H. (1968). *Le Droit à la ville*, Paris, Anthropos.

Matonti, F., & Poupeau, F. (2004). Le capital militant. Essai de définition. *Actes de la recherche en sciences sociales*, no 155(5), 4-11.

Péchu, C. (2001). Les générations militantes à droit au logement. *Revue française de science politique*, Vol. 51(1), 73-103.

Ramdani, I., François, C. et Lafon, C. (2019, novembre). Le logement social rempli-t-il son rôle dans les quartiers populaires ? [vidéo]. *Médiapart*. https://www.youtube.com/watch?v=RFdB0TyR_Xc&feature=emb_title

Rigouste, M. (2012). *La domination policière : Une violence industrielle*. La Fabrique éditions

Tilly, C. (1986). *La France conteste. De 1600 à nos jours*, Paris, Fayard.

Tilly, C. (1995). Contentious Repertoires in Great Britain, 1758-1834, in Traugott, M. (ed.), *Repertoires and Cycles of Collective Action*, Durham (N. C.), Duke University Press, p. 15-42.

Autres ressources

Sur les politiques du logement et de l'habitat françaises: <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/269906-les-politiques-du-logement-et-de-lhabitat>

Au sujet du financement des politiques de logement social: https://politiquedulogement.com/2020/01/logement-social-le-financement-en-question/#_ftnref22

A propos de la loi ELAN et de ses impacts sur les habitants: <https://www.droitaulogement.org/2018/07/note-elan-31-05-18/>

Le 25^e rapport sur l'état du mal-logement en France par la Fondation Abbé Pierre: <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/25e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2020>

Documentaires

Sur le business des organismes HLM :

- Sociétés HLM : loyers modérés pour business démesuré. *Cash investigation*. France 2: <https://www.youtube.com/watch?v=a78Tz6pJtmc>

Sur la gentrification et la marchandisation:

- Push, chassés des villes. *Arte*
- Mainmise sur les villes. *Arte*

Espagne

Aisa Pámpols, Manel. *La huelga de alquileres y el Comité de Defensa Económica: Barcelona, abril y diciembre de 1931, sindicato de la construcción de la CNT*. Barcelona: Associació Cultural el Raval «El Lokal», 2015.

Blanchar, Clara. «Colau expropia por primera vez el uso de un piso vacío de un banco». *El País*, 22 de junio de 2019. https://elpais.com/ccaa/2019/06/21/catalunya/156111989_569647.html.

Canals Compan, Aleix, Juli Ponce Solé, Observatori DESC, Universitat de Barcelona, y Institut de Recerca Jurídica TransJus. *La Ley del derecho a la vivienda de Catalunya: diez años de vigencia. balance y futuro*, 2018.

Colau, Ada, y Adrià Alemany. *Vidas hipotecadas: de la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda*. Barcelona: Cuadrilátero de Libros, 2012.

Cortina-Oriol, Mercè, Pedro Ibarra, Salvador Martí, y Ariel Sribman, eds. *Nuevos Movimientos Sociales: de la calle a los ayuntamientos*. Barcelona: Icaria, 2018.

Delgado, Manuel. *La Ciudad mentirosa: fraude y miseria del «modelo Barcelona»*. Madrid: Catarata, 2017.

Ealham, Chris. *La Lucha por Barcelona: clase, cultura y conflicto, 1898-1937*. Madrid: Alianza, 2005.

Fernández Durán, Ramón. *El tsunami urbanizador español y mundial: sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*. Barcelona: Virus, 2009.

Lacol, y La Ciutat Invisible. *Habitar en comunidad: la vivienda cooperativa en cesión de uso*. Madrid: Los Libros de la Catarata: Fundación Arquía, 2018.

Lefebvre, Henri. *Le Droit à la ville 1*. Paris: Anthropos, 1973.

Martí i Puig, Salvador, Robert González, Ricard Gomà, y Pedro Ibarra Güell, eds. *Movimientos sociales y derecho a la ciudad: creadoras de democracia radical*. Barcelona: Icaria, 2018.

Muñoz, Óscar. «Barcelona recibe más turistas extranjeros y dejan más dinero». *La Vanguardia*, 18 de marzo de 2019. <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20190318/461083674799/turismo-turistas-barcelona.html>.

Observatori DESC, y Plataforma de Afectados por la Hipoteca. *Emergencia habitacional en el Estado Español*. Barcelona, 2013.

Observatorio Metropolitano. *La apuesta municipalista: la democracia empieza por lo cercano*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2014.

Observatorio Metropolitano. *Paisajes devastados: después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*. Madrid: Traficantes de sueños, 2013.

Porro, Álvaro. «Entrevista-diàleg amb Ada Colau i Gala Pin». *Revue Opcions Núm. 46. De proximidad. Primavera 2014*.

Rolnik, Raquel. *La Guerra de los lugares: la colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Barcelona: Descontrol, 2018.

Una Posició, Materials per al combat per una vida comuna. «L'aposta electoralista: la celebració de la impotència», 2015.



Coalition Internationale de l'Habitat. Secrétariat Général

Barcelone. Décembre 2020