



HAL
open science

La conquête du logement : La reterritorialisation des politiques de logement en Espagne depuis 2008 : de l'action publique régionale et locale à la réappropriation territoriale habitante

Diego Miralles Buil

► **To cite this version:**

Diego Miralles Buil. La conquête du logement : La reterritorialisation des politiques de logement en Espagne depuis 2008 : de l'action publique régionale et locale à la réappropriation territoriale habitante. Géographie. Université Lumière - Lyon II, 2022. Français. NNT : 2022LYO20002 . tel-04047244

HAL Id: tel-04047244

<https://theses.hal.science/tel-04047244>

Submitted on 27 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



N° d'ordre NNT : 2022LYO20002

THÈSE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2

École Doctorale : ED 483

Sciences sociales

Discipline : Géographie, Aménagement, Urbanisme

Soutenue publiquement le 8 septembre 2022, par :

Diego MIRALLES

La conquête du logement.

***La reterritorialisation des politiques de logement en Espagne
depuis 2008 : de l'action publique régionale et locale à la
réappropriation territoriale habitante.***

Devant le jury composé de :

Claire CARRIOU, Professeure des Universités, Université Paris-Est Créteil Val de Marne, Présidente

Nacima BARRON, Professeure des Universités, Université de Marne La Vallée, Rapporteur

Patrice MELÉ, Professeur des Universités, Université de Tours, Rapporteur

Maria CASTRILLO ROMON, Maîtresse de conférences, Universidad de Valladolid, Examinatrice

Richard POINTELIN, Docteur, Urbaniste indépendant, Examineur

Lydia COUDROY DE LILLE, Professeure des Universités, Université Lumière Lyon 2, Directrice de thèse

Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « [Paternité – pas d'utilisation commerciale - pas de modification](#) » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.



Université Lumière Lyon 2

École Doctorale Sciences Sociales 483 Sciences sociales
UMR 5600 Environnement Ville Société

Thèse de Doctorat en Géographie, Aménagement, Urbanisme

Présentée et soutenue publiquement le 08/09/2022, par :

Diego MIRALLES BUIL

*

La conquête du logement

La reterritorialisation des politiques de logement en Espagne depuis
2008 : de l'action publique régionale et locale à la réappropriation
territoriale habitante

Devant le jury composé de :

Nacima BARON, Professeure des universités, Université Gustave Eiffel, Rapporteur

Claire CARRIOU, Professeure des universités, École d'urbanisme de Paris - UPEC, Examinatrice

María A. CASTRILLO ROMON, Maîtresse de conférence, Université de Valladolid (Espagne), Examinatrice

Lydia COUDROY DE LILLE, Professeure des universités, Université Lumière Lyon 2, Directrice de thèse

Patrice MELE, Professeur des universités, Université de Tours, Rapporteur

Richard POINTELIN, Docteur en Géographie, Urbaniste indépendant, Expert

Université Lumière Lyon 2

École Doctorale Sciences Sociales 483 Sciences sociales

UMR 5600 Environnement Ville Société

Thèse de Doctorat en Géographie, Aménagement, Urbanisme

Présentée et soutenue publiquement le 08/09/2022, par :

Diego MIRALLES BUIL

*

La conquête du logement

La reterritorialisation des politiques de logement en Espagne depuis
2008 : de l'action publique régionale et locale à la réappropriation
territoriale habitante

Devant le jury composé de :

Nacima BARON, Professeure des universités, Université Gustave Eiffel, Rapporteur

Claire CARRIOU, Professeure des universités, École d'urbanisme de Paris - UPEC, Examinatrice

María A. CASTRILLO ROMON, Maîtresse de conférence, Université de Valladolid (Espagne), Examinatrice

Lydia COUDROY DE LILLE, Professeure des universités, Université Lumière Lyon 2, Directrice de thèse

Patrice MELE, Professeur des universités, Université de Tours, Rapporteur

Richard POINTELIN, Docteur en Géographie, Urbaniste indépendant, Expert

*« En révolution ou non, il faut au travailleur un abri, un logement.
Mais, si mauvais, si insalubre qu'il soit, il y a toujours
un propriétaire qui peut vous en expulser ».*

Pierre Kropotkine, *La Conquête du pain*, 1892

*Te roban y te gritan
Y lo que no tienes, también te lo quitan
No hay tanto pan, pan, pan
Y es indecente, es indecente
Gente sin casa, casa sin gente
Es indecente
No, no hay tanto pan*

Sílvia Pérez Cruz, *No hay tanto pan*, 2016

*« Demandez du travail, s'ils ne vous donnent pas de travail, demandez du pain,
s'ils ne vous donnent ni du pain ni du travail, prenez le pain ».*

Emma Goldman, 1893.

Remerciements

Cette thèse est l'accomplissement de nombreuses années de travail, passées entre la France et l'Espagne, entre périodes de terrain et périodes d'enseignements à l'Université. Ce furent des années extrêmement riches en matière de recherche mais aussi de sociabilité, d'entraide et de partage. Je tiens donc à remercier celles et ceux qui ont permis que ce travail aboutisse.

Dans ce périple, je tiens tout d'abord à remercier Lydia Coudroy de Lille, qui a accepté de diriger ce travail de thèse et qui m'a accompagné dans ce projet depuis ma première année de master. Je la remercie pour son soutien majeur et ses conseils avisés, mais aussi pour son exigence et son souci de la rigueur lors de la rédaction. Ce travail n'aurait pas abouti sans elle.

Je remercie aussi grandement Richard Pointelin, pour m'avoir mis le pied à l'étrier dès le master 1 en me conseillant de travailler sur le projet d'habitat coopératif de Calafou, où j'ai tant appris. C'est un grand plaisir pour moi qu'il fasse partie de mon jury de thèse.

J'adresse également mes remerciements à Nacima Baron, Claire Carriou, María A. Castrillo Romón et Patrice Melé de me faire l'honneur de faire partie de mon jury de thèse. Les travaux qu'il et elles développent depuis plusieurs années ont fortement nourri cette thèse. Merci particulièrement à Nacima Baron pour ses conseils avisés en Espagne, pour l'invitation à participer au programme Métropoles et à co-organiser le colloque sur le municipalisme à Barcelone en juin 2019. Merci aussi à Patrice Melé pour son accueil chaleureux lors des journées d'études *Actions et territorialisations* organisées à Tours en 2018.

Mes remerciements vont aussi à Philippe Pelletier, pour m'avoir conseillé, lors de ma licence, de contacter Lydia Coudroy de Lille, lorsque je cherchais un·e directeur·rice pour mon mémoire de master 1. C'est aussi grâce à lui que ce travail de thèse existe. Merci aussi pour les discussions et débats sur le commun, le municipalisme, etc.

J'exprime ma gratitude à Laurent Coudroy de Lille, pour toutes ses recommandations et ses contacts en Espagne, qui m'ont beaucoup aidé pour l'organisation de mes périodes de terrain. Je remercie aussi Luis Santos y Ganges pour m'avoir aidé à me loger à Madrid et avoir permis que mes visites sur place se déroulent sans encombre. Merci à tous les professeur·es d'Espagne qui m'ont reçu, écouté et conseillé, alors que leurs agendas étaient chargés : Oriol Nel·lo, José Luis Oyón et Carles Donat à Barcelone, Miguel Angel Martinez, Raquel Rodríguez Alonso, Jesús Leal Maldonado et Ana Fernández Cubero à Madrid, Josefina Cruz Villalón, Estrella Candelaria Cruz Mazo et Ibán Díaz Parra à Séville et Benjamín Tejerina à Bilbao. Un remerciement particulier à Estrella, qui a pris le temps pour me faire visiter Séville lors de ma première visite, et à Ibán pour la sympathie de son accueil, notamment lors du colloque *Conflictos urbanos* de Séville.

Toujours côté espagnol, je remercie chaleureusement la Casa de Velázquez, son Directeur de l'époque Michel Bertrand, les deux Directeurs scientifiques du moment Nicolas Morales et Laurent Callegarin, pour leur soutien et leur bienveillance envers « le seul représentant de la discipline géographique » que j'étais alors au sein de « la Casa » durant mon année en tant que membre scientifique. Mes remerciements vont aussi à toutes les employé·es de la Casa de Velázquez qui ont toujours été au petit soin pour nous. Enfin, merci à mes camarades de promotion de la Casa (année 2018-2019) pour cette année conviviale et studieuse à la fois.

Un grand merci à toutes les personnes ayant acceptées de me rencontrer pour un entretien dans le cadre de cette thèse, les acteurs publics à l'agenda surchargé, les militants et les militantes luttant

pour le logement... merci à toutes et tous pour votre investissement quotidien à ce domaine majeur et d'avoir chacun·e apporté une pièce du puzzle du travail présenté ici.

Merci aussi à mes colocataires de Barcelone et Madrid, à Bea et Victor à Madrid et à ma famille de Poble Sec à Barcelone pour leur hospitalité lors de mes périodes de terrains de recherche. Merci également à Ricardo, Paula et Luna pour leur accueil à Vitoria-Gasteiz.

Côté français, je remercie mes « camarades de couloir » durant mon court passage au laboratoire Biogéophile, pour nos pauses café, nos repas bien animés et nos discussions endiablées.

Merci aux camarades d'Espaces Critiques pour ces nombreuses discussions et débats très stimulants, en salle de séminaire ou au bar du coin. Je n'ai pas assez de pages disponibles pour vous remercier toutes et tous, mais sachez que le cœur y est. Une pensée particulière à Judicaëlle Dietrich, Élise Roche, Marion Tillous et Thomas Zanetti. J'ai hâte de co-organiser avec vous de prochaines rencontres.

Je remercie aussi mes collègues enseignant·es (notamment du Département de géographie de Lyon 2) pour m'avoir tant appris durant ces près de six années d'enseignement, que ce soit en tant que vacataire ou ATER. Enfin, merci aux étudiant·es de me rappeler à chaque heure de cours pourquoi les efforts de cette thèse valent le coup.

En dehors du monde universitaire, merci beaucoup à Quentin et à « Aucune idée » pour nos retraites campagnardes qui me permettaient de m'évader un peu du travail, de souffler. Un grand merci à David pour nos discussions provençales, à Anna pour sa joie et à Manon et Mariette pour nos soirées pétanques.

J'adresse un très grand merci à ma famille, pour le soutien inébranlable qu'elle m'apporte depuis tant d'années. Je remercie mes parents, bien sûr, de m'avoir tant appris, de m'avoir tant soutenu, d'être au petit soin à chacune de mes visites et pour ces repas familiaux savoureux et animés. Merci à mon grand frère pour m'avoir aidé en maths et en biologie pour le bac et pour nos longues discussions d'été ; et merci à Thibault et à ma grande sœur Celia, qui m'a guidée sur le chemin de la thèse, pour ses conseils et ses relectures attentives.

Enfin, cette thèse n'aurait jamais pu voir le jour sans le soutien infailible d'Audrey, qui a toujours été à mes côtés pour me soutenir dans les moments les plus difficiles, qui m'a maintes fois accompagné sur le terrain, et a toujours su trouver les mots justes pour m'encourager et me faire tenir le coup. Cette thèse lui doit énormément.

Remarques préliminaires

Citations et traductions

L'ensemble des citations en catalan et en castillan provenant des entretiens réalisés et/ou d'ouvrages et articles non traduits en français, ont été traduits par nos soins.

Note sur la cartographie

De nombreuses cartes ont été réalisées par nos soins pour ce travail de recherche. Elles sont signées de nos initiales : « DMB ». Le plus souvent, les limites administratives apparaissent sur les cartes. Cependant, dans un souci de lisibilité, la nomenclature (noms des régions, des communes, etc.) n'est pas toujours ajoutée. Dans ce cas, il est conseillé de se référer aux cartes présentes en Annexe, notamment l'Annexe 1 pour les régions d'Espagne et l'Annexe 2 pour les quartiers et districts de Barcelone (une des villes centrales de notre étude).

Note sur les planches (frises chronologiques et planches statistiques)

Pour aider à la lecture de cette thèse, nous avons réalisé une double planche synthétique sous la forme d'une frise chronologique replaçant les différents événements en matière de politique et de logement (Annexe 5).

Nous avons également réalisé plusieurs planches statistiques auxquelles nous ferons référence dans cette thèse. Elles permettent d'offrir une vision quantitative du contexte du logement à l'échelle espagnole (Annexe 6) et de mettre en regard les profils de nos quatre régions d'étude (Annexe 7). Il peut être utile de se référer à ces différentes planches tout au long de la thèse.

Sigles

Une Table des sigles utilisés est présente à la fin du document.

Sommaire

Préambule.....	1
Introduction générale.....	3
Partie 1 De l'Espagne des autonomies à l'Espagne des villes	43
Chapitre 1 L'Espagne, un État (dé)composé : fonctionnement territorial, autonomies régionales et politiques de logement au XX ^e siècle.....	45
Chapitre 2 De la crise du logement aux « mairies du changement » : les villes, un nouvel espoir ?.....	103
Conclusion de la partie 1	145
Partie 2 Gérer la crise : bloquer les expulsions et reloger les habitants, entre déterritorialisation et reterritorialisation	149
Chapitre 3 Bloquer les expulsions résidentielles : les administrations publiques face à la déterritorialisation du logement et de l'habitat.....	151
Chapitre 4 Reloger les habitants expulsés : entre solutions temporaires et durables.....	205
Conclusion de partie 2	251
Partie 3 La reterritorialisation des politiques de logement : réorientation de l'action publique, droit et géopolitique du logement	255
Chapitre 5 La réorientation des politiques publiques de logement post-crise : reprendre en main le territoire et le marché	257
Chapitre 6 Droit et géopolitique du logement en Espagne : réorientation, réappropriation, reterritorialisation.....	315
Conclusion de partie 3	371
Partie 4 La reterritorialisation locale de l'habitat : ancrage, attachement et gouvernance alternative de l'habitat	375
Chapitre 7 Agir avec, malgré, ou contre les institutions : participation, mobilisation et municipalisme	377
Chapitre 8 De la réappropriation du logement au territoire : de l'habitat coopératif à la communalisation.....	431
Conclusion de partie 4	493
Conclusion générale.....	495
Sources et références.....	507
Annexes.....	545
Table des sigles	576
Table des cartes.....	579
Table des figures.....	580
Table des encadrés	581
Table des extraits de carnet de terrain.....	583
Table des photographies	584
Table des tableaux	585
Table des matières	586

Préambule

De *La conquête du pain* à la conquête du logement : 130 ans après

« C'est une évolution qui s'accomplit dans les esprits, et on ne fera plus croire au peuple que le droit de propriété sur les maisons soit juste. La maison n'a pas été bâtie par le propriétaire ; elle a été construite, décorée, tapissée par des centaines de travailleurs que la faim a poussés dans les chantiers, que le besoin de vivre a réduits à accepter un salaire rogné. [...] Il y a, d'abord, dans toutes les villes considérables un si grand nombre d'appartements inoccupés, qu'ils suffiraient presque à loger la plupart des habitants des taudis. »

Pierre Kropotkine, *La Conquête du pain*, 1892.

« Nous considérons que le fait d'occuper (squatter) un immeuble vacant propriété d'une banque est tout à fait légitime. Car ce sont des logements qui nous appartiennent à nous. Pas aux propriétaires « officiels ». En plus du fait qu'ils aient été construits par des ouvriers et ouvrières qui sont nos frères et nos sœurs, et qui vivent dans des conditions misérables, ces immeubles ont été financés avec énormément de subventions et d'aides publiques. Donc ces logements, ils sont à nous, nous les avons payés. Ils ne sont pas aux seuls propriétaires. Ils doivent appartenir à la communauté des habitantes et des habitants. Et il y en a plein de comme ça, des immeubles entièrement vacants dans la ville. Nous, nous, considérons qu'il est légitime de les réoccuper, de les réquisitionner si tu veux. Pour nous c'est légitime, même si la loi nous dit que non. »

Discussion avec une militante barcelonaise pour le logement, juillet 2019.

La première citation a été rédigée en 1892, il y a exactement 130 ans, par le géographe Pierre Kropotkine dans la *Conquête du pain*, l'un des ouvrages les plus lus par la classe ouvrière au début du XX^e siècle en Espagne (Oyón, 2014). Celle-ci pourrait tout à fait se prêter à la situation actuelle du logement en Espagne car elle exprime parfaitement le sentiment développé après la crise financière de 2008 par beaucoup de militants et militantes pour le logement que nous avons rencontrés. Ce ressenti est à l'origine de nombreuses initiatives de réappropriation de l'habitat par des habitants et acteurs militants (comme le montre la seconde citation datant de 2019), mais aussi par les acteurs publics. La situation post-crise de 2008 a cruellement matérialisé l'inégale répartition des ressources résidentielles et de l'accès au logement. En effet, les nombreuses restructurations et soutiens de l'État espagnol aux banques et autres grands propriétaires ont amené ces derniers à conserver la propriété de grandes quantités de logements provenant d'exécutions (saisies) hypothécaires (souvent laissés vacants). Alors que la population espagnole subit la crise du logement de plein fouet, les acteurs publics, qui ont pourtant largement contribué à la construction de ces logements, n'ont pas les moyens de les remettre en circulation pour les plus vulnérables. Il en résulte une situation parfaitement illustrée par le slogan militant « *Gente sin casa y casas sin gente* »¹ et qui pousse nombre de collectifs à réactiver et adapter au thème du logement l'exigence des révolutionnaires mexicains : « *Le logement à celles et ceux qui l'habitent !* »².

Cette entrée en matière permet d'évoquer le caractère conflictuel de « la question du logement » en Espagne et de la replacer dans une perspective historique, ce qui est crucial pour comprendre la matérialisation actuelle de cette « conquête du logement » post-crise de 2008.

¹ Littéralement, « *Gens sans logement et logements sans gens* ».

² En référence au « *La terre à ceux qui la travaillent* » d'Emiliano Zapata au Mexique au début du XX^e siècle.

Introduction générale

Avec plus de 657 000 expulsions résidentielles réalisées entre 2008 et 2018¹, la crise du logement de 2008 a démontré la fragilité du modèle immobilier espagnol. Valorisant fortement l'accèsion à la propriété privée par l'intermédiaire de prêts hypothécaires, ce modèle s'est résolument orienté vers la spéculation, rendant ainsi difficile l'accès à un logement décent aux populations modestes. Cette forte impulsion de l'accèsion à la propriété privée trouve sa source dans les politiques de logement espagnoles développées sous le franquisme dès les années 1960 (Vaz, 2013a). Accompagnées par une forte libéralisation du secteur du logement, ces politiques sont confortées après le retour de la démocratie. Elles sont le fer de lance du système économique à l'origine du fameux « miracle économique espagnol » (Naredo, 2013). L'ouverture néolibérale du secteur du logement s'accompagne d'une faible régulation par les acteurs publics et d'une forte financiarisation du secteur de l'immobilier (Pollard, 2013). Durant la bulle immobilière espagnole des années 2000, les prix des logements augmentent fortement, passant en moyenne de 711 €/m² en 1997 à 2 056 €/m² en 2007². À cela s'ajoute un manque de logements abordables en Espagne rejoignant la structuration des parcs de logements des pays d'Europe du Sud (Allen, 2010). En 2011, l'Espagne est le pays d'Europe ayant un des plus forts taux de propriétaires privés (86 %) et un parc locatif social presque inexistant (moins de 2 %) (Capel, 2013a).

Suite à la crise financière de 2008, le modèle économique espagnol basé sur la construction de logements neufs s'effondre et se prolonge en une crise immobilière, dite du « ladrillo » – la brique – (Burriel de Orueta, 2014 ; Ravelli, 2017). Beaucoup d'Espagnols perdent leur emploi et ne sont plus en mesure de rembourser leurs prêts hypothécaires, ce qui engendre un nombre d'expulsions hypothécaires sans précédent. Cette situation laisse un grand nombre d'habitants sans logement, privés ainsi d'un bien fondamental et de leur attache territoriale, ce qui participe d'une forme de déterritorialisation (Rolnik, 2018a). Et en l'absence de parc de logement social ou abordable, aucune solution de relogement n'est possible pour plusieurs millions d'entre eux.

À la « crise des hypothèques » s'ajoute rapidement une « crise des loyers », c'est-à-dire une vigoureuse augmentation de leurs prix ainsi que le rachat d'une grande quantité d'immeubles et de logements par des fonds d'investissement (tels que Blackstone), une situation que Raquel Rolnik (ancienne Rapporteuse spéciale sur le logement de l'ONU) qualifie de « *nouvel empire colonial sans drapeau ni corps* » (2018a). Ces nouveaux acteurs du logement, attirés par le bénéfice de la rente urbaine, rachètent en masse les logements des villes, en expulsent les derniers ménages, les réhabilitent puis les louent ou les revendent au plus offrant, souvent au secteur du tourisme, ce qui conforte un processus de touristification des centres-villes (Rolnik, 2018b).

Face à cette situation, variable selon les régions et les villes d'Espagne³, des acteurs de la société civile se mobilisent afin de pousser les institutions publiques à agir dans le sens du droit au logement ou tentent d'impulser eux-mêmes des solutions d'habitat alternatif. On observe alors depuis 2008 un vif renouveau de la contestation sociale sur le thème du logement (Petithomme, 2016). Ces nombreuses déstabilisations sociales, économiques et politiques du pays débouchent sur un profond renouvellement des cadres de l'action publique locale, métropolitaine et régionale. La

¹ Selon les données du *Conseil Général du Pouvoir Judiciaire* espagnol (CGPJ).

² Source : Ministère du Développement espagnol : <http://www.fomento.gob.es/>, consulté le 6 décembre 2017.

³ Les régions possèdent les compétences exclusives en matière de logement, mais l'État conserve certains leviers, notamment économiques et fiscaux, le contrôle du droit à la propriété privée et de la législation en matière de loyers.

victoire aux élections municipales de mai 2015 de plusieurs candidatures citoyennes se réclamant d'un « nouveau municipalisme » et s'auto-qualifiant de « mairies du changement », notamment à Barcelone et Madrid, témoigne bien de ce cycle plus large de relèvement et de réorientation de l'action publique locale (Baron et Loyer, 2015). Ainsi, certaines communautés autonomes (régions) et mairies se distinguent en tentant de se réaffirmer sur le thème du logement. Elles développent notamment des politiques alternatives comme la constitution d'un parc locatif social public. Plus localement, des projets d'habitat coopératif se développent en Espagne. S'intégrant à l'actuelle effervescence de l'habitat participatif en Europe, ils sont souvent vus comme une réponse à la crise du logement et du politique (Biau et Bacqué, 2010 ; Carriou et D'Orazio, 2015 ; Pointelin, 2016 ; Tummers, 2015). Ces initiatives témoignent de la volonté de nombreux acteurs de se réaffirmer ou de se réapproprier le thème du logement et de l'habitat, et ce à différentes échelles.

Dans ce cadre, cette thèse de géographie entend analyser l'actuel processus de reterritorialisation du domaine logement et son ré-ancrage à un niveau régional et local, ce qui recrée aujourd'hui un lien social et politique entre les habitants mobilisés dans les mouvements sociaux et les administrations publiques sur le thème du logement. Cette thèse aborde donc les reconfigurations multiples dues à la crise du logement de 2008 afin d'analyser la manière dont les principaux acteurs du logement y font face, notamment aux échelles régionale et locale. Elle s'intéresse tout particulièrement aux différentes modalités d'appropriation de l'espace et du territoire des acteurs du logement.

Dans cette introduction générale, nous présenterons premièrement un état de la question du thème du logement et des mobilisations pour l'habitat en Espagne. Dans un souci de lisibilité, nous y présenterons de manière succincte les grands courants de recherche dans lesquels s'intègre notre travail de thèse. Les principaux travaux en matière de politiques de logement seront repris dans le chapitre 1 (abordant la reconfiguration de l'État espagnol et les politiques de logement des XIX^e et XX^e siècles) et dans le chapitre 2 (présentant le contexte politique espagnol post-crise de 2008 en insistant sur le thème du logement). Ainsi, nous ne présenterons dans cette introduction générale que les grandes lignes de ces recherches afin de replacer plus largement le présent travail de thèse dans les champs de recherche sur les politiques et les mobilisations pour le logement aux niveaux espagnol et européen. Nous présenterons ensuite les principaux questionnements de la thèse, ses concepts clés et sa méthodologie.

1. Politiques et mobilisations pour le logement en Espagne : état de la question et courants de recherche

Notre thèse se situe à la jonction entre deux principaux thèmes de recherche : premièrement la recherche sur le logement en Espagne, et deuxièmement celle abordant les mobilisations sociales et la participation habitante dans les politiques urbaines (notamment dans le champ du logement). Plus récemment, les recherches sur le principe du *commun* et le *municipalisme* se sont développées à la suite de la crise de 2008 et découlent logiquement de ces deux premiers thèmes de recherche.

1.1. Le « problème du logement » en Espagne : définition du problème et courants de recherches

La recherche sur le logement dans l'Espagne contemporaine se compose de trois courants principaux. D'une part, plusieurs travaux ont vu le jour en **histoire** et analysent la structuration du marché immobilier et la production urbaine durant le XIX^e et le XX^e siècle. D'autre part, de nombreux travaux traitent de la **crise du logement social en Europe** (Lévy-Vroelant et Tutin,

2010a). Le bouleversement que représente la crise espagnole du logement de 2008, découlant directement de la crise financière globale de 2007, mais se matérialisant de manière bien spécifique en Espagne, y occupe une place de choix. Enfin, on observe plus récemment en Espagne une effervescence de recherches interdisciplinaires sur l'habitat coopératif rejoignant les travaux sur **l'habitat participatif en Europe**.

1.1.1. De la promotion du logement ouvrier à la construction d'un pays de propriétaires

De nombreuses recherches en histoire abordent d'abord, sur le thème du logement, la production de l'habitat ouvrier durant le XIX^e et les premières décennies du XX^e siècle. C'est notamment au sein de ces recherches que les bases du coopératisme d'habitat espagnol sont analysées (Arias, 2003 ; Castrillo Romón, 2000, 2001 ; Masjuan, 2000 ; Tatjer, 1998, 2005) ou plus largement les initiatives de logement liées au mouvement ouvrier (Oyón, 2014, 2014 ; Oyón et Gallardo, 2004). D'autres recherches abordent la période franquiste ainsi que le retour à la démocratie et analysent la mise en place du modèle immobilier espagnol que nous connaissons aujourd'hui, pensé par les franquistes et consolidé au retour de la démocratie (Coudroy de Lille, Vaz et Vorms, 2013 ; Vaz, 2013a ; Vorms, 2009). Nous présenterons plus précisément ces travaux dans le chapitre 1 afin de poser le contexte de notre étude, notamment les liens tissés entre actions collectives et politiques de logements à cette époque, car ceux-ci éclairent le contexte actuel.

De nombreux travaux traitent ensuite de la **crise du logement social en Europe** et analysent la financiarisation du logement sous l'angle des politiques néolibérales (Houard, 2011 ; Lévy-Vroelant et Tutin, 2010b). Le cas de l'Espagne y est en général rattaché aux pays méditerranéens et à leur modèle « familiariste » de logement, structuré autour du rôle central de la solidarité familiale (Allen, 2010 ; Leal, 2011). La financiarisation, la constitution de grandes fortunes immobilières et la consolidation du modèle immobilier espagnol axé sur la construction de logements neufs et l'accession à la propriété privée sont aussi analysées par de nombreuses recherches, qui constatent toutes l'absence de logement social en Espagne et les conséquences sociales, économiques et environnementales qui en découlent (Leal et Martínez del Olmo, 2017 ; López et Rodríguez, 2010 ; Pollard, 2007 ; Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018). De nombreux travaux sur le logement post-crise de 2008 en Espagne analysent la financiarisation, les processus d'accumulation du capital et la néolibéralisation des politiques de logement (Coq-Huelva, 2013 ; García-Lamarca, 2021 ; García-Lamarca et Kaika, 2016 ; Gutiérrez et Vives-Miró, 2018). Ce courant de recherche ancré dans la géographie radicale ou la sociologie marxiste, développe des études insistant sur les facteurs économiques, souvent à une échelle méso, et critiquent « l'urbanisme néolibéral ».

1.1.2. Les régions espagnoles, grandes oubliées de la recherche sur le logement ?

L'évolution des politiques de logement en Espagne est principalement analysée dans une perspective nationale et centraliste. En effet, bien que plusieurs études relèvent la grande variabilité régionale et locale de ces politiques, la décentralisation des compétences de logement aux régions rend particulièrement difficiles les analyses comparatives entre celles-ci, ce qui pousse souvent à lui préférer une analyse à l'échelle étatique ou municipale (Coudroy de Lille, Vaz et Vorms, 2013 ; Leal, 2011 ; Leal et Martínez del Olmo, 2017). Ainsi, l'étude des plans étatiques de logement a révélé les récents changements de politiques fiscales de l'État qui évoluent vers l'impulsion d'un marché locatif, tournant ainsi (timidement) le dos aux décennies de promotion de l'accession à la propriété privée (Alguacil Denche et al., 2013 ; Leal et Martínez del Olmo, 2017). Plusieurs études, souvent

portées par des architectes (et parfois par des géographes), se focalisent sur l'échelle locale à travers l'analyse de régénérations urbaines ou de réhabilitations de centres anciens et leurs conséquences en termes de *gentrification* (Castrillo Romón, 2013 ; Matesanz Parellada, 2016 ; Ter Minassian, 2013).

Du contexte économique, social et politique des années post-crise de 2008 émergent de nombreux mouvements sociaux urbains luttant pour l'accès au logement et plus précisément contre les expulsions résidentielles. Ces mobilisations sociales sont très étudiées, souvent à la lumière d'autres mouvements de contestation citoyenne comme les associations de voisinage (Castrillo Romón et Santos y Ganges, 2008 ; Sequera Fernández, 2011). Elles reflètent plus largement la volonté d'une plus forte participation habitante dans les politiques de logement et dans l'urbanisme.

1.1.3. Effervescence de recherches sur l'habitat participatif en Europe : l'intérêt porté aux coopératives d'habitation en cession d'usage en Espagne

Les mobilisations collectives luttant pour l'accès à un logement décent se concrétisent parfois dans des projets d'habitat alternatif, participatif et/ou coopératif. Elles sont analysées dans le champ européen de l'habitat participatif comme une réponse à la crise du logement et du politique en Europe (Biau et Bacqué, 2010 ; Carriou, Ratouis et Sander, 2012 ; Devaux, 2015 ; D'Orazio, 2012 ; Tummers, 2015). Du côté espagnol, Richard Pointelin a ouvert la voie avec sa thèse, dans laquelle il analyse l'émergence et le développement des formes d'habitat alternatif, notamment les *coopératives d'habitation en régime de cession d'usage* (Pointelin, 2016).

Ce type d'habitat coopératif en propriété collective est particulièrement étudié et soutenu, car il permet à la fois une participation active de la population dans la fabrique de la ville, la production d'habitat anti-spéculatif et (en général) abordable. En effet, ce type de coopérative d'habitation (en Espagne « *coopérative d'habitation en cession d'usage* » ou « *habitat coopératif en cession d'usage* »¹) permet à un groupe-habitant de devenir collectivement propriétaire en achetant un immeuble ou un terrain et en se structurant en société coopérative. L'idée est de séparer l'*usufruit* (l'usage du logement) qui est attribué au ménage, de la *nue-propriété* (donnant la possibilité de vendre le bien) qui est conservée par la coopérative, cette dernière faisant office de verrou anti-spéculatif. Les membres de la coopérative peuvent occuper et modifier leur logement, mais c'est la coopérative qui gère le bien immobilier et maintient un prix abordable des logements. Le refus du concept de propriété privée fait de ces coopératives d'habitation en cession d'usage des projets militants².

De nombreuses recherches font suite à la thèse de Richard Pointelin, le plus souvent menées par des architectes et urbanistes – comme sur le projet pionnier de *La Borda* à Barcelone (Cabré et Andrés, 2017) –, mais aussi par des géographes et sociologues analysant l'émergence et le développement de ces projets d'habitat coopératif à une échelle régionale – comme en Catalogne (Parés, Ferreri et Cabré, 2021) ou au Pays basque-Euskadi³ (Merino, 2018) – ou étatique (Etxezarreta, Cano et Merino, 2018 ; Lora Chapela, 2017 ; Michelin, Ugartamendía et Vértiz, 2021).

Ces projets d'habitat coopératif et participatif rejoignent un autre champ de recherche, central dans notre travail de thèse : celui des mouvements sociaux urbains, de la participation citoyenne et du concept de *commun*.

¹ C'est le terme de *cession d'usage* qui est déterminant pour qualifier ces projets.

² Ainsi, ces formes de coopératives d'habitation en cession d'usage sont à différencier des coopératives de construction (ou de promotion) de logements où seule la construction des logements est réalisée par une coopérative (à la fin des travaux, celle-ci est dissoute et le « lien coopératif » disparaît, permettant un accès à la propriété privée).

³ La communauté autonome du Pays basque est appelée Euskadi. Il s'agit donc de la partie espagnole du Pays basque.

1.2. Mouvements sociaux urbains, participation citoyenne, commun et municipalisme

1.2.1. Mouvements sociaux urbains et participation citoyenne dans la ville

La participation citoyenne dans les politiques urbaines est un thème de recherche de prédilection de la science politique et de la sociologie urbaine espagnoles.

De nombreux auteurs, souvent ancrés dans la tradition de la sociologie urbaine marxiste, comme Manuel Castells, ont analysé les mobilisations urbaines structurées autour des mouvements de quartiers (associations de voisinage) à la fin du franquisme, qui réclamaient un meilleur cadre de vie et une intensification de la participation citoyenne dans les politiques d'urbanisme (Alguacil Gómez, 2013, p. 85 ; Angulo Uribarri, 1978 ; Capel, 2013a, p. 37 ; Castells, 1974, 1977 ; Hache, 2005 ; Walliser, 2003). Ces auteurs et autrices analysent aussi les cas de cooptation (intégration progressive des activistes urbains dans les institutions publiques), notamment lors des premières élections municipales libres durant la transition démocratique (Capel, 2013b, p. 38). Plusieurs études abordent aussi l'expansion de la participation citoyenne dans le domaine de l'urbanisme espagnol, notamment dans les grandes villes (Boira i Maiques, 2003 ; Bonet i Martí, 2012 ; Martí-Costa, 2009 ; Nel·lo, 2007).

Des recherches en sociologie et anthropologie abordent aussi les mouvements contestataires plus autonomes ou radicaux, tels que le mouvement *okupa* (squatteur), analysant leurs revendications ainsi que leur institutionnalisation dans le cadre de négociations avec les acteurs publics (Adell Argilés et Martínez López, 2004 ; Martínez López, 2013). Elles dévoilent la recherche d'une certaine radicalité démocratique de ces collectifs. En effet, ceux-ci défendent une implication plus poussée des habitants et habitantes dans la gestion de la ville et du logement en mobilisant notamment la notion de *démocratie directe*, et critiquent les limites de la participation citoyenne dans le cadre de la démocratie représentative (Martínez López, 2007). Ces travaux renouvellent les études sur l'implication et l'engagement citoyen dans les politiques urbaines. L'avènement de ces mouvements sociaux de différents types sera développé dans les chapitres 1 et 2.

Récemment, les études sur la participation citoyenne et les mouvements sociaux s'intéressent aux nouvelles formes d'action collective qui se cristallisent autour du concept de *commun*.

1.2.2. La réémergence du concept de *commun* : exhumer les formes de gestion collective en Espagne

Depuis plusieurs années, tout comme à l'échelle internationale, le champ de recherche sur les *commons* se développe en Espagne. On peut replacer ce courant dans la ligne des travaux d'Elinor Ostrom (1990) et de son obtention du prix Nobel d'Économie en 2009. Ces recherches espagnoles réhabilitent les formes de gestion collective ayant eu lieu sur la péninsule Ibérique et appliquent cette nouvelle pensée du *commun* à l'histoire ibérique.

Le champ de recherche est très vaste et diversifié. De nombreux collectifs militants s'en emparent, faisant des communs un levier vers une réappropriation territoriale, souvent dans une perspective critique, voire explicitement anticapitaliste. On relève une régionalisation claire de cette redécouverte des communs : les universitaires et activistes analysent en général l'histoire des communs pour une région donnée.

Ainsi, dans « *El Comú Català. La història dels que no surten a la història* » (*Le Commun catalan. L'histoire de ceux qui ne font pas l'histoire*), David Algarra Bascón présente l'histoire des communs en Catalogne. Il y analyse les modes d'organisation et de gestion communales des terres et espaces naturels par les habitants et habitantes ainsi que les modes d'autogouvernement – le plus souvent

assembléistes – de ces communautés villageoises (Algarra Bascón, 2015). Cet ouvrage ne se limite pas aux actuelles limites administratives de la Catalogne, mais présente aussi de nombreux exemples en « Catalogne du Nord », militant pour une continuité territoriale entre ces territoires séparés par les Pyrénées. Il est très bien reçu, à la fois par des universitaires et par de nombreux collectifs militants qui s'en approprient la substance dans une volonté de défendre une certaine « mémoire des luttes » en Catalogne.

Très peu de temps après sa parution (d'abord en catalan puis traduit en castillan), l'engouement autour de la notion de *commons* pousse un collectif catalan à publier un ouvrage d'un écrivain et militant basque (Pablo Sastre Forest) abordant l'histoire des *commons* basques. Intitulé *KOMUN, asamblearisme i comunalisme populars a Euskal Herria (Commun, assembléisme et communalisme populaires en Euskal Herria)*, il regroupe des textes abordant « comment survivre et dépasser l'État, tout en cherchant des inspirations dans le passé communal du territoire basque »¹. Ces ouvrages constituent les jalons d'un ample processus de réappropriation de la mémoire historique des commons ibériques et plus largement européens, dans une perspective clairement militante.

Bien que la majorité de ces différentes recherches insiste sur les « spécificités régionales » de ces « commons historiques » – ce qui peut parfois être utilisé pour légitimer les autonomies et les mouvements indépendantistes basques et catalans – les études abordant ces pratiques de gestion communautaire jalonnent aussi l'histoire dans les autres régions de l'État espagnol (Algarra Bascón, 2015 ; Arenas, 2002 ; Observatorio Metropolitano de Madrid, 2011 ; Zubero, 2012). Plus largement, les références aux pratiques historiques de gestion communale ou collective de ressources – comme le logement ouvrier – sont analysées par plusieurs recherches, notamment en histoire. Nous y reviendrons dans le chapitre 1.

Cette mobilisation du concept de *commun* par les collectifs militants fait naître un certain nombre d'initiatives collectives entendant satisfaire des besoins sociaux, provenant de la société civile elle-même, ce que les chercheurs et chercheuses nomment des projets d'**innovation sociale**.

1.2.3. Les projets d'innovation sociale : une réelle « nouveauté » ?

Ces initiatives proviennent de mouvements sociaux espagnols dans le contexte fragile post-crise 2008. Selon plusieurs recherches, il s'agit de réponses de la société civile face au délitement de l'État-providence espagnol. Regroupant des initiatives aux valeurs, conditions et profils d'acteurs très variés – intégrant souvent les projets d'habitat coopératif –, elles témoignent toutes d'une volonté de reprise en main d'un certain nombre de services collectifs par la société civile organisée et pointent en général la reconfiguration de l'action publique (Baron et Romero, 2018 ; Martínez Moreno et al., 2019 ; Subirats Humet et García Bernados, 2015). Selon Ismael Blanco, Helena Cruz, Ricard Gomà, Fernando Antón et Sergio Porcel, ces initiatives d'*innovation sociale* correspondent à

« des pratiques de base qui trouvent leur origine dans des contextes communautaires, développées à partir de relations sociales de proximité (quartier, territoire...) ou de connectivité (commons digitaux) ; des initiatives ayant l'objectif de donner une réponse à des besoins collectifs et de promouvoir l'accès à des biens basiques et commons (alimentation, espace urbain, logement, énergie, mobilité...) ; des processus basés sur des relations de coopération horizontale, avec la volonté de modifier les relations de pouvoir préexistantes et de renforcer les capacités sociales autonomes ; des expériences qui explorent des formes alternatives aux modèles dominants de production, de travail et de consommation, et qui opèrent donc au-delà du marché et des politiques publiques. » (Blanco et al., 2021, p. 183).

¹ Site de Verkami (Crowdfunding), "*KOMUN, asamblearisme i comunalisme a Euskal Herria*".

Ces autrices et auteurs rappellent que ces initiatives répondent aux politiques d'austérité et au « *retrait de l'État-providence* » espagnol, et qu'elles illustrent « *le changement d'époque* » (*cambio de época*), une expression mobilisée par les politistes afin de faire référence aux changements des sociétés (économiques, sociaux, culturels, démographiques) qui demandent des formes de gestion et de gouvernance nouvelles (Blanco et al., 2021, p. 184). Ils mettent aussi en relation ces innovations sociales avec « *l'ère urbaine* », c'est-à-dire l'importance accrue des villes et métropoles qui s'affirment comme de nouveaux sujets politiques, notamment comme le lieu des mobilisations sociales. En attestent les candidatures citoyennes se réclamant du « nouveau municipalisme » qui montent en puissance (ibid.; Blanco et Gomà, 2016). Ainsi, les pratiques d'innovation sociale s'expliqueraient selon ces auteurs par « *la nouvelle centralité que, dans l'ère urbaine, acquièrent les espaces de la proximité et les temps de la quotidienneté* » (Blanco et al., 2021, p. 184). On peut néanmoins questionner cette rhétorique de la « nouveauté » et de « l'innovation » de ces projets, de nombreuses initiatives de coopération horizontale de ce type jalonnant en effet l'histoire des luttes ouvrières espagnoles, comme nous le reverrons notamment dans le chapitre 1.

1.2.4. Participation, proximité et ville : le municipalisme au centre du débat

Dans l'actualité de la recherche urbaine sur le logement, nous ne pouvons passer à côté du thème du municipalisme et plus largement du rôle croissant des villes dans les politiques de logement. Nous poserons quelques jalons de l'histoire du municipalisme et du communalisme espagnol du XIX^e et début du XX^e siècle dans le chapitre 1 et aborderons dans le chapitre 2 la réémergence de la stratégie municipaliste dès les années 2000. Mais ce thème de recherche étant très prolifique aujourd'hui, nous présenterons ici l'état des recherches sur celui-ci.

- **Les études sur les municipalismes en Espagne : de la gestion communale au « nouveau municipalisme », en passant par l'anarcho-communalisme**

Le municipalisme ou plus largement le rôle actif de la commune dans la vie quotidienne et politique a une histoire longue en Espagne. On peut établir une filiation du municipalisme avec les gestions communales des ressources et les formes d'autogouvernement local proches du principe de *commun* dont nous avons déjà parlé plus haut¹.

Il existe de nombreuses recherches sur l'action municipale, le municipalisme et le communalisme du XIX^e et XX^e siècle en Espagne, notamment en histoire (Masjuan, 2000 ; Orduña Rebollo, 2005 ; Oyón, 2014 ; Roca, 1972) et sur le retour de la démocratie après la dictature franquiste et les premières élections municipales libres (Capel, 2013a, p. 37 ; Delgado, 2007 ; Leiva, Miró et Urbano, 2007). Elles concernent notamment les mairies de gauche comme Barcelone – et le fameux « modèle Barcelone » (Borja, 2013 ; Capel, 2009 ; Delgado, 2007 ; Ter Minassian, 2013) – mais aussi plus largement la Catalogne (Botran, 2012 ; Diez, 2015) et l'Andalousie avec l'action de nombreuses municipalités de gauche alternative, comme le cas très connu de Marinaleda (Candón-Mena et Domínguez-Jaime, 2020 ; Fernández Riquelme, 2013). Toutes ces recherches insistent sur le rôle de l'échelon local dans la production de politiques progressistes et le lien des municipalités avec les collectifs militants, tout particulièrement les associations de quartiers. Le thème de la cooptation et de l'affaiblissement des mouvements sociaux par le biais de cette action municipale, particulièrement développé, relève les limites et les dangers de ce type d'actions

¹ Cette filiation est centrale dans l'anarcho-communalisme (Algarra Bascón, 2015 ; Bookchin, 1992 ; Kropotkine, 1892).

municipales pour l'autonomie des mouvements sociaux (Delgado, 2007 ; Leiva, Miró et Urbano, 2007). Nous y reviendrons.

De nombreux auteurs analysent ensuite les candidatures municipales alternatives catalanes du début des années 2000, liées pour la plupart aux mouvements altermondialistes et témoignant selon eux d'un renouveau du mouvement de quartier (Alamany, Serrà et Ubasart, 2010 ; De Jòdar et Fernández, 2012 ; Ubasart, 2012, 2018). Mais c'est surtout après 2015 et la victoire aux élections municipales de plusieurs candidatures citoyennes issues du « nouveau municipalisme » que la recherche espagnole, mais aussi française, notamment en science politique et en sociologie, s'y intéresse (Blanco et Gomà, 2016 ; Nez, 2018 ; Subirats, 2018 ; Vilaregut, 2018). Les mouvements sociaux s'emparent aussi du thème et produisent, souvent avec l'aide d'universitaires, des ouvrages militants pour diffuser la stratégie municipaliste, parfois de manière critique vis-à-vis des « mairies du changement » (Calle Collado et Vilaregut Sàez, 2015 ; Observatorio Metropolitano de Madrid, 2014 ; Observatorio Metropolitano de Madrid, Díez et Col·lectiu Víric, 2015).

- **Les limites du « municipalisme social-démocrate »**

Dès 2015, face à l'engouement de certains acteurs politiques et académiques pour le « nouveau municipalisme » et plus largement les pratiques politiques axées sur une valorisation de l'action de proximité, certaines recherches relèvent tout de même un certain nombre de limites.

Premièrement, en Espagne (mais c'est le cas dans de nombreux pays), les villes ne disposent pas de compétences élargies leur permettant de remettre en cause les bases du fonctionnement des politiques publiques. Sur le thème du logement par exemple, les régions ont les compétences exclusives et l'État détient les leviers économiques et financiers.

Deuxièmement, en insistant sur l'échelle municipale et en considérant que les citoyens et citoyennes doivent s'impliquer localement dans les décisions collectives, le municipalisme semble ignorer que les villes regroupent en leur sein des profils de population aux intérêts divergents. Le géographe Oriol Nel·lo relève parfaitement cette limite de la stratégie municipaliste lorsqu'il rappelle que « *dans chaque ville, différents secteurs de la population peuvent avoir – et dans les faits ont de toute évidence – des intérêts contraires, souvent contradictoires* » (Nel·lo, 2016, p. 6)¹. Une politique municipale est donc amenée à prendre des décisions (par exemple en termes de redistribution) qui ne peuvent contenter tous les habitants et doit donc prendre acte des antagonismes sociaux et de classes. Dans ce cas qu'en est-il de la participation citoyenne active que soutient le municipalisme ? Quels citoyens doivent prendre part à cette participation ? Comment composer avec les intérêts divergents d'un multipropriétaire de logements et d'une habitante en grande vulnérabilité résidentielle ? Ainsi, plusieurs stratégies municipalistes aux postures politiques variées peuvent coexister dans une ville.

Enfin, bien que la plupart des défenseurs du municipalisme se positionnent dans une optique progressiste, de redistribution des richesses et de lutte pour la justice sociale, l'augmentation des compétences municipales et l'activation de la participation citoyenne peuvent aussi mener à des prises de décision très éloignées des postures progressistes. Plusieurs études rappellent l'importance des valeurs (éthiques, politiques, etc.) des initiatives municipalistes. En effet, le municipalisme a pu être historiquement utilisé dans la direction opposée de la recherche de l'égalité et de la justice sociale. Par exemple, avec le *New Localism*, les gouvernements britanniques des dernières années ont utilisé l'argument de la décentralisation pour « *affaiblir les services publics et déréguler les marchés du foncier et du logement, suivant la perspective de démantèlement de l'État-providence et la construction de la Big*

¹ Cette critique peut par ailleurs parfaitement s'exercer pour le concept de « droit à la ville » (Lefebvre, 1968).

Society » (Nel-lo, 2016, p. 7)¹. De manière plus générale, il existe bien entendu des collectifs citoyens aux postures conservatrices, souhaitant utiliser la participation des habitants (ou de certains d'entre eux) dans le but d'évincer une partie de la population urbaine ou encore de favoriser la mise en place de politiques conservatrices et sécuritaires². Comme le rappellent plusieurs auteurs et autrices, « *la défense de la commune peut parfois devenir un outil de défense de l'entre-soi bourgeois, porté par des élus peu soucieux des alternatives démocratiques.* » (Carrel et al., 2020, p. 10). Cela pose donc la question des valeurs politiques à la base de ces stratégies dites municipalistes.

Toutes ces propositions et ces références « au » municipalisme masquent donc des postures et stratégies bien distinctes, souvent confondues. Une clarification des termes s'impose.

1.3. Clarification de certains concepts de la thèse

Nous terminerons cette partie destinée à l'état de la question par clarifier quelques concepts utiles pour la compréhension des chapitres de la thèse et dont les définitions font parfois débat.

1.3.1. Gestion municipale, municipalismes et communalisme : la grande confusion

La plupart des mouvements municipalistes partagent « *les aspirations concrètes à la démocratie directe et le rejet de la représentation politique [...] malgré leur hétérogénéité.* » (Carrel et al., 2020, p. 10). Mais « *loin de constituer un courant uniforme, le(s) municipalisme(s) dessinent plutôt une tendance dont les manifestations demeurent très hétérogènes.* » (ibid., p. 9). Le réinvestissement politique de l'échelle municipale peut en effet aller d'un réformisme local à une révolution communaliste avec de multiples nuances entre ces deux pôles, qui sont souvent confondus.

- **Dissocier le municipalisme et la simple gestion municipale**

Le municipalisme est d'abord à dissocier d'une simple gestion municipale des ressources³. Il intègre en effet une participation active de la part des habitants et habitantes dans l'objectif de redynamiser la démocratie locale suivant une logique de réappropriation habitante (plus ou moins poussée) des institutions locales. Ainsi, selon le philosophe Jonathan Durand Folco, le municipalisme vise « *la réhabilitation de la municipalité comme espace politique et vecteur de transformation sociale* » (2017, p. 12). Plus précisément :

« L'idée générale consiste à favoriser une démocratie plus participative et directe au niveau local, tant dans les métropoles, villes, villages et autres communautés territoriales. Il s'agit de rapprocher les pouvoirs publics des « gens sur le terrain » et de surmonter le fossé entre gouvernants et gouvernés par divers mécanismes de participation, de tirage au sort, d'assemblées publiques, de démocratie numérique, de jurys citoyens, etc. » (ibid., p. 53).

Autrement dit, l'objectif est de « *réduire la longueur des boucles de rétroaction entre l'action politique et ses conséquences pratiques sur la vie quotidienne* », ce qui témoigne selon Jonathan Durand Folco d'une forme de « *relocalisation de l'action publique afin que les individus et les communautés puissent prendre part directement aux décisions collectives qui les concernent* » (ibid., p. 53).

¹ En effet, cette décentralisation de la gestion des services urbains s'est accompagnée d'une forte réduction des dépenses publiques, ce qui a fortement valorisé les secteurs privés et mis à l'écart les habitants les plus défavorisés d'une possible prise en charge de ces services (Drozdz, 2012).

² On peut relever les mobilisations locales contre l'installation d'habitat social (ayant parfois des tendances racistes), pour la pose de caméras de vidéovigilance, la fermeture de parcs et espaces publics à certaines populations, etc.

³ Le Larousse par exemple donne une définition très simpliste. Selon ce dictionnaire le municipalisme est : « *un système de gouvernement fondé sur l'administration municipale* » ou encore « *un mouvement politique issu du socialisme, faisant intervenir les communes dans la vie économique* ». Bien que la seconde définition soit plus proche du concept, cela reste encore très léger.

Ainsi, comme nous le reverrons dans le chapitre 2, les principales candidatures citoyennes espagnoles de 2015 (*Barcelona en Comú, Ahora Madrid*, etc.) peuvent être qualifiées de municipalistes car elles soutiennent une accentuation de la participation citoyenne, en plus d'une réaffirmation du rôle de la mairie dans les politiques publiques. La plupart de ces candidatures citoyennes s'intègrent dans un courant social-démocrate, c'est-à-dire suivant une logique de *réformisme local* (ibid., p. 9). Cette posture est à différencier d'une autre posture municipaliste très en vogue aujourd'hui et qui sera utile pour la suite de la thèse : le *municipalisme libertaire* (ou *communalisme*) de Murray Bookchin.

- **Le municipalisme libertaire et le communalisme de Murray Bookchin**

Ancien marxiste reconverti par la pratique à l'anarchisme, le militant et philosophe américain Murray Bookchin (1921-2006) passe une grande part de sa vie à structurer la théorie philosophique, sociale et politique de l'*écologie sociale*, dont la matérialisation politique est le *municipalisme libertaire* ou *communalisme*, comme il le renomme à la fin de sa vie (Bookchin, 1969, 1992).

Ancré dans la théorie anarchiste, mais souhaitant dépasser les visions trop classiques de ce mouvement et l'actualiser à la situation des années 1970-1980, Bookchin propose une voie bien distincte du simple réformisme local. Enraciné dans la tradition socialiste autogestionnaire et se référant à l'expérience de la Commune de Paris, son communalisme entend mettre en place une forme d'autogouvernement basée sur la mise en place d'assemblées populaires locales (municipales ou de quartiers) afin de « *dissoudre les institutions publiques bourgeoises* » (Carrel et al., 2020, p. 9). Ces assemblées autogérées composent des « communes libres », elles-mêmes articulées les unes avec les autres sous forme de « confédérations de communes » suivant un principe d'*interdépendance* entre les communes, bien loin de l'idée d'autarcie que l'on prête parfois à tort au communalisme (ibid.). Ainsi, à travers ces communes librement confédérées, l'objectif du communalisme est de transférer le pouvoir des institutions publiques aux assemblées de quartiers afin de, progressivement, destituer l'État, en le rendant inopérant et inutile (Biehl et Bookchin, 2013 ; Carrel et al., 2020).

L'attention qu'accorde Bookchin à l'échelon local et tout particulièrement au quartier (à travers les assemblées de quartiers, organe de base de sa théorie) découle directement de sa pensée anarchiste et le distingue fortement des marxistes. En effet, selon lui, durant l'histoire du mouvement ouvrier, ce n'est pas seulement dans les usines que se sont développées les alternatives ouvrières, mais aussi dans les quartiers de la classe ouvrière, où les liens de proximité et les interrelations locales favorisaient l'organisation collective, comme le montre aussi José Luis Oyón pour le cas de la Barcelone des années 1930 (Bookchin, 1980 ; Oyón, 2008).

Pour permettre aux assemblées communales (ou de quartiers) de se réapproprier progressivement les pouvoirs de la mairie, Bookchin propose de participer aux élections locales avec une candidature municipaliste afin d'intégrer l'institution locale et prendre activement part à une décentralisation du pouvoir en direction des assemblées populaires. Ainsi, comme le rappellent Paula Cossart et Pierre Sauvêtre, « *l'enjeu d'un communalisme distinct du municipalisme est alors l'établissement de contre-institutions citoyennes autonomes reposant sur une démocratie communale d'assemblées.* » (2020, p. 145). Dans la pratique, la candidature municipaliste libertaire n'a pas besoin d'être en majorité au conseil municipal. Son objectif à court terme est d'apprendre les rouages de l'institution locale, de transmettre ces informations aux collectifs mobilisés et de tenter de peser dans le jeu politique municipal pour transmettre progressivement les pouvoirs aux assemblées de quartiers. Cela peut passer par le biais de cession de ressources comme des terrains publics, pour la construction de logements collectifs ou coopératifs par exemple. En ce qui concerne les termes, nous parlerons plutôt de *municipalisme libertaire* lorsqu'il y a participation aux élections et plutôt de

communalisme lorsque les collectifs sont autonomes et ne participent pas aux institutions. Néanmoins, dans les deux cas, c'est le communalisme qui est attendu au final.

Ses partisans visent une mise en œuvre progressive du communalisme, celui-ci étant vu comme un « gradualisme révolutionnaire ». La stratégie communaliste avance davantage à chaque initiative allant dans le sens d'une *communalisation*, c'est-à-dire une « *gestion commune* » d'une ressource à l'échelle communale. Ainsi, selon ses partisans, toute initiative allant dans le sens d'une autonomie territoriale, même localisée, renforce cette stratégie : chaque nouvel espace autogéré conforte l'idée communaliste et montre qu'une autre façon de gérer le territoire et les ressources est possible (Biehl et Bookchin, 2013 ; Carrel et al., 2020 ; Cossart et Sauvêtre, 2020 ; Graeber, 2014).

Ainsi, bien qu'il n'utilise pas directement le concept, l'idée de Bookchin rejoint le principe du *commun*, lui-même ancré dans l'histoire des mouvements populaires. En effet, selon Paula Cossart et Pierre Sauvêtre :

« La distinction entre municipalisme et communalisme passe par l'opposition entre la logique de la souveraineté municipale et celle du commun. [...] C'est la logique sociale du commun qui doit primer dans le projet communaliste : suscitant des formes d'auto-organisation parmi les citoyens dans leurs activités sociales, de complémentarité entre ces activités, d'autogouvernement dans les assemblées populaires et de confédération entre les municipalités, elle permet d'échapper à l'impasse du "souverainisme municipal". » (2020, p. 143).

Ainsi, selon ses auteurs, par le « *principe fédératif du commun* » (Dardot et Laval, 2014) le communalisme permet de dépasser les propositions municipalistes sociales-démocrates et le souverainisme municipal¹ mettant dos à dos les villes².

Le principe du *commun* étant central pour comprendre la différence entre municipalisme et communalisme, il nous faut donc également clarifier ce que nous entendons par ce terme.

1.3.2. Les communs, une « manifestation géographique de l'entraide »

Dans cette thèse, nous aborderons la notion de *commun* sous l'angle proposé par Pierre Dardot et Christian Laval (2014), c'est-à-dire comme « *le principe politique d'une co-obligation pour tous ceux qui sont engagés dans une même activité* » (Dardot et Laval, 2014, p. 23). Le géographe Simon Springer rejoint cette position en affirmant que les communs sont enracinés dans les notions de coopération et de réciprocité, qu'ils « *reposent sur l'échange réciproque, l'intérêt collectif et le partage de l'usufruit* » (Springer, 2018, p. 24). Il politise davantage la question en rapprochant alors la notion de communs de la théorie de l'entraide de Pierre Kropotkine³ (Kropotkine, 1906 ; Springer, 2018). Ainsi, selon Springer, « *la possibilité de détenir quelque chose "en commun" implique une reconnaissance de la réciprocité et de la coopération [...] les communs donc sont toujours une manifestation géographique de l'entraide* » (2018, p. 22). L'auteur insiste ainsi sur l'importance du lien entre les communs et les relations tissées entre les individus qui s'entraident (ibid., p. 27). Comme le fait Springer, Dardot et Laval affirment que le *commun* se définit comme une forme de l'agir, une véritable *praxis instituante*. Ainsi,

¹ Où les décisions sont prises par les seuls habitants et habitantes de la ville en question.

² Ce principe d'interdépendance entre les villes est central pour différencier le communalisme des formes moins radicales de municipalisme. Le communalisme mène donc à repenser la « question régionale » pour reconsidérer l'articulation et la solidarité des communes. Dans la pensée communaliste et de l'écologie sociale, cette réorganisation régionale prend la forme d'une confédération de communes ou parfois de biorégions (Magnaghi, 2014).

³ En effet, les expressions de « mise en commun », « faire en commun », « produire en commun », « propriété commune », etc. sont très présentes dans l'œuvre de Kropotkine, notamment dans *La Conquête du pain* (1892) et dans *Champs, usines et ateliers* (1899).

« si "Commune" est le nom de l'autogouvernement politique local et "communs" le nom des objets de nature très diverse pris en charge par l'activité collective des individus, "commun" est proprement le nom du principe qui anime cette activité et qui préside en même temps à la construction de cette forme d'autogouvernement » (Dardot et Laval, 2014, p. 19).

Ainsi, selon eux, le principe du *commun* se distingue de la notion de *bien commun* telle que développée par les tenants de l'approche économique standard, dépendante d'un certain naturalisme économique, comme c'est par exemple le cas des travaux d'Elinor Ostrom¹.

Ces auteurs vont plus loin en affirmant que « l'agir en commun » nécessite de distinguer le droit de propriété et le droit d'usage, de la même manière que Proudhon qui distingue d'une part la propriété – qui offre un « *cadre juridico-institutionnel à l'exploitation* », permettant ainsi au propriétaire d'« *user et abuser* » de son bien à sa guise –, et d'autre part la possession correspondant à « l'usage réel d'un bien qui ne peut être mobilisé en vue d'être exploité » (Springer, 2018, p. 23). Cette idée d'usage réel – ou de possession selon Proudhon – est par exemple mobilisée par les collectifs barcelonais pour le logement à travers leur défense de la *cession d'usage* (notamment dans le cadre de la promotion de *coopératives d'habitation en cession d'usage*). Cette notion, renvoyant à celle de « valeur d'usage » développée par Henri Lefebvre (1968), est pour les collectifs barcelonais une manière de tourner le dos aux conceptions du logement comme « valeur d'échange » (ibid.)². Ainsi, on voit déjà pointer un lien entre la notion de *commun* et les projets d'habitat coopératif en cession d'usage.

Comme nous le verrons dans le chapitre 8, ces formes d'habitat coopératif liées à la notion de *commun* permettent un accès au logement abordable, parfois à travers des formules de logement social propres à l'Espagne, comme peuvent l'être les « logements protégés ». Des termes à clarifier.

1.3.3. Définir le logement social en Espagne : logement social, protégé et abordable

Comme nous le reverrons plus précisément par la suite, la structure du secteur du logement espagnol est caractérisée par une très large majorité de logements en propriété (ou en accession), un faible parc locatif, mais surtout, un parc locatif social quasi-absent (Leal, 2011). Cette spécificité espagnole pose la question de la définition du « logement social ». En effet, selon le sociologue Jesús Leal, ce que l'on pourrait appeler le « logement social » dans ce pays représente en fait « *un amalgame de situations représentées majoritairement par des logements subventionnés, promus par des sociétés commerciales, auxquels on accède en qualité de propriétaire* » (2011, p. 81).

Comme nous le reverrons précisément dans le chapitre 1, le régime franquiste pose les bases de ce « logement social » espagnol, qui a toujours cours aujourd'hui, avec la création de la figure des *Logements de Protection Officielle* (*Viviendas de Protección Oficial*) abrégée VPO (ou HPO, pour *Habitatge³ de Protecció Oficial*, en catalan). Par simplicité, le sigle VPO est largement utilisé dans la littérature et par les professionnels, bien qu'il ne désigne officiellement que la qualification du logement selon de la législation de l'État. Ainsi, dans la pratique, les « logements sociaux » promus par les administrations régionales ou locales, bien qu'ils renvoient au même principe, ne sont pas forcément des VPO. Les sigles pouvant changer selon les régions et le type de promoteur, on parle

¹ Selon eux, la vision d'Ostrom considère que « *la construction des communs s'impose dans certaines situations particulières, pour certains biens spécifiques, ce qui ne remet aucunement en question la rationalité des marchés et de l'État. Cette diversité est liée à la rationalité individuelle, qui permet de sélectionner les meilleures solutions. Selon Ostrom, ce sont les individus égoïstes rationnels qui créent les marchés, en appellent à l'État ou construisent les communs pour mieux répondre à des situations différentes.* » (Dardot et Laval, 2014, p. 155).

² En effet, comme nous l'avons vu plus haut, dans un projet de coopérative d'habitation en cession d'usage, c'est la coopérative qui possède la propriété de l'immeuble, chaque ménage obtenant le droit d'usage d'un logement. Ainsi, les habitants n'ont pas la propriété exclusive de leur logement et ne peuvent pas le vendre, ce qui l'extrait du marché et de la spéculation et remet ainsi en cause la notion même de propriété privée.

³ Le mot catalan « *habitatge* » peut être traduit en français par « logement », « habitation » et parfois par « habitat ».

donc en général en Espagne de « *vivienda protegida* » ou de « *vivienda de protección* » que l'on peut traduire par « **logement protégé** ». Répondant à la volonté franquiste de créer un « pays de propriétaires », la plupart correspondent à des **logements en accession sociale à la propriété**. Leur accès est soumis à des conditions de revenus et ils sont régulés par la législation étatique. Ils répondent à des critères, de taille notamment, mais surtout de prix (en général en dessous du prix du marché libre) et leur construction et achat sont subventionnés par l'administration publique. En théorie, ce type de logement protégé est ouvert à plus de 80 % des ménages, ce qui n'en fait donc pas un modèle destiné spécifiquement aux populations les plus vulnérables (Leal, 2011). Officiellement, ce type de logement – qui peut être public ou privé – ne peut pas être revendu ou loué pendant une durée variable selon les régions, afin de les soustraire du marché immobilier conventionnel et d'éviter ainsi la spéculation. Mais passé cette durée (en général de 30 ans selon les plans étatiques), ils peuvent réintégrer le marché libre et perdent donc leur qualité de logement « protégé ». Nous présenterons plus précisément ce fonctionnement par la suite dans la thèse.

Ainsi, comme l'explique Javier Burón, la plupart des logements protégés (en propriété) ne doivent donc pas se concevoir comme des logements publics, mais comme « *un exemple de propriété privée dans laquelle l'État intervient fortement* » ou comme « *une propriété privée pénétrée d'une série de limitations imposées pour des raisons d'intérêt général* » (Burón Cuadrado, 2006, p. 90). Tout cela mène certains auteurs et autrices à préférer l'utilisation du terme de « logement conventionné » pour ce type de logement (Baron et Ter Minassian, 2018). Néanmoins, pour cette thèse, afin de respecter la terminologie en vigueur en Espagne, nous faisons plutôt le choix de conserver le terme générique de **logement protégé**. Lorsque c'est nécessaire, nous précisons s'il s'agit de logement locatif ou en propriété.

Dans le cadre de l'organisation décentralisée de l'État, chaque région peut définir ses propres objectifs et orientations, ou bien agir sur les profils des accédants à certains types de logements protégés. En plus de complexifier la compréhension des termes et des sigles faisant référence à ces logements, cela rend encore plus difficile une définition claire du concept de « logement social » à l'échelle de l'État. Nous verrons que certaines législations régionales ont précisé des définitions plus claires de « location sociale », même si cela reste très minoritaire en Espagne. La réorientation de cette promotion de logement protégé en direction de la location sociale est l'un des actuels enjeux des politiques publiques espagnoles, et représente l'un des objets centraux de la thèse.

Dans la pratique, les termes de « logement social », « logement protégé », « logement VPO » ou seulement « VPO » sont utilisés comme synonymes par la plupart des acteurs que nous avons rencontrés. De même, le terme de « logement social » est aussi souvent utilisé comme synonyme de « logement abordable » (et inversement). Le concept de logement abordable est en général associé à des logements intermédiaires entre le marché libre et le logement « social ». Dans la pratique, il permet surtout de « gonfler » artificiellement la part de logement considéré comme « en dessous du prix du marché » en intégrant plusieurs types de logements privés *non protégés* dont le prix est en dessous du prix moyen du marché libre (par le biais d'accords passés avec les institutions ou les ménages eux-mêmes par exemples).

Nous utiliserons donc le terme de **logement protégé** pour faire référence aux logements entrant précisément dans le cadre de la législation de *protection officielle* et de **logement abordable** pour ceux ayant un prix considéré en dessous du marché libre, mais sans forcément être soumis à cette législation. Enfin, nous nous permettrons d'utiliser parfois la notion de **logement social** dans un sens plus général, notamment pour faire référence aux autres pays d'Europe ou lorsque les acteurs rencontrés l'utilisent eux-mêmes.

2. Présentation de la recherche : questionnements, problématique, hypothèses et justification du terrain

L'apport de notre thèse abordant le thème du logement en Espagne après la crise de 2008 réside dans son approche multiscalaire articulant niveaux régional et local, et dans la mobilisation des concepts de territoire, territorialité et territorialisation afin de saisir les mutations des relations des populations à l'espace à travers le thème de l'habitat.

2.1. Problématique, questionnements et hypothèses de la thèse

2.1.1. Problématique et questionnements de la thèse :

La Constitution espagnole de 1978 a décentralisé les compétences en matière de logement, donnant ainsi un rôle déterminant aux communautés autonomes (régions) ainsi qu'une forte autonomie aux municipalités. Pourtant, comme nous l'avons vu précédemment, face à la diversité des contextes régionaux, la plupart des recherches sur le logement en Espagne abordent le rôle de l'État et des villes et ont souvent délaissé le niveau régional. Ce présent travail de géographie sociale et politique entend pallier ce manque et propose d'analyser le **processus de reterritorialisation du domaine du logement** en Espagne depuis les années 2000, et tout particulièrement depuis la crise de 2008, afin d'appréhender l'actuelle **reconfiguration des acteurs du logement aux niveaux régional et local**. Cette thèse vise donc à questionner comment, depuis l'éclatement de la bulle immobilière espagnole, le logement redevient une question politique, notamment au niveau des régions. La thèse aborde aussi les mutations du rapport à l'espace des acteurs du logement et se demande si l'institutionnalisation des mouvements sociaux pour le logement (notamment au sein des « Mairies du changement »), la réappropriation locale collective et la réaffirmation des acteurs régionaux témoignent d'une reterritorialisation du domaine du logement et de l'habitat et d'une nouvelle gouvernance locale du logement en Espagne. La structure de l'État espagnol impose alors de mener la réflexion en plusieurs points du territoire afin de saisir la diversité des trajectoires empruntées par les différents acteurs du logement.

À la suite de la crise de 2008, comment les différentes régions d'Espagne font-elles face à l'effondrement du modèle conventionnel de logement espagnol ? Comment l'actuelle reprise en main du secteur du logement par les acteurs publics s'articule-t-elle avec les volontés habitantes de réappropriation locale de l'habitat ? En quoi cette reconfiguration des acteurs du logement témoigne-t-elle d'un processus complexe et multiscalaire de reterritorialisation du domaine du logement posant les bases d'une nouvelle forme de gouvernance urbaine de l'habitat ?

Dans l'optique de répondre à ces questions, cette thèse se propose d'analyser la reconfiguration des acteurs du logement aux échelles régionales, municipales et locales. Elle étudie d'abord le **repositionnement différencié des régions sur le thème du logement**. En effet, comme nous le verrons par la suite, les politiques publiques de logement espagnoles se sont longtemps limitées à promouvoir la construction neuve et l'accèsion à la propriété. Pourtant, depuis 2005, un changement d'orientation est visible en Espagne, mais il est inégalement transposé selon les régions (Leal, 2011). De plus, les acteurs du logement tentent de reterritorialiser leurs activités au niveau régional, ce qui nous amène à questionner le lien entre territorialité et logement. Enfin, les politiques publiques de logement semblent cristalliser les conflits entre certaines régions

et le gouvernement espagnol. On peut alors se demander en quoi le logement participe des stratégies régionalistes et/ou indépendantistes des régions d'Espagne.

La thèse analyse également l'échelon **municipal**. Bien que de nombreuses mairies aient, par le passé, activement participé à la financiarisation de l'immobilier et à la spéculation foncière, les élections municipales de mai 2015 ont engendré une reconfiguration et une refonte des positions politiques de certaines villes d'Espagne. Les nouvelles équipes municipales de plusieurs villes d'Espagne – notamment Madrid et Barcelone – proviennent en grande partie des mouvements sociaux pour le droit au logement et tentent de développer des politiques de logement innovantes et participatives mobilisant notamment le modèle de *coopératives d'habitation en cession d'usage*. Ainsi, l'échelle de la ville et la notion de *municipalisme* semblent aujourd'hui cristalliser l'espérance des mouvements sociaux et des habitantes et habitants (Nel·lo, 2015, 2016).

Enfin, **au niveau le plus local**, plusieurs collectifs mobilisés s'impliquent directement dans le développement de projets d'habitat alternatif et coopératif (tels que les coopératives d'habitation en cession d'usage) afin de se réapproprier le thème du logement. Beaucoup y voient un moyen de s'autonomiser vis-à-vis du secteur financier et de se réapproprier le territoire local, en premier lieu leur quartier (Nel·lo, 2015).

2.1.2. Présentation des hypothèses de travail

Nous pouvons déjà proposer plusieurs hypothèses provenant de nos précédentes recherches et de notre travail bibliographique sur la question.

- **Des acteurs publics poussés à agir par un double impératif (économique et social) et une gestion de crise qui se consolide dans la durée (H1-H2)**

La crise économique et financière de 2007-2008 a engendré une crise du logement, dont la principale conséquence est une très forte augmentation du nombre d'expulsions résidentielles. Cette situation a généré de nombreuses mobilisations sociales sur le thème du logement réclamant des comptes et des solutions aux institutions publiques afin de limiter les expulsions résidentielles et d'améliorer l'accès au logement et sa pérennité. Nous postulons donc une première (double) hypothèse **(H1)** : suite à la crise, les acteurs publics sont contraints d'agir pour une double raison : d'abord pour gérer la crise des expulsions, dans l'urgence, suivant un **objectif économique** (l'instabilité du système immobilier mettant lui-même en danger le système économique espagnol, l'impossibilité de paiement des habitants mettant en danger le système bancaire, etc.) (H1.1.). Deuxièmement, face aux pressions des revendications sociales, les acteurs publics doivent proposer, toujours dans l'urgence, des solutions (plus ou moins précaires) aux populations vulnérables (H1.2.). Ainsi, **cette double contrainte expliquerait le repositionnement des acteurs publics et leur lutte contre la déterritorialisation que représentent les expulsions résidentielles (H1)**.

Suivant cette hypothèse, la diversité des pratiques de l'action publique sur le thème des politiques de logement pourrait surtout s'expliquer par deux facteurs principaux : le contexte du marché du logement régional et local (l'existence d'un parc social local ou régional pourrait expliquer des réactions publiques moindres car une solution de relogement existait déjà) et la présence de collectifs mobilisés sur le thème du logement (faisant pression sur les institutions). Nous pourrions vérifier cette hypothèse en réalisant une analyse croisée des solutions apportées par les administrations et des mobilisations sociales existantes dans les différentes régions et villes de notre étude.

Une deuxième hypothèse expliquant comment se concrétise la réorientation de l'action publique sur le thème du logement peut découler de la première. Dans le prolongement de ces actions publiques de gestion de crise, les administrations publiques semblent en effet réorienter leurs politiques de logement dans la durée en consolidant les mesures prises dans l'urgence. On observerait alors un **tuilage entre une politique publique d'urgence résidentielle (bloquer les expulsions, reloger ou héberger les ménages expulsés, etc.) et la constitution d'une politique de logement stable (achat et construction de logements, reconfiguration des modalités d'attribution du logement social, etc.) esquissant la constitution d'un « service public de logement » aux échelles régionales et municipales (H2)**. Cette réorientation semble témoigner d'une reterritorialisation des politiques de logement.

- **L'importance de l'échelle régionale : action publique régionale et géopolitique (H3)**

La thèse analyse aussi le repositionnement des acteurs publics régionaux et le développement de politiques publiques régionales de logement, différenciées selon les régions. Mais dans un contexte géopolitique complexe soutenu par une crise territoriale (notamment en Catalogne), les politiques publiques régionales de logement semblent cristalliser les conflits entre certaines communautés autonomes et le gouvernement espagnol. On peut émettre **l'hypothèse que le thème du logement est central dans la crise territoriale espagnole, notamment dans les velléités régionalistes et indépendantistes, et mène à une remise en cause du système de compétences administratives et plus largement du modèle politico-institutionnel espagnol (H3)**. En effet, la gestion du problème du logement en Espagne témoigne d'une difficile articulation entre les différents niveaux institutionnels qui alimente le conflit géopolitique autour de la « question territoriale ». Nous nous trouvons en effet dans « *un contexte de tension institutionnelle déjà accusée entre État et régions* » (Baron, 2017, p. 192), qui nous semble amplifiée par les conflits en matière de logement. Certaines régions espagnoles tentent de s'autonomiser de l'État et, pour cela, mobilisent la question du logement, thème aujourd'hui emblématique de l'impasse du modèle économique longtemps défendu par l'État espagnol et de la crise profonde qu'il traverse aujourd'hui (Baron et Loyer, 2015). Le thème du logement serait donc central dans la stratégie des régions indépendantistes et/ou régionalistes afin d'obtenir plus d'autonomie et de remettre en cause le modèle espagnol.

- **Une gouvernance de l'habitat tendant vers une municipalisation du logement (H4)**

L'échelle municipale se positionne dès 2015 à l'avant-garde des politiques progressistes du logement. La stratégie *municipaliste* semble en effet cristalliser l'espérance des mouvements sociaux (notamment des collectifs mobilisés pour le logement), tout comme le laisse à penser la « *releve politique* » dont témoignent les « mairies du changement » (Baron et Romero, 2018 ; Nel·lo, 2015, 2016). Nous postulons donc que **la gouvernance du logement en Espagne tend vers une (re)municipalisation du secteur de l'habitat (H4)**. La ville serait l'échelle de gestion adéquate permettant l'appropriation des logements par les populations locales tout en conservant un lien avec les régions (possédant la compétence logement). En effet, plusieurs recherches témoignent du rôle central des villes dans l'élaboration de politiques de logement abordable et social, car elles sont les institutions les plus proches des problèmes concrets des ménages (Blanco et Gomà, 2016 ; Nel·lo, 2015). Ainsi, elles sont mieux placées pour dresser un diagnostic des besoins, recueillir les souhaits des habitants et des habitantes afin de mettre en place des politiques de logement territorialisées. Mais cette gestion locale se heurte au risque de fragmentation des politiques

municipales. Émerge alors un nouveau niveau d'action publique : l'échelon métropolitain. Pour le cas des aires métropolitaines, c'est la métropole qui serait vue par les élites locales progressistes comme la « bonne échelle » de gestion du logement, ce qui semble remettre en question la stratégie municipaliste prônée par certaines de ces mairies.

- **L'habitat alternatif et coopératif comme levier vers une réappropriation territoriale habitante (H5)**

De nombreux collectifs militants vont plus loin qu'une simple pression sur les institutions en vue de mettre en place de nouvelles lois progressistes en faveur du droit au logement et veulent plus largement se réappropriier le secteur du logement. Ils recherchent une plus grande autonomie et une plus grande prise sur le secteur du logement afin de ne plus être dépendants des volontés des gouvernements successifs. Cette autonomisation des collectifs mobilisés sur le thème du logement peut prendre la forme d'initiatives d'habitat alternatif (comme les squats) ou encore d'habitat coopératif en cession d'usage. Nous postulons donc que **ces projets témoignent d'une volonté de reprise en main de l'habitat et du territoire par la population (H5)**. Ceux-ci proviennent d'une volonté des collectifs habitants de s'autonomiser vis-à-vis du secteur financier, mais aussi vis-à-vis des acteurs publics qui, historiquement, ont fait preuve d'une grande collusion avec les entreprises privées de l'immobilier (Biau et Bacqué, 2010 ; Carriou et D'Orazio, 2015 ; Pointelin, 2016 ; Tummers, 2015). À travers cette lutte pour le logement, il s'agit de retisser des liens plus profonds avec leur logement, leur habitat et le territoire : la mobilisation pour le logement et tout particulièrement les projets d'habitat alternatif et coopératif découleraient donc sur une forme de réappropriation territoriale par les collectifs mobilisés, contribuant à une **reterritorialisation locale de l'habitat**.

*

Cette thèse entend donc modestement ouvrir des voies de recherches et de réflexions sur ce thème de l'actuelle reconfiguration des acteurs du logement en Espagne, notamment en mobilisant les concepts de territoire et de territorialisation afin d'analyser les mutations des rapports à l'espace de ces acteurs. Nous analyserons certaines thématiques (lutttes contre les expulsions, politiques de relogement, production d'un parc de logement social à différentes échelles) mettant en scène cette reconfiguration d'acteurs, en mettant parfois l'accent sur des « moments de territorialisation » (Melé, 2013a) permettant d'analyser précisément les relations entre acteurs.

2.2. Justification des terrains : une analyse croisée de quatre régions et sept villes

Afin de prendre en compte ces reconfigurations des acteurs du logement dans leur diversité et d'analyser les relations, les liens et les interconnexions tissés avec leurs territoires, le présent travail de recherche suit une démarche multisituée autour d'une analyse croisée de quatre régions aux caractéristiques sociales, économiques et politiques spécifiques vis-à-vis du logement : la Catalogne, l'Euskadi, la Communauté de Madrid et l'Andalousie.

- **Justification du choix des terrains de thèse**

Pour choisir ces régions, nous avons pris en compte plusieurs critères : la variété de leurs caractéristiques socio-économiques¹, du nombre d'expulsions résidentielles, de la présence du secteur touristique, de l'histoire des mouvements sociaux pour le droit au logement, et de leurs

¹ En ce qui concerne les caractéristiques socio-économiques des régions, nous nous sommes basés sur une étude à l'échelle européenne, coordonnée par Emmanuelle Boulineau et Emmanuelle Bonerandi-Richard (2014). Voir Carte 1.

relations avec les administrations locales. Afin d'aborder le lien entre territorialité et logement¹, la forte présence dans certaines régions de mouvements et de partis politiques indépendantistes ou régionalistes a aussi été un critère important dans le choix des terrains d'étude. Le Tableau 1 synthétise ces principales caractéristiques des régions choisies.

Tableau 1 : Des régions aux profils socio-économiques et politiques variés en 2015

	Profil socio-économique (voir Carte 1)	Nombre de log. pour 1 000 hab.	Nombre d'expulsions pour 100 000 log.	Activité de l'habitat coop.	Nombre de touristes internat. par hab.	Présence de mouvements régionaliste et/ou indép.
Catalogne	Privilégiée	527	353	+++	2,4	Régio. et indép.
Euskadi	Très privilégiée	482	184	++	0,7	Régio. et indép.
Madrid	Très privilégiée	462	311	++	0,8	-
Andalousie	Fragilisée	525	350	++	1,1	Régionalisme

Réalisation : Diego Miralles Buil (DMB), 2022. Sources : Eurostat, (Boulineau et Bonerandi-Richard, 2014) ; CGPJ ; INE ; Ministerio del Fomento ; Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras (Frontur), INE déc. 2015.

Enfin, pour analyser l'encastrement des acteurs du logement dans les contextes institutionnels et politiques, régionaux, municipaux et locaux, une sélection d'une à deux villes a été réalisée dans chacune des régions choisies. L'existence de projets d'habitat coopératif dans ces différentes villes a été un critère central dans le choix de ces dernières. En effet, ces projets matérialisent le lien recréé entre les différentes échelles de gestion du logement, tout particulièrement entre les régions, les mairies et les collectifs-habitants. Nous avons aussi choisi d'intégrer dans notre étude des villes gouvernées par des « mairies du changement » pour lesquelles le logement semble être une priorité (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Des villes aux profils variés en termes démographiques, politiques et de logement

Villes	Population (2015)	Nombre d'expulsions (2015)	Habitat coopératif : nombre d'entités accompagnatrices et de projets en cours (2015)	Parti gouvernant la Mairie (2015-2019)
Barcelone	1 604 555	3 098	Au moins 5 entités accomp. / au moins 6 projets	Parti municipaliste (<i>Barcelona en Comú</i>) / PSC
Sabadell	207 814	283	1 groupe-projet en constitution	Parti municipaliste (<i>Crida per Sabadell</i>) / Parti indép. (ERC)
Madrid	3 141 991	3 926	au moins 5 entités accomp. / au moins 2 projets en cours	Parti municipaliste (<i>Ahora Madrid</i>) / PSOE
Séville	693 878	738	1 entité accompagnatrice	PSOE
Cordoue	327 362	406	1 entité accompagnatrice ; au moins 2 projets	PSOE-IU (parti communiste andalou)
Bilbao	345 141	358	1 entité accompagnatrice	PNV-PSOE
Vitoria-Gasteiz	243 918	259	1 entité accompagnatrice	PNV (se positionnant comme un parti de "la nouvelle politique")

Réalisation : DMB, 2022. Sources : CGPJ ; INE ; veille internet personnelle.

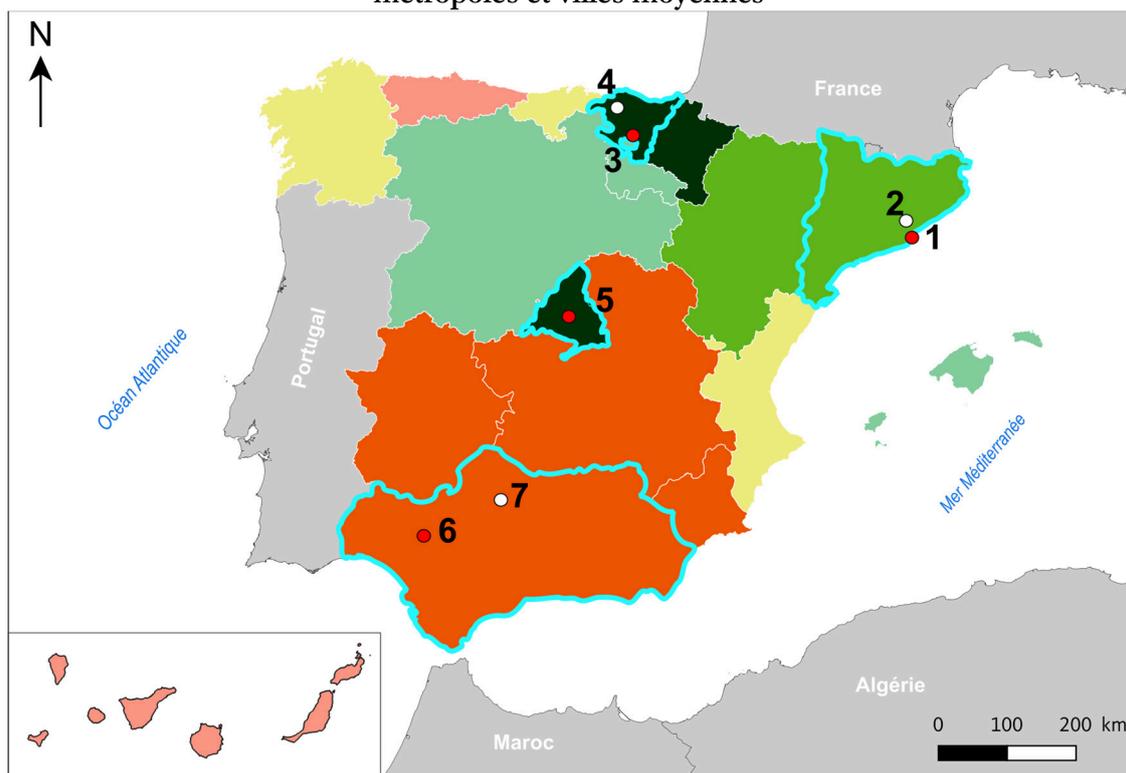
Nous allons détailler dans la première partie de la thèse les caractéristiques de ces différentes régions et villes, notamment en les replaçant dans l'histoire de l'Espagne et des politiques de

¹ Notamment les questions de construction, d'appropriation territoriale et d'identité régionale qui peuvent jouer sur une certaine conception de l'habitat pouvant éclairer l'élaboration des politiques de logement régionales.

logement. Nous présenterons aussi, en chapitre 2, les processus ayant mené à l'élection des mairies dites « du changement » et présenterons les grandes caractéristiques des villes de notre étude. La Carte 1 ci-dessous permet de localiser les régions et villes en question.

Lors de notre travail de terrain, nous avons sélectionné « au fil de l'eau » un certain nombre de projets d'habitat alternatif ou coopératif à analyser que nous présenterons dans le chapitre 8 de la thèse. De plus, nous avons également suivi plusieurs luttes et mobilisations sociales, qui n'ont pas fait l'objet d'une analyse sur la durée, mais témoignent de processus et de relations entre acteurs militants et institutionnels que nous utiliserons dans la thèse pour étayer nos démonstrations.

Carte 1 : Choix des terrains de thèse : des régions aux profils socio-économiques variés et des métropoles et villes moyennes



Types de fragilité socio-économique en Europe en 2007 (régions dans leur contexte national)

Terrains sélectionnés pour la thèse

- Très privilégiée
- Privilégiée
- Préservée par le dynamisme démographique et l'emploi
- Profil moyen du pays
- Fragilisée par la démographie et l'emploi
- Fragilisée par les inégalités socio-culturelles
- Très fragilisée

Régions sélectionnées

Villes sélectionnées

- Capitale de région
- Autres villes
- 1 : Barcelone (Catalogne)
- 2 : Sabadell (Catalogne)
- 3 : Vitoria-Gasteiz (Euskadi)
- 4 : Bilbao (Euskadi)
- 5 : Madrid (Madrid)
- 6 : Séville (Andalousie)
- 7 : Cordoue (Andalousie)

Source : Eurostat 2011

Réalisation : Diego Miralles Buil, EVS UMR 5600, avril 2022

D'après M. Martin, UMR 5600 EVS ; (Boulineau et Bonerandi-Richard, 2014)

- **« Ceci n'est pas une comparaison »**

Tout comme l'explique Aurore Meyfroidt dans sa thèse de doctorat sur le tiers secteur du logement dans la région métropolitaine et transfrontalière de Vienne-Bratislava (Meyfroidt, 2016, p. 19), le présent travail de thèse n'est pas une comparaison entre les différents terrains de thèse choisis. En effet, les très nombreuses dissymétries structurelles, d'histoire des politiques de logement ou encore de modes de fonctionnement interne des administrations marquent les différentes régions de l'État espagnol. Cela empêche de réaliser une comparaison entre l'Andalousie, la Catalogne, l'Euskadi et la Communauté de Madrid ou entre les différentes villes de notre étude. L'objectif est davantage d'effectuer une analyse croisée et de mettre en regard les dynamiques et les processus en cours en ce qui concerne le logement. Compte tenu de ces spécificités, nous assumons une certaine focalisation sur certaines régions plus actives sur la coproduction de législations et de politiques de logement ou sur le thème du développement de l'habitat coopératif. De ce fait, la Catalogne représente notre terrain principal, bien qu'un travail de terrain important ait aussi été réalisé dans les autres régions de notre étude, notamment à Madrid.

Cette grande multiplicité et pluralité de terrains est intéressante, car elle permet de se « décentrer » et apporte des visions plus nuancées, amenant à questionner un discours très présent dans la recherche espagnole affirmant l'existence d'un lien direct entre les cadres législatifs des communautés autonomes et leurs politiques de logement. Nous tenterons donc de mettre en lumière les convergences et les divergences de ces différents terrains, dans leur pluralité.

3. Méthodologie, sources, concepts de la recherche et ancrage disciplinaire

Ce travail entend aborder de manière critique la reconfiguration des acteurs et des modes de pilotage du logement dans l'Espagne post-crise. Pour cela, il puise dans la géographie sociale et politique, ainsi que dans l'approche relationnelle, et mobilise notamment le concept de territoire.

3.1. Entre géographie sociale et politique : pour une géographie critique du logement

Nous avons vu dans l'état de la question que le champ de recherche du logement post-crise de 2008 en Espagne aborde souvent cette question à travers des postures économiques, en étudiant la financiarisation du logement et en montrant les limites de « l'urbanisme néolibéral ». Bien que cette approche apporte des éléments d'analyse intéressants, nous prenons dans cette thèse une autre direction. Nous privilégions en effet une approche de géographie sociale et politique du logement, axée sur l'analyse des acteurs, de leurs relations et de l'action collective. En effet, il nous semble que les spécificités de l'Espagne (sa position « semi-périphérique », sa forte décentralisation, l'ampleur de ses mouvements sociaux, etc.) rendent particulièrement intéressante l'analyse des relations d'acteurs dont atteste la reconfiguration des politiques publiques suivant la crise de 2008.

3.1.1. La spécificité espagnole : l'Espagne comme « pays semi-périphérique » et les limites de l'approche par les « villes néolibérales »

La situation de l'Espagne, parfois qualifiée de pays « semi-périphérique » (Dusautoy, 1999 ; Wallerstein, 2009) pour sa condition de pays du sud de l'Europe, permet d'analyser avec beaucoup d'acuité les processus post-crise à l'œuvre dans le champ urbain. Selon Fabrizio Maccaglia et Thomas Pfirsch : *« parce qu'ils possèdent une importante dette publique accumulée sur le temps long, les quatre pays d'Europe méridionale membres de la zone euro, le Portugal, l'Espagne, l'Italie et la Grèce, ont durement été atteints par la crise des dettes souveraines (2009-2010) qui a suivi la crise boursière de 2007. »* (2019, p. 7).

Ainsi, comme les autres pays d'Europe méditerranéenne, l'Espagne subit de plein fouet l'austérité urbaine, qui est très étudiée par les études sur la « ville néolibérale » ou le « capitalisme urbain ». Néanmoins, cette situation d'austérité n'est pas nouvelle en Espagne. Contrairement à ce qu'affirment plusieurs études sur la ville néolibérale, Céline Vaz explique que l'austérité en Espagne n'est pas une nouveauté provenant du néolibéralisme et des politiques post-crise de 2008, mais qu'elle est issue des politiques franquistes (Vaz, 2019). Remettant ainsi en cause les liens parfois trop rapides réalisés entre austérité et néolibéralisme, elle postule que cette spécificité de l'Espagne joue beaucoup dans les modes d'organisation de la société espagnole :

« L'urbanisme « austéritaire », lié à la précarité persistante de l'État social espagnol, n'est pas un chapitre singulier de l'histoire contemporaine des villes espagnoles, mais plutôt un élément de continuité. Cet état de fait explique sans doute la résilience de la société espagnole qui se traduit par sa capacité à trouver des arrangements ou inaugurer des solutions pour faire face et faire avec les effets des injonctions (néo) libérales sur les villes. » (Vaz, 2019, p. 36).

Ces travaux permettent aussi de mettre en évidence que les « acteurs de marché » (notamment immobiliers) sont « historiquement encastrés dans le social et aidés par l'État », dès les années 1950 (Pollard et Halpern, 2013 ; Vaz, 2013b). La proximité des acteurs publics et privés a aussi été démontrée ailleurs, comme le rappelle Patrick Le Galès : « des acteurs privés peuvent se rallier à des actions d'intérêt général alors que des acteurs publics peuvent utiliser des méthodes de gestion du secteur privé, voire, pour prendre l'exemple de l'aménagement, se comporter comme des spéculateurs immobiliers. » (Le Galès, 1995, p. 60). Selon Olivier Legros, la catégorie de « ville néolibérale » est très vaste et cache bien souvent de grandes subtilités des actions d'acteurs. Il rappelle qu'il est utile de se questionner sur la formation des villes contemporaines en dépassant le cadre de l'urbanisme néolibéral, et en analysant si celle-ci n'est pas surtout déterminée par « l'exploitation des rentes foncières par les acteurs dominants de la fabrication urbaine : acteurs institutionnels, acteurs économiques et investisseurs privés » (Legros, 2014, p. 270). Cette thèse entend elle aussi « saisir la diversité des modes de pilotage du développement urbain » en matière de logement, en analysant particulièrement les jeux d'acteurs, les reconfigurations de pouvoir, mais aussi les processus d'hybridation entre des pratiques globalisées (souvent regroupées sous le terme simplifié d'urbanisme ou de « ville néolibérale ») et les pratiques plus locales du pouvoir (ibid., p. 271).

3.1.2. Une géographie sociale, politique et critique du logement : une approche par les acteurs et leurs relations

La thèse se positionne à la confluence de plusieurs courants de recherche en géographie.

Tout d'abord, elle se présente comme une **géographie sociale** du logement insistant sur le rôle des acteurs (principalement publics et militants). Elle aborde les problématiques d'accès au logement en fonction des profils sociaux des ménages et met à jour les inégalités subies par les populations (expulsions, ségrégation, etc.) dans le cadre de la crise du logement. Les mutations du rapport à l'espace y occupent une place centrale, afin d'analyser la manière dont les populations défendent leur ancrage territorial et reprennent en main le domaine de l'habitat par l'action collective. Nous aborderons ainsi les articulations, frottements ou échauffements, entre les pouvoirs urbains (publics comme privés) et les acteurs militants collectivement organisés, comme peuvent l'être les processus de médiation, de négociation ou de conflit.

Cela nous amène à mobiliser le champ de la **géographie politique**, afin d'analyser les liens entre habitat et politique(s) (Belmessous et al., 2014). Suivant Claude Raffestin, nous insisterons sur la dimension relationnelle du pouvoir et du politique afin de comprendre la reconfiguration des acteurs et de l'action collective (Raffestin, 1980). Cette géographie politique du logement nous

permet aussi d'aborder les conflits entre administrations publiques, notamment entre l'État et les régions, afin de saisir l'actuelle réforme du territoire espagnol à la lumière du logement.

L'articulation entre géographie sociale et politique du logement nous permet d'aborder le champ de la **géographie de l'action**, plus particulièrement de l'action publique, afin de comprendre comment les conflits, médiations, négociations entre acteurs peuvent renouveler les cadres d'action publique sur le logement. Nous analyserons donc les reconfigurations des modes de pilotage de l'action urbaine et l'émergence d'une gouvernance alternative de l'habitat, fondée sur des relations renouvelées entre les acteurs collectifs et publics, à plusieurs échelles et dans plusieurs régions. L'analyse des mutations des pratiques des acteurs sera en partie abordée « dans l'action », c'est-à-dire en suivant les acteurs, à travers une démarche ethnographique, afin de saisir les moments qui cristallisent la constitution des modes de pilotage de l'action publique et militante (notamment lors de débats publics, de scènes de négociation, etc.).

Enfin, découlant aussi de l'articulation entre géographie sociale et politique, nous nous intégrons dans le champ de recherche de la **géographie critique**, à travers l'analyse de l'action pour le logement. Nous analyserons les rapports et les asymétries de pouvoirs qui se développent dans le champ du logement, tout en gardant nos distances avec les approches « radicales » et néo-marxistes. Ces études insistent en effet fortement sur les facteurs économiques et relèguent souvent à un second plan les analyses d'acteurs et de l'action collective, comme l'explique Patrice Melé :

« L'influence de cette tradition de recherche [sociologie urbaine d'inspiration marxiste] et, plus généralement, de différentes formes de références implicites ou explicites au marxisme, peut être considérée comme conduisant à privilégier la structure et l'analyse idéologique à celle des acteurs et de l'action. » (Melé, 2006, p. 26).

Plusieurs études signalent en effet que la géographie radicale d'inspiration marxiste propose des cadres d'analyse trop statiques et hiérarchiques ne cadrant pas toujours avec les réalités locales du terrain, notamment dans les pays dits « semi-périphériques »¹, et attestent souvent d'un certain éloignement du terrain pour se concentrer sur des analyses plus macro ou méso, axées sur les notions de « Capital », ou de financiarisation (Gintrac et Giroud, 2014 ; Lopes de Souza, 2006 ; Rutherford, 2008). Or, le rôle des relations entre acteurs locaux dans la coproduction de politiques de logement ou encore dans les conflits de proximité autour du logement est central dans notre thèse. Nous tenterons donc de proposer une analyse critique des politiques de logement et de la reconfiguration des acteurs, par exemple en questionnant l'action et le rôle de garant de l'intérêt général souvent octroyé à l'État et aux acteurs publics, ou encore en questionnant les marges d'action laissées par ces derniers aux collectifs mobilisés dans l'élaboration des politiques de logement : entre instrumentalisation, cooptation et coproduction (comme dans le cadre d'initiatives d'*innovation sociale*). Le thème des *communs* ou encore de l'habitat participatif pose en effet nécessairement la question du partage de pouvoir entre les acteurs publics et les collectifs, un champ de recherche qu'ont saisi les études de géographies critiques (Létang, 2020 ; Springer, 2018).

L'articulation de ces différents courants de recherche et la volonté d'analyser des mutations des rapports à l'espace des populations et du politique à l'aune du logement nous mènent à mobiliser le concept de **territoire**. Les récents changements politiques espagnols (dans le champ de l'habitat et au-delà) pointent en effet l'importance de ce concept. D'abord, la perte d'ancrage local de populations expulsées de leur logement engendre des changements majeurs de structures

¹ C'est notamment la posture défendue par le géographe brésilien Marcelo Lopes de Souza, affirmant que de nombreux penseurs radicaux européens ou nord-américains possèdent des approches essentiellement élaborées à partir de ce qu'il appelle le « *Nord Global* » et peu adaptées aux pays « semi-périphériques » (Gintrac et Giroud, 2014, p. 345).

sociales, politiques et économiques dans les quartiers. Ensuite les acteurs publics tentent de reprendre en main le logement à travers des politiques territorialisées (par le biais de diagnostics territoriaux, de zonages, de planifications urbaines, etc.). Les profondes mutations de l'État et les tensions d'ordre géopolitique avec les régions – alimentées par les conflits politiques de logement – mettent aussi en jeu une conception territoriale du rapport à l'espace des populations et du politique. Enfin, le thème du municipalisme met directement en jeu le concept de territoire, étant donné que le projet municipaliste propose une gestion politique pensée suivant une base territoriale. En effet, selon Jonathan Durand Folco « *le municipalisme est inséparable d'un développement de la conscience territoriale, c'est-à-dire d'un nouveau rapport au territoire* » (Durand Folco, 2017, p. 53).

Ainsi, c'est à travers les concepts de territoire, de territorialité et de (re)territorialisation que nous rendrons compte des reconfigurations des acteurs du logement et des mutations des relations des populations à l'espace et à l'habitat en Espagne.

3.2. Le territoire comme concept clé : territorialisation, appropriation et conflit

Nous mobilisons dans cette thèse le concept de territoire pour saisir les mutations des modes de pilotage de l'action publique et des rapports à l'espace des populations sur le thème de l'habitat.

3.2.1. Le « territoire » pour analyser l'articulation entre actions publiques et collectives

Bien que certains auteurs affirment que le succès du concept de territoire et sa banalisation auraient pu affaiblir sa portée explicative (Ripoll et Veschambre, 2002), celui-ci nous semble tout à fait pertinent, tout particulièrement de par sa portée politique et sa capacité à saisir les situations de conflits mettant en scène des modalités d'appropriation de l'espace.

- **Précision des termes : territoire, territorialité, territorialisation**

Selon Maryvonne Le Berre, on peut définir le territoire comme une « *portion de la surface terrestre, appropriée par un groupe social pour assurer sa reproduction et la satisfaction de ses besoins vitaux. C'est une entité spatiale, le lieu de vie du groupe, indissociable de ce dernier* » (Le Berre, 1995). Le **territoire** est donc un espace délimité (plus ou moins précisément) et approprié par un individu, un collectif d'individus voire un groupe social. Il s'agit d'une construction sociale, confortant une conception sociale de la géographie axée sur l'analyse des relations entre rapports sociaux et spatiaux (Di Méo, 2016). Le rôle des acteurs (individus, collectifs mobilisés, administrations, etc.)¹ est donc central dans la constitution d'un territoire, qui matérialise alors une volonté « *de transformation de la réalité sociale et spatiale* » (Zanetti, 2012, p. 16). Selon Claude Raffestin, « *le territoire n'est pas un objet au sens de l'espace, il est un processus en perpétuelle évolution, en perpétuelle transformation selon des échelles temporelles particulières.* » (1982, p. 168). Ainsi, les acteurs qui agissent dans la production des territoires engendreraient des processus de *territorialisation/déterritorialisation/reterritorialisation* (**cycle TDR**).

Défini à l'origine par Gilles Deleuze et Félix Guattari (1980), mais rapidement mobilisé en géographie, notamment par Claude Raffestin (1986), ce cycle TDR permet d'induire « *une approche dynamique de l'appropriation de l'espace disponible pour la réalisation intentionnelle d'un objectif, celui de la structuration d'un territoire* » (Zanetti, 2012, p. 24). La **territorialisation** est donc vue comme le processus de transformation de l'espace en territoire et permet aussi de « *territorialiser une question sociale ou un problème social général* » (Fournier, 2007, p. 32). Elle met en scène une **territorialité**, c'est-à-dire une certaine forme d'appropriation d'un espace par un individu ou collectif d'individus. Selon

¹ Michel Lussault définit les acteurs comme « *des actants pourvus d'une intériorité, d'une intentionnalité, d'une capacité stratégique autonome, d'une compétence énonciatrice* » (Lévy et Lussault, 2003).

les mots de Romain Lajarge, « *si le territoire est une des dimensions dans lesquelles les acteurs sociaux vont fixer de la légitimité pour agir ensemble, alors la territorialité est une modalité d'action par laquelle les individus composent collectivement un bien commun et l'éprouvent, par les relations qu'ils entretiennent ensemble avec l'extériorité, dans des modes de connaissances et de valorisation de l'espace qui leur sont propres et qu'ils partagent.* » (2014, p. 499).

Enfin, selon Félix Guattari la notion de **déterritorialisation** témoigne d'une « *destruction des territoires sociaux, des identités collectives et des systèmes de valeurs traditionnels* » (Guattari, 1985, p. 129). Mais loin d'être vue comme la disparition du territoire, elle témoigne plutôt d'un *réagencement territorial*, d'une « *ré-énonciation d'un mode de territorialisation d'une instance ou d'un système d'action donnés* » (Vanier, 2006, paragr. 3). Cette *déterritorialisation* s'accompagne d'une **reterritorialisation** qui, de la même manière, ne signifie pas un retour vers un territoire passé, mais plutôt « *une transformation des anciennes configurations territoriales* » (Zanetti, 2012, p. 27) ou encore selon Jean-Marc Fournier, une « *pratique qui vise à réintroduire un sentiment d'appartenance, d'appropriation et d'identité collective lorsque, dans un lieu donné, ce sentiment a disparu* » (2007, p. 32). De ce fait, le cycle TDR témoigne d'une recombinaison territoriale sur la durée en fonction de l'intentionnalité des acteurs en présence.

- **Lire et relire les reconfigurations des politiques de logement à travers le territoire**

Nous proposons donc d'aborder le thème du logement en Espagne à partir de ces concepts que sont le territoire et le cycle TDR. Nous pouvons d'ores et déjà en donner un aperçu.

Jusqu'au XX^e siècle, les politiques de logement espagnoles étaient centralisées : l'État espagnol votait des lois afin de permettre un accès au logement¹. Mais durant la seconde moitié du franquisme (dès 1959), l'État lance une large libéralisation du secteur du logement (Vaz, 2013a) ce qui marque une première **déterritorialisation** du domaine du logement, qui est alors progressivement soumis aux règles du marché international. L'omniprésence du secteur financier dans le domaine du logement est alors maintenue durant toute la fin de la dictature et perdure jusqu'à aujourd'hui (López et Rodríguez, 2010). Cette déterritorialisation s'accroît avec « *l'émergence de pouvoirs supranationaux tels que l'Union européenne, la transnationalité des flux et de la recherche d'un certain ordre international* » (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005, p. 323) comme l'explique par exemple Céline Vaz (2019). Un phénomène de déterritorialisation plus brutal a lieu en Espagne avec la crise de 2008 et les nombreuses expulsions résidentielles qui l'accompagnent. La déterritorialisation du domaine du logement provient alors de son abandon aux acteurs financiers ainsi qu'à la perte de **territorialité** et d'ancrage résidentiel des ménages, faisant suite à la perte de leur logement (pour le cas d'une expulsion résidentielle).

En réponse à cette déterritorialisation provenant de la crise des expulsions résidentielles, un mouvement de **reterritorialisation** semble se cristalliser autour du thème du logement. De nouvelles territorialités voient le jour, qui se basent « *sur la mise en œuvre d'effets sociaux et économiques non seulement de production et d'échanges marchands, mais également de relations, d'histoire commune, de vie quotidienne. Il ne s'agit plus de gouvernement d'unités administratives locales, mais de gouvernance coordonnée des acteurs d'un territoire* » (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005, p. 323). Ainsi, « *on passe des politiques publiques à l'action publique locale. Cette dernière implique les acteurs locaux et non une instance coercitive extérieure* » (ibid.). De plus, selon ces auteurs et autrices, la notion de territoire implique ici celle de son autonomie vis-à-vis du gouvernement central : « *le territoire développe sa propre identité, sa propre*

¹ On peut par exemple relever les lois successives dites des « habitations bon marché » (*Ley de casas baratas* : en 1911 puis 1921), celles mises en place par le gouvernement espagnol durant la Seconde République (1931-1939) ou encore toute l'intervention directe de l'État réalisée durant la première période du franquisme (1939-1959) (Tatjer, 2005). Nous détaillerons cela dans le chapitre 1.

histoire, sa propre dynamique différenciée des autres espaces ; une certaine autonomisation et auto-organisation en résultent » (ibid., p. 327). Cela semble se retrouver particulièrement dans le cas des régions et des villes espagnoles.

Ainsi, un processus de **reterritorialisation** nous semble à l'œuvre en Espagne autour du thème du logement, à plusieurs échelles. D'abord au niveau des administrations infra-étatiques, régions et villes, qui tentent de s'autonomiser vis-à-vis de l'État central en développant des politiques de logement territorialisées, adaptées à leur réalité régionale et locale. Ensuite, au niveau local (micro), de nombreux collectifs habitants se mobilisent pour se réappropriier le logement, par le biais de pressions sur les institutions (ce qui façonne de nouvelles relations entre acteurs) et en développant par eux-mêmes des projets d'habitat alternatif et coopératif. Ainsi, en réponse à la déterritorialisation du domaine du logement et à celle d'une part des pratiques urbaines¹, mais aussi face à l'augmentation de la territorialisation des politiques publiques, « *les conflits et les dispositifs d'intégration d'habitants à la gestion de certains espaces [comme peuvent l'être les projets d'habitat coopératif ou plus largement les scènes de participation citoyenne en cours sur le thème du logement] peuvent être considérés comme des processus de re-territorialisation* » (Melé, 2009, p. 52).

3.2.2. De la polysémie du concept de « territoire » à l'analyse des mutations des relations des populations à l'espace

Bien que l'utilisation du concept de territoire nous semble pertinente pour notre thèse, il renvoie à des conceptions variées pour les personnes avec lesquels nous nous sommes entretenues.

- **Détour par le terrain : le territoire, concept polysémique omniprésent en Espagne**

Les acteurs du logement que nous avons rencontrés en Espagne mobilisent presque tous le concept de territoire, mais avec des définitions ou des sens variés.

La plupart des **acteurs publics** utilisent le concept de territoire dans la conception généralement admise en science politique, insistant sur la délimitation et le découpage de l'espace (ce qui permet son contrôle par les pouvoirs publics), mais aussi sur la mise en place de sous-ensembles spatiaux, de zonages délimitant les politiques publiques. Il s'agit par exemple de distinguer certaines zones urbaines ayant besoin d'une action publique adaptée. Le territoire de l'action publique va donc ici de pair avec la territorialisation des politiques publiques, la planification urbaine et autres instruments d'urbanisme, d'aménagement et de qualification juridique de l'espace allant dans le sens d'une mise sous contrôle de l'espace par la puissance publique.

Les **acteurs militants** que nous avons rencontrés octroient une composante beaucoup plus « organique » au territoire, moins techniciste, aménagiste ou gestionnaire. Le thème de l'appropriation nous semble central dans leur conception du territoire. Certaines affirmations des militants et militantes pour le logement lors de nos entretiens en témoignent. Par exemple : « *nous voulons défendre le territoire face aux fonds d'investissement* » ou encore « *j'ai commencé à concevoir l'importance du lien qu'on tisse avec le territoire, avec le quartier, les voisins* »². Néanmoins, le terme de territoire peut aussi être pris comme synonyme de maillage : « *dans d'autres territoires, les collectifs ne font pas comme nous* » (ici, le mot territoire doit être compris comme « quartier » au sens de délimitation

¹ Déterritorialisation du domaine du logement dans le cas de l'abandon au marché privé du secteur du logement ; déterritorialisation des pratiques urbaines, car comme le relève Patrice Melé, on peut considérer que l'espace proche du logement n'est plus le principal point d'ancrage des pratiques à l'heure de la métropolisation et de l'augmentation de l'importance des réseaux (Melé, 2009).

² Entretien avec des militantes impulsant des projets d'habitat coopératif à Barcelone.

administrative). Depuis maintenant plusieurs années, l'utilisation du concept de territoire s'accroît dans les mouvements sociaux, notamment dans les milieux écologistes et féministes et dans une certaine filiation avec les luttes territoriales latino-américaines¹ et des auteurs tels que Raúl Zibechi (2007a, 2011)². Les militants mobilisent souvent le concept de territoire pour faire référence à leur quartier, en lui injectant des valeurs et des représentations symboliques variables, mais rejoignant le plus souvent l'imaginaire d'un quartier populaire, solidaire et ouvert à la diversité culturelle.

Ainsi, pour toutes ces raisons, le concept de territoire nous semble particulièrement riche et adapté pour aborder les reconfigurations à l'œuvre sur le thème du logement en Espagne. Suivant la proposition de Patrice Melé, nous entendons réarticuler ces deux conceptions du territoire.

- **Réconcilier les « deux traditions de recherche sur le territoire »**

La polysémie du concept de territoire que l'on retrouve sur notre terrain en fonction des différents profils d'acteurs peut renvoyer à différents courants ayant mobilisé ce concept.

Patrice Melé rappelle en effet que deux courants majoritaires ont recours au concept de territoire : un premier courant, souvent mobilisé en science politique se focalise « *sur les actions de découpages et de contrôle de l'espace par des pouvoirs, sur les modalités de saisie de sous-ensembles spatiaux par des politiques publiques et sur les modes de relations entre acteurs publics et privés au sein d'un espace local* » (Melé, 2009, p. 45). Un second courant, plutôt mobilisé en anthropologie ou en géographie sociale, tente plutôt de « *saisir les modalités d'appropriation de l'espace par des habitants ou usagers* ». Ces deux approches, souvent jugées irréconciliables, mènent à des recherches diverses, qui identifient des acteurs et mettent au centre de l'analyse les actions collectives d'une part, et de l'autre des recherches qui se focalisent plutôt sur les pratiques, les représentations ainsi que les formes d'ancrage et d'attachement aux territoires des habitantes et des habitants (ibid.). En Espagne aussi, un grand nombre de recherches – souvent dirigées par des politistes – analysent les mutations de l'action publique, par exemple sur le thème du logement en analysant différents types de planification ou la mise en place de zonages entendant soumettre les acteurs à des obligations (de construction d'un certain type de logement, d'un certain type d'usage, etc.). D'autres études, souvent portées par des anthropologues et des sociologues, analysent l'appropriation de l'espace par les populations et les pratiques des collectifs mobilisés notamment dans les luttes urbaines.

Patrice Melé propose alors de réaliser un rapprochement de ces deux courants afin de « *rendre compte des effets de phénomènes contemporains qui semblent induire une mutation des relations des populations à l'espace* » (2009, p. 45). Nous nous proposons de suivre cette approche et d'analyser dans cette thèse les politiques publiques de logement développées ainsi que les modalités de réappropriation habitante du secteur de l'habitat (notamment de l'habitat coopératif ou des mouvements sociaux pour le droit au logement). Analyser des situations d'interface entre politiques publiques et mobilisations habitantes – comme il en existe beaucoup sur le thème du logement en Espagne – permet de réinterroger les relations entre territoire et action (ibid., p. 45). En rejoignant cette approche, l'idée serait à terme de « *redéfinir la notion de "territorialisation" à partir non seulement de l'engagement dans des actions collectives et de la confrontation d'habitants aux actions des pouvoirs publics, mais aussi de processus de (re)définition de biens communs localisés* » : dans notre cas, l'habitat (ibid., p. 46). Ainsi,

¹ Le concept de territoire est très employé par des mouvements écoféministes espagnols et latino-américains. Voir par exemple : (Allard, Assemat et Dhaussy, 2017 ; Cruz Hernández et Bayón Jiménez, 2020 ; Lozano, 2016 ; Paz Salinas, 2017 ; Svampa, 2015 ; Vega Solís, 2019).

² Nous y reviendrons dans la partie 4 de la thèse lorsque nous aborderons les mobilisations sociales et territoriales.

les processus de reterritorialisation des politiques de logement espagnoles pourraient être assimilés à de « nouvelles formes d'ancrage des populations et du politique dans la proximité » (ibid., p. 47).

Ces relations renouvelées entre collectifs mobilisés et acteurs publics se construisent souvent *par* et *à travers* le conflit, ce qui matérialise une dimension importante de la territorialisation.

3.2.3. Le territoire, un concept permettant d'aborder le politique et les rapports de pouvoir

Le grand intérêt du concept de territoire est aussi de permettre d'appréhender la question du politique et d'analyser les rapports de pouvoir qui le sous-tend.

- **Territoires et pouvoirs : aborder les rapports de force et les conflits d'acteurs**

Selon Alain Faure et Emmanuel Négrier, « la territorialité est toujours un pouvoir projeté sur un espace » (2019), qui provient d'un rapport de force entre différents acteurs. En effet, comme le dit Raffestin, « l'espace est un enjeu du pouvoir tandis que le territoire est un produit du pouvoir ». (1982, p. 168). Les rapports de pouvoir, de domination, mais aussi les prises d'autonomie et les luttes pour l'émancipation sont donc directement constitutifs du territoire. En effet, comme le souligne Anthony Ince, nous pouvons considérer le territoire comme un « outil de praxis politique produit et contesté » (Ince, 2012, p. 1646) et comme le rappellent Judicaëlle Dietrich, Élise Roche et Thomas Zanetti, on peut concevoir la territorialité « comme l'expression spatiale du pouvoir » (2021). Ainsi, « le territoire est donc un espace géographique socialisé, construit par les pratiques et représentations, et doté d'une profondeur historique, qui combine ainsi des dimensions matérielles, sociales, symboliques, identitaires et politiques » (Dietrich, Roche et Zanetti, 2021). Le territoire peut donc être vu à la fois comme un espace de vie (quotidienne), sujet à appropriation, et comme un espace dans lequel s'exercent des rapports de pouvoir entre acteurs variés (Raffestin, 1980). Ainsi, analyser le territoire, produit par du pouvoir et les luttes qui en découlent (pour le maintien de ce pouvoir ou pour son renversement) permet de mettre à jour les rapports de force en place et de saisir ces différentes conceptions de la relation à l'espace, à l'extériorité, les relations spécifiques entre acteurs, etc.

De nombreuses recherches témoignent du rôle des conflits dans les processus de territorialisation (Melé, 2013a). Les conflits mettent en relation des protagonistes (Wieviorka, 2004) et mettent en jeu des rapports de force et de pouvoir entre acteurs. Par le conflit, les habitantes et habitants en lutte sont « soudés », suscitant la constitution de « communautés d'intérêts » et peut « constituer une forme positive de socialisation (Coser, 1982 ; Simmel, 1995) » (Melé, 2013a). Les situations de conflits, notamment de proximité, témoignent de formes de territorialisation, car elles mettent en relation des individus et des collectifs et « produisent des groupes conscients d'une solidarité de destin reposant sur leur inscription spatiale » (Melé, 2013b, p. 15). Les membres des collectifs mobilisés mettent en pratique une sociabilité où l'ancrage spatial est important, ce qui est constitutif de territorialité. Ils et elles promeuvent aussi le territoire, ou bien une certaine conception de celui-ci, en mettant en évidence certaines valeurs, parfois en valorisant et en se réappropriant des recherches historiques ou en en produisant eux-mêmes, ce qui renforce la territorialité spécifique que produit l'action collective. Ainsi, les situations de conflits peuvent renforcer des territorialités préexistantes, mais aussi en produire de nouvelles (Melé, 2013a).

- **La dimension territoriale des mouvements sociaux : dimension relationnelle, multiscale et mouvements socioterritoriaux**

Plusieurs recherches entendent analyser la dimension territoriale des mouvements sociaux, comme ceux des occupations des places (mouvement des Indignés en Espagne, mais aussi en

Égypte, en France, aux États-Unis, etc.). Cette occupation de l'espace produit du territoire dans le sens où ces collectifs s'approprient l'espace public et le chargent de valeurs.

La dimension relationnelle est centrale dans ce type de territorialisation. En effet, plusieurs recherches montrent que la vie quotidienne des habitantes et habitants permet le développement des pratiques de lutte et relèvent l'importance des relations localement construites lors de la constitution de collectifs mobilisés pour ou contre un aménagement (Dietrich, Roche et Zanetti, 2021 ; Lichterman, 1996 ; McAdam, 1982). C'est notamment le cas en Amérique latine (Lariagon et Piceno, 2016 ; Zibechi, 2007b) ou en Espagne comme le démontrait déjà José Luis Oyón pour le cas des mobilisations anarcho-sindicalistes barcelonaises dans les années 1930 (Oyón, 2008).

Ainsi, suivant une conception relationnelle du territoire, ce dernier correspond aux « *relations de pouvoir délimitées dans l'espace, opérant à partir d'un substrat référentiel* » (Lariagon et Piceno, 2016 ; Lopes de Souza, 1995). Dans ce cas, la territorialisation témoigne d'un processus de production de territoire, mais peut aussi être vue comme un instrument de lutte allant dans le sens d'une réappropriation d'un espace par un collectif ou un groupe social (ibid.). Certains collectifs peuvent même être considérés comme des *mouvements socio-territoriaux* (Fernandes, 2005). Comme l'expliquent Sam Halvorsen, Bernardo Fernandes et Fernanda Torres, pour ces *collectifs socio-territoriaux*, « *le territoire approprié (par exemple l'occupation des terres, les quartiers, la ville) est, à son tour, l'objet de contestation des militants, qui cherchent à conquérir une fraction du territoire des projets politiques dominants, liés à l'État et au capital.* » (2021). De ce fait, « *les mouvements socio-territoriaux visent principalement à transformer les relations sociospatiales par le contrôle politique et l'appropriation d'un espace délimité* » (ibid.).

Mais au-delà des relations locales, le territoire renvoie aussi à une conception multiscalaire, dans le sens où il met en scène des niveaux d'appartenance et d'appropriation emboîtés : les habitants et habitantes peuvent s'approprier leur quartier, leur ville, mais aussi plus largement se projeter dans des luttes régionales, régionalistes, voire indépendantistes, afin de défendre leurs représentations ou l'imaginaire d'un territoire donné. En Espagne, des activistes peuvent se projeter vers des territoires fantasmés, comme les *Pays catalans*, *l'Euskal Herria*¹ ou la *Confédération des peuples ibériques* qu'appellent de leurs vœux certains courants indépendantistes. Ces niveaux d'appartenance territoriaux sont emboîtés, mis en relation et entrent en résonance. Mais ils peuvent aussi entrer en dissonance lorsque des appartenances à différents territoires entrent en conflit, par exemple entre des activistes de quartier ne partageant pas la même posture (ou imaginaire) vis-à-vis des questions régionales. De ce fait, le concept de territoire permet encore d'appréhender la question des conflits.

Ainsi, il est possible d'analyser la dimension plurielle (par de multiples acteurs), ordinaire (par l'action quotidienne) et négociée (dans le cadre de conflits) qui caractérisent les processus pluriels de territorialisation. L'idée est alors d'analyser comment le territoire, en tant que support, mais aussi très souvent d'enjeu de mobilisations et d'actions collectives, se retrouve façonné par l'hybridation de dynamiques informelles (pratiques quotidiennes, mobilisations de quartiers, squats, etc.) et institutionnelles (politiques plus conventionnelles de logement provenant des acteurs publics).

3.3. Méthodologie et sources

Notre méthodologie articule différents points : l'exploitation d'un corpus documentaire (textes de lois et d'urbanisme, plans de logement, articles de presse, etc.) ; la réalisation d'entretiens semi-directifs et libres avec les acteurs du logement ; un travail d'observation ethnologique lors de rencontres et de réunions publiques ; et un travail d'observation participante lors de mobilisations

¹ Les Pays catalans (*Països Catalans* en catalan) font référence aux territoires de culture et de langue catalane. Ils sont aujourd'hui répartis en Andorre, Espagne, France et l'Italie (Sardaigne). *L'Euskal Herria* est l'équivalent coté basque.

sociales et de revendications aux côtés des collectifs mobilisés. Ces matériaux qualitatifs sont croisés avec une approche quantitative et cartographique. Enfin, pour croiser et traiter ces différents types de données, nous avons utilisé un logiciel d'analyse qualitative (QDA) – *ATLAS.ti* – afin de caractériser et d'interpréter les données complexes recueillies (audio, vidéo, textuelle, etc.)¹.

3.3.1. Exploitation d'un corpus documentaire : documents législatifs, plans d'urbanisme et de logement et littérature grise

Nous avons recueilli durant nos périodes de terrain une grande quantité de documents produits par les institutions : des textes de loi, des plans de logements, des prospectus, fascicules informatifs et « promotionnels » de nombreuses structures (publiques, publique-privées, privées). Ils nous ont permis d'une part de saisir les objectifs des différentes entités, mais aussi d'alimenter nos analyses et d'enrichir nos entretiens.

Nous avons aussi compulsé la vaste littérature grise produite par les collectifs associatifs et militants luttant pour le logement. Cela nous a surtout permis de saisir les différences de points de vue et de conception entre les institutions publiques, les acteurs associatifs et les collectifs militants les plus radicaux, mais aussi de confronter les « cultures militantes » des différentes régions et villes. Pour ne citer qu'un exemple, de nombreuses productions militantes (fascicules et fanzines présents dans des lieux militants) en Andalousie démontrent l'influence idéologique des luttes territoriales latino-américaines sur les collectifs andalous : à Séville et Cordoue, nous avons en effet relevé de multiples références aux textes de l'activiste uruguayen Raúl Zibechi. Ce thème a pu être abordé lors d'entretiens avec certains militants, ouvrant ainsi de nouvelles pistes de réflexion.

Nous avons aussi mobilisé une série d'articles de médias conventionnels (*El País*, *El Mundo*, *ElDiarios.es*, etc.), indépendants, militants, ou se revendiquant d'un journalisme « d'investigation », « alternatif » ou « coopératif » selon les cas – par exemple, *La Izquierda Diario*, *El Salto Diario*, ou encore *La Directa*, un journal coopératif catalan très actif sur le thème du journalisme d'investigation sur le logement (Figure 1). Ces articles de journaux seront notamment utilisés pour étayer notre propos et pour faire foi de certains événements sur le terrain. En effet, l'actualité du thème du logement étant d'une grande richesse ces dernières années, celui-ci a fait l'objet d'une forte production médiatique.



Figure 1 : Une de *La Directa* : Dévoiler *Blackstone* (04/22) - directa.cat

3.3.2. Analyser les discours des acteurs par des entretiens semi-directifs et libres

Un important travail d'entretiens semi-directifs et libres a été réalisé pour cette thèse.

Nous avons d'abord mené des entretiens exploratoires avec des universitaires et des acteurs institutionnels². L'objectif était alors d'élaborer un premier panorama des possibilités de recherche et d'identifier certains acteurs ressources, certains projets d'habitat coopératif à étudier, etc. Nous avons ensuite réalisé 80 entretiens (d'une durée de 45 minutes à 4 heures pour le plus long, pour

¹ Ce logiciel permet de traiter une multitude de données variées, tant qualitatives que quantitatives, et de les mettre en relation les unes avec les autres, ce qui s'avère très pertinent pour un objet multidimensionnel comme le logement.

² Par exemple auprès d'universitaires tels que Jesús Leal et Miguel Angel Martínez Lopes (sociologues) à Madrid ; Oriol Nel·lo (géographe) et José Luis Oyón (historien de l'architecture) à Barcelone ; Josefina Cruz Villalón, Estrella Candelaria Cruz Mazo et Ibán Díaz-Parra (géographes) à Séville ; Benjamín Tejerina (sociologue) à Bilbao.

une durée moyenne d'environ 2 heures). Les Tableau 3 et Tableau 4 ci-dessous rendent compte de ces entretiens aux échelons local et régional. La liste détaillée des entretiens réalisés est également consultable en Annexe 3.

Nos entretiens tentent de présenter une certaine représentativité, notamment en ce qui concerne les acteurs publics : nous avons pour cela rencontré (sauf cas particulier) les responsables politiques du logement de chacune des administrations publiques municipales et régionales de notre étude ainsi que certains représentants techniques (directeurs exécutifs des entreprises publiques de logement). Nous avons également échangé avec des représentantes et représentants de diverses entités associatives (tiers secteur du logement, associations de défense des droits des ménages, etc.) ainsi que de nombreux collectifs militants et projets d'habitat coopératif. Certains acteurs possédant un « double profil » (chercheur et activiste par exemple), nous avons parfois réalisé des entretiens « dédoublés » (parfois en réalisant deux entretiens distincts avec une même personne) afin d'aborder les différentes facettes de ces acteurs.

Le discours des collectifs militants, souvent très structuré et argumenté, a avant tout été traité de manière à pouvoir les positionner dans le système d'acteurs et de confronter leurs points de vue avec ceux des acteurs publics. Cela dans le but de saisir les subtilités des conceptions de l'habitat, du territoire et de l'action des différents protagonistes et d'éclairer ainsi les initiatives de coproduction d'actions locales et les conflits entre acteurs. Les entretiens réalisés auprès des collectifs-habitants participant au concours municipal de *cohabitatge* (cohabitat) à Barcelone (à travers lequel la mairie de Barcelone a tenté d'intégrer les revendications des collectifs militants), ont par exemple été particulièrement instructifs et ont permis de matérialiser les grands clivages en matière de conception du logement et du territoire entre les différents acteurs en place.

Nous avons noté sur certains thèmes l'atteinte d'une certaine « saturation », notamment avec les acteurs administratifs (comme dans le cas de Barcelone où nous avons réalisé un entretien semi-directif avec les quatre principaux membres du service du logement) ou encore avec les collectifs impulsant des projets de cohabitat à Barcelone. Dans le cas des administrations publiques catalanes, barcelonaises et madrilènes, nous avons pu espacer nos entretiens afin d'interroger certains représentants politiques en début de mandat (en 2016) et d'autres en fin de mandat (2019) afin de noter l'évolution de leurs discours.

Tableau 3 : Nombre d'entretiens réalisés auprès des acteurs publics supramunicipaux (régionaux et étatiques)

Admin. supramunicipales	État espagnol	Catalogne	Communauté de Madrid	Andalousie	Euskadi	Total
Acteurs publics	1	5	1	4	3	14

Auteur : DMB, mai 2022.

Tableau 4 : Nombre d'entretiens réalisés auprès des acteurs locaux

	Barcelone	Sabadell	Madrid	Séville	Cordoue	Bilbao	Vitoria-Gasteiz	Total
Acteurs publics	3	2	7	1	3	1	1	18
Resp. associatif	9	0	6	1	3	1	3	23
Activistes	6	1	2	2	2	1	1	15
Chercheurs	3	0	4	2	0	1	0	10
Total	21	3	19	6	8	4	5	66

Auteur : DMB, mai 2022.

3.3.3. Observations ethnographiques lors de réunions et rencontres publiques

Nous avons aussi réalisé des observations à caractère ethnographique lors de réunions et rencontres publiques officielles organisées par les institutions publiques (réunions de présentation de concours publics, de procédures de participation, journées d'étude, *workshops*, etc.) ou par des associations militantes. Cela a permis de mettre à jour les relations tissées dans l'informalité entre les acteurs publics et militants, ces derniers entrant souvent en contact « derrière le rideau » avec les premiers en marge de ces réunions afin de négocier ou de faire pression sur certains points. Ce fut par exemple le cas lors de réunions organisées par les institutions publiques comme le *Foro de las Ciudades de Madrid* (15-17/06/2016) ou encore à la journée anniversaire de l'ONG *Observatoire DESC* de Barcelone (22/03/2019) durant laquelle des membres de la mairie de Barcelone étaient présents afin, entre autres, de défendre leur action municipale et de faire campagne pour les élections municipales de mai 2019. Ces réunions ont constitué un point d'entrée particulièrement intéressant et ont permis d'étoffer notre approche par les acteurs institutionnels. Nous avons pu ainsi analyser la manière dont ces équipes municipales se positionnent vis-à-vis des associations, des mouvements citoyens et des entreprises conventionnelles du logement. Lors de ces divers événements, les tensions entre les collectifs impulsant des coopératives d'habitation en cession d'usage – liés aux mouvements sociaux pour le logement – et les défenseurs des modèles plus conventionnels de logements sociaux publics (*housing estates*) éclairaient les différentes conceptions de la notion d'habitat et de logement séparant ces acteurs. Ces événements publics ont aussi été l'occasion de réaliser des prises de contact pour de futurs entretiens. De plus, en marge de ces réunions publiques, nous avons pu obtenir des informations de grande utilité, notamment dans le cadre de discussions informelles avec les communicants et communicantes. La liste des principales réunions et journées publiques auxquelles nous avons assisté est consultable en Annexe 4.

3.3.4. Le travail d'observation participante : une posture complexe vis-à-vis des militants

Lorsque cela était possible, la présence sur le terrain dans des actions collectives et des mobilisations (manifestations, blocages d'expulsions, etc.) furent l'occasion de recueillir des données de première main, par des discussions informelles, que nous n'aurions pas pu obtenir lors d'entretiens formels. Comme le formule Alain Touraine, l'objectif de l'observation participante est « *la compréhension de l'autre dans le partage d'une condition commune* » (cité par Moussaoui, 2012). Cela fut tout à fait nécessaire pour saisir les conditions dans lesquelles les collectifs mobilisés agissent lors d'un blocage d'expulsion par exemple et les conflits pouvant surgir avec les personnes représentant les administrations publiques sur les lieux. Comme nous l'a expliqué une militante barcelonaise pour le logement : « *tu ne vois pas les choses de la même manière quand tu es du côté des policiers, à nous regarder de haut, et quand tu fais partie du mur humain qui bloque l'accès au logement aux policiers. De ce côté-là, tu ressens dans ton corps la violence de l'institution* »¹. Cette posture d'observation participante fut en effet très instructive sur cet aspect ou bien pour saisir la panique causée par les méandres de la bureaucratie administrative en cas de négociation pour un blocage d'expulsion ou un relogement. Nous retranscrivons quelques **extraits de notre carnet de terrain** sous la forme d'encadrés afin de rendre compte d'une partie de ces travaux d'observation participante, notamment des discussions informelles ou des visites de projets d'habitat alternatif.

Néanmoins, l'observation participante auprès de certains mouvements sociaux présente de grandes difficultés. En effet, alors que certains collectifs mobilisés, habitués à recevoir des

¹ Discussion avec une militante d'un collectif de logement du quartier de Gràcia (Barcelone), 27 mars 2019.

universitaires, peuvent voir d'un bon œil notre présence sur les lieux, ce n'est pas le cas des collectifs les plus radicaux, qui restent (entre autres, pour cette raison) peu étudiés par les universitaires. La position d'universitaire y est souvent mal vue, d'autant plus quand la personne n'est pas connue comme étant active dans les luttes sociales. Ce positionnement mitigé, voire hostile vis-à-vis de la « recherche académique », s'explique notamment par un sentiment d'instrumentalisation des collectifs militants, qui considèrent que le travail universitaire s'apparente parfois à un processus « extractiviste » (pour reprendre un terme employé par une militante lors d'une discussion via messagerie téléphonique)¹. Thomas Aguilera, relate le même type de difficulté pour sa thèse sur les squats à Paris et Madrid :

« Les squatteurs militants les plus radicaux sont les plus réflexifs. D'une part, les anarchistes et les autonomes sont hostiles aux travaux universitaires qu'ils considèrent comme proches de l'investigation policière, tout comme ils sont hostiles aux journalistes. D'autre part, ils souhaitent rester maîtres de leur histoire et écrivent suffisamment de livres pour ne pas avoir à accorder de l'importance à l'enquête d'un doctorant. Leurs squats sont relativement fermés aux enquêtes pour se parer contre les infiltrations de la part des enquêteurs de la police antiterroriste et de journalistes en caméra cachée. » (Aguilera, 2017, p. 86).

Néanmoins, grâce à une présence soutenue sur les lieux, nous avons pu tisser une relation de confiance avec certains militants et militantes, ce qui nous a ouvert de nombreuses portes. Mais pour éviter d'être catégorisé comme « appartenant » ou « soutenant » certains collectifs en particulier (ce qui aurait rendu difficile l'accès à d'autres collectifs ou acteurs publics pour réaliser des entretiens ou des observations), nous avons mis en place un positionnement intermédiaire : participer ponctuellement dans plusieurs collectifs (par exemple pour aider à bloquer certaines expulsions ou à certaines assemblées pour apporter un point de vue « extérieur » sur le thème du logement) sans pour autant s'y impliquer pleinement et en tentant de tenir une ligne (forcément instable) entre implication et retrait réflexif.

Nous avons pu constater lors de rencontres avec d'autres universitaires que la pratique de l'observation participante restait complexe pour beaucoup d'entre nous. Il convient selon nous de la consolider méthodologiquement, afin que les collectifs ne se sentent pas floués par les universitaires, sans pour autant remettre en cause une certaine réflexivité et un certain recul critique.

3.3.5. Notes sur les statistiques : la « boîte noire » des politiques de logement espagnoles

Afin de croiser les données qualitatives avec une approche quantitative, ou simplement pour dresser un état des lieux en termes de construction de logements et de parc disponible, nous avons collecté de nombreuses données statistiques que nous avons utilisées pour produire un travail cartographique (stock de logements protégés par région, constructions neuves, etc.). Nous avons également réalisé plusieurs planches statistiques présentes en annexes auxquelles nous ferons référence dans cette thèse. Elles permettent d'offrir une vision quantitative du contexte du logement à l'échelle espagnole (Annexe 6) et de mettre en regard les profils de nos quatre régions d'étude (Annexe 7). Mais les données statistiques espagnoles posent un certain nombre de problèmes.

¹ Une squatteuse ayant refusé de réaliser un entretien semi-directif avec nous répond ainsi via message téléphonique : « oui, on voit qui tu es, tu es l'étudiant qui travaille sur les coopératives... Mais tu viens pour nous aider ou pour nous étudier ? Si on nous expulse demain, tu seras là pour prendre des photos de nous ou bien pour défendre le squat à nos côtés ? ». Nous avons finalement pu échanger en face à face avec cette militante dans le cadre d'une mobilisation anti-expulsion, mais sans enregistreur.

Tout d’abord, les données statistiques produites par les instituts officiels – tels que l’*Institut Nacional de Estadística español* (INE)¹ ou encore le Ministère de l’Équipement espagnol² – ne sont pas toujours harmonisées, ce qui mène à de nombreuses incohérences et rend difficile leur utilisation. De plus, de par la structure décentralisée de l’État espagnol, la plupart des régions se sont dotées de leur propre institut de statistiques³. Bien que ces instituts régionaux ne correspondent souvent qu’aux branches régionales de l’INE, certains produisent des données selon des procédures et des définitions variées. Par exemple, soumise aux législations régionales, la définition de « logement vacant » n’est pas toujours la même dans les régions d’Espagne. Même la définition de « logement » (*vivienda*) n’est pas commune aux différentes communautés autonomes et à l’État, le Ministère de l’Équipement n’ayant lui-même pas la même définition que l’INE (Palacios García, 2008). De plus, ne serait-ce qu’au niveau étatique, le nombre de logements existants, leur dynamique ou par exemple l’offre et la demande réelle à un moment donné restent inconnus, comme le relèvent de nombreuses études (García Pérez, 2004 ; Leirado Campo, 2006 ; Palacios García, 2008 ; Vinuesa Angulo et Fernández Pereira, 2007). Il n’existe que des estimations du parc de logements, souvent contestées par les acteurs du logement et les universitaires, ce qui est parfois même relayé par les médias⁴ (ibid.). Il en va de même pour le nombre d’exécutions hypothécaires ou d’expulsions résidentielles qui, bien qu’elles soient officiellement produites par l’organisme chargé des questions judiciaires – le *Conseil général du pouvoir judiciaire* (*Consejo General del Poder Judicial*), abrégé CGPJ – restent contestées par les universitaires ainsi que par les ONG et associations pour le droit au logement (Méndez Gutiérrez del Valle, Abad Aragón et Plaza Tabasco, 2014 ; Observatori DESC et PAH, 2013 ; Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018).

Lors d’un entretien réalisé avec la chercheuse spécialiste en logement Raquel Rodríguez Alonso (architecte), celle-ci nous a fait part de cette limite des statistiques espagnoles, une limite qu’elle n’hésite pas à rappeler aussi durant ses communications lors de séminaires et colloques :

« Les statistiques de logement espagnoles sont médiocres et les européennes ne sont pas bonnes non plus, car elles mettent les logements VPO dans la catégorie des logements sociaux... c’est un total contresens selon moi. On sait bien que nous autres qui travaillons avec des statistiques officielles de construction et de logement, on ne peut pas montrer grand-chose de réel avec ces statistiques... c’est très discutable. Mais on fait ce qu’on peut avec ce qu’on a. Et nous n’avons pas de meilleures données à notre disposition... ». Raquel Rodríguez Alonso (entretien), juin 2016.

L’un des objectifs des acteurs publics se positionnant comme « progressistes » sur le thème du logement est justement de développer la connaissance du secteur du logement, notamment par le biais des statistiques. C’est par exemple l’objectif du récent *Observatoire Métropolitain du logement de Barcelone*, impulsé par la Mairie de Barcelone d’Ada Colau. Nous y reviendrons.

Néanmoins, pour réaliser des cartes et des graphiques afin de mettre à jour les contextes en termes de logement, nous avons dû utiliser des données statistiques, malgré leurs limites. Ainsi, lorsque nous aborderons l’échelon de l’État espagnol et que nous aurons besoin de données provenant d’une même source pour les différentes régions d’Espagne, nous utiliserons les données de l’INE, du Ministère de l’Équipement (*Fomento*) ou du CGPJ qui, bien que souvent discutables, sont les seules disponibles. Pour les données statistiques régionales, nous utiliserons lorsque c’est

¹ *Instituto Nacional de Estadística* (INE): <http://www.ine.es/>

² Ministerio de Fomento : <http://www.fomento.gob.es/>

³ On peut par exemple relever l’existence de l’institut de statistique catalan (IDESCAT : www.idescat.cat/), basque (Eustat : <http://www.eustat.eus/>), andalou (<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia>) et madrilène (<http://www.madrid.org/iestadis/>). Consultés le 3 mai 2022.

⁴ Voir par exemple : El País, 31/12/2007, “*Vivienda, estadísticas y otras falsedades*”.

nécessaire les instituts de statistiques régionaux. Certains d'entre eux, comme le basque et le catalan, réalisent des diagnostics à leur initiative propre (avec leurs fonds propres) et atteignent parfois un niveau de précision bien supérieur à l'INE sur certains points. C'est notamment le cas de l'*Observatoire basque de logement*¹, qui réalise un très important travail de veille et de production de données statistiques que nous utiliserons pour la suite de ce travail.

Récemment, on peut noter une certaine amélioration dans la production de données statistiques, par exemple en ce qui concerne le détail des données concernant les expulsions résidentielles, qui depuis 2013 fournissent le type d'expulsion (provenant d'impayé hypothécaire ou locatif). Mais ce changement est progressif et relativement lent.

3.3.6. Calendrier du travail de thèse : itinéraire de recherche et socialisation à la vie universitaire pendant la thèse

Comme le montre le calendrier de thèse ci-dessous (Figure 2), nous avons ventilé notre travail de terrain sur plusieurs périodes de courte présence sur les lieux (permettant de réaliser des entretiens avec certains acteurs du logement) et sur d'autres plus longues. L'obtention d'une « aide spécifique » (bourse) de la *Casa de Velázquez* (*Institut des Hautes Études Hispaniques et Ibériques*) pour une durée d'un mois (en 2017), nous a permis de mener des entretiens en Catalogne et à Madrid et d'assister à plusieurs réunions publiques organisées par les mairies. Puis l'obtention d'un poste de membre scientifique à la *Casa de Velázquez* pendant un an (2018-2019) nous a permis de réaliser notre plus grande période de terrain. En effet, notre démarche de recherche, en partie ethnographique (observation participante), nécessitait une présence suffisante sur les lieux afin de correctement saisir leurs évolutions dans la durée. De plus, l'imbrication des processus d'appropriation territoriale habitante et des politiques publiques de logement développées à différentes échelles s'apparente à un véritable millefeuille dont il faut saisir toutes les subtilités. Une certaine flexibilité en termes de mobilité a donc été nécessaire (Figure 2)².

Figure 2 : Calendrier de la thèse : près de trois ans de terrain

	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre	
2015										Biblio	Biblio	Biblio	
2016	Biblio	Biblio											
2017	Enseignement ----->						Bourse CVZ*		Bourse CVZ	Enseignement ----->			
2018									Madrid (membre scientifique CVZ)				
2019	Barcelone (membre scientifique CVZ)									Ens. + traitement des données			
2020	Enseignement + traitement des données + rédaction----->								ATER----->				
2021	ATER----->							Rédaction----->		Enseignement + rédaction			
2022	Enseignement + rédaction ----->						Dépôt thèse			Soutenance			

Légende : Terrain (une majorité du terrain à Barcelone, puis à Madrid. seulement 2-3 semaine en Andalousie et 2-3 semaine en Euskadi.)
 Lyon (bibliographie, enseignement, traitement des données, publications, communications, rédaction)
 * CVZ : Casa de Velazquez (Institut des Hautes Etudes Hispaniques et Ibériques)

Auteur : DMB, 2022.

¹ *Observatorio Vasco de la Vivienda*, <https://www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovhome/es/>, consulté le 3 mai 2022.

² Une majorité du terrain a été réalisé à Barcelone, puis à Madrid. Nous avons seulement pu passer 2 à 3 semaines en Andalousie et 2 à 3 semaines en Euskadi durant ce travail de thèse. Mais cela fut suffisant pour rencontrer les acteurs du logement nécessaires pour notre travail, notamment car les mobilisations pour le logement et les projets d'habitat coopératif sont moins développés dans ces deux communautés autonomes.

3.3.7. Dernières notes sur les difficultés et limites de la recherche en termes de faisabilité

Plusieurs complications ont jalonné cette thèse, expliquant en grande partie sa durée.

- **Une situation politique singulière lors du terrain de recherche : « surétude » des « mairies du changement » et contexte politique complexe**

Nous avons eu des difficultés pour rencontrer certains acteurs, notamment des responsables publics, régionaux et municipaux. Cela pour deux raisons principales.

Premièrement, la victoire des « mairies du changement » a engendré ce que l'on pourrait qualifier de « surétude » (Chossière, Desvaux et Mahoudeau, 2021) sur le thème de ce « nouveau municipalisme ». En effet, un très grand nombre de chercheuses et de chercheurs se sont mis, comme nous, à étudier cette thématique, bien que peu sur le thème du logement précisément. Ainsi, les membres de ces mairies (de Barcelone et de Madrid principalement) ont été très fortement sollicités pour réaliser des entretiens, et il nous a parfois fallu plusieurs mois (voire années) pour pouvoir en rencontrer certains. Néanmoins, cela nous a permis de réfléchir à de nouvelles pistes de recherches sur notre thème de thèse, notamment en analysant la thématique peu abordée des stratégies communalistes qui se constituent en marge des « mairies du changement ».

Deuxièmement, la forte conflictualité politique durant notre travail de terrain a fortement entravé notre action de recherche. D'abord, les multiples difficultés de formation d'un gouvernement espagnol stable, mais aussi à l'échelle régionale¹, ont rendu difficiles les prises de rendez-vous avec les représentants politiques du logement. Nous avons donc parfois dû nous tourner vers les responsables techniques du logement (Directrices et Directeurs exécutifs des entreprises publiques de logement). Ensuite, la crise politique entre la Catalogne et l'État espagnol, dès l'automne 2017 (suite au référendum d'autodétermination jugé illégal par l'État espagnol, l'article 155 et le blocage de l'autonomie catalane, etc.), a engendré une impossibilité de nous rendre sur le terrain à l'autonomie 2017 alors que deux semaines de recherche à Barcelone avaient été planifiées. Ainsi, certains de nos rendez-vous ont été repoussés, d'autres annulés (notamment à la suite du remaniement des services du gouvernement régional catalan² qui a suivi le référendum sur l'indépendance de la Catalogne du 1^{er} octobre 2017). Cette situation très conflictuelle nous a encore une fois poussés à adapter notre recherche à la situation et à retourner dans cette région. En effet, pour ce travail de thèse, il nous semblait primordial de bien saisir les enjeux liés aux changements politiques à l'œuvre. Or, lors de nos premiers séjours dans cette région, nous avons noté un fort lien entre la question de l'identité régionale catalane et les stratégies de différents acteurs du logement. Ainsi, il était important de pouvoir relever ce que la situation politique catalane avait engendré sur les actions déjà entreprises par les administrations publiques afin d'analyser la présence d'un éventuel glissement des stratégies des acteurs catalans. Nous aborderons ce thème plus particulièrement dans le chapitre 6.

- **Rédiger sa thèse en temps de pandémie : le paradoxe d'écrire une thèse sur le territoire et l'habitat en étant confiné chez soi**

Pour finir, avoir à rédiger une thèse de géographie abordant le thème de l'habitat et plus particulièrement la question de l'appropriation du territoire par les habitants et habitantes, tout en

¹ En Catalogne, la situation de blocage politique dû à l'élection régionale de septembre 2015 nous a empêchés de rencontrer les responsables politiques de logement de la région durant les premiers mois de l'année 2016.

² Appelé « Généralité de Catalogne » en français, « *Generalitat de Catalunya* » en catalan.

étant confiné dans un appartement exigü du centre-ville de Lyon, fut très paradoxal. En effet, nous avons rédigé une grande partie de cette thèse durant la période de pandémie de Covid19, notamment pendant le premier confinement du printemps 2020. Nous ne nous arrêterons pas sur ce point en détail, mais il nous semble important de mentionner les complications que ce contexte exceptionnel a pu apporter, pour la rédaction de la thèse mais également l'enseignement – avec une attention particulière aux étudiants et étudiantes se trouvant parfois en grande fragilité. Mais, cette difficulté permet de mettre une nouvelle fois en évidence, s'il le faut encore, l'importance du lien entre conditions d'habitat décentes et santé, comme on peut le voir aujourd'hui dans de nombreux projets de recherche sur le logement, notamment concernant l'habitat participatif (Arnold et Quintas, 2020 ; Carriou et al., 2021).

3.4. Plan de la thèse : présentation de la structure de la thèse

Pour faciliter la clarté et la lisibilité de la thèse, nous avons fait le choix d'une structure d'abord diachronique rythmée par l'analyse de différentes formes de réappropriation du logement par différents acteurs. Nous analyserons donc ces reconfigurations d'acteurs en focalisant l'analyse sur certaines thématiques (luttés contre les expulsions, politiques de relogement, production d'un parc de logement social à différentes échelles) et en mettant parfois l'accent sur des « moments de territorialisation » (Melé, 2013a), cristallisant les relations et les conflits entre acteurs.

La **première partie** de la thèse pose de manière diachronique le contexte de la thèse et développe un certain nombre d'éléments importants pour la bonne compréhension de celle-ci. Ainsi, le **premier chapitre** aborde la constitution progressive de l'Espagne des autonomies régionales que nous connaissons aujourd'hui et dans laquelle se déroule ce travail de thèse. Il s'agit donc d'une partie historique permettant de poser le contexte et de présenter les premières politiques et luttés pour le logement en Espagne, entre autonomie et territoire, du XIX^e siècle jusqu'à la crise de 2008. Il permet de relire cette histoire longue du logement espagnol tout en mobilisant les concepts de territoire et de territorialisation ainsi qu'en mettant en évidence les initiatives populaires et coopératives importantes pour replacer dans le temps long les pratiques actuelles (re)surgissant sur le thème du logement (comme les coopératives d'habitation en propriété collective). Le **chapitre deux**, toujours dans une perspective diachronique, poursuit le premier à partir de la matérialisation de la crise de 2008 et s'attache à expliciter ce que cette crise a engendré dans le champ du logement et des reconfigurations d'acteurs espagnols. Il montre comment, dans le cadre de nombreuses protestations citoyennes contre l'austérité et la crise, se matérialise un glissement d'une « Espagne des autonomies (régionales) » vers une « Espagne des villes » où l'échelon local prend de plus en plus d'importance et culmine en 2015 avec la victoire aux élections municipales de plusieurs candidatures municipalistes. Nous présenterons notamment ici ces stratégies municipalistes et ce que cela engendre comme reconfiguration du paysage politique espagnol, mais aussi plus précisément en matière de (re)territorialisation.

Avec la **deuxième partie de la thèse**, nous entrons dans une logique rythmée par la mise en évidence de différents processus de territorialisation de l'action publique, c'est-à-dire différentes formes de réappropriation du logement par les acteurs publics, abordées de manière thématique. Ainsi, le **chapitre 3** aborde l'action des institutions publiques contre la déterritorialisation engendrée par les expulsions résidentielles. En effet, les luttés contre les expulsions résidentielles ou contre le rachat de logements par des fonds d'investissement peuvent être vues comme des formes de lutte contre la déterritorialisation : d'abord contre la perte d'attache territoriale des ménages expulsés, et également contre la perte du contrôle des acteurs publics sur la ville avec

l'accaparement de la propriété foncière par les fonds d'investissement (et la réorientation de ces logements vers le secteur touristique¹). Le **chapitre 4** aborde logiquement l'étape suivant l'expulsion, à savoir le relogement des personnes expulsées. En plus d'être un thème d'une grande acuité en termes de politique sociale, les tentatives de relogement peuvent être vues comme une forme de reterritorialisation des politiques de logement faisant suite à leur déterritorialisation due aux expulsions. Ainsi, la reprise en main progressive du territoire urbain par les acteurs publics tentant de reloger les ménages expulsés « au plus près du territoire », de leur lieu de vie, témoigne d'une reterritorialisation de l'action publique. Celle-ci peut se matérialiser à travers l'achat (public) ou la récupération de logements dans les quartiers dont le voisinage subit le plus les expulsions, ou encore par des formes de reprise en main du logement par les habitantes et habitants eux-mêmes, parfois par le squat, permettant de reprendre prise sur le territoire.

Nous entrerons ensuite dans la **troisième partie de la thèse**, qui quitte l'analyse des mesures d'urgence pour entrer dans l'analyse de la réorientation des politiques de logement de manière stable. Nous verrons dans le **chapitre 5** que de nombreux acteurs publics entendent impulser de nouvelles politiques de logement en Espagne, qui tournent le dos à près de 50 ans de politique d'accession à la propriété. En se tournant vers des exemples internationaux, notamment européens, les acteurs du logement impulsent de nouvelles politiques et plans de logement allant dans le sens d'un développement du marché locatif et notamment du secteur locatif social (ou protégé). Toujours à rebours du modèle conventionnel de l'immobilier espagnol, ces acteurs publics souhaitent agir sur la ville consolidée et se réapproprient progressivement le territoire urbain à travers différents instruments, tels que des formes de *qualification juridique de l'espace* (zonage) ou encore la mobilisation de nouveaux statuts de logement permettant à la puissance publique de ne pas perdre le contrôle du territoire (tels que les *droits de superficie* ou *baux emphytéotiques*). Toutes ces actions témoignent alors d'une réorientation de la production du logement et de la ville, ainsi que d'un processus de reterritorialisation des politiques publiques de logement. Nous enchaînerons ensuite avec le **chapitre 6**, un chapitre thématique abordant plus particulièrement le thème du droit, ou plus précisément analysant les processus de *reterritorialisation du logement par le droit*. Il s'agira alors d'analyser la manière dont les acteurs (publics, mais aussi militants) mobilisent ce domaine pour se réapproprier le thème du logement. Nous verrons aussi dans ce chapitre que le thème du droit du/au logement cristallise les conflits entre acteurs, notamment régionaux et étatiques, ce qui amène à une crise géopolitique autour du thème du logement et alimente plus largement les conflits territoriaux existants entre certaines communautés autonomes et l'État espagnol.

Ce chapitre 6 sur le thème du droit nous permettra notamment d'introduire les acteurs qui feront l'objet de la **quatrième et dernière partie** de la thèse : les acteurs militants. En effet, pour plus de clarté dans la lecture du présent travail de thèse, nous avons fait le choix de concentrer le thème des pratiques militantes et des collectifs mobilisés dans une partie spécifique. Cette dernière partie aborde le thème de la reterritorialisation « par le bas », une reterritorialisation liée aux pratiques et actions des habitants. Il s'agira ici de saisir les modalités d'appropriation de l'espace par la population ainsi que les tentatives de *coproduction de politiques de logement*, témoignant de relations renouvelées entre acteurs publics et collectifs mobilisés. Le **chapitre 7** aborde les tentatives d'articulation entre revendications habitantes et institutions publiques. À travers le cas de plusieurs « mairies du changement », nous analyserons les avancées et les limites du « nouveau

¹ Ces logements se retrouvent alors « désencastrés », extirpés des réalités du territoire, ce qui contribue donc à une certaine forme de reterritorialisation allant dans le sens d'une touristification des villes.

municipalisme », entendu comme une forme d'intégration ou de prise en compte par l'institution publique des revendications et des actions des collectifs militants. Ce chapitre insiste donc sur une reterritorialisation du domaine du logement par la mise en relation entre les collectifs mobilisés et les institutions publiques. Ainsi, c'est la recreation de lien social et politique entre les acteurs, confortant un processus de reterritorialisation, qui sera analysée. Le chapitre permet aussi de mettre en regard différentes modalités du rapport à l'espace et à l'action des collectifs militants et de préciser la présence de postures militantes relevant d'une logique communaliste, en conflit avec l'action publique impulsée par les mairies se revendiquant du « nouveau municipalisme ». Le **chapitre 8** aborde plus précisément le cas des projets d'habitat coopératif en cession d'usage. La recherche étant actuellement très active sur ce thème (comme nous l'avons montré dans l'état de la question), nous avons fait le choix ici d'aborder précisément comment les collectifs-habitants conçoivent et mobilisent l'habitat coopératif afin de reprendre en main le thème du logement et plus largement le territoire. En effet, nous verrons qu'à travers ces projets d'habitat alternatif et coopératif, la lutte pour le logement est vue comme un levier vers une réappropriation territoriale habitante qui se matérialise localement de différentes manières selon les acteurs en présence.

Nous concluons ensuite en répondant à notre problématique à l'aune des chapitres de la thèse et reprendrons pour cela nos hypothèses afin de les vérifier. Enfin nous rappellerons les principales modalités de cette reterritorialisation des politiques de logement et de l'habitat en Espagne, en fonction des différents acteurs.

Partie 1

De l'Espagne des autonomies à l'Espagne des villes

Introduction

L'histoire récente de l'Espagne est marquée par la constitution d'un État décentralisé où les régions (communautés autonomes) ont progressivement obtenu davantage d'autonomie et de compétences. Dès la fin du franquisme, suite à la période dite de « *transition démocratique* », les pressions des « *nationalités historiques* » espagnoles ont mené à une décentralisation des institutions publiques, qui a posé les bases de l'actuelle organisation territoriale espagnole. Cette dernière témoigne d'un modèle d'État territorialement et géopolitiquement hybride, fortement décentralisé, parfois qualifié d'État quasi-fédéral, composé, autonome, etc. (Baron, 2010a, 2010b ; Romero, 2006, 2012). Les reconfigurations territoriales provenant de l'avènement de « *l'Espagne des autonomies (régionales)* » ont donc pendant de nombreuses années été au centre de la recherche dans les sciences sociales (Baron, 2010a, 2010b ; Baron et Loyer, 2015 ; Dasí et Peiró Sánchez-Manjavacas, 2018 ; Pasquier, 2004 ; Romero, 2006). Mais l'éclatement de la crise économique de 2008 s'est accompagné d'un blocage de cette progressive décentralisation et d'un glissement de l'importance du rôle des régions vers les villes. Celui-ci culmine en 2015 avec la victoire de candidatures citoyennes aux élections municipales de plusieurs villes d'Espagne. Le regard et l'espoir de changement se sont alors posés sur les villes, matérialisant un passage de « *l'Espagne des autonomies* » à « *l'Espagne des villes* » (Nel·lo, 2015, 2016).

Le premier chapitre a pour objet de décrypter les articulations entre décentralisation espagnole et politiques de logement, à travers une perspective historique. En effet, pour comprendre le fonctionnement actuel des politiques de logement espagnoles – et leurs spécificités régionales – il est nécessaire de les replacer dans l'histoire longue et tortueuse de l'organisation et de la gestion territoriale de l'État espagnol. Nous verrons ensuite comment se répartissent les compétences en termes de logement et d'urbanisme en Espagne et comment ces domaines ont été traités par les différents acteurs politiques jusqu'à la crise de 2008.

Dans un deuxième chapitre, nous verrons comment la crise politique, économique et financière de 2008 a engendré une reconfiguration des échelles de gestion et des acteurs du logement ainsi que l'émergence de nouveaux mouvements sociaux ayant directement contribué à l'avènement d'une « *Espagne des villes* ». Dans ce chapitre 2, nous mettrons en perspective (historique) ce rôle crucial des villes, notamment en rappelant l'importance de l'histoire du municipalisme en Espagne afin de mieux comprendre la réémergence de ces « *stratégies municipalistes* » espagnoles.

Chapitre 1

L'Espagne, un État (dé)composé :

fonctionnement territorial, autonomies régionales et politiques de logement au XX^e siècle

Introduction

L'État espagnol possède une organisation territoriale complexe, à mi-chemin entre un modèle centralisé (comme la France ou la Grèce) et fédéral (tel que l'Allemagne ou la Suisse). Les termes employés pour qualifier ce modèle espagnol sont variés, certains auteurs parlant d'État quasi-fédéral, composé – voire « *décomposé* » (Baron, 2010a) – ou encore d'État régional ou autonome (Baron, 2010b ; Rojo Salgado, 2005 ; Romero, 2006, 2012). Cette organisation territoriale atypique découle d'un long processus de décentralisations et de recentralisations au cours de l'histoire de l'Espagne, un processus qu'il faut rappeler afin de comprendre le développement des politiques de logement qui dépendent de ces administrations décentralisées, ainsi que pour remettre en perspective les actuelles mobilisations régionalistes et indépendantistes.

Premièrement, afin de comprendre comment s'est constituée cette configuration territoriale propre à l'État espagnol, nous présenterons l'organisation territoriale et les politiques de logement dans une perspective historique, à l'époque contemporaine. Nous aborderons ici le rôle des différents acteurs et des mobilisations populaires depuis le début du XIX^e siècle jusqu'à la fin du franquisme dans le domaine du logement ainsi que les solutions proposées pour loger les populations les plus précaires. De nombreuses études historiques abordent déjà le thème de l'habitat ouvrier et abordable en Espagne durant les XIX^e et XX^e siècles (Castrillo Romón, 2001 ; Tatjer, 1998, 2005). Afin d'éclairer plus précisément les actuelles politiques et mobilisations pour le logement, nous insisterons surtout sur les formes alternatives d'habitat impulsées par les mouvements populaires et ouvriers (comme les coopératives d'habitation et les initiatives libertaires), dont les références sont très présentes parmi les collectifs militants d'aujourd'hui. Deuxièmement, nous nous déplacerons à l'époque démocratique (postfranquiste), afin d'aborder la constitution et le fonctionnement de l'actuel « *État des autonomies* », étape indispensable pour appréhender la manière dont les acteurs ont renouvelé leurs actions sur le thème du logement. Enfin, nous présenterons le fonctionnement des politiques de logement et le rôle des différents acteurs depuis 1978, en insistant sur le rôle des régions¹. Nous verrons alors comment s'est structuré le *modèle immobilier espagnol* ainsi que les politiques qui l'ont conforté et ont façonné la bulle immobilière des années 2000, menant à la grave crise du logement qu'a connue l'Espagne en 2008.

Pour aider à la lecture de ce chapitre et plus largement de la thèse, nous avons réalisé une double planche synthétique sous la forme d'une frise chronologique qui replace les différents événements en matière de politique et de logement (Annexe 5).

¹ Dans le cadre de ce présent travail de thèse, nous présenterons seulement le cas des quatre régions de notre étude.

1. Logement et autonomies régionales dans l'Espagne pré-autonomique (XIX-XX^e siècle)

Si aujourd'hui les Communautés autonomes jouent un rôle prépondérant dans l'organisation territoriale de l'État espagnol, il n'en a pas toujours été ainsi. Comme l'expliquent Lecours et Rocher (2007), l'autonomie des régions et leur rôle dans les politiques publiques ont en effet fluctué dans le temps. Les auteurs distinguent quatre grandes périodes marquant l'organisation territoriale espagnole avant l'avènement de la démocratie en 1978¹. Ces différentes périodes et les modèles territoriaux qui leur sont associés se caractérisent par une alternance entre décentralisation (régionale) et recentralisation. Il est nécessaire de saisir l'évolution historique de l'organisation et de la gestion territoriale de l'État espagnol afin de comprendre les actuels mouvements en faveur de l'autonomie et/ou de l'indépendance de certaines régions que nous aborderons par la suite. Ces tensions historiques entre décentralisation régionale et recentralisation sont aussi déterminantes pour comprendre la constitution des politiques de logement en Espagne et l'actuelle répartition des compétences dans ce domaine. De plus, les actuelles mobilisations militantes pour le logement sont aussi saisies par ces changements politiques et territoriaux et mobilisent souvent certains événements de l'histoire de l'Espagne contemporaine (notamment du mouvement ouvrier).

Dans un souci de synthèse, nous insisterons sur les périodes et événements historiques indispensables à la bonne compréhension des actuels politiques et mouvements sociaux que nous avons étudiés². Nous commencerons donc par présenter les premières décentralisations du XIX^e et du début du XX^e siècle et les grands changements en matière de politiques de logement qui les accompagnent. Nous insisterons notamment sur la période de la Seconde République (1931-1939) et de la Guerre d'Espagne (1936-1939) ainsi que sur les expériences de gestion alternative de l'habitat impulsées durant ces périodes. Puis nous présenterons la recentralisation mise en place durant le franquisme et l'influence que ce dernier a eue sur les politiques de logement espagnoles.

1.1. Les prémices de l'autonomie régionale : provincialisation, régionalisation et logement au XIX^e siècle

L'histoire de l'Espagne est marquée par des luttes d'autonomie régionales et locales. En effet, selon Lecours et Rocher, « *de sa formation en 1472 jusqu'au dix-neuvième siècle, l'État espagnol n'a été en vérité qu'un assemblage de territoires jouissant d'une autonomie variable.* » (2007, paragr. 23). L'Espagne subit une succession d'élan décentralisateurs et recentralisateurs qui reconfigurent parfois brutalement les territoires régionaux et locaux, de manière diversifiée selon les régions.

¹ La première période, avant le XIX^e siècle, est marquée par la dynastie des Habsbourg durant laquelle l'État espagnol possède une « *allure confédérale et reposait sur le respect de la diversité historico-politique* ». La deuxième, au XIX^e siècle, est marquée par un État « *centralisateur et libéral aux fondations universalistes* » qui est soumis à de nombreuses tensions internes provenant notamment des élites régionales réclamant le maintien de leur autonomie. La troisième période correspond à la courte Seconde République espagnole (1931-1939) qui met en place un régime fortement décentralisé, avant l'avènement du Régime franquiste et la « *recentralisation autoritaire et répressive de la dictature* » (1939-1975), qui correspond à la quatrième période marquant l'organisation territoriale espagnole avant 1978 (Lecours et Rocher, 2007, paragr. 29).

² Pour plus d'informations sur l'histoire de l'organisation territoriale espagnole voir : Álvarez Junco, 2001 ; Álvarez Junco et Shubert, 2018 ; Bahamonde Magro, 2000 ; Bahamonde Magro et Martínez Martín, 1994 ; Canal et al., 2017.

1.1.1. Des autonomies variables de l'Espagne des Habsbourg à l'État libéral centralisé du XIXe siècle

La régionalisation de l'État espagnol est ancienne. Depuis le Moyen Âge, le fonctionnement des *fors* (*fueros*) laisse une forte autonomie locale à plusieurs territoires périphériques¹ en échange de leur fidélité au monarque. Ce fonctionnement perdure pendant toute la dynastie des Habsbourg d'Espagne (jusqu'en 1700), une période durant laquelle l'État espagnol présente une organisation presque confédérale, composée d'un État plutôt faible car investissant une grande part de ses ressources dans son empire colonial (Lecours et Rocher, 2007, paragr. 31). Respectant le principe des *fueros*, la « *philosophie de gouverne des Habsbourg* » permet une certaine autonomie politique des territoires de l'État espagnol et un respect de ses diversités culturelles, linguistiques, historiques et politiques, ce qui satisfait les élites régionales de l'époque. Ainsi, selon Lecours et Rocher, « *cet arrangement a soutenu avec succès une société espagnole des plus diverses pendant plusieurs siècles, si bien que plusieurs populations s'identifiaient d'abord avec des pouvoirs locaux et régionaux tout en maintenant une loyauté, souvent implicite, à l'Espagne* » (ibid., paragr. 31). On peut retrouver dans cette configuration la trace, si ce n'est l'origine, de l'actuelle *Espagne des autonomies asymétriques*.

La situation change fortement après la guerre de Succession (1701-1714)² et l'accès de Philippe V (Felipe V) au trône d'Espagne (1716-1746), ouvrant le règne de la dynastie des Bourbons d'Espagne (jusqu'à aujourd'hui). L'administration de Philippe V modifie l'organisation territoriale des royaumes hispaniques à travers les décrets de *Nueva Planta* (dont le dernier est publié en 1716) abolissant les *fueros* des royaumes de la Couronne d'Aragon et les institutions propres à chaque région, bien que certains territoires maintiennent des spécificités³. Largement inspiré du modèle centralisé de l'État français, son pays d'origine, Philippe V réorganise le Royaume d'Espagne par la mise en place d'intendances de provinces et en faisant du castillan la langue officielle et exclusive de l'administration (Anes, 1975 ; Pietschmann, 2018).

Cette centralisation s'accroît dès le début du XIX^e siècle. Afin de satisfaire les besoins de contrôle territorial uniforme de l'État libéral, les différenciations territoriales restantes sont supprimées afin de construire un État permettant la mise en place d'un marché national unifié pour « *garantir l'égalité des citoyens devant l'impôt* » (Forcadell, 2006, p. 198 ; Forcadell et Romeo, 2006). Cette nouvelle organisation territoriale mène en 1833 à une trame de provinces proche de l'actuelle. Mais elle est, à la même époque, fermement rejetée par de nombreux groupes politiques et reste un sujet très conflictuel durant tout le XIX^e siècle. C'est notamment un point qui participe à l'éclatement des successives guerres carlistes⁴. Ainsi, l'opposition centralisation/décentralisation territoriale sous-tend l'histoire espagnole du XIX^e siècle, tout comme l'opposition libéral/conservateur au niveau politique. Les carlistes (conservateurs) ne sont d'ailleurs pas les seuls à remettre en cause la centralisation de l'État : c'est également le cas des républicains fédéralistes (Carmona, 2015).

¹ Notamment aux royaumes d'Aragon, de Valence, de Majorque, à la principauté de Catalogne ainsi qu'au royaume de Navarre et aux territoires basques d'Alava, Biscaye et Guipúzcoa.

² La guerre de Succession d'Espagne oppose les dynasties des Habsbourg et des Bourbons pour la succession au trône d'Espagne. Elle se termine par le siège de Barcelone prenant fin le 11 septembre 1714 et qui reste une date centrale de la culture catalane, comme fête nationale de la Catalogne, et une date importante pour les indépendantistes car elle symbolise selon eux la fin de l'autonomie de la *Principauté de Catalogne* et le début de sa reprise en main par les Bourbons.

³ C'est notamment le cas des *fueros* de Navarre et des provinces basques qui sont maintenus (car ils sont restés loyaux à Philippe V) ou encore d'une partie des institutions catalanes qui sont aussi maintenues (García Cárcel, 2002).

⁴ Les *guerres carlistes* (1833-1840, 1846-1849, 1872-1876) opposent d'une part les *carlistes*, un courant de la noblesse traditionaliste et catholique défendant notamment le maintien des *fueros* et soutenant l'accession de Charles V au trône d'Espagne, et d'autre part Isabelle II, soutenue quant à elle par les libéraux, partisans du centralisme de l'État.

1.1.2. Les réorganisations territoriales du XIX^e siècle : du fédéralisme républicain aux municipalités libres

Malgré plusieurs tentatives de régionalisation durant le XIX^e siècle, les tentatives d'élaboration d'autonomies régionales voient le jour à partir de la proclamation de la Première République espagnole, poussées par de fortes tensions entre partisans du centralisme et du fédéralisme. Les projets de réorganisation territoriale développés dans ce contexte alternent selon les cas entre un modèle libéral permettant un contrôle efficace du territoire par les élites politiques et économiques et une organisation respectant les diversités politiques et culturelles des régions et provinces d'Espagne. Ces tensions démontrent l'importance de la question de l'organisation du territoire déjà à cette époque ainsi que la profondeur historique des processus d'appropriation territoriale et des mouvements pour l'autonomie régionale.

Ces propositions de réorganisation territoriale sont visibles à plusieurs échelles : au niveau national avec la question des autonomies régionales (fédéralisme contre centralisme), mais aussi au niveau local avec les débats abordant l'échelle municipale, notamment dans le cadre des agrégations municipales, par exemple avec la création de la « Grande Barcelone ». Ces conflits d'organisation territoriale permettent de mettre en perspectives la création des actuelles communautés autonomes.

- **Régionalisation et fédéralisme : une fédéralisation « par le haut » ou « par le bas » ?**

Dès 1854, à la suite de nombreuses révoltes populaires provenant de la forte instabilité du régime espagnol et « *de la socialisation de l'idéal démocrate parmi les classes populaires* », une forte maturation du radicalisme politique se développe en Espagne (Observatorio Metropolitano de Madrid, 2014, p. 27). Les démocrates voient alors dans l'instabilité du régime une opportunité pour développer un programme politique social, basé sur les notions de républicanisme, de démocratie et de fédéralisme (ibid. p. 28). Fortement liées à la pensée anarchiste française, les idées fédéralistes et mutualistes font irruption en Espagne à travers la plume de Francesc Pi i Margall. Elles ont un large écho auprès du mouvement ouvrier espagnol, permettant au *Parti Républicain Fédéral* de se convertir en un véritable mouvement de masse, soutenu lors de multiples expériences insurrectionnelles dans plusieurs capitales de provinces espagnoles (ibid., p. 30-31).

La principale expérience fédérale espagnole voit le jour durant la Première République (1873-1874) qui débute en février 1873 et s'insère dans le cadre du *sexennat démocratique* suivant la révolution de 1868 (Fernández García et Petithomme, 2016, p. 77). Caractérisée par une grande instabilité politique, elle est soumise à une forte tension entre une première vision centraliste de l'organisation territoriale républicaine et une seconde vision fédéraliste. En effet, suivant une tradition libérale, les centralistes entendent mettre en place un modèle territorial basé sur « *un système de délégation qui retire une partie de l'autonomie de chaque partie, permettant ainsi le fonctionnement de grandes structures de gouvernement et de dispositifs légaux transversaux (code civil, pénal, administration)* » (Carmona, 2015, p. 44). A l'inverse, les défenseurs des idées fédéralistes – et notamment le *Parti Républicain Fédéral* – soutiennent la possibilité « *d'articuler des ensembles étatiques ou de grandes dimensions par le biais de pactes territoriaux entre égaux* » (ibid., p. 44). Cette conception territoriale admet que « *les localités, les régions et même les nations n'aient pas nécessairement à céder obligatoirement du terrain devant des structures d'envergure plus importante* » (ibid.). Les thèses fédéralistes sont alors l'une des arènes privilégiées de la réflexion sur l'organisation territoriale et permettant de penser le local (ibid.).

Lors de la proclamation de la Première République espagnole, c'est d'abord une République Fédérale qui est dessinée et dirigée par plusieurs membres du *Parti Républicain Fédéral* dont Francesc

Pi i Margall, principal leader du parti. Influencé par la pensée fédéraliste de l'anarchiste français Pierre-Joseph Proudhon et par le socialisme démocratique et libertaire, Pi i Margall défend l'instauration d'une fédération « de bas en haut » par le biais de *pactes* successifs, de la commune à la province jusqu'à l'État régional (ou *canton*), puis de l'État régional à la République Fédérale espagnole, ce qui est appelé *fédéralisme pactiste*. Selon ce modèle défendu par Pi i Margall, les différentes nations de la péninsule sont considérées comme autant d'États fédérés, avec pour ambition de « limiter le pouvoir de l'État [central] au minimum et le remplacer progressivement par un ordre économique socialiste » suivant la pensée proudhonienne (Rocker, 1938). Il défend un projet de Constitution Fédérale en 1873 transformant l'Espagne en une République Fédérale de 17 États (Carte 2) possédant un pouvoir législatif, exécutif et judiciaire propre, une complète autonomie économique, administrative et politique et la possibilité de se doter d'une Constitution politique propre (Blanco Valdés, 2014).

Carte 2 : Organisation territoriale de la Constitution Fédérale de la 1^{ère} République de 1873¹



Source : López-Davalillo Larrea, 2000, p. 173

Mais le *Parti Républicain Fédéral* connaît des tensions internes concernant l'application de cette République fédérale. Les centristes et modérés défendent une application « de haut en bas » de la fédération et souhaitent attendre la validation complète de la Constitution fédérale avant d'agir ; inversement les *fédéralistes intransigeants* (plus radicaux) – majoritairement actifs dans les régions périphériques comme en Catalogne, à Valence, Murcie et en Andalousie – soutiennent une application immédiate des réformes territoriales et politiques promises par le gouvernement, notamment par le biais de l'insurrection (Carmona, 2015). Pi i Margall, se situant entre les « modérés » et les « intransigeants », tente plusieurs fois de calmer les velléités de ces derniers, notamment des Catalans qui tentent plusieurs fois d'instaurer l'État (fédéral) catalan de manière unilatérale² (Nieto, 1974 ; Vilches, 2001). Au sein de l'aile libérale centriste du parti, des voix

¹ Les États de Cuba et Puerto Rico ne sont pas représentés bien qu'ils soient des États fédérés de plein droit selon la Constitution, à l'inverse des Philippines et des territoires espagnols en Afrique qui n'apparaissent donc pas sur la carte.

² Notamment plusieurs fois aux mois de février, mars et juillet 1873 (Nieto, 1974). Il y a donc déjà à l'époque une forte volonté d'autonomie catalane, alors que les mouvements indépendantistes n'existent pas encore en tant que tels.

divergentes reprochent à Pi i Margall et à son *fédéralisme pactiste* sa teneur socialiste souvent associée à une nouvelle répartition des terres. Rapidement, le parti fédéraliste au pouvoir se retrouve coupé de sa base sociale et se fracture (Carmona, 2015, p. 46). Avec l'éclosion de la rébellion cantonaliste, portée par les *fédéralistes intransigeants* des régions périphériques liés aux mouvements ouvriers de la *Fédération Régionale Espagnole* de l'AIT (FRE-AIT¹, futur mouvement anarchiste), les tensions au sein du parti fédéral poussent Pi i Margall à la démission et la mouvance de centre-droite prend en main la situation, privilégiant la répression (Encadré 1).

Encadré 1 : Le mouvement cantonaliste et le fédéralisme « de bas en haut » : une expérience de coopération intercommunale librement fédérée

La Révolution Cantonaliste est une manifestation importante du « désir d'autonomie territoriale » espagnol. Impulsée à la suite de la Révolution du Pétrole d'Alcoy – lancée par la FRE-AIT, s'alignant sur les idées anarchistes de Bakounine² – la rébellion cantonaliste du 12 juillet 1873 à Carthagène s'étend rapidement dans les régions de Catalogne, Murcie, Valence et Andalousie où se forment des *cantons* dont la libre fédération doit construire les bases de la République Fédérale Espagnole³. Soutenu par le « virage anarchiste » de l'AIT espagnole, ce mouvement se base sur la théorie politique fédéraliste développée par Pi i Margall (alors président de la Première République). La révolution cantonaliste matérialise la divergence de point de vue et de stratégie entre les *fédéralistes intransigeants* (radicaux) défendant la mise en place d'une République fédérale de « bas en haut » et soutenant la pratique insurrectionnelle, et les *fédéralistes modérés* (ou « légalistes ») défendant au contraire une République fédérale « de haut en bas » basée sur la rédaction et l'application d'un projet législatif basé sur une Constitution Fédérale (une position que rejoindra pleinement par la suite Pi i Margall). Bien que cette Constitution soit rédigée dans les temps et qu'elle représente une avancée législative importante pour l'époque⁴, elle ne s'est pas concrétisée.

Les *fédéralistes intransigeants*, principaux acteurs de la rébellion cantonaliste, n'entendent pas attendre l'application bureaucratique d'une Constitution pour reprendre en main leur territoire. Ce mouvement parvient à établir un *réseau de ville* ou une *confédération de villes* sous la forme d'une trentaine de cantons interdépendants et librement fédérés, c'est-à-dire une forme de *coopération intercommunale fédérale*. Même si certains, comme le canton de Carthagène, tiennent bon pendant plus de six mois face à la répression du gouvernement central, ils sont finalement tous renversés par le pouvoir central qui considère cette révolte comme un mouvement séparatiste. Pourtant, selon l'historien José Antonio Piqueras, la révolte cantonaliste entend seulement mettre en place plus rapidement les propositions soutenues par l'État républicain fédéral, c'est-à-dire une fédération d'États (*cantons*) respectant la Constitution fédérale, en tentant de dépasser les lenteurs administratives et bureaucratiques (Piqueras, 2014). Cette manière de faire, locale et « par le bas », influence beaucoup le mouvement ouvrier et surtout le mouvement anarchiste espagnol alors naissant, notamment en Andalousie et en Catalogne⁵ (Woodcock, 1992).

¹ L'Association internationale des travailleurs (AIT) correspond à la Première Internationale fondée en 1864 à Londres.

² Durant le Congrès de Cordoue de la FRE-AIT de décembre 1872, la section espagnole de l'AIT refuse les propositions « autoritaires » (marxistes) du Congrès de la Haye de 1872, approuve les propositions « antiautoritaires » de Bakounine du Congrès de Saint-Imier et s'aligne avec la nouvelle « *International anarchiste* » (Tuñón de Lara, 1977).

³ Malgré la présence de nombreux *fédéralistes intransigeants* en Catalogne (notamment dans la Province de Barcelone) et l'existence d'insurrections fédéralistes dans cette région, peu de cantons librement fédérés sont développés en Catalogne, car les fédéralistes catalans sont muselés par la troisième guerre carliste (1872-1876).

⁴ « Le texte décrétait le caractère non-confessionnel de l'État, la fin de l'esclavage, accordait d'importants droits individuels, proclamait l'organisation fédérale de l'État, permettait une répartition des terres, prévoyait la restitution des terres communales aux municipalités, réglementait le travail des mineurs et des femmes... » (Observatorio Metropolitano de Madrid, 2014, p. 36).

⁵ Plusieurs personnalités ayant eu par la suite un rôle important dans le cadre de l'organisation territoriale et de l'urbanisme sont directement liées à l'expérience cantonaliste. C'est notamment le cas de l'urbaniste anarchiste Alfonso Martínez Rizo (l'un des principaux théoriciens anarchistes de l'urbanisme espagnol) dont la famille, *fédéralistes intransigeants* de Carthagène, a directement participé à ce mouvement (Masjuan, 2000, p. 177).

Ainsi, même si la Constitution fédérale de Pi i Margall n'est jamais mise en place, selon Blanco Valdés, cette tentative joue un rôle central dans la suite de l'histoire de l'organisation territoriale de l'Espagne (Blanco Valdés, 2014, p. 43-45).

Par la suite, la Restauration bourbonnienne de 1874 met fin au fédéralisme espagnol. Mais les nombreuses crises agraires, les révoltes et les grèves ouvrières, l'ascension des forces régionalistes et républicaines, ainsi que l'essor de l'anarchisme secouent la Monarchie.

- **Du fédéralisme démocratique aux municipalités libres et à l'autogestion municipale : l'anarcho-syndicalisme et le communalisme**

Suite à la rébellion cantonaliste et avec la déstabilisation générale de 1874, le républicanisme fédéral s'effondre, menant à un nouvel espace politique où convergent à la fois les courants populaires du fédéralisme républicain et des militants du mouvement ouvrier, regroupés dans le cadre de la section espagnole de l'AIT. Dans le sillage bakouniniste¹ de l'AIT voyant dans la Commune de Paris de 1871 un exemple à suivre pour mettre en place une révolution sociale et démocratique, le programme fédéraliste démocratique radical abandonne la volonté d'articuler mouvement social et parti politique. Il adopte alors les caractéristiques propres d'un mouvement syndical et local en marge de la représentation parlementaire, qui se matérialise sous la forme du mouvement libertaire et plus précisément de l'*anarcho-syndicalisme* (Carmona, 2015 ; Masjuan, 2000).

Le mouvement libertaire tente alors de résoudre la contradiction exprimée par la chute du fédéralisme républicain à travers de nouvelles stratégies propres à l'anarcho-syndicalisme qui se cristallisent sur l'échelle municipale (Carmona, 2015 ; Masjuan, 2000 ; Oyón, 2014). Questionnant l'importance du local et le rôle central de la municipalité (ou commune), ces mouvements interrogent les liens entre *autonomie* et *interdépendance* et proposent des solutions alternatives à l'organisation étatique : la *municipalité libre* et l'*autogestion municipale*. Basé sur les concepts d'autogouvernement, de fédéralisme, de coopération, de durabilité² et d'équité, ce *municipalisme libertaire* se matérialise sous la forme d'une *communalisation de la société et de l'économie* et entend permettre la mise en place de possibles institutions publiques non étatiques (Carmona, 2015, p. 49). Comme l'explique l'anarchiste français Pierre Besnard, l'autogouvernement municipal ne doit pas être considéré comme un système autarchique car « *la municipalité libre n'avait de sens que dans le cadre d'une structure fédérale exprimant des relations territoriales non hiérarchiques basées sur l'interdépendance* » (ibid., p. 50). Les syndicats sont alors vus comme les principaux acteurs de cette « *contregéographie coopérative et démocratique de l'organisation, la production, la gestion et la distribution des ressources* » (ibid., p.51).

Cette défense de l'autogestion municipale, que l'on peut qualifier de communalisme, se retrouve dans de nombreuses expériences municipales de la fin du XIX^e siècle et notamment dans le cadre des conflits autour de l'agrégation des municipalités de la plaine de Barcelone (Encadré 2).

¹ En référence à Mikhaïl Bakounine, révolutionnaire et l'un des principaux théoriciens de l'anarchisme et du socialisme libertaire. Il représente le courant antiautoritaire et anarchiste de l'AIT face au courant étatiste et autoritaire de Marx.

² Le terme de *durabilité* n'était pas directement utilisé à l'époque, mais la prise en compte des problématiques environnementales est centrale dans les pensées anarchistes de l'époque (Carmona, 2015 ; Masjuan, 2000 ; Oyón, 2014).

Encadré 2 : Entre centralisation et décentralisation barcelonaise : l'autogestion municipale contre l'avènement de la « Grande Barcelone » au XIXe siècle

À la fin du XIX^e siècle, la volonté d'annexion des villages barcelonais dans une « Grande Barcelone » atteste d'une autre manifestation des conflits autour de l'organisation territoriale, à l'échelle locale. Ce processus débute à Barcelone dès 1860 et s'articule au projet d'Ensache (*Eixample*) conçu par l'ingénieur militaire Ildefonso Cerdá, soutenu par la « bourgeoisie industrielle-financière et propriétaire terrienne catalane » qui voyait dans ce « modèle d'urbanisme illimité » une manne immobilière considérable et une possibilité de planification de la ville rejoignant ses intérêts économiques (Masjuan, 2000, p. 27 ; Roig, 1995). Cette proposition ouvre un grand débat sur la taille de la ville (« *el tamaño de la ciudad* »), qui se cristallise rapidement entre la proposition d'*Ensanche limité* de l'architecte Rovira y Trias et celle d'*Ensanche illimitée* de Cerdá. C'est finalement le projet de Cerdá qui est choisi, un projet qui, même s'il semble à l'origine doté d'une vision égalitariste, est finalement récupéré par la bourgeoisie barcelonaise à des fins spéculatives (Masjuan, 2000).

Selon le géographe Francesc Nadal, cette volonté d'annexion des municipalités voisines de Barcelone répond avant tout à des volontés économiques et politiques et sert de monnaie d'échange entre le gouvernement espagnol et la bourgeoisie barcelonaise (Nadal, 1985). En effet, en échange du *Décret d'agrégation de 1897* attendu par les élites barcelonaises, ces dernières acceptent l'égalisation (à la hausse) des impôts des villages de la *Grande Barcelone*. Ainsi, avec ces annexions municipales, d'une part les propriétaires terriens barcelonais (et des alentours) peuvent revaloriser leurs terrains, d'autre part avec cette revalorisation des impôts le gouvernement de restauration bourbonnienne peut financer son budget militaire et soutenir l'économie de ses colonies (ce qui bénéficie aussi à la bourgeoisie catalane). Dans ce processus d'annexion municipale, deux fronts s'opposent. Tout d'abord, les défenseurs de l'annexion, composés de la Mairie de Barcelone, de la Députation provinciale et des grands propriétaires terriens. Dans l'opposition, se trouvent les principaux défenseurs du fédéralisme municipal (dont le *Parti Républicain Fédéral*, seul parti ouvertement opposé à l'annexion), de nombreuses associations ouvrières, le mouvement anarchiste, ainsi que des groupements habitants desdits villages (Masjuan, 2000, p. 46). La Une d'avril 1889 du journal anarchiste barcelonais *La Tramontana* témoigne des mobilisations des « anti-annexion » (Figure 4). Soutenant la mise en place d'une solidarité intercommunale articulée autour d'un *municipalisme fédéral*, ce front « anti-agrégationniste » critique fermement la centralisation des services dans une même entité¹ et alerte sur les méfaits d'une bureaucratisation de l'administration publique privilégiant l'amélioration du cadre de vie des quartiers bourgeois de la ville au détriment des quartiers populaires², comme le montre la Figure 3 (« *l'araignée agrégationniste* » engluant les villages dans sa toile).

Mais malgré la mobilisation des anti-agrégationnistes (réduite en 1897 par le contexte de forte répression du mouvement ouvrier), le *Décret-royal d'Agrégation de 1897* annexe les villages voisins de Barcelone sans aucune consultation populaire (Masjuan, 2000 ; Nadal, 1985). Ce décret permet à « la bourgeoisie barcelonaise de disposer d'un important instrument pour construire sa ville et imposer son modèle territorial concentré et centraliste, repoussant les possibilités de la construire à partir de critères plus décentralisés » (Nadal, 1985, p. 88). Selon Masjuan, c'est avec ce processus d'annexion que voit le jour la « *conception politico-territoriale métropolitaine capitaliste* » barcelonaise (2000, p. 27). Ainsi, les nombreuses mobilisations populaires des villages de la plaine de Barcelone peuvent être considérées « *comme un rejet populaire de la métropolisation et non pas de l'urbain en lui-même* » (ibid., p. 28).

¹ Cette lutte contre le centralisme est importante au sein du mouvement ouvrier et permet aussi d'éclairer les débats actuels sur le thème de la métropolisation des politiques de logement à Barcelone. Nous y reviendrons par la suite.

² De plus, l'une des volontés affichées des pro-agrégationnistes était de mettre fin au « *caciquisme* »* de certains de ces villages, auxquelles les anarchistes répliquaient « *que le plus grand caciquisme se trouvait justement installé dans la propre Mairie de Barcelone qui prétend maintenant annexer les municipalités voisines avec ce même prétexte* » (Masjuan, 2000, p. 49).

* Selon le Larousse, le « caciquisme » est « *un système de contrôle de la vie politique locale par des caciques (des notables locaux qui exercent un contrôle de fait sur la vie politique et sociale de leur district)* ».



Figure 4 : Une du journal anarchiste catalan *La Tramontana* en avril 1889, faisant référence à une importante manifestation des anti-agrégationnistes



Figure 3 : Une de *La Tramontana* en juin 1892, critiquant la volonté d'annexion des villages de la plaine barcelonaise par la bourgeoisie barcelonaise

Source : http://www.cedall.org/Documentacio/Castella/cedall203505000_La%20Tramontana.htm

Cette annexion forcée des villages de la plaine barcelonaise met fin aux espoirs d'autogestion municipale et de municipalisme démocratique développés à Barcelone durant les rares périodes progressistes du XIX^e siècle (Masjuan, 2000, p. 28 ; Nadal, 1985, p. 88). Selon Masjuan :

« En définitive, l'étude de cette période démontre l'incompatibilité existante entre une véritable autonomie municipale et la propriété privée du foncier ainsi que l'incompatibilité entre une gestion par les habitants et une gestion bureaucratique pour que la ville accède à un cadre de démocratie directe. [...] Les services et la planification urbaine ne répondent pas à ces fins, dans certains cas par la taille démesurée de la ville et dans d'autres cas par la corruption et l'influence des pouvoirs économiques » (Masjuan, 2000, p. 28).

Cependant, cette voie de la *municipalité libre*, basée sur la municipalisation foncière, la propriété collective et la coopération, est réexploitée quelques années plus tard par le mouvement coopératif.

1.1.3. Municipalisation, coopérativisation et logement ouvrier au début du XX^e siècle : de l'échec de l'action publique de l'État au mouvement coopératif et autogéré

Il existe de nombreuses recherches sur le logement ouvrier durant le XIX^e et XX^e siècle. Plusieurs proposent des monographies de villes ou de quartiers, d'autres abordent plus particulièrement l'histoire de typologies particulières de logement telles que le logement ouvrier et populaire¹. Ces études démontrent le large éventail d'initiatives développées en Espagne pour

¹ Notamment sur les « conjuntos obreros » ou encore les colonies industrielles au XIX^e siècle, les « habitations bon marché » (« *casas baratas* ») ou encore les polygones de logement au XX^e siècle (Castrillo Romón, 1996, 2001 ; Tatjer, 2005).

trouver des solutions au mal-logement ouvrier, avec « *des résultats moins importants que dans plusieurs autres pays d'Europe, mais au moins aussi riches en termes de débats, de propositions et d'alternatives* » (Tatjer, 2005). Certains travaux abordent plusieurs régions et proposent un état de la question sur le logement ouvrier durant le XIX^e et le début du XX^e siècle (Arias, 2003 ; Castrillo Romón, 2001).

- **Mesures législatives en faveur du logement ouvrier : l'échec de l'intervention publique étatique et municipale du début du XX^e siècle**

Il existe plusieurs tentatives de prise en compte de la question du logement ouvrier dès 1853, au niveau législatif – notamment avec le *Real Orden de 9 de septiembre de 1853* poussant Madrid et Barcelone à trouver des solutions palliant le mal-logement – ou encore des actions locales réalisées par des municipalités soucieuses de construire des logements pour les familles défavorisées, comme par exemple la cession par la Ville de Séville de plusieurs terrains municipaux à des entités privées en 1908, un précurseur du partenariat public-privé dans la construction de logement abordable¹.

Mais il faut attendre 1911, avec la promulgation de la première *Loi des Habitations Bon Marché* (« *Ley de Casas Baratas* ») et les autres mesures légales qui la suivent, pour voir se développer un plus grand interventionnisme public, majoritairement à travers des mesures de subventions et d'exemptions d'impôts (Castrillo Romón, 1996 ; Tatjer, 2005). Avec cette législation, les municipalités disposent alors de davantage de ressources pour construire ou faire construire des logements abordables. C'est la période de création de nombreuses entreprises municipales de logements, comme le *Patronato Municipal de Casas Baratas* de Séville en 1918 qui systématise cette forme nouvelle de partenariat public-privé (avec des subventions et terrains publics et des constructions réalisées par des entités privées)² allant même jusqu'à développer des ensembles de logements collectifs avec espaces communautaires partagés (laveries, cuisines collectives, etc.) qui peuvent selon certains acteurs être considérés comme des formes précurseuses de *cobabitat*³. La même année est créé le *Patronato Municipal de Bilbao* (Azpíri Albístegui, 2000), mais il faut attendre 1927 pour celui de Barcelone et 1932 pour celui de Madrid (Fernández Talaya, 2011). La plupart de ces logements construits sont en location, mais les règles du libre marché engendrent une distribution sociale du logement inégalitaire et déséquilibrée (Castrillo Romón, 2001, p. 14).

Toutefois la lenteur et la bureaucratie de ces organismes ne permettent pas de résorber le manque de logements abordables, ce qui témoigne selon Mercè Tatjer de « *l'échec de l'intervention publique étatique et municipale [qui] se traduit par les difficultés à créer des entités spécifiques de construction de logements* » (Tatjer, 1998). Ces difficultés et la passivité des administrations publiques poussent d'autres acteurs à l'action, notamment le secteur coopératif fortement lié au mouvement ouvrier.

De nombreuses expériences de construction de logements abordables impulsées par les mouvements coopératif et ouvrier sont à replacer dans la continuité du mouvement fédéraliste et socialiste vu précédemment (Arias, 2003 ; Castrillo Romón, 2001 ; Masjuan, 2000 ; Observatorio Metropolitano de Madrid, 2014 ; Tatjer, 1998). Pour la plupart, ces projets de logements coopératifs et autogérés profitent de certaines politiques ou subventions publiques, comme la *Loi des Habitations Bon Marché* de 1911, mais leur impulsion n'est pas toujours liée à celles-ci. En effet, la plupart proviennent surtout du travail de longue haleine des mouvements ouvriers, coopératifs, socialistes et libertaires développés dans le sillage des courants démocrates et fédéralistes, liés à la FRE-AIT

¹ Site internet d'EMVISESA, 07/04/2018, « *Se cumplen 100 años de la creación del Patronato Municipal de Casas Baratas...* ».

² Le *Patronato Municipal* est une entité autonome, mais liée à la Ville pour l'obtention de subventions et de terrains.

³ Site internet d'EMVISESA, 07/04/2018, *op. cit.*

(Masjuan, 2000 ; Oyón, 2008, 2014). L'exemple du modèle catalan de *Cité Jardin coopérative* du début du XX^e siècle fait montre de cette maturation des idées coopératives et libertaires.

- **Les coopératives d'habitation et la propriété collective en Catalogne au XX^e siècle**

Nous avons vu que sur les cendres du mouvement fédéraliste du XIX^e siècle, un mouvement syndical influencé par la pensée libertaire et l'anarcho-syndicalisme développe le concept de *municipalité libre* et d'*autogestion municipale et fédérée*. À la confluence avec le mouvement coopératif catalan, plusieurs expériences de production de logements coopératifs et autogérés germent alors.

Le mouvement coopératif catalan trouve ses racines dans diverses influences idéologiques, allant des valeurs de la doctrine sociale de l'Église jusqu'à l'anarchisme de Pierre Kropotkine ou d'Élisée Reclus en passant par les idées libérales, paternalistes ou encore marxistes (Tatjer, 1998). Bien que le courant modéré et réformiste soit majoritaire en Catalogne jusqu'aux années 1930, un puissant mouvement coopératif radical et révolutionnaire en rupture avec la société capitaliste et lié aux mouvements anarchistes se développe dès les années 1870 et impulse des actions plus radicales que dans beaucoup d'autres régions de l'Espagne¹ (Tatjer, 1998 ; Yagüe Aviñó, 2013).

À partir de la promulgation de la première *Loi des Habitations Bon Marché* de 1911, de nombreuses sociétés coopératives barcelonaises se mettent à construire des logements abordables pour leurs ouvriers. Mais il faut attendre 1914 pour que l'épineuse question de la propriété foncière soit discutée par le coopératiste Cebrià de Montoliu. Dans l'ouvrage posant les bases du coopératisme catalan en matière de logement qu'il publie en 1914, on relève la forte influence de la pensée anarchiste, notamment des géographes libertaires Élisée Reclus et Patrick Geddes (Masjuan, 2000). Dans la lignée des propositions de l'urbaniste libertaire Ebenezer Howard² – lui-même influencé par les géographes anarchistes Reclus et Kropotkine (Hall, 1996 ; Hall et Ward, 1998 ; Oyón, 2014, p. 120) – Montoliu critique la propriété privée et affirme que sa conception de l'habitat coopératif « *supprime la propriété individuelle du sol, permet la participation des travailleurs et des artisans de la construction à l'édification d'habitations bon marché* » (Tatjer, 1998). Selon lui, il est nécessaire de « *réserver à la communauté la propriété collective, de mettre en place des conditions afin d'empêcher les effets de spéculation des terrains* » (Montoliu, 1912, p. 29). Il réaffirme cette position en 1918 :

« Le premier principe fondamental de la Cité-jardin est la nécessité du contrôle public de la terre (...). Avant que ne soit résolu le problème de la terre, il sera impossible de trouver une solution au problème du logement (...). Tout comme la maison se dresse sur la terre, de la même façon le problème du logement dépend de la question de la terre (...). Il est en général reconnu que la possession et le contrôle de la terre pour les intérêts d'une minorité est le grand obstacle qu'il est important de supprimer avant que le problème du logement ne puisse être résolu (...) » (Civitas, 1918, p. 206)³.

Il développe alors un concept d'habitat proposant un fonctionnement coopératif de la construction des logements jusqu'à leur gestion à travers la mise en place d'une propriété collectivement partagée par les habitants et habitantes (Miralles Buil, 2017). Pour développer ces *Cités-jardins coopératives*, il propose d'impulser « *un municipalisme ou un autogouvernement décentralisateur qui propose la socialisation des biens immobiliers et la municipalisation de la propriété foncière* » (Masjuan, 2000,

¹ Il est important de noter que les milieux anarchistes (très présents en Catalogne à cette époque) sont restés critiques envers le mouvement coopératif (au moins jusqu'en 1911). Les anarchistes insistent sur la possible mise en place d'une « *élite coopératiste privilégiée* » pouvant dévier fortement des idées révolutionnaires. Cette critique des anarchistes est directement destinée au courant modéré et réformiste, mais aussi aux dérives de certains penseurs marxistes. Les anarcho-syndicalistes sont donc très actifs en Catalogne dans ce domaine (Estivill, 1979, p. 127).

² Mais aussi d'Unwin et Parker, architectes référents du modèle de Howard et proches des anarchistes (Masjuan, 2000).

³ La revue *Civitas* est créée en 1911 et dirigée par Montoliu jusqu'en 1919.

p. 28), même s'il reste ouvert à d'autres solutions foncières, comme la collectivisation (ibid., p. 120). On note ici l'influence des pensées libertaire et geddesienne, notamment dans sa défense d'une réappropriation habitante des logements et du territoire¹, permise par la mise en place d'une propriété collective et d'une gestion communautaire luttant contre l'atomisation sociale qu'entraîne le développement de la propriété privée individuelle (Oyón et Serra-Permanyer, 2016).

Mais malgré l'important travail de Montoliu pour promouvoir ce modèle urbanistique, très peu de projets sont menés à terme et seul le cas de la *Société Coopérative d'Habitation Bon Marché* (Encadré 3) met réellement en pratique sa vision de l'habitat coopératif.

Encadré 3 : La Société Coopérative d'Habitation Bon Marché de Barcelone : « dépasser l'imposture de la Loi des Habitations Bon Marché afin de répondre au grand idéal des collectivités libres »

Le cas de la *Société Coopérative d'Habitation Bon Marché* est sans doute l'une des applications concrètes les plus proches de la vision de Montoliu et la première coopérative répondant vraiment aux principes coopératifs dans le domaine du logement (Tatjer, 1998). Créée en 1916, cette société coopérative est accessible autant aux membres individuels qu'aux groupes et aux autres coopératives barcelonaises (de consommation, production, services, etc.). En seulement un an, plus de treize coopératives de différents quartiers barcelonais rejoignent la *Société Coopérative d'Habitation Bon Marché*². Cette dernière ne se base pas sur les ambitions de la *Loi des Habitations Bon Marché* dont elle critique l'objectif de « *promotion de la petite propriété sans réellement résoudre ni même soulager la question posée [celle de l'habitat ouvrier] car elle ne permet ni la réduction des loyers ni la construction du nombre suffisant de logements pour les répartir entre les ouvriers, et même si c'était le cas, ces derniers ne seraient pas en mesure de les payer* » (ibid.).

Face à l'incapacité des institutions et aux limitations de la *Loi des Habitations Bon Marché*, la coopérative réaffirme sa volonté de mettre en place un réel modèle de logement abordable coopératif et collectif :

« *Ainsi, les coopératistes veulent rompre avec l'imposture de ces logements qui n'ont rien d'abordable, et veulent tenter d'implanter un système qui répondra en nombre et en accord avec ce dont le prolétariat a besoin : des habitations bon marché. Résoudre ce problème en garantissant un logement bon marché et adapté aux personnes dans le besoin, voilà ce que proposent les coopératives de Barcelone, en s'inspirant de l'idéal coopératiste (...) en soutenant une mise en commun du capital et ensuite des intérêts de celui-ci afin de constituer une entité collective sociale faisant boule de neige, ce qui revient à dire que les coopérateurs arriveront à la constitution d'une grande ville de logements bon marché (...) afin de répondre au grand idéal des collectivités libres et entièrement en propriété collective des coopératistes membres de la Coopérative d'Habitation Bon Marché* ». Citation rapportée par Mercè Tatjer (1998).

Nous possédons très peu d'informations sur les projets concrétisés par cette *Coopérative d'Habitation Bon Marché*, mais selon le journal *Cooperatismo*³, un projet de logements dessiné par l'architecte Jaime Grau Torras est mené à bien en 1919 à Sant Andreu (Barcelone). Il comporte plusieurs groupes de maisons abordables, comme en témoigne le croquis du projet ci-dessous (Figure 5). Nous ne connaissons pas les raisons de la disparition de cette coopérative, ni combien de projets sont réellement construits. Cet échec peut provenir du manque d'appuis des autres grandes coopératives barcelonaises qui se limitent à un appui moral et non économique (Tatjer, 1998), mais aussi plus largement de la difficulté d'accès au foncier hors de la propriété privée (Masjuan, 2000, p. 165).

¹ En effet, c'est ici un moyen pour les habitants et habitantes de se réapproprier leur quartier en s'y ancrant durablement et de retisser des liens avec le territoire (Masjuan, 2000). Sur la pensée de Geddes, voir la revue *Espaces et Sociétés* (n°167).

² *Cooperatismo*, n° 56, 15 juin 1917.

³ *Cooperatismo*, n° 84, 1918, pp. 202-204.

Figure 5 : Croquis d'un projet d'habitat de la *Coopérative d'Habitation Bon Marché*



Source : *Cooperatismo*, 1er juillet 1918, n°81. Via Dalmau Torvà et Miró (2010, p. 100).

Malgré quelques projets construits et, surtout, son apport théorique considérable dans le champ du logement, le concept de *Cité-jardin coopérative* de Montoliu s'est rapidement heurté à la difficulté de la mise en pratique, notamment concernant l'accès au foncier (Masjuan, 2000 ; Tatjer, 1998). Ces projets sont contrecarrés par la forte promotion de l'accession à la propriété privée individuelle pour les ouvriers développée de concert par l'État espagnol, l'Église et la bourgeoisie¹ afin notamment d'affaiblir la diffusion des idées révolutionnaires (Bernal, 2008 ; Tatjer, 1998).

Malgré cet échec, Montoliu apporte beaucoup au domaine des alternatives d'accès au logement abordable, démontrant l'importance dans ce domaine de l'accès au foncier et la nécessaire remise en cause la propriété privée et de la mainmise des institutions publiques, de l'État et de la bourgeoisie. Cela constitue une avancée conséquente pour les pensées coopératives et socialistes (notamment libertaires) qui est ensuite remobilisée durant la Seconde République espagnole.

1.2. Les politiques de logement durant la Seconde République (1931-1939) : espoirs et faiblesses de l'action publique pour l'habitat abordable

Les différents éléments impulsés par les mouvements ouvriers précédemment présentés (fédéralisme démocratique, cantonalisme, municipalité libre, syndicalisme révolutionnaire, anarchisme, etc.) sont cruciaux pour comprendre les projets qui apparaissent durant la Seconde République et la révolution sociale de 1936. Cette période reste parmi les plus prolifiques en termes d'alternatives de gestion démocratiques, notamment dans les domaines de l'urbanisme et du logement (Carmona, 2015 ; Observatorio Metropolitano de Madrid, 2014 ; Oyón, 2008).

1.2.1. La Seconde République : un espoir marqué par des tensions sociales et territoriales

L'instauration de la Seconde République permet de combiner démocratie et décentralisation durant une période légèrement plus longue que lors de la Première République, mais non moins houleuse socialement et politiquement (Lecours et Rocher, 2007). À la suite de la victoire des républicains aux élections municipales de 1931 dans de nombreuses capitales de province (notamment à Madrid et Barcelone), la Seconde République espagnole est instaurée en avril 1931.

Une première période, qualifiée de **républicaine-socialiste (1931-1933)**, voit s'établir le gouvernement républicain et socialiste de Manuel Azaña, qui met en œuvre un certain nombre de réformes visant à moderniser le pays (Fernández García et Petithomme, 2016, p. 81). Dès son

¹ Puis par la dictature de Primo de Rivera (1923-1930).

instauration en 1931, la question de l'autonomie des régions est abordée. En 1932 la Catalogne obtient son statut d'autonomie (*Estatuto de autonomía de Cataluña* ou *Estatuto de Núrria*) qui lui permet de mettre en place un parlement et un gouvernement propre : la *Généralité de Catalogne* (*Generalitat de Catalunya*). À travers plusieurs actions de ce type, le régime républicain espagnol tente de répondre à la forte demande d'autonomie régionale par l'institutionnalisation des valeurs libérales et progressistes soutenant une certaine autonomie territoriale¹ (Lecours et Rocher, 2007). Mais malgré certaines avancées dans ce domaine, de nombreuses grèves et insurrections populaires ponctuent cette première période de la Seconde République, témoignant de la fracture toujours existante entre celle-ci et les mouvements ouvriers et populaires. Dans le but d'éviter la consolidation d'une « République bourgeoise », les anarcho-sindicalistes appellent à des mobilisations – très virulentes en Catalogne, en Aragon, à Valence et en Andalousie, les principaux « bastions anarchistes » – qui sont fortement réprimées par le gouvernement socialiste, comme l'atteste le massacre de *Casas Viejas* (une ville andalouse de la province de Cadix), toujours très présent dans la mémoire collective aujourd'hui². Ces multiples répressions mènent à la chute d'Azaña et ouvrent une nouvelle étape de l'histoire de la Seconde République (Casanova, 1997).

Avec la défaite de la gauche aux élections générales de novembre 1933 commence la deuxième partie de Seconde République, qualifiée de **période conservatrice (1933-1935)**. La coalition de droite au pouvoir revient sur une partie des réformes appliquées par le gouvernement d'Azaña, ce qui mène à de très fortes tensions territoriales et sociales, comme en témoigne la Révolution de 1934, une grève générale impulsée en octobre 1934 par un large secteur de la gauche républicaine, des communistes et des anarchistes, très suivie en Catalogne et dans les Asturies. Pendant cette période d'effervescence, des tensions territoriales s'exacerbent notamment lorsque le gouvernement conservateur met en danger certains statuts d'autonomie régionale, comme en Catalogne (Jackson, 1999). La tension entre la Généralité de Catalogne et le gouvernement central se cristallise autour d'une loi votée par la gauche républicaine catalane en faveur d'une réforme agraire, qui est attaquée par la droite et finalement suspendue par le gouvernement espagnol. Cette grave crise politique mène à de nombreuses grèves insurrectionnelles poussant le gouvernement catalan à instaurer unilatéralement l'État (fédéral) catalan en octobre 1934³. Après de nombreuses émeutes dans les rues de Barcelone, le gouvernement espagnol suspend l'autonomie de la Généralité puis reprend les rênes de la région⁴.

En 1936 commence la dernière étape de la courte vie de la Seconde République avant la guerre civile, à la suite de la victoire du Front Populaire aux élections de février 1936. Le **gouvernement du Front Populaire** met alors en place une série d'amnisties aux prisonniers de la Révolution de 1934 et rétablit les autonomies suspendues suite aux soulèvements de 1934 : la

¹ En 1936 c'est le tour de l'Euskadi et de la Galice d'obtenir leurs statuts d'autonomie.

² Suite à une mobilisation ouvrière en janvier 1933, la Garde d'assaut (envoyée par le gouvernement de Manuel Azaña) incendie une maison tuant des anarcho-sindicalistes et plusieurs enfants. Ces faits sont toujours très présents dans la mémoire collective des mouvements libertaires, notamment andalous, comme un témoignage de la violence et de l'autoritarisme de l'État envers les mouvements ouvriers, même lorsqu'il est gouverné par des républicains socialistes.

³ Ainsi, cette proclamation de la République Catalane en 1934 ne suit pas d'objectif sécessionniste puisqu'elle se rattache à une supposée République Fédérale Espagnole que le gouvernement catalan appelle de ses vœux. De plus, selon plusieurs études, l'objectif du président de la Généralité (Lluís Companys) était avant tout de désactiver les volontés de révolution sociale d'une grande partie de la population catalane, de raffermir son emprise sur les syndicats catalanistes ainsi que de répondre à la pression des groupes marxistes et indépendantistes défendant le maintien des lois votées par le Parlement catalan et annulées par le gouvernement espagnol (De la Granja, Anguera et Beramendi, 2001).

⁴ Cette tentative d'instauration de la République Catalane de 1934 est toujours très présente dans la conscience collective aujourd'hui, notamment chez les indépendantistes catalans, bien que beaucoup d'entre eux éludent le fait que celle-ci n'était pas réellement indépendante mais entendait s'insérer dans une République Fédérale Espagnole.

Généralité de Catalogne est rétablie. Le gouvernement espagnol impulse des réformes agraires et d'amélioration des conditions sociales de la population, bien que celles-ci soient jugées trop limitées par les mouvements ouvriers, notamment par les syndicats anarchiste (CNT) et marxiste (UGT)¹.

1.2.2. Une action publique étatique et régionale en faveur du logement insuffisante, délaissant les populations les plus précaires

Le nouveau cadre légal et politique provenant de la Seconde République permet pendant une courte durée à certaines régions autonomes de l'État de développer leurs propres politiques et de soutenir une promotion du logement ouvrier (Tatjer, 2005). C'est notamment le cas de la Généralité de Catalogne qui impulse la construction de logements entre 1931 et 1936 (Roca, 1972, p. 224) et crée en 1932 le *Comisariat de la Casa Obrera*, qui construit notamment la *Casa Bloc*, une œuvre du GATCPAC² considérée comme un modèle d'un nouveau type de logement ouvrier (Roland, 2008).

Durant la Seconde République, le gouvernement central tente aussi de soutenir l'action des coopératives dans le domaine du logement ouvrier, notamment à travers une organisation régionale et nationale (Arias, 2003, p. 65-68 ; Tatjer, 2005). Mais malgré un certain effort du gouvernement espagnol³, la plupart de ces politiques consistant en des aides fiscales sont destinées aux classes moyennes et aux propriétaires désireux de construire des logements locatifs et ne permettent pas d'améliorer l'accès au logement des classes populaires. Ainsi, dès le début de la Seconde République, le logement est déjà considéré comme une marchandise (Roca, 1972, p. 224 ; Tatjer, 2005). De plus, le prix des loyers, qui a fortement augmenté durant la dictature de Primo de Rivera (1923-1930), ne diminue d'abord pas avec la Seconde République. C'est dans ces conditions de grandes difficultés d'accès et de maintien au logement des classes laborieuses, que se développe la grève barcelonaise des loyers de 1931, l'une des mobilisations pour le logement les plus vigoureuses du XX^e siècle (Encadré 4), toujours citée aujourd'hui comme exemple par les collectifs militants.

Encadré 4 : La grève des loyers de 1931 à Barcelone : l'anarcho-syndicalisme en action

La forte industrialisation que vit Barcelone durant la fin du XIX^e et début du XX^e siècle s'accompagne d'une importante croissance démographique, notamment par la venue de migrants provenant de toute l'Espagne pour contribuer à l'effort industriel. Cette expansion démographique s'accompagne d'une crise du logement. De plus, une rapide inflation des prix des loyers (augmentant de plus de 150 % dans certaines zones de la ville) accompagne cette pénurie de logements (Aisa Pàmols, 2014 ; Rider, 1989). L'instauration de la Seconde République n'améliore pas l'accès au logement des classes populaires et, le chômage augmentant, beaucoup d'ouvriers ne peuvent plus honorer le paiement des loyers. En janvier 1931, juste avant l'instauration de la République, la CNT (anarcho-syndicaliste) décide d'agir contre cette crise.

Rapidement, le syndicat des travailleurs de la construction de la CNT impulse une *Commission de Défense Économique* (CDE). Dans le cadre d'une assemblée de cette commission, plusieurs membres de la *Fédération Anarchiste Ibérique* (FAI, rattachée à la CNT), critiquent l'immobilisation du capital dans la propriété immobilière qu'ils conçoivent comme des investissements « improductifs » renforçant la stagnation économique et la précarisation du prolétariat et proposent alors d'agir par une grève des loyers. La CDE lance une campagne exigeant des propriétaires une réduction de 40 % des loyers et leur gratuité pour les sans-emploi. En cas de refus, les locataires se déclarent en grève des loyers et ne payent plus aucun loyer.

¹ CNT : Confédération Nationale du Travail (anarcho-syndicaliste) ; UGT : Union Générale des Travailleurs (marxiste).

² En français, *Groupe d'Architectes et Techniciens Catalans pour le Progrès et l'Architecture Contemporaine*. Il s'agit d'un mouvement architectural actif durant les années 1930 suivant les bases du CIAM (*Congrès Internationaux d'Architecture Moderne*) et promouvant une architecture et un urbanisme fonctionnalistes, dans la lignée du rationalisme architectural.

³ Surtout avec le gouvernement républicain-socialiste, durant la première partie de la Seconde République (1931-1933).

Face à cette proposition, la *Chambre de la Propriété Urbaine* (principal regroupement des propriétaires fonciers de la Province de Barcelone) dénonce une violation du droit de propriété et refuse toute forme de négociation. S'en suit une importante mobilisation dans plusieurs quartiers populaires de Barcelone (Aisa Pàmols, 2014). En août 1931, le nombre de personnes en grève des loyers est estimé à plus de 100 000 et la grève s'étend dans de nombreuses villes de la périphérie barcelonaise (qui possèdent leur propre CDE).

Les regroupements de propriétaires obtiennent rapidement le soutien du gouvernement républicain-socialiste espagnol¹. Fin juillet, le gouvernement espagnol prend prétexte d'une autre grève lancée par la CNT pour réprimer férocement la grève des loyers. En réponse à cette répression, avec l'aide des CDE et de la CNT, de nombreuses familles sont réintroduites dans les logements dont elles avaient été expulsées pour impayés de loyer (une pratique courante à Barcelone), notamment grâce au soutien du voisinage (ibid., p. 79). Ainsi, selon Aisa Pàmols, l'action populaire de la grève des loyers de 1931 « se fondait sur d'anciennes traditions communautaires d'autonomie et s'enracinait dans un réseau multiforme de relations étroitement liées à la parenté et surtout à l'amitié de voisinage, un peu comme une marée noire qui avance et se ramifie lentement » (ibid., p. 19)².

Face à ces pratiques de relogement populaire des personnes expulsées, la *Chambre de la Propriété Urbaine* organise sa propre milice pour expulser les mauvais payeurs, en marge des forces de l'ordre officielles (Aisa Pàmols, 2014 ; Rider, 1989). La répression du gouvernement républicain s'intensifie, de nombreux membres de la CNT sont emprisonnés et le CDE barcelonais est déclaré illégal (Rider, 1989). La répression du gouvernement a finalement raison de la grève, qui diminue à la suite des nombreuses détentions des familles « relogées ». Mais cela permet à un grand nombre de locataires de négocier avec leur propriétaire une baisse des loyers, une petite victoire pour les grévistes³.

Même si cette lutte pour la réduction des loyers peut paraître réformiste (car ne remettant pas en cause le concept de propriété privée), tout comme beaucoup d'autres épisodes insurrectionnels du début du XX^e siècle, elle est cruciale pour comprendre les pratiques ouvrières mises en place durant la révolution sociale de 1936, car elle témoigne d'une campagne d'action directe à une échelle particulièrement large. Cette expérience continue toujours d'inspirer les collectifs militants pour le logement en Espagne et en Europe.

1.3. Autogestion territoriale, autogouvernement et logement durant la révolution sociale espagnole : un exemple de « politique du commun » ?

Si les infrastructures publiques sont mises à mal par l'instabilité de la situation de la Guerre d'Espagne (1936-1939), cette période est également l'occasion pour les mouvements ouvriers (surtout anarchistes) de mettre en pratique des alternatives de gestion de l'habitat et de la propriété foncière qui sont toujours très présentes dans la mémoire collective des collectifs d'aujourd'hui⁴.

1.3.1. L'organisation territoriale libertaire : de la théorie à la pratique anarchiste

Les libertaires, qui constituent un groupe solide en Espagne depuis la fin du XIX^e siècle (notamment en Catalogne, Andalousie et Aragon), puisent largement dans les écrits des géographes anarchistes Pierre Kropotkine et Élisée Reclus ainsi que dans des formes d'autogouvernements populaires existant à différentes époques pour développer une pensée originale sur la gestion du territoire et l'urbanisme (Algarra Bascón, 2015 ; Goodway, 1989 ; Masjuan, 2000, 2006 ; Molina,

¹ Selon Manel Aisa Pàmols, le ministre espagnol du Travail, Francisco Largo Caballero (PSOE), « était désireux de mettre fin à la primauté de la CNT en Catalogne et a vu une grande opportunité dans cette confrontation entre travailleurs et propriétaires, d'où sa volonté de collaborer avec le patronat et avec la Chambre de la propriété de la bourgeoisie catalane » (Aisa Pàmols, 2014, p. 72).

² L'historien José Luis Oyón démontre déjà l'importance des liens affinitaires et territoriaux de quartiers dans l'organisation des mouvements anarchistes barcelonais des années 1930 (Oyón, 2008). Ainsi, selon l'historien Chris Ealham, ce n'est pas un hasard si la grève des loyers commence dans le quartier de la Barceloneta, un important bastion du syndicalisme possédant une forte activité de voisinage et une forte présence de membres de la CNT (2005, p. 179).

³ Pour plus d'informations sur la Grève des loyers de 1931, voir l'ouvrage de Aisa Pàmols, 2014.

⁴ C'est par exemple le cas des débats sur la *municipalisation de la propriété urbaine* en 1936, témoignant de divergences d'opinions entre forces politiques toujours d'actualité pour comprendre les positions des collectifs pour le logement.

2002 ; Oyón, 2008, 2014 ; Woodcock, 1992). On peut citer les formes d'autogouvernements assembléistes proches de l'idée de *commun* – services gérés par une communauté habitante – très présentes dès le Moyen Age, notamment en Catalogne (Algarra Bascón, 2015)¹.

Les anarchistes tirent les leçons des précédentes tentatives révolutionnaires et autogestionnaires impulsées par leurs prédécesseurs de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle. C'est le cas de l'expérience de *Cité-jardin coopérative* de Cebrià de Montoliu qui, comme vu précédemment, se solde par un échec face à la difficulté de l'accès au foncier et au refus des institutions publiques de soutenir le projet (Masjuan, 2000). Apprenant de cet échec, les anarchistes catalans des années 1930 tournent le dos à la négociation avec les organisations publiques et privées et défendent la collectivisation de la propriété du sol pour reprendre en main la région (ibid., p. 166). Pour eux, la solution passe alors par « *un rejet de l'action de l'État et de la gestion capitaliste* » et la prise en charge du problème directement par les classes populaires (ibid., p. 166-167).

Les diverses propositions libertaires de réorganisation territoriale confluent toutes vers une organisation territoriale de « bas en haut », allant des municipalités (ou communes) – considérées comme l'échelle de base de la vie sociale – jusqu'aux fédérations de communes² (Masjuan, 2000, p. 175). Eduard Masjuan insiste aussi sur l'importance du processus de décentralisation radicale des grandes villes ainsi que sur la recherche d'une « *synthèse stable entre la campagne et la ville* ». Ce thème, cher à Kropotkine, se retrouve dans les décisions prises par le Congrès de la CNT³ de Saragosse en mai 1936. Lors de ce congrès, la CNT adopte la thèse du *communisme libertaire*, acte la place centrale de la *commune* dans la société postrévolutionnaire et soutient l'instauration d'une *Confédération Ibérique de Communes Autonomes Libertaire* (Masjuan, 2000, p. 190 ; Oyón, 2014).

Ces propositions d'organisation territoriale libertaires sont largement appliquées lors de la révolution sociale espagnole de 1936, tout particulièrement en Catalogne, en Aragon et en Andalousie⁴. Le communisme libertaire et le communalisme y sont appliqués massivement, tant dans les communes rurales à travers la collectivisation libre des moyens de production, de l'économie et des terres, que dans de nombreuses villes où l'économie est placée sous le contrôle direct des travailleurs/travailleuses et des syndicats. C'est à Barcelone que les expériences concrètes de ces types d'organisations territoriales urbaines se sont particulièrement exercées.

1.3.2. Municipalisation et collectivisation de la propriété urbaine durant la révolution sociale à Barcelone : une réémergence du « commun » en Catalogne ?

Suite au soulèvement franquiste de juillet 1936 et au début de la révolution sociale espagnole, les débats autour de la municipalisation de la propriété urbaine sont particulièrement virulents en Catalogne. Après l'échec du coup d'État militaire franquiste, à Barcelone de nombreux ouvriers arrêtent de payer leur loyer et lancent, avec l'aide de la CNT, différentes initiatives révolutionnaires mettant en place une gestion alternative de la propriété urbaine⁵, comme par exemple l'Administration Populaire Urbaine (*Administración Popular Urbana*) de la CNT (Cadenas et

¹ On retrouve de nombreuses références à ces gestions communautaires du Moyen Âge chez les anarchistes, notamment Kropotkine ou encore Murray Bookchin, théoricien du municipalisme libertaire (ou communalisme) durant les années 1970 (Algarra Bascón, 2015 ; Bookchin, 1992 ; Kropotkine, 1892).

² Parfois elles-mêmes regroupées en *confédérations nationales de communes* suivant l'idée de l'anarchiste Pierre Besnard.

³ La *Confédération Nationale du Travail* (anarcho-syndicaliste) était alors majoritaire en Espagne (Cendra et Pagès, 2005).

⁴ Il s'agit de l'exemple le plus poussé d'organisation territoriale anarchiste mis en pratique en Espagne (et sans doute dans le monde). De nombreuses recherches attestent de cet « *anarchisme en action* » (Bolloten, 2014 ; Bookchin, 1980 ; Casanova, 1997 ; Castells i Durán, 1993 ; Ealham, 2010 ; González, 2006 ; Ovejero, 2017 ; Payne, 1972).

⁵ Sur ce point, on note un lien important avec la grève des loyers barcelonaise lancée par la CNT en 1931 (Encadré 4).

Fernández, 2018). Le problème d'accès au logement est rapidement résolu (à court terme tout au moins) avec l'occupation des logements bourgeois, comme l'avaient prévu Engels ou encore Kropotkine dans *La Conquête du pain*¹. Ces gestions alternatives de la propriété urbaine et de l'habitat constituent une forme d'autogouvernement par les habitantes et les habitants.

Mais ces actions autonomes et autogérées des anarchistes ne plaisent guère aux autres tendances politiques en place à la Généralité de Catalogne. Ces dernières prennent alors des mesures pour « encadrer » légalement ces changements, dont un décret de suspension momentanée du paiement des loyers puis leur gel total. Selon Maribel Cadenas et Miquel Fernández, il s'agit d'une tentative de régulation du marché du logement de la Généralité pour reprendre la main sur la situation jusqu'alors contrôlée par les anarcho-syndicalistes et de bloquer l'appropriation directe des immeubles par les ouvriers (2018)².

Dans ce contexte, la *municipalisation de la propriété urbaine* est largement débattue à Barcelone, opposant la petite bourgeoisie libérale et les communistes (UGT et PSUC³) aux libertaires et anarchistes de la CNT et la FAI⁴. Soutenue par les communistes et la petite bourgeoisie catalane au pouvoir à la Généralité, la municipalisation ne suit alors pas un objectif révolutionnaire mais a pour but de fournir une nouvelle source de financement pour le secteur de la construction, l'initiative privée ayant disparu avec la révolution (Cadenas et Fernández, 2018 ; Roca, 1972, p. 226). Les anarcho-syndicalistes de la CNT soutiennent quant à eux une réelle collectivisation du sol et des immeubles pour « éliminer les dangers du contrôle gouvernemental » (Bolloten, 2014, p. 327). Ils défendent une *syndicalisation* de la propriété urbaine et des logements – directement contrôlée par des assemblées d'habitants – plutôt qu'une *municipalisation*, la Mairie étant selon eux une structure bureaucratique viciée dès l'origine (Masjuan, 2000, p. 200 ; Roca, 1972, p. 227). Mais au terme d'un débat très animé, c'est finalement la proposition de la Généralité et des communistes qui est retenue. En juin 1937, le *Décret de Municipalisation de la Propriété urbaine* concentre tous les immeubles entre les mains de la Mairie (environ 300 000 logements) ce qui ouvre la première expérience barcelonaise de gestion collective du foncier urbain (Pagès i Blanch, 2007, p. 146-147 ; Roca, 1972).

Mais cette initiative municipale ne dure pas. À la suite des « faits de Mai 1937 » – où les communistes, soutenus par Staline, mettent fin à la révolution sociale en décimant les organisations anarchistes et trotskistes –, la politique catalane abandonne la municipalisation et est reprise en main par les organismes étatiques espagnols (Cadenas et Fernández, 2018). Selon Cadenas et Fernández « cette contre-révolution menée par le PSUC détruisit les collectivisations, attaquant les espaces d'autogestion et remplaçant la logique participative ouvrière par le contrôle étatique. » (2018).

Bien que la situation de guerre rende difficile la réalisation d'un bilan concernant cette mesure de municipalisation du logement et de la propriété urbaine, le débat qu'elle génère est éclairant et fait écho aux positionnements défendus aujourd'hui par les partisans des *communs* (Dardot et Laval, 2014 ; Miró, 2018, p. 98 et 154). En effet, la réticence de la CNT à laisser le contrôle entre les seules mains des institutions publiques et sa proposition de gestion collective du foncier et des logements par des assemblées d'habitants et d'habitantes rappellent la notion actuelle de *commun*. Ainsi, selon le sociologue Ivan Miró : « l'échafaudage institutionnel né en Catalogne après le 19 juillet 1936 ne peut

¹ Cet ouvrage de Kropotkine est l'un des livres les plus lus par la classe ouvrière espagnole au XX^e siècle (Oyón, 2014).

² L'objectif de la Généralité était alors de « baisser les loyers (mesure circonstancielle), afin de sauver la propriété (l'essentiel) » (ibid.).

³ PSUC : *Parti socialiste unifié de Catalogne*, parti catalan appartenant alors au *Komintern*, fédéré avec le Parti communiste d'Espagne (PCE) et intégrant notamment les fédérations catalanes du PSOE.

⁴ La *Fédération anarchiste ibérique* défend les idées anarchistes « classiques » face aux tendances réformistes de la CNT.

s'expliquer sans les institutions du commun qui articulaient déjà auparavant les aspirations ouvrières et populaires [...] Rien ne peut s'expliquer sans la sphère publique non-étatique et prolétarienne » (Miró, 2018, p. 98).

1.4. Franquisme et politiques de logement : les bases des politiques espagnoles actuelles

La victoire du camp nationaliste en avril 1939 et l'instauration de la dictature franquiste (1939-1975) se matérialisent par une recentralisation autoritaire. Une répression brutale de l'expression des cultures et identités minoritaires s'instaure « *au nom d'une nation espagnole une, indivisible et éternelle* » (Lecours, Rocher, 2007). Les autonomies régionales sont supprimées et les politiques et compétences de logement sont fermement reprises par le régime autoritaire franquiste.

Dans un contexte de grave pénurie de logements¹, les franquistes agissent dans le domaine de l'urbanisme et du logement. Les politiques mises en place, alignées sur la doctrine nationale-catholique franquiste, posent les bases du modèle immobilier espagnol contemporain : « *urbanisation extensive, domination de la propriété d'occupation, rachitisme du logement social, poids du secteur immobilier dans l'économie* » (Vaz, 2013a, p. 3). Nous n'aborderons pas ici l'intégralité des politiques de logement de la dictature², mais reviendrons sur les trois points essentiels qui permettent de comprendre les bases du modèle immobilier espagnol ainsi que la crise du logement de 2008 : l'augmentation de la part de propriété privée et la chute de la location ; la permanence du secteur privé dans la construction des logements ; et l'ouverture du pays à la libéralisation des échanges.

1.4.1. Les débuts du franquisme : de la promotion publique de logements protégés à l'instauration d'un « *pays de propriétaires* »

Dès 1939, le régime franquiste crée l'*Institut National du Logement* (INV³), un organisme lié au régime auquel est confié la gestion d'un système d'aide à la pierre afin de construire des logements dits « *protégés* », qui deviennent la pièce maîtresse des politiques de logement que l'on peut considérer comme « social ». La même année est créée l'*Œuvre Syndicale du Foyer* (OSH⁴), directement liée et contrôlée par le syndicat unique franquiste, dans le but de promouvoir et gérer directement ces *logements protégés* à loyer modéré (Naredo, 2013, p. 181 ; Vaz, 2015, p. 182).

En 1944, est ajouté un dispositif dit de *logements bonifiés* (*viviendas bonificables*) – impulsé par le *Ministère franquiste du Travail* – visant à stimuler la construction de logements pour la classe moyenne et lutter contre le chômage (Vaz, 2015, p. 183). C'est cette double promotion de *logements protégés* directement par les promoteurs publics contrôlés par le régime franquiste et de *logements bonifiés* à destination des classes moyennes qui pose les bases de la politique du logement espagnole. Mais ces logements à loyers modérés ne sont alors destinés qu'à loger les autorités et les fonctionnaires publics, suivant une logique corporatiste et clientéliste (ibid.).

Par le biais d'organismes officiels validés et contrôlés par le régime⁵, de nombreux logements de promotion publique sont construits, la plupart dans les grandes villes d'Espagne, à l'image de l'OSH qui construit près de 270 000 logements dans toute l'Espagne entre 1942 et 1970,

¹ En effet, une grande partie des villes se retrouvent partiellement ou totalement détruites à la fin de la Guerre Civile. Néanmoins, l'ampleur de la crise du logement qui en découle est mal cernée, car il n'existe pas de recensement du nombre de logements (Vaz, 2015).

² Pour plus d'informations sur ce thème, voir la thèse de Céline Vaz, *Le franquisme et la production de la ville...* (2013).

³ En castillan : *Instituto Nacional de la Vivienda* (INV).

⁴ En castillan : *Obra Sindical del Hogar* (OSH).

⁵ En plus de l'*Institut National du Logement* et de l'*Œuvre Syndicale du Foyer*, on peut relever l'action des *Gobiernos civiles*, du *Patronato Francisco Franco*, ainsi que l'action des mairies et de certaines Députations provinciales (Tatjer, 2005).

majoritairement à Barcelone, Madrid et Séville – des logements construits rapidement et avec des matériaux de mauvaise qualité pour la plupart (Tatjer, 2005). C'est durant la dictature que se développe la phase d'intervention directe et de régulation du logement par l'État la plus intense de son histoire (ibid.). Mais les chiffres attestent d'une plus importante construction de *logements bonifiés* (destinés finalement aux classes aisées et entendant soutenir la promotion immobilière privée) que de *logements protégés*, en théorie destinés aux classes modestes (Vaz, 2015, p. 184). En effet, selon l'*Institut national du logement*, seuls 70 000 *logements protégés* et 85 000 *logements bonifiés* ont été construits en 1954, une moyenne d'environ 10 000 logements par an depuis 1939, ce qui est très peu face aux 100 000 logements par an que la *Direction générale de l'architecture* affirme nécessaire (ibid., p. 183).

Malgré cette politique volontariste du régime, durant les premières années de la dictature la situation du logement se dégrade de plus en plus. Cette politique – construction de logements à prix modérés, multiplication des organismes et institutions chargées de mettre en place des mesures de contrôle de loyer¹ et des dispositifs d'aides à la construction, etc.² – cache de fait « *un moyen pour le régime de satisfaire les différents intérêts qui le soutiennent* » (Vaz, 2013a, p. 125). Au début des années 1950, la crise du logement menaçant la stabilité du régime, ce dernier est poussé à modifier sa politique, notamment en favorisant fortement l'accession à la propriété privée individuelle³.

1.4.2. Les années 1950-1960 : le Ministère du Logement franquiste, l'essor du secteur privé et de l'accession à la propriété privée

Les années 1950 s'accompagnent de nombreuses migrations internes en direction des grandes villes industrielles engendrant un fort besoin en logement⁴. Ces années marquent un tournant dans les politiques franquistes de logement qui pose les bases des politiques qui seront en vigueur jusqu'à la fin du franquisme et seront confortées au retour de la démocratie (Vaz, 2013a).

Durant la première moitié des années 1950, la configuration du marché du logement espagnol est composée de trois segments : un *secteur officiel* ou *protégé* construisant des *logements protégés de promotion publique* ; un *secteur « mixte »* ou *protégé d'initiative privée* ; et un *secteur libre*, entièrement privé et ne recevant aucune aide de l'État (Vaz, 2013a, p. 442). Très vite, avec le soutien du public, le secteur privé augmente son influence dans la promotion de logements protégés.

Tout d'abord, accompagnant le processus engendré par l'essor économique libéral espagnol, la loi foncière de 1956 instaure le principe systématique de la planification territoriale – centralisée à Madrid – en l'étendant à l'ensemble du territoire. Comme le détaille l'Encadré 5 ci-dessous, l'idée est ainsi de « *réaliser un plan national et des plans généraux fixant les grandes orientations de la planification auxquelles devraient se conformer les plans des échelles inférieures* » (Vaz, 2013a, p. 350).

Encadré 5 : Les bases de l'urbanisme espagnol contemporain posées par le régime franquiste

La loi du 12 mai 1956 (*Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*) pose les bases du système d'urbanisme espagnol contemporain. Elle place le principe de planification comme la valeur centrale du modèle urbanistique et considère qu'aucune intervention n'est légitime si elle ne fait pas préalablement l'objet d'un plan (Parejo Alfonso, 2013, p. 27). Elle place aussi l'ensemble des actions d'urbanisme sous l'unique responsabilité des pouvoirs publics et de l'administration, considérant

¹ Le blocage (gel) des loyers, en vigueur de manière intermittente depuis les années 1920 et notamment remis en place par le gouvernement de la Seconde République, a en effet été maintenu par le régime franquiste.

² Pour plus de précisions, voir la partie A.3. du Chapitre 1 de la thèse de Céline Vaz (2013).

³ En effet, malgré le souhait de la bourgeoisie et du régime de favoriser la propriété privée, jusqu'en 1955 la majorité des logements (87,9 % dans la province de Madrid ; 83 % dans celle de Barcelone) sont locatifs (Capel, 2013b, p. 329).

⁴ Cette métropolisation de la fin des années 1950 engendre une grave situation de mal-logement (surpeuplement, auto-constructions illégales, « *chabolas* », « *barraques* », etc.) (Belmessous et Matesanz Parellada, 2014 ; Vorms, 2013).

celle-ci comme garante de l'intérêt général. Mais le régime place aussi au centre de cette loi la possibilité de production de plus-value à travers la valorisation foncière. Ainsi, alors que jusqu'à présent la plus-value provenant de la valorisation des terrains était l'affaire des propriétaires privés, l'administration publique se réapproprie ce processus pour en faire bénéficier l'État. Cette loi foncière de 1956 pose aussi les bases réglementaires, qui s'imposent dans la durée, avec le classement du foncier en sol *urbain*, *urbanisable* et *rural* (non urbanisable et parfois protégé). Concrètement, l'aménagement du territoire se base sur deux niveaux de structuration. Premièrement, un système de réglementation général (loi foncière et règlements attenants) renvoyant à différents outils (plans) pour mettre en œuvre concrètement l'aménagement en question (*ordenación*). Deuxièmement, un système de plans, articulés à deux échelles différentes : provinciale et municipale, cette dernière devenant rapidement l'échelle déterminante de l'aménagement urbain (lui-même subdivisé en des *plans généraux* pour chaque commune et des *plans partiels* pour des secteurs plus précis). Le plus souvent, la réalisation de ces plans passe par des expropriations du foncier puis par une viabilisation mise en place par les pouvoirs publics. Ce processus peut se dérouler en concertation avec les propriétaires qui participent parfois au coût de viabilisation des terrains dans des cas où les bénéfices peuvent être partagés. Mais selon le juriste Luciano Parejo Alfonso, ce type de réglementation n'est pas réellement appliqué à la lettre, car le plus souvent les administrations locales ne possèdent pas les ressources nécessaires pour la mettre en pratique. Selon lui, « *il fut peu à peu cantonné dans la pratique à n'être que l'accompagnement spatial de la dynamique engendrée par l'essor économique liée à l'ouverture de l'économie espagnole à partir des années 1950* » (ibid., p. 28). De plus, en s'appropriant exclusivement la planification territoriale, l'État franquiste l'expose à une large bureaucratie et à une possible corruption dans le cadre des processus d'urbanisation.

Dans ce contexte de difficile accès au logement, les intérêts des acteurs influents du régime – les dirigeants politiques, l'Église (qui prend alors de plus en plus de poids) et les secteurs patronaux proches du régime – convergent vers la prise en compte du problème du logement : les dirigeants politiques prennent conscience que la prolifération des zones d'habitat informel est un « *foyer potentiel de désordres sociaux, alors que des mouvements de contestation ouvrière et populaire, liés aux bas salaires et au coût de la vie resurgissent* » ; l'Église quant à elle déplore la baisse de la pratique religieuse dans les quartiers surpeuplés et les bidonvilles ; enfin, avec l'amélioration de la situation économique, les secteurs patronaux commencent à s'intéresser à la situation de mal-logement afin de mieux stabiliser leur main-d'œuvre (Vaz, 2015, p. 185).

Cet alignement d'acteurs autour du thème du logement dans les grandes villes, explique la création du premier Ministère du Logement espagnol en 1957. Son objectif est alors de résoudre le « *problème du logement* » et d'avancer vers la formation d'un « *pays de propriétaires* » tant désiré par les franquistes, la bourgeoisie économique et l'Église¹. José Luis Arrese, le phalangiste placé à la tête du Ministère, est l'un des principaux idéologues du modèle de « logement social » espagnol. Son positionnement vis-à-vis du logement s'inscrit parfaitement dans l'idéologie et de la rhétorique franquiste de l'époque. Selon lui, « *l'homme, quand il est privé de foyer, s'empare de la rue et, poussé par sa mauvaise humeur, devient subversif, aigri, violent* »². L'accession à la propriété privée est alors considérée comme « *un remède à l'instabilité sociale* » pour « *créer des gens d'ordre et ancrer ce conformisme dans les mentalités collectives, en offrant l'accès à la propriété pour les ménages et en les liant par de lourdes charges de remboursement* » (Naredo, 2013, p. 181). C'est donc avant tout pour obtenir la paix sociale et façonner une population docile que le Ministère du Logement et les acteurs influents du franquisme décident d'agir sur le logement et de soutenir la propriété privée (Bernal, 2008, p. 274 ; Naredo, 2013).

¹ Effectivement, ce Ministère a pour but de mettre en place « *non pas une Espagne prolétaire, mais une Espagne de propriétaires* ». Paroles du phalangiste José Luis Arrese, rapportées par Horacio Capel Sáez (Capel, 2013b, p. 330).

² Discours d'Arrese devant le Parlement espagnol lors de la présentation du plan d'urgence sociale de Madrid, *Ministerio de Vivienda, Plan de Urgencia Social*, Madrid, 1958, p. 19. Rapporté par Naredo (2013, p. 181).

1.4.3. La fin de la politique d'autarcie franquiste et l'ouverture de l'Espagne à la libéralisation des échanges

En 1959, le *Plan de stabilisation économique*¹ met fin à la politique d'autarcie de l'Espagne et inaugure une forte période de développement économique libéral : le *desarrollismo*².

En perte de vitesse face à l'avènement des « technocrates » de l'*Opus Dei*³ qui entrent alors au gouvernement, les phalangistes du *Ministère du Logement* (qui privilégiaient initialement l'action directe de l'État) s'adaptent. Confronté à un manque de financement public dans ce contexte de forte libéralisation et conscient des limites de l'État dans la constitution d'un parc immobilier suffisant, le Ministère franquiste du logement décide alors d'inciter les constructeurs privés à agir dans le domaine du logement abordable. Il pose ainsi les bases d'un *partenariat public-privé* en matière de logement qui sera suivi par la quasi-totalité des acteurs publics durant la période démocratique. Le *Plan d'Urgence Sociale* (PUS) de Madrid, première initiative du *Ministère du Logement*, a pour but de « mobiliser l'initiative privée de façon à ce que l'État transfère sur elle une grande partie des énergies qu'il consacre aujourd'hui à la construction »⁴. Cette préférence donnée à la production de *logements protégés* par le privé signe la fin des programmes de construction publique et l'affirmation d'une logique plus libérale du régime franquiste en matière de logement. C'est alors l'incitation à la construction (par des promoteurs privés) qui doit pallier le manque de logements abordables (Vaz, 2015).

Dans ce contexte, les aides à la construction augmentent, indifféremment dirigées vers les promoteurs officiels ou privés. La construction de *polygones de logement*⁵ augmente sensiblement, notamment par le biais d'un fort développement de crédits hypothécaires et d'avantages fiscaux favorisant l'acquisition de logements privés. La *Loi de Propriété Horizontale* de 1960 facilite encore l'accès à la propriété privée au plus grand nombre (en copropriété au sein d'immeubles d'habitat collectif) (Capel, 2013b, p. 330 ; Vaz, 2013a, p. 487). Parmi les promoteurs privés, les *sociétés coopératives*, redirigées par le régime⁶, deviennent le bras constructeur de l'État et de la promotion de la propriété privée, surtout à travers la construction des *polygones de logement* (Ferrer, 2008). En 1965, 92,3 % de la construction de logements protégés est réalisée par le privé et 93 % en 1974 (Vaz, 2013a, p. 454). Depuis lors, l'essor du secteur protégé va de pair avec celui de la promotion privée (Vilanova, 1998).

L'un des points centraux de cette incitation à la construction privée est la mise à disposition d'un grand nombre de terrains à bas prix. Pour cela, l'État met au point un vaste processus de

¹ Ce plan émerge d'une situation de blocage économique du régime franquiste (Leiva, Miró et Urbano, 2007, p. 17). Formulé par les technocrates de l'*Opus Dei*, il impulse un nouveau modèle d'économie de marché matérialisant « la politique de libéralisation de l'économie espagnole et son insertion dans les échanges économiques internationaux » qui mène à l'intégration de l'Espagne au sein de l'OECE (*Organisation européenne de coopération économique*), de la Banque mondiale et du FMI (entre 1958 et 1960) dans le but « d'accompagner les changements structurels de l'économie espagnole [que les "technocrates" de l'*Opus Dei*] appelaient de leurs vœux » (Vaz, 2013a, p. 389). Ce plan débloque des fonds pour affermir le poids des acteurs privés dans l'économie en suivant le chemin de l'austérité et de la réduction des dépenses publiques et représente le départ de l'économie capitaliste libérale de l'Espagne contemporaine (Leiva, Miró et Urbano, 2007, p. 17 ; Vaz, 2013a, p. 389).

² Le terme « *desarrollismo* » désigne le très important développement économique espagnol de 1960 à 1974 (la date de fin correspondant à la crise économique mondiale de 1973-1974). Il renvoie à l'idéologie « développementaliste » (promouvant l'expansion économique) très présente au sein du régime franquiste à cette époque.

³ L'*Opus Dei* (« *Cœuvre de Dieu* ») est une institution de l'Église catholique (fondée en 1928 par un prêtre espagnol) qui défend fermement une libéralisation des politiques espagnoles (Leiva, Miró et Urbano, 2007, p. 16 ; Vaz, 2013a, p. 380).

⁴ Affirmation de la loi du 13 novembre 1957 sur *Plan d'Urgence Sociale de Madrid*, rapportée par C. Vaz (2013, p. 394).

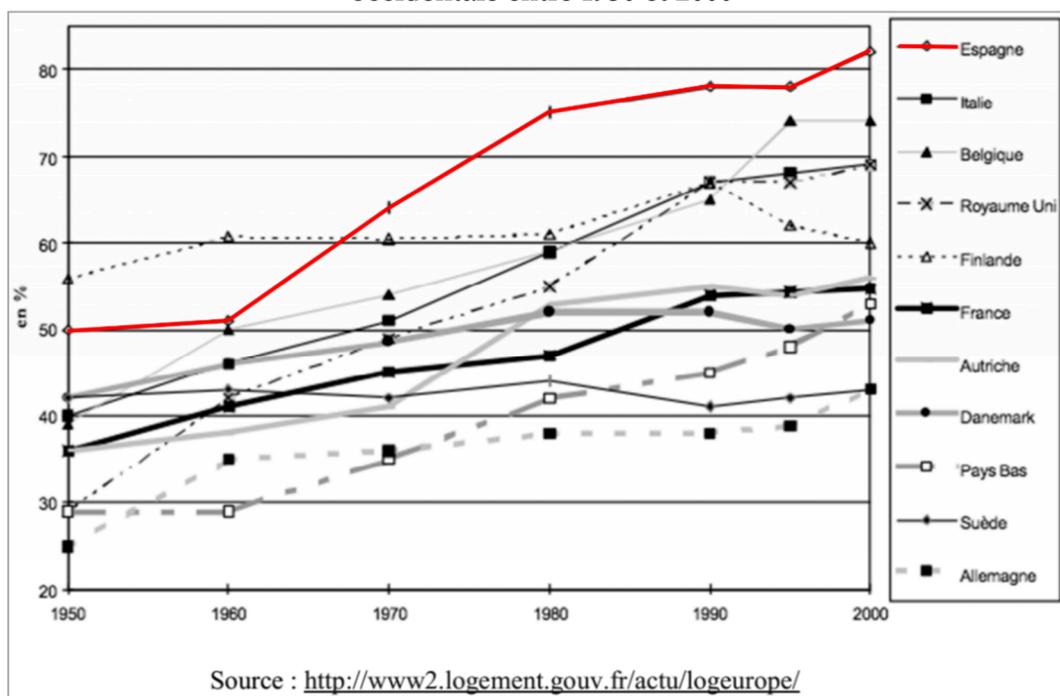
⁵ Les *polígonos de viviendas* sont des zones d'aménagements proches des grands ensembles français (Capel, 2013a, p. 249).

⁶ En effet, alors que le mouvement coopératif était fortement hostile au franquisme au début de la dictature (Estivill, 1979), le régime parvint à en reprendre la main. À travers la *Loi des Coopératives* de 1942, le régime crée l'*Cœuvre Syndicale de la Coopération*, dont le rôle est de diriger le mouvement coopératif espagnol (Gómez Jiménez, 2004).

reclassement de terrains, souvent expropriés, pour les rendre urbanisables¹. Ce type de reclassement atteint son paroxysme durant le *desarrollismo*, durant lequel le parc de logement espagnol augmente de près de 40 % (Naredo, 2013). Cette pratique permet la constitution de fortunes colossales (on parle de « *pelotazo urbanístico* ») qui mène à la constitution et la consolidation de grandes entreprises immobilières fortement liées à l'oligarchie franquiste (ibid.). Ainsi, le Ministère du Logement a été « *le maître d'œuvre de la libéralisation de la politique d'aide à la construction et le fossoyeur du rôle direct de l'État dans le problème du logement* » (Vaz, 2013a, p. 427), ce qui est plutôt paradoxal compte tenu du fort rôle que les phalangistes (contrôlant le Ministère du Logement) octroient en théorie à l'action de l'État.

Selon Naredo (2013), ces politiques pallient en partie le manque de logements abordables, mais contribuent aussi à une forte réduction du parc locatif et engendrent une dégradation des logements². À travers ces différentes politiques, le taux de propriété occupante s'accroît fortement jusqu'à représenter 63,4 % des ménages en 1970 et 74,9 % en 1981 – comme on peut le voir sur le graphique 1 de la planche statistique en Annexe 6 –, plaçant l'Espagne en tête de l'augmentation de la propriété occupante en Europe (Figure 6) (Vaz, 2013a, p. 474). Ainsi, ce type d'occupation qui devient prédominante en Espagne n'est pas « choisi » par la population : « *la généralisation de la propriété est entérinée par les seules logiques politiques et financières et consacrée comme la norme souhaitable par l'offre monolithique des promoteurs marchands* » (Vaz, 2013a, p. 487).

Figure 6 : Évolution de la part des propriétaires occupants dans divers pays d'Europe occidentale entre 1950 et 2000



Source : d'après Vaz, 2013a, p. 474.

¹ Cette pratique répond également à une volonté de nouvelles résidences secondaires et touristiques provenant de l'essor du tourisme, notamment sur le littoral méditerranéen et les territoires insulaires (Naredo, 2013, p. 180).

² En effet, beaucoup de propriétaires essayent d'obtenir des déclarations de ruines leur permettant d'expulser les locataires, de démolir et de reconstruire des logements neufs en augmentant leurs bénéfices. De plus, la grande permissivité des pouvoirs publics dans le domaine de l'urbanisme engendre des démolitions d'édifices patrimoniaux dans de nombreuses villes (Naredo, 2013, p. 182).

Mais rapidement, les subventions octroyées par le public, les prêts à taux réduits, les primes ou les avances dont bénéficient les promoteurs pour la construction de logements protégés sont détournés par les promoteurs afin de construire des « *logements de standing* » pour les ménages aisés (Vaz, 2013a, p. 396). Cette politique de logement engendre donc à la fois un système de logement inégal et une expansion immobilière démesurée, surtout dans les métropoles¹.

Ainsi, quatre millions de logements sont construits de 1955 à 1973, une grande part entre 1960 et 1973, durant le *desarrollismo*, dont 70 % bénéficient d'aides financières étatiques. L'accès à la propriété privée est largement soutenu et devient alors un symbole de promotion sociale. De plus, l'État augmente durant cette période ses dépenses publiques pour soutenir le secteur immobilier, crucial pour son modèle économique. Cela représente des aides directes (primes et prêts) et indirectes (avantages fiscaux²), ayant l'avantage (dans une logique libérale) de ne pas être pris en compte dans les budgets publics et de ne pas élever le niveau des dépenses de l'État (Pollard, 2010 ; Vaz, 2015). La part de la construction subventionnée par l'État augmente jusqu'à représenter 90 % du total des logements neufs construits entre 1959 et 1965, dont une grande part (30 à 40 %) est destinée à la construction de résidences touristiques (Vaz, 2015).

Cette politique de soutien à la construction privée comme principale solution d'accès au logement, loin d'avoir porté ses fruits, est même critiquée dès 1960 par des instances internationales (comme la Banque mondiale et l'OCDE) mais aussi par les propres administrations publiques censées la mettre en place. Pourtant, elle est poursuivie, attestant d'une certaine autonomisation des aides à la pierre vis-à-vis du champ des politiques de logement et de leur ancrage progressif comme instrument de politique économique (Vaz, 2015). Ces politiques posent les bases du système immobilier espagnol qui sera largement maintenu après la transition démocratique.

2. La construction de l'État des autonomies : centralisme et autonomies régionales

À la mort de Franco, et poussée par de nombreuses mobilisations sociales et politiques³, s'ouvre une période d'alternance politique appelée la *Transition démocratique*, qui voit le passage d'un régime dictatorial à un gouvernement démocratique. Cette période s'étend communément de la mort du dictateur (en 1975) à la validation de la *Constitution Espagnole (CE)* et la première élection démocratique en 1978. Une abondante littérature scientifique débat de la teneur de cette transition, insistant notamment sur une certaine « *idéalisation de la Transition démocratique espagnole* » ou encore sur le « *mythe d'une transition pacifique* » (André-Bazzana, 2002 ; Baby, 2012)⁴, ainsi que sur les

¹ À la suite de cette ouverture du pays sur l'international, le processus de métropolisation s'est très fortement accentué en Espagne, notamment dans les grandes métropoles comme Barcelone, qui a gagné plus de 475 000 habitants en vingt ans, passant de 1 300 000 en 1950 à 1 775 000 habitants en 1970 (Capel, 2009, p. 10). Cette « *croissance urbaine périphérique* » a entraîné la mise en place d'opérations d'aménagement sectoriel souvent mal coordonnées entre elles, ce qui transforma « *le territoire métropolitain en une source de conflits divers, en particulier dans des villes comme Barcelone qui possède des structures sociales complexes, une densité de population élevée et un milieu physique hétérogène* » (Borja, 1976, p. 39).

² « *À partir de la loi sur les logements à loyer limité de 1954, ces aides s'articulent autour d'un abattement de 90 % sur tous les impôts étatiques, provinciaux, locaux grevant le logement pendant vingt ans, ainsi que l'exonération des taxes dues sur tous les actes et contrats, juridiques et notariés, liés à la construction et à la première cession des logements. La constitution de sociétés destinées à la construction de logements protégés, ainsi que leurs opérations financières [...] bénéficient également de bonifications fiscales* » (Vaz, 2015, p. 189).

³ Nous ne pouvons pas nous arrêter longuement sur la déliquescence du régime franquiste, mais il nous semble important de relever l'importance des mobilisations populaires et ouvrières, décisives dans le délitement du régime franquiste et qui sont trop souvent marginalisées au profit du discours officiel des partis politiques et de syndicats de gauche. Pour plus d'informations sur le rôle des mobilisations populaires et ouvrières voir notamment Dolidier, 2021.

⁴ Sophie Baby démontre que le caractère pacifique de la transition démocratique espagnole n'est qu'un mythe, les périodes de violences y sont bien présentes mais mises sous silence pour conforter le « *mythe transitionnel* » (Baby, 2012).

continuités et les ruptures entre le régime franquiste et la monarchie parlementaire qui lui a succédé (Del Águila, 1982 ; Molinero, 2006). Nous nous concentrerons pour notre part sur les ruptures et les continuités des politiques du logement et sur les mouvements sociaux agissant dans ce domaine.

Durant la Transition démocratique, les tensions déjà présentes à la fin du franquisme (volontés d'autonomies régionales, partis et syndicats politiques, mobilisations sociales, etc.) sont prises en compte dans la constitution d'un nouveau modèle politique, institutionnel et territorial. Mais le caractère précis de cette organisation territoriale basée sur les autonomies régionales n'est pas pensé au départ : l'*État espagnol des autonomies régionales* provient des négociations et des compromis réalisés entre les forces politiques en place à la fin du franquisme.

2.1. La Constitution de 1978 : entre dissolution des valeurs franquistes dans la démocratie et nouvelle organisation territoriale

La Constitution espagnole (CE) amène un important renouvellement de l'organisation territoriale du pays et de la prise en compte de la question du logement. Mais elle est rapidement critiquée par divers mouvements sociaux qui participent à repenser le thème de l'habitat.

2.1.1. La Constitution espagnole de 1978 : fruit de la collaboration entre ex-franquistes, élites régionales, socialistes et communistes

C'est le roi Juan Carlos I – membre de la branche espagnole des Bourbons et nommé « chef de l'État par intérim » par Franco lui-même – qui se charge de la mise en place de la Transition démocratique et ouvre la voie à la période postfranquiste. Il nomme Adolfo Suárez, ancien responsable du *Mouvement national franquiste*, à la tête du gouvernement espagnol et le charge de diriger le processus de transition, à travers la rédaction d'une nouvelle Constitution¹.

La Constitution est rédigée par les principales forces politiques en présence à la fin du franquisme, et dirigée par un groupe de sept membres : trois d'*Union du Centre Démocratique (UCD)*, parti d'Adolfo Suárez politiquement situé au centre mais regroupant de nombreux politiques ayant activement participé aux institutions franquistes) ; un du *Parti Socialiste Ouvrier Espagnol (PSOE)* ; un de l'*Alliance Populaire (AP)*, parti regroupant les franquistes, qui formera par la suite le Parti Populaire-PP, droite conservatrice héritière du franquisme) ; un représentant de *Convergence et Union (CiU)*, catalanisme de centre-droit et démocratie chrétienne) ; et un du *Parti Socialiste Unifié de Catalogne (PSUC)*, parti communiste catalan². Les principales tensions dans la rédaction du texte reposent sur les questions territoriales, notamment le statut de la Catalogne et du Pays basque. Le texte est finalement approuvé fin octobre 1978 par le Parlement, validé par le roi Juan Carlos ainsi que par les partis politiques d'opposition historique aux franquistes (notamment communiste et socialiste), puis présenté en référendum aux Espagnols. Avec un taux de participation de 67,1 %, le texte est validé avec 87,9 % de votes en faveur, c'est-à-dire par 59 % des Espagnols appelés au vote, avec une forte diversité régionale³. Ainsi, le 29 décembre 1978, la CE est publiée au Journal Officiel et devient donc le texte fondamental de l'État espagnol, toujours en vigueur aujourd'hui. L'État prend alors officiellement la forme d'une monarchie parlementaire.

¹ Le *Mouvement national franquiste* est la désignation officielle de l'appareil d'État de l'Espagne franquiste de 1937 à 1976. Adolfo Suárez est une importante figure du franquisme, membre de la *Phalange espagnole* (parti unique de l'Espagne franquiste) de 1958 à 1977. Il reste à la tête du gouvernement espagnol démocratique de 1976 à 1981.

² Respectivement, en castillan (ou catalan) : *Unión de Centro Democrático* ; *Partido Socialista Obrero Español* ; *Alianza Popular* ; *Convergència i Unió* (cat.) ; *Partit Socialista Unificat de Catalunya* (cat.).

³ La CE n'est validée que par 30,9 % des Basques (44,7 % de participation) ; par 44,7 % des Galiciens (50,2 % de participation) et par 61,4% des Catalans (67,9 % de participation). Source : *Ministerio del Interior. Junta Electoral Central*.

On retrouve dans le texte de la CE une volonté d'articuler des visées que nous pouvons considérer comme « égalitaristes » (*principe d'unité espagnole*) et l'affirmation d'identités et de spécificités territoriales (régionales) distinctes (*principe d'autonomie*), ce qui ne facilite pas la gestion de l'État (Baron, 2010b, p. 70). La CE aborde le thème du logement dans l'article 47, et affirme que :

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 pertinentes pour rendre effectif ce droit, en réglementant l'utilisation du sol conformément à l'intérêt général pour empêcher la spéculation. La communauté participera aux plus-values résultant des mesures en matière d'urbanisme adoptées par les entités publiques. Art. 47 CE

Dans le cadre de son Article 2, elle « reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui composent [la Nation espagnole] » et octroie aux régions qui le désirent les compétences en termes d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de logement (ainsi que d'autres compétences).

2.1.2. Une Constitution critiquée : la transition comme renouvellement du franquisme ?

Du fait de la présence de nombreux anciens franquistes parmi les « Pères de la Constitution » (*Los Padres de la Constitución*) ayant dirigé la rédaction de la CE, de nombreux collectifs militants de la fin des années 1970 et du début des années 1980 rejettent une bonne partie du texte, malgré le vote de soutien à la CE du Parti communiste d'Espagne (PCE), légalisé en avril 1977, qui se positionnait officiellement en rupture avec l'ordre franquiste. Pour beaucoup de collectifs militants, ce retour à la démocratie n'est autre qu'une rénovation purement esthétique du franquisme-tardif (Dolidier, 2021 ; Leiva, Miró et Urbano, 2007). Cette filiation entre période franquiste et démocratique que ces collectifs militants dénoncent est très visible dans le domaine de l'urbanisme et du logement, comme le montre l'exemple du *Plan Général Métropolitain de Barcelone* (Encadré 6).

Encadré 6 : Le Plan Général Métropolitain de Barcelone : un plan d'urbanisme hérité du franquisme

Le *Plan Général Métropolitain de Barcelone* (PGMB) est un document planificateur dont l'objectif est de programmer sur vingt ans l'occupation du sol de Barcelone et de vingt-six communes de sa périphérie afin d'octroyer un statut spécifique à chaque entité urbaine (quartiers, zones industrielles, etc.) de la métropole (Daligaux, 2001). Ce PGM est un document contraignant car les plans dérivés doivent y être conformes¹. Il définit les aires destinées à la rénovation (et la nature de celle-ci) pour les zones déjà urbanisées, la structure générale de l'aménagement (les usages, les densités, etc.) pour les zones à urbaniser et les mesures de protection pour les zones non urbanisables (Henry, 1992, p. 170).

Toujours en vigueur aujourd'hui et considéré comme le principal plan d'urbanisme de la métropole barcelonaise, le PGMB est une réglementation urbanistique provenant directement du franquisme (Capel, 2009, p. 57 ; Delgado, 2007 ; Henry, 1992, p. 34). Réalisé entre 1974 et 1976, avant même la fin du franquisme, ce plan est basé sur le *Plan Barcelone 2000* élaboré en 1967 par le Maire franquiste de Barcelone (Josep Maria de Porcioles²) qui suit alors le concept de *Grande Barcelone* impulsé au début du XX^e siècle par les conservateurs³ (Mateu Vico, 2011). Les anthropologues José Mansilla et Giuseppe Aricó attestent de cette forte perméabilité entre *Plan Barcelone 2000* et PGMB : « Malgré la destitution de Porcioles en 1973, l'héritage idéologique de ces plans [franquistes] a été finalement répercuté dans le PGM de 1976, à l'origine de la planification actuelle » (Mansilla et Aricó, 2014). Selon eux, « c'est une preuve évidente que la période démocratique fut construite sur la consolidation d'un modèle urbanistique déjà élaboré pendant la dictature » (ibid.).

L'un des principaux concepteurs du *Modèle Barcelone*, le géographe et politicien Jordi Borja, rejoint la Mairie franquiste de Barcelone dès 1970 – période pendant laquelle il participe à l'élaboration du

¹ Mais la Mairie peut proposer des modifications de ce PGM pour des projets urbains précis (Henry, 1992, p. 170).

² Il est désigné à ce poste en 1957 par le Régime franquiste et le conservera jusqu'en 1973.

³ Nous avons abordé ce point dans l'Encadré 2 ci-dessus.

PGMB – avant d’intégrer par la suite l’administration municipale démocratique barcelonaise durant les années 1980 et 1990 avec les communistes du PSUC. Cela atteste encore de la continuité des élites à la tête des administrations publiques entre les périodes franquiste et démocratique à Barcelone¹ ainsi que la filiation entre les plans d’urbanisme des deux périodes, comme le reconnaît Jordi Borja² (Delgado, 2007). Cette filiation s’observe dans de nombreux cas, la transition démocratique n’ayant pas réalisé de rupture claire avec le franquisme dans de nombreux domaines, comme celui du logement (ibid.).

Malgré cette continuité propre à un processus de transition, l’entrée dans la démocratie se caractérise aussi par la montée de luttes ouvrières et populaires et leur structuration en différents mouvements sociaux. Une partie de ces collectifs provient du fractionnement de la mouvance communiste, rejetant « *la politique de réconciliation pacifique prônée par le PCE* » (Baby, 2012). Une autre se structure en marge du positionnement marxiste-léniniste et du socialisme autoritaire en remobilisant la pensée anarchiste et antiautoritaire. Elle réhabilite alors la dynamique participative de quartiers, les pratiques assembléistes et l’anarcho-syndicalisme, impulsant une véritable « *constellation libertaire* » dont Barcelone reste le foyer (Baby, 2012). C’est durant cette période que l’on peut relever la consolidation des mouvements de quartiers (associations de voisinage), des mouvements assembléistes, autonomes, la « renaissance » du mouvement libertaire, de l’indépendantisme basque et catalan (parfois teinté de postures communistes ou anarchistes selon les collectifs) puis, un peu plus tard, du mouvement *okupa* (squatteur revendicatif), au confluent de ces différents mouvements (Adell Argilés et Martínez López, 2004 ; Dolidier, 2021). Nous y reviendrons dans le chapitre 2 ainsi que dans la partie 4 de la thèse.

2.2. La constitution d’un système territorial aux autonomies asymétriques : un État « quasi fédéral » ou un « État composé » ?

Alors que la CE est souvent présentée comme un modèle de consensus démocratique, son texte ne fixe pas de modèle de pouvoir précis : elle ouvre la possibilité aux provinces qui le désirent de s’associer en régions appelées *comunidades autónomas* (art. 143) mais ne propose aucune délimitation ni aucun nombre de communautés autonomes (Baron et Loyer, 2015, p. 18 ; Cruz Villalón, 2019, p. 105). Cela conduit le système territorial à évoluer rapidement, au rythme des négociations entre pouvoirs central et régionaux, générant des autonomies régionales asymétriques.

2.2.1. La constitution d’un « État composé » : les deux voies d’accession à l’autonomie régionale

La CE ne précise que les manières d’accéder à l’autonomie régionale, les méthodes de constitution des communautés autonomes, les compétences qu’elles pourraient obtenir ainsi que la forme de ces « organes de gouvernement », mais aucune délimitation précise et aucun nombre de communautés autonomes n’y sont précisés (Cruz Villalón, 2019, p. 105). Une autonomie régionale est prévue pour les régions qui en font la demande, si cette volonté est validée par une large majorité des électeurs de chaque province lors d’un referendum (art. 151). Mais un traitement particulier est

¹ Par exemple, Joan Antoni Solans (principal concepteur du *Plan Général Métropolitain* durant la première moitié des années 1970) est conseiller dans la première Mairie démocratique puis délégué des *Services de l’Urbanisme de Barcelone* jusqu’en 1980. C’est également le cas de Jordi Borja ou encore du futur Maire de Barcelone Pasqual Maragall, qui intègrent également le service d’urbanisme barcelonais durant la fin des années 1960 (Delgado, 2014).

² « *[La politique barcelonaise] s’est poursuivie durant la dictature franquiste au cours de laquelle sont élaborés le plan de Barcelone et ses alentours (1953), le schéma directeur métropolitain (1964-1967) et le plan général métropolitain (1974-1976)* » (Borja, 2013, p. 101).

accordé aux *territoires foraux* et aux *nationalités historiques*¹, leur permettant d'accéder à un autogouvernement à travers une voie propre, plus rapide, et possiblement de jouir d'un grade supérieur d'autonomie comparé aux autres régions (ibid., p. 105). C'est le cas de la Catalogne, du Pays basque (Euskadi), de la Navarre et de la Galice, qui accèdent alors automatiquement à la plus large autonomie possible d'après la Constitution. À noter que l'Euskadi et la Navarre bénéficient d'une plus grande autonomie encore car ces communautés possèdent une fiscalité propre à travers leur régime foral² (Baron, 2010b, p. 72 ; Baron et Loyer, 2015, p. 18).

Ainsi, l'organisation de l'État espagnol n'est pas basée sur un fonctionnement fédéral mais découle d'un processus plus lent de décentralisation administrative et politique que permet la CE de 1978. Mais alors que cette possibilité d'autonomie régionale n'est pas à l'origine pensée pour toutes les régions de l'État espagnol, « *un effet d'entraînement* » provenant de l'action politique d'élus et de citoyens et citoyennes de certaines régions amène une généralisation progressive de la décentralisation au début des années 1980, dépassant largement les prévisions des auteurs de la CE (Baron et Loyer, 2015, p. 18). Ce mouvement est lancé par l'Andalousie, non considérée comme une *nationalité historique* (car ne disposant pas d'un statut d'autonomie durant la Seconde République), mais qui est traversée par de nombreuses mobilisations régionalistes³. Progressivement, toutes les provinces se rassemblent en différentes communautés autonomes (Baron et Loyer, 2015, p. 19 ; Cruz Villalón, 2019, p. 105-106).

En 1981, les partis PSOE et UCD s'accordent sur une loi harmonisant les transferts de compétences depuis l'État vers les communautés autonomes (loi LOAPA⁴). Privilégiant largement l'autorité de l'État sur les régions, cette loi permet aux partis politiques de l'État de garder la main sur les volontés régionales en donnant une prévalence aux normes étatiques face à celles édictées par les régions (Baron et Loyer, 2015, p. 19). Ainsi, malgré une décentralisation relative des compétences vers les régions, un déséquilibre en faveur de l'État se maintient (Gomà, 2003). Ces décentralisations de compétences sont au cœur des stratégies électorales des partis et constituent encore aujourd'hui une véritable monnaie d'échange du pouvoir (Baron et Loyer, 2015, p. 20).

2.2.2. Une organisation territoriale complexe et toujours en débat, vectrice de multiples conflits politiques

Selon Nacima Baron et Barbara Loyer, « *l'évolution des pouvoirs et des compétences s'est donc faite en fonction de rivalités multiformes* » (2015, p. 21). De plus, de par la grande pluralité territoriale et l'histoire politique de l'Espagne, dans les représentations collectives l'État central est souvent considéré comme l'héritier du franquisme et les régionalismes comme vecteurs de démocraties (ibid.).

- **Une organisation territoriale en débat : entre recentralisation et décentralisation**

Avec sa situation quasi-fédérale, le système institutionnel espagnol est complexe. Aucune structure ne permet une bonne articulation entre l'État et les régions car, comme nous l'avons vu, la structure de l'État est pensée avant même l'existence des communautés autonomes. De ce fait, ces dernières n'ont en elles-mêmes que très peu de pouvoir sur les décisions de l'État et le conflit

¹ C'est-à-dire aux régions possédant un statut d'autonomie voté durant la Seconde République.

² Elles possèdent entre autres une autonomie financière complète et prélèvent leurs impôts régionaux elles-mêmes. Seules certaines compétences ne leur sont pas transférées (diplomatie et défense notamment) pour lesquelles elles doivent verser une partie des impôts prélevés (négociée avec l'État espagnol tous les 5 ans).

³ On peut relever l'acuité de la révolte cantonaliste de 1873 en Andalousie, l'activité des mouvements ouvriers andalous durant la guerre civile, le fort mouvement anarchiste andalous (Brey et Maurice, 1973 ; Molina, 2002), etc.

⁴ *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico* (Loi organique d'harmonisation du processus autonome).

des compétences politiques et juridiques est permanent (Baron et Loyer, 2015, p. 21). Cela mène à de nombreuses propositions de rénovation du modèle de compétence et de structure de l'État, qui reste donc toujours en débat, notamment entre les deux principaux partis politiques espagnols, le Parti Populaire (PP) et le Parti Socialiste (PSOE). Les socialistes défendent un approfondissement de la décentralisation et l'élaboration d'un nouveau pacte entre l'État et les communautés autonomes, alors que le PP considère au contraire que la décentralisation a atteint son stade maximum et que « *toute nouvelle accentuation de la régionalisation porterait préjudice à la cohésion nationale* » (Baron, 2010b, p. 72). D'autres partis politiques défendent quant à eux l'instauration d'un État fédéral, comme une partie du PSOE, la Gauche Unie (*Izquierda Unida*, IU), le Parti communiste d'Espagne (PCE) ainsi que plusieurs partis régionalistes (comme le Parti Andalou). Les partis indépendantistes, basques et catalans (représentant une importante force politique dans ces deux régions) défendent quant à eux des solutions à plusieurs États. Enfin, à l'opposé, des partis et groupes politiques de droite et d'extrême droite – se réclamant parfois du franquisme – soutiennent une forte recentralisation de l'État autour de valeurs conservatrices espagnoles, comme le PP ou encore le parti *Ciudadanos* ou les néo-franquistes de Vox, des partis plus récents. Il existe donc un important débat autour de l'organisation territoriale espagnole, qui engendre des conflits. Par exemple, le processus de renouvellement des statuts d'autonomie impulsé par le gouvernement du PSOE de José Luis Rodríguez Zapatero en 2006 engendre de grandes tensions territoriales entre les partis politiques qui doivent être « arbitrées » par le système juridique (Baron, 2010b, p. 72).

- **Des conflits de compétences importants entre les niveaux d'administration, tranchés par un système juridique jugé partial**

Basée sur le « grand compromis » de la Transition démocratique, la rigidité du système de compétences espagnol ne permet que peu de marge d'évolution, comme en témoignent les deux uniques réformes constitutionnelles qu'a connues l'Espagne depuis 1978¹ (Baron et Loyer, 2015, p. 23). Encore aujourd'hui, le thème de l'unité et la diversité de l'Espagne reste une véritable boîte de Pandore entre forces politiques : « *surmonter à nouveau les divisions territoriales et nationales, recréer l'unité sur des bases renouvelées, sera un enjeu ou un blocage géopolitique majeur des années à venir* » (ibid., p. 23).

D'après Nacima Baron, bien qu'il existe des systèmes juridiques d'arbitrage entre les différents niveaux d'administration, permettant d'agir en cas de conflit entre l'État et une ou des communautés autonomes, la coopération multiniveaux – autant verticale (entre région et État) qu'horizontale (entre deux régions) – reste largement défailante. En effet, « *ces pratiques sont longues, complexes, et s'effectuent souvent sur le mode de la négociation serrée, dans un contexte d'affrontement assez vif* » (Baron, 2010b, p. 71). Ainsi, plusieurs études affirment que le système espagnol manque encore de « culture fédérale » pour dépasser le « *registre du conflit et de la surenchère, avec la remise en cause permanente des règles du droit, de la part de telle ou telle structure territoriale, pour bénéficier de crédits ou de régimes d'exception* » et pouvoir mettre en place une réelle articulation entre les composantes de l'État (ibid., p. 71).

Dans le cadre de cette difficile coopération multiniveaux, de nombreux litiges voient le jour entre les différents acteurs et se soldent par des conflits juridiques qui sont finalement tranchés par la Justice espagnole, notamment par le Tribunal Constitutionnel (TC). Mais ce dernier, et plus largement le système judiciaire espagnol dans son ensemble, subit de nombreuses critiques de

¹ À titre de comparaison, nous sommes loin des 24 révisions de la Constitution de la V^e République française ou de la cinquantaine de révisions de la Loi fondamentale allemande, selon Nacima Baron et Barbara Loyer (2015, p. 23).

partialité, notamment de par sa proximité avec certains partis politiques de la droite conservatrice (Baron et Loyer, 2015, p. 28 ; Villarejo et Martín, 2012). Nous y reviendrons dans le chapitre 2.

*

Ainsi, les différents travaux abordant le système autonome (régional) espagnol restent contrastés, mettant tour à tour en exergue la diversité culturelle espagnole et le développement économique et social de plusieurs régions périphériques¹ comme une force permise par ce « modèle autonome », mais faisant aussi état d'un modèle d'État-providence très « rudimentaire » et de politiques publiques restreintes (Esping-Andersen, 1990).

2.3. L'État espagnol : un modèle hybride d'État-providence fortement décentralisé

L'État espagnol met en scène un modèle d'État-providence atypique en Europe. En tant qu'institution, il se développe assez tardivement, durant la transition démocratique et ne s'est réellement consolidé qu'à la fin des années 1980 (Rodriguez Cabrero, 2008).

2.3.1. L'État franquiste et la modernisation capitaliste « semi-périphérique » : les bases franquistes de l'État-providence espagnol

Le modèle d'État-providence espagnol se distingue de ceux de la zone méditerranéenne décrits par Esping-Andersen (1990) et se constitue vite comme une « voie intermédiaire » (Moreno, 2001), donnant un rôle de plus en plus important au secteur privé (Rodriguez Cabrero, 2008, p. 95).

À la fin de la période d'autarcie du franquisme (début des années 1960), le régime impulse une modernisation capitaliste, que Gregorio Rodriguez Cabrero qualifie de « semi-périphérique », mélangeant une approche économique « pseudo-keynésienne » et la mise en place d'une société de consommation, afin de « garantir la reproduction sociale de la main-d'œuvre industrielle de type fordiste et, dans une moindre mesure, de répondre aux demandes sociales d'une société en profonde mutation » (ibid., p. 95-96). La politique de libéralisation et d'ouverture de l'économie impulsée par l'*Opus Dei*, influencée par l'ordolibéralisme allemand, voit l'application de mesures d'austérité qui culminent avec le plan de stabilisation économique de 1959 (Vaz, 2019, p. 23). Selon Céline Vaz, « la politique de développement économique portée par les gouvernements technocrates [de l'*Opus Dei*] qui dirigent alors le pays s'associe à une forme d'idéologie de l'expansion économique qui va de pair, et s'appuie, sur la contention des dépenses publiques. » (ibid.).

Suivant les principes des équilibres budgétaires chers à l'idéologie libérale, les niveaux de dépenses publiques restent très faibles jusqu'aux années 1970 et insuffisants pour assurer les services publics fondamentaux (Comín, 1999 ; Vaz, 2019, p. 23). Les protections sociales reposent alors sur le secteur privé et sur les solidarités familiales (majoritairement sur les femmes). Cette atrophie des dépenses publiques et ce rôle central de la famille² typique du modèle d'État providence espagnol s'expliquent aussi par le puissant rôle de l'Église catholique « peu désireuse de voir son influence concurrencée par l'État sur le terrain social » (Conti, 2014 ; Vaz, 2019, p. 24).

Ainsi, les dépenses publiques restent très faibles durant le franquisme. La constitution de l'État-providence espagnol en tant que tel voit alors le jour durant la transition démocratique, sur les bases de la dictature franquiste (faible action de l'État et importance des structures familiales).

¹ Ce qui permet par exemple le développement de métropoles comme Bilbao, Séville, Barcelone (Baron, 2010b, p. 72).

² Notamment les grands-mères « kangourous », chargées de la garde des petits-enfants (Baron, 2010b, p. 35).

2.3.2. La constitution de l'État-providence espagnol contemporain : un modèle hybride entre solidarité familiale et augmentation des secteurs privés

Bien qu'atypique sur certains points, l'État espagnol se rattache tout de même au modèle méditerranéen d'État-providence (García Delgado, 1990 ; González Temprano, 2003 ; Gutiérrez Junquera, 2000 ; cité par Rodríguez Cabrero, 2008).

Le développement de l'État-providence espagnol épouse les inflexions des alternances politiques : après treize ans de gouvernements socialistes (1983-1996) caractérisés par une augmentation du rôle de l'État dans le domaine de l'action sociale, s'ouvre une période de gouvernement de droite conservatrice (PP) marquée par une phase de « *contention* » de l'État-providence s'accompagnant d'une privatisation d'une partie importante des services publics et d'une baisse du niveau de protection sociale (Rodríguez Cabrero, 2008, p. 96). Ce phénomène s'explique par les impératifs financiers liés aux « *critères de convergence européenne* » et la présence d'un gouvernement favorable au recul du rôle de l'État du domaine du social et à sa privatisation (Bode, 2006 ; Rodríguez Cabrero, 2008). Ainsi, selon Rodríguez Cabrero, cette constitution progressive de l'État-providence espagnol « *n'est que le reflet de l'équilibre politique complexe et ambivalent entre la forte légitimité de l'État-providence en Espagne (Tezanos et Díaz Moreno, 2006) et les pressions objectives exercées par les nouveaux courants idéologiques et politiques en faveur d'une diminution du rôle de l'État* » (2008, p. 96).

Malgré tout, l'État-providence espagnol se consolide peu à peu. Il se présente comme un modèle hybride entre le modèle familiariste méditerranéen avec un rôle central de la solidarité familiale et un modèle plus continental comprenant un « *renforcement d'un système de Sécurité sociale et la création d'un système de soins de longue durée* » et va même jusqu'à partager « *dans une certaine mesure, des politiques d'universalisation (santé) et d'égalité (entre les sexes) typiques du modèle nordique* » (Rodríguez Cabrero, 2008, p. 96). Ainsi, l'État-providence espagnol se consolide en un modèle mixte (*Mix Welfare*) composé de trois piliers : un secteur public au rôle de plus en plus limité ; une solidarité familiale reposant surtout sur les femmes¹ ; un secteur privé et plus récemment un *tiers secteur* (OGN, associations, etc.) ayant un rôle croissant dans les services collectifs et la lutte contre l'exclusion².

2.3.3. Intégration européenne et décentralisation progressive de l'État-providence espagnol : les régions comme nouvelles garantes de l'État-providence ?

L'une des principales spécificités de l'État-providence espagnol réside dans l'importante décentralisation des politiques sociales (éducation, santé et services sociaux) à destination des régions (Gallego Calderón et Subirats, 2011). Ce transfert de compétences engendre des difficultés de coordination institutionnelle et des tensions entre différents niveaux de gestion, l'État ayant en partie renoncé à son rôle de « *répartiteur et régulateur* » (Rodríguez Cabrero, 2008).

Ces difficultés de coordination sont notamment alimentées par un double mouvement : d'un côté la décentralisation des compétences sociales vers les régions, de l'autre, l'entrée dans la Communauté européenne en 1986 – Union européenne (UE) dès 1992 – qui modifie les équilibres de pouvoir. Cette entrée dans la Communauté européenne puis dans la zone euro en 1999, qui impose une *discipline fiscale et budgétaire* suivant les « *critères de convergence européens* », ne change pas structurellement le modèle territorial espagnol mais engendre une *reconfiguration des acteurs et des*

¹ Ce point suit une phase de changements avec l'augmentation de la présence des femmes sur le marché de l'emploi.

² Ces deux secteurs – privé-marchand et tiers secteur associatif – entrent grandement en concurrence en ce qui concerne le soutien aux personnes vulnérables et la gestion des services de protection sociale. Nous y reviendrons.

pouvoirs en compliquant la géométrie des échelles administratives espagnoles. En effet, les institutions européennes assument alors un certain nombre de compétences qui incombait avant cela aux régions espagnoles, ce qui réduit de fait leurs capacités de décision. De plus, l'UE considérant les gouvernements centraux comme ses principaux interlocuteurs, l'État espagnol peut par cet intermédiaire raffermir son pouvoir sur les régions. Ainsi, selon Jacobo García-Álvarez : « *l'intégration dans la communauté [européenne] a pu être perçue par les régions [espagnoles] comme un « double processus de recentralisation » (vers l'État et vers les instances européennes).* » (2006, paragr. 5). Pour contrebalancer cela, d'une part les institutions européennes tentent de faciliter la participation des régions dans les négociations et, d'autre part, la plupart des communautés autonomes développent des initiatives « *para-diplomatiques* » afin de s'affirmer à l'échelle européenne (García-Álvarez, 2006, paragr. 6)¹. Ce manque d'articulation entre échelle régionale et européenne alimente les tensions entre communautés autonomes et État central mais aussi à l'échelle européenne.

*

Ainsi, les régions espagnoles, bien qu'ayant reçu la gestion de nombreuses compétences en politiques sociales, restent faibles dans un certain nombre de domaines où leurs compétences leur sont contestées par l'État et l'Europe. Dans le domaine du logement, ces impasses sont très visibles. Elles le sont d'autant plus que le logement est le parent pauvre de l'État-providence espagnol.

3. Le problème du logement dans l'Espagne des autonomies : une impossible articulation entre État et régions ?

L'aménagement du territoire, l'urbanisme et le logement sont des compétences décentralisées aux communautés autonomes (art. 148.1.3 CE), considérées ensuite comme *exclusives* par les différents statuts d'autonomie des régions². Néanmoins, l'État conserve un certain nombre de leviers, notamment tout ce qui concerne « *les bases et la coordination de la planification générale de l'activité économique* » (CE art. 149.1.13), incluant donc le domaine fiscal et la défense du droit à la propriété privée. Il choisit aussi la direction générale des politiques de logement en dressant des plans étatiques concernant la réglementation et le financement des logements protégés. Si le domaine du logement est *multiniveaux*, il est aussi *multisectoriel* puisqu'il concerne à la fois les questions sociales (*droit au logement* auquel fait référence la CE), économiques et financières, juridiques, etc.³ Cette gestion partagée entre plusieurs services et acteurs publics en complexifie grandement la gestion.

Nous aborderons d'abord le rôle de l'État en matière de logement. Nous verrons ensuite quelles sont les marges de manœuvre des régions et leur grande diversité d'action afin de proposer un état des lieux des quatre régions de notre étude avant la rupture que représente la crise de 2008. Nous aborderons enfin le thème de la difficile articulation multiniveaux des politiques de logement.

3.1. Le rôle de l'État espagnol en matière de logement : production de sol urbanisable, financement et soutien à la propriété privée

Selon le politologue Ricard Gomà, la politique publique de logement est le point le plus faible de l'État-providence espagnol, bien qu'elle présente « *une configuration interne complexe, riche et diversifiée* » (Gomà, 2003, p. 144). Selon lui, ce que l'on entend habituellement comme la « *politique*

¹ García-Álvarez relève « *l'ouverture de bureaux régionaux à Bruxelles (toutes les CC.AA [communautés autonomes] en ont) ou la participation à des lobbies transnationaux cristallisés autour de préoccupations politiques, économiques ou géographiques communes* » (ibid.).

² Par exemple, dès 1979 pour le cas du Statut d'Autonomie de Catalogne.

³ Selon Jesus Leal et Almudena Martínez del Olmo les politiques de logement sont « *le résultat d'actions diverses, depuis la politique foncière et la planification, la politique financière, fiscale et sociale jusqu'à la propre intervention directe* » (2017, p. 17).

de logement espagnole » fait référence à un champ de l'action publique qu'il est possible de subdiviser en plusieurs grands sous-secteurs, chacun possédant ses propres spécificités, programmes et instruments d'action. Ainsi, depuis les années 1980, les principaux leviers de l'État en matière de logement concernent la *production de sol urbanisable et la délimitation de zones d'intervention spéciale* (susceptibles de recevoir certains types d'aides), le *financement des politiques de logement* (politique économique et fiscale¹) et *l'élaboration de plans étatiques triennaux*. De manière transversale, ces différents domaines prioritaires d'action de l'État disposent de différents instruments, comme la réglementation de l'accès et de l'usage des logements ainsi que l'intervention directe ou indirecte à travers la promotion publique ou privée. On relève des évolutions de direction des politiques de logement de l'État, que nous avons résumées dans l'Annexe 8 (pour la période pré-crise de 2008).

3.1.1. Régulation et production de l'espace résidentiel : lois foncières, rôle des mairies et privatisation du patrimoine public

Les lois foncières de l'État et des régions ainsi que les plans d'urbanisme des mairies sont centraux dans la régulation de l'offre de sol résidentiel (Leal et Martínez del Olmo, 2017). Afin de fournir des terrains constructibles à un coût abordable, le gouvernement espagnol intervient sur le marché pour *produire du sol urbanisable* par l'intermédiaire de plusieurs lois entendant réguler la quantité et les caractéristiques de l'offre foncière. Ces terrains urbanisables sont souvent cédés aux administrations régionales ou locales pour y construire des logements abordables. Le plus souvent, ils sont situés en périphérie urbaine, ce qui fait de cette production de sol urbanisable par l'État l'une des principales raisons de l'étalement urbain.

Pour produire du sol urbanisable, ce sont d'abord les recettes produites lors du franquisme qui sont réemployées puis approfondies. Ainsi, en 1975 une loi impose aux propriétaires de terrains urbanisables de transférer gratuitement 10 % du sol au profit des mairies afin que ces dernières puissent y construire des équipements. Ce principe de transfert de terrains est toujours central aujourd'hui dans le modèle immobilier espagnol et atteste des bases posées par le franquisme sur le thème du logement (López et Rodríguez, 2010 ; Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018). En 1989, une nouvelle loi conforte ce choix en élevant la part de transfert à 15 %. Cette loi permet aussi aux régions d'établir, dans les plans d'urbanisme, une proportion de sols constructibles et de réserver certains terrains en particulier destinés exclusivement à la construction de logements protégés² (Leal et Martínez del Olmo, 2017). Au cours des années suivantes, ce pourcentage fluctue dans les lois, le plus souvent dans le but de baisser le prix final des logements. À travers ces différentes réglementations, l'État laisse progressivement la construction des logements protégés entre les mains des mairies, sans leur fournir réellement les moyens de les construire.

Selon Jesús Leal et Almudena Martínez del Olmo (2017), le bilan de ces réglementations est très mitigé. D'abord, les prix des terrains ne diminuent pas comme prévu mais augmentent au contraire largement au cours des années 1990 et jusqu'aux années 2000, en accompagnant le nombre de logements construits comme on peut le voir sur les graphiques (2, 3 et 4) en Annexe 6 (ibid., p. 26). Ensuite, ce mode de production de sol urbanisable engendre une privatisation et une perte de ressources publiques par les mairies. En effet, comme ces terrains urbanisables ne sont à cette époque pas exclusivement spécifiés pour la construction de logements, les municipalités les utilisent souvent comme monnaie d'échange pour des opérations immobilières sans lien avec le logement abordable ou plus largement pour renflouer leurs caisses.

¹ Comme les normes des crédits hypothécaires, les réductions d'impôts incitant à la construction ou à la location.

² Une mesure déjà existante dans le *plan général d'urbanisme de Madrid* de 1985 (Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 27).

La loi foncière de 1998 accentue encore cette situation. L'État supprime totalement la catégorie de *sols non urbanisables sans protection* afin de faire augmenter la construction et donc l'offre de logement, toujours dans le but de diminuer leurs prix. Une nouvelle fois, cette mesure ne donne pas les effets attendus, bien au contraire : elle permet l'urbanisation de grands espaces vacants et la construction de logements dans des zones où les besoins sont inexistantes. Cela témoigne selon J. Leal et A. Martínez del Olmo d'une grande méconnaissance du fonctionnement du marché du logement de la part des responsables publics de logement, et une croyance en l'idée (fausse) selon laquelle une augmentation de l'offre engendrerait mécaniquement une baisse des prix (ibid., p. 28)¹.

3.1.2. Les politiques de financement du logement en Espagne : crédits hypothécaires, subventions à la construction et réductions fiscales

Fidèle au modèle d'État-providence *familiariste* des pays d'Europe méditerranéenne, le financement et l'investissement direct de l'État espagnol dans le domaine strict du logement sont parmi les plus bas d'Europe : en 2011, environ 0,2 % du PIB en Espagne contre des valeurs avoisinant les 1 % du PIB dans plusieurs pays d'Europe du Nord et de l'Ouest comme en France, ou au Danemark, voire avoisinant les 2 % du PIB comme au Royaume-Uni et en Islande (Trilla, 2014). Les services de logement de l'État sont très majoritairement subordonnés aux enjeux économiques, le logement étant considéré comme un bien économique crucial pour investir et réguler le marché économique. La fonction sociale du logement pèse alors très peu.

Dans les dernières années du franquisme, les politiques financières étaient centrales dans l'action de l'État sur le thème du logement. Durant les années 1990 les banques privées concèdent des hypothèques (réservées avant cela aux caisses d'épargne), ce qui constitue un marché du crédit hypothécaire sans précédent en Europe et s'instaure comme une base du modèle de production de logements espagnol. Ces politiques financières soutiennent la constitution de grands promoteurs pouvant alors obtenir des prêts pour la construction de logements en les transférant ensuite aux futurs acquéreurs (Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 31 ; Pollard, 2007). Cette spécificité espagnole de « *transfert de crédits* » explique en grande partie l'endettement très élevé de la population comparé aux autres pays du sud de l'Europe (Leal et Martínez del Olmo, 2017).

L'intervention publique espagnole dans le logement consiste majoritairement en des subventions publiques pour la construction de logements neufs afin de « *booster le secteur de la construction* ». Cela explique la forte production de logements protégés qui, dans les années 1970-1980, dépasse celle de logements du marché libre (ibid., p. 31). Grâce aux subventions publiques pour les logements protégés, les entreprises sont sûres de pouvoir obtenir un prêt à des taux d'intérêt bas, plus intéressants que le marché libre. Cette tendance se réduit cependant avec l'entrée de l'Espagne dans l'UE et la baisse de l'inflation et des taux d'intérêt qui l'a accompagnée, comme on peut le voir sur le graphique 2 de la planche statistique en Annexe 6 (ibid., p. 32).

Les *déductions fiscales* sont également un des instruments centraux de la politique de logement espagnole, dotées du budget le plus important² (Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 29). Suivant une logique d'expansion immobilière, l'objectif de ces déductions fiscales est d'augmenter

¹ En effet, selon Leal et Martínez del Olmo, l'idée selon laquelle une augmentation de l'offre engendre mécaniquement une baisse des prix des logements n'est pas vérifiée et provient une nouvelle fois « *d'une méconnaissance du fonctionnement du marché foncier [de la part des acteurs du logement], qui le considère comme une marchandise facilement reproductible* » et ne prenant pas en compte le fait que les terrains n'ont pas tous la même « valeur » selon leur localisation (ibid., p. 28).

² Même si cette valeur peut varier d'année en année, selon l'économiste Julio Rodríguez, elle représente environ 75 % du total des dépenses de logement de l'État (Rodríguez López, 2009).

artificiellement la demande pour stimuler le secteur de la construction de logement¹. Ce faisant, l'État contribue à façonner la demande de logement, en orientant les promoteurs privés et les particuliers. Depuis les cinquante dernières années, ces réductions fiscales ont plusieurs fois été supprimées puis réintroduites, selon la « santé » du marché immobilier. Mais selon Leal et Martínez del Olmo, une fois encore, l'objectif n'est pas atteint. D'abord, cet outil échappe rapidement au contrôle des administrations publiques et ne profite pas aux populations modestes mais aux classes moyennes-hautes (ayant le plus de capacité d'investissement dans ce domaine et une mobilité résidentielle plus importante) ainsi qu'aux promoteurs privés (Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 30 ; Sánchez Martínez, 2002). Ensuite, ces mesures engendrent une hausse des prix, les promoteurs les ayant massivement prises en compte pour fixer les prix des logements, en les élevant proportionnellement aux aides, annulant ainsi le bénéfice pour les acheteurs (ibid., 2017, p. 30).

3.1.3. L'intervention directe de l'État : les plans étatiques de logements et le soutien à la propriété privée

Bien que la compétence stricte en termes de logement soit détenue par les communautés autonomes, l'État peut tout de même « contrôler les droits fondamentaux sur le thème du logement et élaborer des programmes économiques de distribution des ressources étatiques dirigées vers l'hébergement des Espagnols » (Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 33). Depuis le début années 1980 se met en place une production régulière de *plans de logement* dont la teneur ne change que très peu jusqu'aux années 2000 et dont l'objectif premier est « d'adapter les conditions de construction de logement et les aides aux logements VPO avec le financement, les subventions et les avantages dont ils font l'objet » (ibid., p. 33-34).

Ces plans étatiques n'ont d'abord pas initié la constitution d'un parc locatif social comme dans la plupart des autres pays d'Europe du Nord et de l'Ouest. Depuis la seconde moitié de la dictature franquiste, l'investissement locatif est le parent pauvre des mesures lancées par l'État qui privilégie l'accession à la propriété privée par le biais de crédits immobiliers. Le marché locatif est lourdement lesté par le gel des loyers en vigueur depuis les années 1920 et maintenu pendant toute la période franquiste (Vaz, 2013a). Pour y remédier, l'État entreprend une large libéralisation du marché locatif : d'abord avec le *décret Boyer de 1985* (limitant la durée des baux), puis la nouvelle *Ley de Arrendamientos Urbanos* (LAU, *Loi des Baux Urbains*, régulant la location) de 1994 qui poursuit cette libéralisation en limitant les contrats de location à cinq ans durant lesquels l'augmentation des prix des loyers est indexée sur le coût de la vie. Néanmoins, cela ne permet pas une réelle augmentation du parc locatif. En effet, le soutien public aux promoteurs privés, le traitement négatif de la location dans la politique fiscale et la peur des impayés font de la location un investissement trop peu rentable pour les promoteurs trouvant plus de rentabilité dans le régime de propriété (Gomà, 2003, p. 148 ; Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 35). En 2003, le faible parc locatif espagnol regroupe des logements vieux et dégradés, souvent dans les centres urbains (ibid.).

Ainsi, des années 1980 jusqu'au début du XXI^e siècle, on observe deux grandes tendances selon Ricard Gomà. Premièrement, une forte tendance à la fragilité des politiques de logement : contrairement aux effets attendus, leur impact social reste faible, elles ne parviennent pas à corriger les conditions du marché et favorisent seulement les catégories les moins vulnérables. Deuxièmement, on relève une forte tendance à « l'unidimensionnalité » de la politique du logement : malgré l'objectif et la structure complexe de l'agenda public du logement, on observe un glissement des politiques vers une simple régulation de l'accès au logement protégé. Celle-ci est

¹ Durant les années 1980, ces déductions fiscales sont allées jusqu'à inclure les logements secondaires afin d'augmenter la production de logements et soutenir une politique d'emploi et l'activité économique (López García, 2001).

assurée par les plans étatiques de logements qui articulent des subventions directes, des crédits à bas coût en partenariat avec les banques, le tout focalisé sur des catégories définies par des critères de salaire, d'âge et de structure familiale (Gomà, 2003, p. 147).

Ainsi, les grandes caractéristiques de la politique de logement de l'État au début des années 2000 regroupent : une évolution à la hausse des prix ; la diminution progressive de la location face à la propriété privée ; une dépense publique faible et quasi exclusivement tournée vers les déductions fiscales ; une action oscillant entre marché privé et secteur protégé (VPO) avec une faible promotion publique dans le domaine du logement social (Gomà, 2003, p. 147).

On note tout de même une timide inflexion de la politique étatique à partir du plan de logement de 2005-2008. Ce plan, imaginé par premier gouvernement de Zapatero (PSOE) dans un contexte d'augmentation des prix du logement, entend soutenir un changement avec la création du Ministère du Logement en 2004¹ et impulser le marché de la location (Alonso Timón, 2006). Mais cela n'a qu'un impact modéré. Dans l'ensemble, la majorité des actions de l'État ont jusqu'en 2008 surtout contribué à conforter le modèle immobilier espagnol à travers le soutien à la construction de logements neufs (notamment protégés) et à l'accession à la propriété privée.

3.1.4. Bulle immobilière et construction frénétique : la concrétisation du modèle immobilier espagnol

Le modèle immobilier espagnol – c'est-à-dire la « *spécialisation économique du pays dans les biens immobiliers, le tourisme et la finance* » (Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018, p. 19) – hérité comme nous l'avons vu du franquisme puis parachevé pendant la transition démocratique, atteint son apogée après l'adhésion de l'Espagne à la Communauté européenne en 1986 puis à la zone euro². Cela permet à l'économie espagnole de disposer de facilités de financement inédites ainsi « *qu'un cadre institutionnel qui rendait très attractifs les investissements immobiliers* », ce qui pousse de nombreux investisseurs et acquéreurs étrangers à investir dans la construction. Cela a pour effet d'alimenter un boom immobilier sans précédent (Naredo, 2013, p. 187). La part du secteur immobilier dans le PIB passe de 14 à 17 % entre 1997 et 2005 et s'accompagne d'une très forte hausse du crédit octroyé aux promoteurs (Vorms, 2009). Selon José Manuel Naredo, à cette époque « *on achetait avec l'idée que les prix allaient monter et les prix montaient parce qu'augmentaient les transactions financées par toujours plus de crédit* » (2013, p. 187). Une véritable spirale spéculative se met en place, comme on peut le voir sur les graphiques de construction et de prix du logement en Annexe 6 et Annexe 7.

La constitution de cette bulle immobilière est particulièrement bien documentée par la littérature scientifique, notamment dans les domaines de l'économie et de la géographie politique et économique (Albertos Puebla et Sánchez Hernández, 2014 ; Naredo et Montiel Márquez, 2011 ; Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018). En allant à l'essentiel, Naredo identifie trois principaux facteurs dans la création de la bulle immobilière des années 2000 : l'existence d'un véritable « *pouvoir oligarchique* » dirigé par les entreprises immobilières, la forte corruption des milieux politiques et l'important clientélisme – notamment la possibilité des élus locaux et régionaux de *reclasser* les terrains – menant à une « *urbanisation sauvage* » à base de « *mégaprojets* » (2013, p. 183-184). Selon lui, le boom immobilier et la crise du logement qui le suit est la conséquence directe de l'absence de

¹ Il s'agit du second *Ministère du Logement* espagnol, le premier ayant été créé par le dictateur Franco en 1957.

² En effet, avec le démantèlement des activités industrielles et agricoles ayant suivi l'entrée de l'Espagne dans l'UE, le secteur immobilier et de la construction est renforcé encore davantage (Naredo, 2013, p. 184).

rupture avec la période franquiste dans le domaine du logement¹ (ibid.). Le cas du rôle des coopératives de promotion est un bon exemple de la constitution de ce boom immobilier, entre héritages franquistes, production de logements en accession à la propriété et corruption (Encadré 7). Il démontre aussi que la participation au modèle immobilier espagnol et la corruption qui l'accompagne touchent tous les types d'organisations, y compris le mouvement syndical. Malgré la chute générale de l'action des coopératives de promotion à la suite de ces nombreux cas de corruption, leur activité se maintient dans certaines régions, comme à Madrid, comme on peut le voir sur la planche en Annexe 7 (graphique M3).

Encadré 7 : Les coopératives de promotion de logement comme vecteurs du modèle immobilier espagnol : de l'héritage du franquisme à la corruption syndicale des années 2000

Les coopératives de promotion de logement sont reprises en main par Franco dès 1942² comme vecteur de construction neuve et d'accession à la propriété privé. Dès lors, en quelques années elles deviennent le bras constructeur de l'État franquiste. Centrales dans la construction des *polígonos de logement*, elles sont l'un des principaux symboles de la politique de logement corporatiste franquiste (Ferrer, 2008, p. 298).

Après la transition démocratique, le gouvernement espagnol poursuit la démarche initiée par Franco durant la période du *desarrollismo* et continue à distribuer des aides pour pousser à la création de coopératives de promotion afin de favoriser l'accession à la propriété. Les organisations syndicales reçoivent alors des aides fiscales spécifiques et des aides directes pour développer des coopératives de promotion et permettre à leurs membres d'accéder à la propriété. Ces coopératives sont alors bien éloignées des projets impulsés par les mouvements coopératistes du début du XX^e siècle (comme celles de Montoliu vues précédemment). En effet, après la construction des logements, la coopérative se dissout pour permettre l'accession à la propriété de ses membres. Le terme « coopérative » ne provient donc que du statut juridique de l'entreprise qui construit les logements et non pas du modèle de gestion de ceux-ci après construction.

De nombreux cas de corruptions accompagnent aussi les projets de coopératives de promotion de logement des principaux syndicats professionnels espagnols ayant utilisé cette formule pour permettre l'accès au logement à leurs membres. Le cas le plus connu est celui de la coopérative *PSV-Promotora de Viviendas Sociales*, impulsée par le syndicat UGT, proche du PSOE. À la fin des années 1980, l'UGT entend tirer profit du contexte économique du moment pour promouvoir à travers cette coopérative des logements abordables en accession à la propriété pour ses membres. On estime que la coopérative construit et vend plus de 20 000 logements entre sa création en 1988 et 1993³. Après de nombreux problèmes économiques et de gestion pour lesquels la coopérative syndicale reçoit le soutien direct du gouvernement socialiste de l'époque⁴, la coopérative PSV se déclare en faillite et plusieurs de ses dirigeants sont condamnés pour détournement de fonds : en plus d'avoir impulsé plusieurs mégaprojets urbanistiques spéculatifs, la coopérative et le syndicat UGT se servaient de ces promotions pour détourner l'argent de ses membres à d'autres fins. De nombreux coopérateurs perdent une grande partie de leurs apports et l'UGT est finalement condamnée à les indemniser près de dix ans après la mise au jour du scandale⁵.

Il en est de même avec d'autres coopératives liées au syndicat UGT comme la *Coopérative de logement Pablo Iglesias* (CPI) qui s'effondre en 1995 pour un scandale du même type⁶. Cela démontre l'existence

¹ Selon Naredo, « ces maux [boom immobilier et crise du logement] sont l'héritage d'un demi-siècle de despotisme franquiste et d'une transition politique qui a écarté ceux qui critiquaient le système pour remettre au pouvoir, avec un habillage démocratique, des élites qui continuent de prendre les décisions importantes et de favoriser les grands intérêts privés aux dépens du plus grand nombre » (2013, p. 183).

² Comme vu précédemment, notamment à travers la *Loi (franquiste) des Coopératives de 1942*.

³ El Confidencial, 10/03/2010, « Los últimos escándalos de cooperativas de viviendas resucitan el recuerdo del 'caso PSV' ».

⁴ Le gouvernement permet une levée de suspension des paiements de la PSV en se positionnant comme garant dans le but de permettre la reprise de la construction de certaines promotions paralysées. (El Confidencial, 10/03/2010).

⁵ El Confidencial, 10/03/2010, *op. cit.* ; Europapress, 14/10/2003, « UGT, eximida del pago de indemnizaciones casi diez... ».

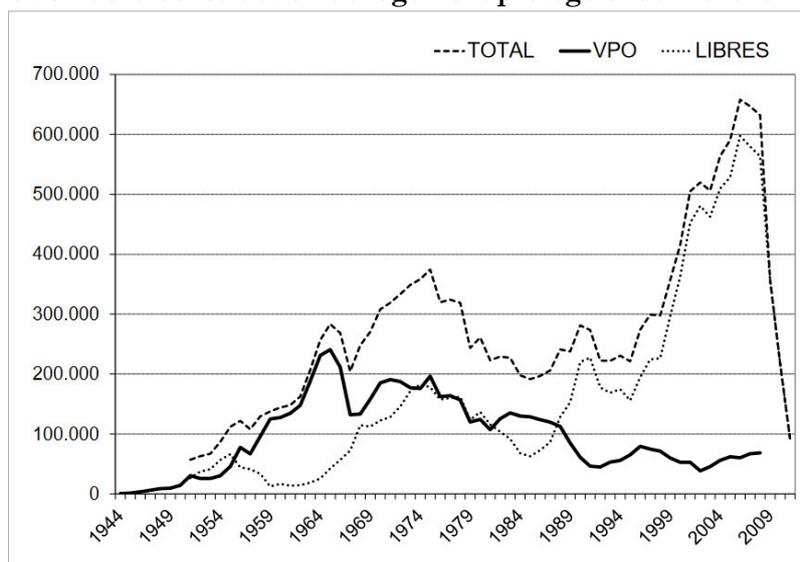
⁶ Diario de Mallorca, 19/03/2008, « "No tiene nada que ver con lo que ocurrió con la PSV" ».

d'un réseau de corruption et de spéculation immobilière lié à des personnalités du PSOE alors au pouvoir et du syndicat lié à ce parti. De nombreux autres cas du même type ont été mis au jour¹. Plus généralement, de nombreux promoteurs immobiliers utilisent le statut de coopératives afin d'obtenir des subventions publiques pour leurs promotions, le plus souvent destinées à une population aisée.

Ces situations ont transformé les coopératives de logement en une figure négativement connotée dans l'imaginaire collectif d'une grande part de la population espagnole.

Ce boom immobilier suivant l'entrée de l'Espagne dans l'UE et la zone euro s'accompagne d'une chute de la construction de logements protégés (Figure 7). Les taux d'intérêt sont si bas que les promoteurs n'ont plus besoin de passer par le système VPO pour construire en quantité et la population peut massivement obtenir des crédits hypothécaires sans presque aucune restriction.

Figure 7 : Évolution de la construction de logement protégé et du marché libre en Espagne



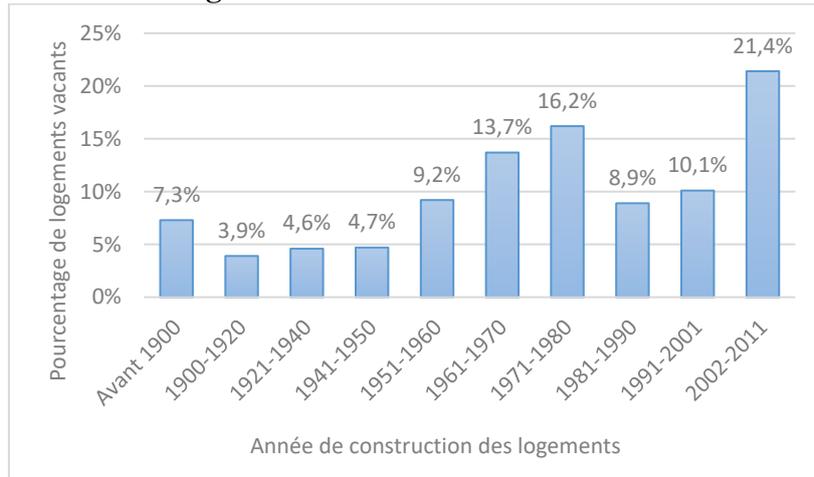
Source : (Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018, p. 44), réalisé avec les données de l'INE.

Ce boom immobilier s'accompagne d'une forte augmentation de résidences secondaires et de logements vacants, comme le montre pour ce dernier point la Figure 8 ci-dessous. On peut voir que c'est avant tout dans le parc moderne de logement, notamment celui provenant de la bulle immobilière du début des années 2000, que se concentre une grande part des logements vacants, ce qui remet en cause l'idée selon laquelle la majorité de ces derniers seraient très anciens (construits avant le franquisme). En effet, 70 % des logements vacants en 2011 ont été construits après 1960. De plus, selon l'INE, 85 % de ces logements vacants sont en bon état et pourraient donc être habités². Enfin, selon l'architecte Raquel Rodríguez Alonso, ces logements vacants se concentrent majoritairement dans les zones urbaines, notamment métropolitaines (Rodríguez Alonso, 2005).

¹ El Confidencial, 10/03/2010, *op. cit.*

² INE, recensement de 2011 (*Censos de Población y Viviendas 2011*).

Figure 8 : Structuration des logements vacants selon l'année de construction des immeubles



Réalisation : DMB, 2022. Source : INE, recensement de 2011.

Mais paradoxalement, cette forte activité de promotion, dont une bonne part reste vacante, ne permet pas un accès abordable au logement pour la population espagnole qui, face à la faiblesse du secteur locatif, doit alors se tourner vers les banques et les crédits hypothécaires pour obtenir un logement en propriété (Naredo, 2013, p. 188). De nouveaux « produits hypothécaires » se développent et les crédits de quarante ou cinquante ans se généralisent (Vorms, 2009). En 2007, année de l'éclatement de la bulle immobilière, la dette résidentielle atteint 61,6 % du PIB (alors qu'elle n'était que de 23,9 % en 1997)¹.

*

À travers sa compétence économique et sa défense de la propriété privée (héritée du franquisme), l'État a été le principal promoteur du modèle immobilier espagnol, faisant de ce secteur une ressource pour le hisser au rang de grande puissance européenne. Ainsi, il a directement produit la bulle immobilière, avec l'aide des régions qui ont suivi le chemin indiqué.

3.2. Une forte diversité de politiques régionales avant la crise de 2008 : action régionale et politique de logement

En Espagne, le rôle des régions dans la mise en place de politiques du logement est primordial. Les communautés autonomes ont les compétences pour réaliser des plans régionaux de logements avec leur propre règlement et système d'investissement. Plusieurs d'entre elles investissent beaucoup plus que l'État dans ce domaine. Mais la diversité des statuts d'autonomies régionales est telle que les formes d'organisation et de gestion du logement varient énormément selon les régions. Elle fait ressortir les régions qui ont acquis le plus d'autonomie depuis la transition² et concerne autant la gestion du parc que les instruments mis en place pour l'application des différents plans ou encore les relations de ces régions avec les services de l'État (Gomà, 2003). Les communautés ne possédant pas le même fonctionnement administratif interne, il serait difficile de réaliser une comparaison précise, mais nous pouvons néanmoins relever quelques grandes disparités régionales dans la façon dont est menée l'action publique sur la question du logement³.

¹ European Mortgage Fund, Hypostat 2007 (novembre 2008).

² Dans ses travaux, Ricard Gomà ne prend en compte que l'Andalousie, les Canaries, la Catalogne, la Galice, la Navarre, la Communauté valencienne et le Pays basque. Les autres communautés autonomes n'ont pas une importante autonomie et se laissent entraîner par le gouvernement espagnol, comme par exemple celle de Madrid.

³ En effet, comme le secteur du logement n'est pas toujours adossé aux mêmes ministères régionaux, il est difficile de connaître très précisément les quantités de ressources attribuées exclusivement au logement dans chaque région.

3.2.1. De grandes variations régionales en termes de dépenses, d'intensités de protection, de modèle de gestion et de contrôle des prix des logements

Si la loi de 1989 permet à l'État de développer une réglementation pour dédier certains terrains à la construction exclusive de logements protégés, c'est aux communautés autonomes que revient le choix d'en définir précisément la part. Les régions appliquent cette réglementation de manière diversifiée, certaines comme l'Euskadi fixant ce taux à 65 %, d'autres, comme la Communauté valencienne, à 0 %¹. Mais ces taux de logement protégé ne sont pas respectés par la plupart des régions : entre le pourcentage établi en amont et le nombre de logements protégés réellement construits, on relève d'importants écarts (Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 27). Le cas de la Communauté autonome de Madrid (CAM) est exemplaire sur ce point : début 1990, l'administration régionale madrilène établit une réserve de 50 % de la constructibilité aux logements protégés, mais la production réelle durant ces années ne dépasse finalement pas les 15 % (ibid.). Ainsi, les lois votées par les administrations publiques sont rarement appliquées. Pour y voir plus clair concernant la diversité des actions réellement réalisées par les régions, il apparaît donc plus judicieux de se pencher sur le nombre de logements construits ainsi que sur les dépenses réelles.

- **Dépenses publiques régionales et types de logements protégés construits**

Entre 1985 et 1995, les politiques d'accès au logement abordable ne semblent pas être la priorité des régions. La plupart d'entre elles n'y accordent qu'une part réduite de leur budget, à l'exception notable de l'Euskadi². Durant la même période, le type de logement protégé construit varie aussi fortement selon les régions comme le montre le Tableau 5.

Tableau 5 : Répartition des actions réalisées sur le logement protégé par les communautés autonomes entre 1985 et 1995

	Construction de logements protégés de Régime Spécial Protection forte	Construction de logements protégés de Régime Général Protection moy.	Construction de logements protégés à <i>prix limité ("tasado")</i> Protection faible	Réhabilitation de logements protégés	Total des actions réalisées
Andalousie	9,8 %	59,9 %	21,3 %	8,6 %	100 %
Canaries	64,4 %	19,5 %	11,9 %	4,0 %	100 %
Catalogne	16,7 %	23,4 %	40,0 %	19,2 %	100 %
Galice	12,1 %	39,8 %	36,5 %	10,8 %	100 %
P. Valencien	35,5 %	25,1 %	31,9 %	7,4 %	100 %
Euskadi	5,1 %	25,5 %	10,4 %	58,9 %	100 %

Source : Gomà, 2003, p. 151. (Données provenant des différents départements de logement et urbanisme des régions)

La plupart des régions développe surtout des logements pour les classes moyennes (protection moyenne et faible³) dans des proportions qui varient de 81,2 % pour l'Andalousie à

Comme le relève Ricard Gomà, une comparaison précise est difficile, car il faudrait pour cela analyser précisément les rouages administratifs et les fonctionnements de chaque administration régionale pour comprendre comment ces dernières structurent les types de dépenses en fonction des politiques publiques. Mais l'étude proposée par Ricard Gomà permet une première analyse croisée entre différentes régions et de mettre à jour leur diversité (Gomà, 2003).

¹ Ces importantes différences de valorisation du logement protégé entre les régions ne s'expliquent pas uniquement par les positionnements politiques des partis qui les gouvernent. Des spécificités historiques et territoriales vis-à-vis de l'importance accordée à la fonction sociale du logement dépassent les clivages des partis, comme c'est le cas en Euskadi.

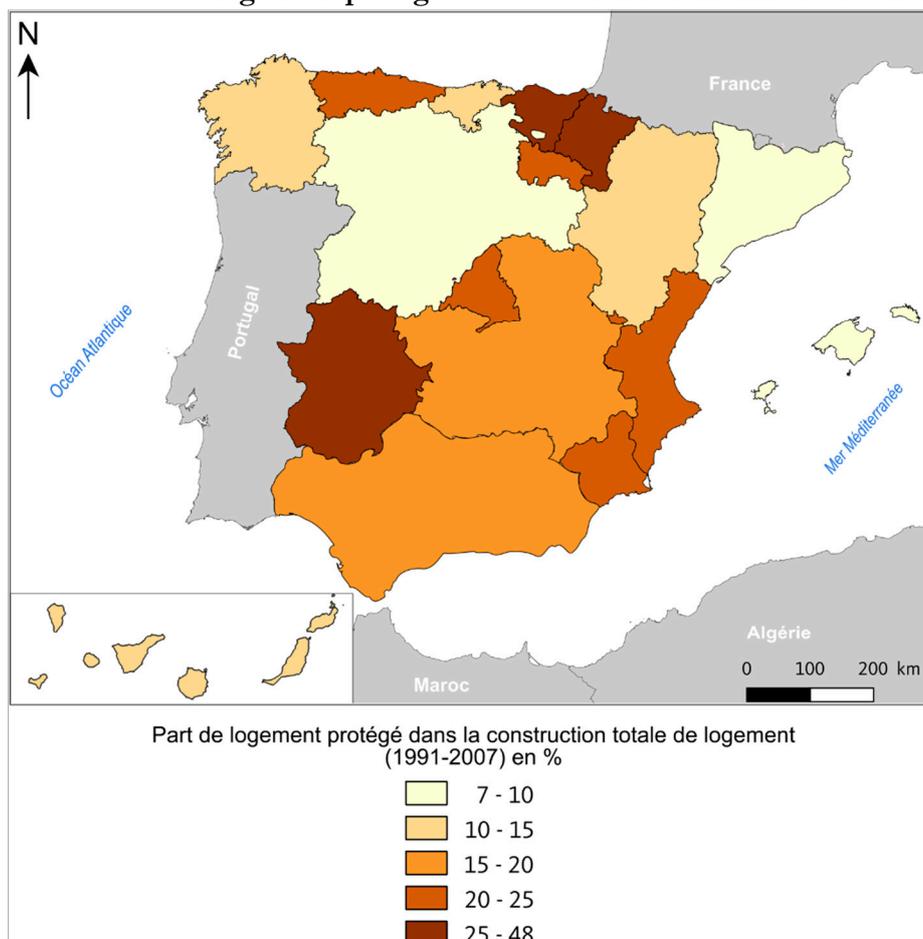
² À titre d'exemple, la part du budget de politique sociale que l'Euskadi attribue alors spécifiquement aux politiques de logement est près de trois fois supérieures à la part déboursée par la Catalogne (Gomà, 2003, p. 150)

³ Pour les logements protégés les moins abordables (protection faible) on parle en général de « logements à prix limité » (*Viviendas de Precio Tasado -VPT*). Les « logements protégés de régime général » (*VPO de Régimen General*) correspondent

40 % pour l'Euskadi en passant par 63,4 % pour la Catalogne. Mais cette tendance générale cache une grande diversité. L'Euskadi alloue une part importante de son budget à la réhabilitation des logements protégés déjà construits alors que la Catalogne se distingue par une importante production de logements les moins abordables, majoritairement construits par le secteur privé.

La tendance se confirme entre 1991 et 2007. Durant cette période, ce sont toujours l'Euskadi et la Navarre (auxquelles on peut ajouter l'Estrémadure) qui possèdent les taux de production les plus importants de l'État espagnol (Carte 3). À l'opposé, on retrouve encore la Catalogne qui produit peu de logements protégés comparé à sa production de logements libres. Dans une situation intermédiaire, on retrouve les communautés de Madrid et de Valence puis l'Andalousie.

Carte 3 : Part de logement protégé dans la construction entre 1991 et 2007



Auteur : DMB, 2022, UMR 5600 EVS. Source : Ministerio del Fomento.

- **Une diversité de modèles de gestion du logement et un contrôle sur les prix variable selon les régions**

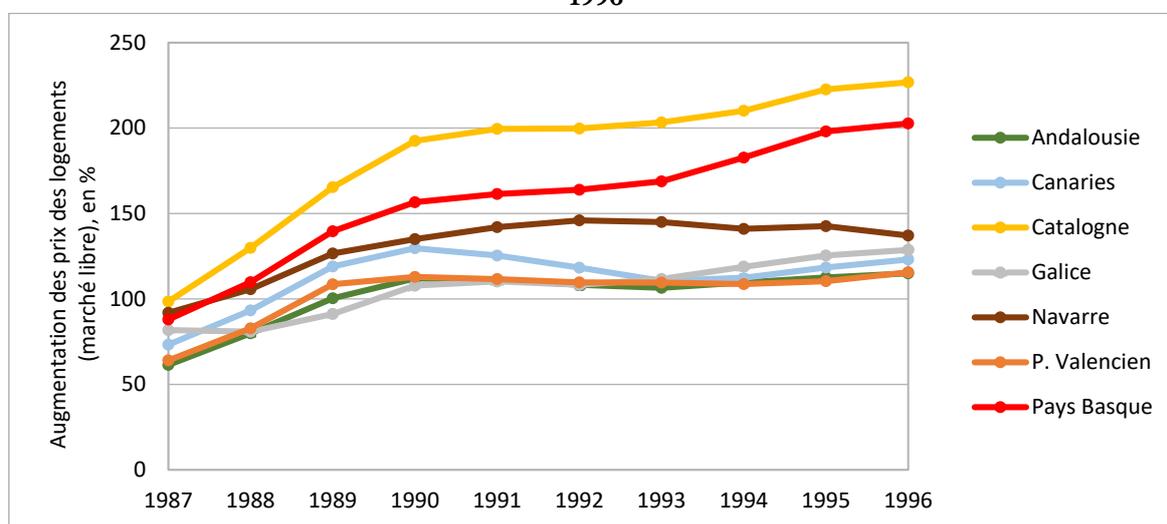
Ricard Gomà relève aussi une grande diversité de modèles de gestion des entreprises régionales de logement social, notamment en ce qui concerne leur niveau d'autonomie. Ainsi, en Euskadi, dans la Communauté de Valence et en Navarre, ce sont des *sociétés anonymes* qui dirigent l'implantation des politiques foncières et de logements et possèdent donc une grande autonomie

à une protection moyenne. Enfin, les « logements protégés de Régime Spécial » (*VPO de Régimen Especial*) sont les plus abordables (protection forte) et sont destinés aux ménages les plus vulnérables. L'accès à ces différents types de logements protégés est déterminé par les revenus des demandeurs de logement protégé.

d'action vis-à-vis des administrations publiques. À l'inverse, dans le cas de la Catalogne, de l'Andalousie, des Canaries et de la Galice, cette direction est réalisée par des organismes publics, impliquant un niveau de bureaucratisation plus important (Gomà, 2003, p. 159). La fragmentation interne du fonctionnement du service de logement (c'est-à-dire sous-traitance et sous-structures) est elle aussi variable (ibid.).

Enfin, certaines régions ont su maintenir un contrôle plus important sur l'augmentation des prix. La Catalogne et l'Euskadi constituent les régions ayant les prix les plus élevés et dont l'augmentation est aussi la plus forte. À l'inverse, la Galice et la Navarre ont su maintenir des prix plus abordables (Figure 9). Pour Ricard Gomà, cela atteste de l'absence de corrélation entre le développement des politiques régionales de logement protégé et le prix moyen du marché du logement¹. À titre d'exemple, l'Euskadi n'est pas parvenu à freiner l'augmentation des prix alors qu'elle possède une politique de logement développée et réalise un effort conséquent dans le domaine des logements protégés par rapport aux autres régions².

Figure 9 : Une augmentation des prix des logements variée selon les régions entre 1987 et 1996



Auteur : DMB, 2021. Source : d'après Gomà, 2003, p. 152.

Ces disparités régionales rendent difficiles tout effort de généralisation mais aussi de comparaison stricte à partir d'une grille préétablie qui laisserait de côté les trajectoires et héritages propres de ces régions en termes de politiques de logement. Si l'Euskadi semble bien se situer comme référent, d'autres communautés autonomes ont aussi des caractéristiques et trajectoires particulières avant la crise de 2008, et sont intéressantes à analyser afin de comprendre leurs choix.

3.2.2. L'Euskadi : la constitution d'un Service public de logement précurseur

L'Euskadi est un précurseur en matière de politique de logement en Espagne : il s'agit de la communauté autonome qui possède la plus grande trajectoire de politique publique de logement. Très tôt, elle lance une politique de logement protégé et tente de conserver le contrôle du secteur de la construction. C'est pourquoi le logement protégé est loin d'y être résiduel comme nous le voyons sur la Carte 3 (ci-dessus) : en moyenne un logement construit sur trois est protégé en 2006

¹ Cela rejoint le fait, déjà avancé dans le champ des recherches sur le logement, que les secteurs sociaux (« protégés ») et libres du logement sont souvent segmentés : une augmentation du nombre de logements sociaux ne fait pas mécaniquement baisser les prix du marché privé (Houard, 2011 ; Tutin et Filippi, 2011).

² Inversement la Galice a une politique de logement peu développée mais les prix sont les plus stables.

(Burón Cuadrado, 2006, p. 88). Cette politique de logement protégé pionnière ne peut être comprise qu'en prenant en compte la spécificité basque, notamment son autonomie politique et surtout financière, unique en Espagne : l'Euskadi n'est en effet pas dépendant des politiques lancées par l'État et possède une plus grande marge de manœuvre que les autres régions.

- **Développement de la planification, réserves foncières et qualification permanente des logements protégés**

L'Euskadi a développé une planification assidue de politiques de logement afin de suivre les échéances des plans étatiques, mais a surtout impulsé ses propres politiques de logement.

Suivant la réglementation étatique édictée en 1989 concernant la constitution de réserves de terrains consacrés aux logements protégés, le gouvernement basque – alors dirigé par le *Parti nationaliste basque-PNV* (centre-droit) en coalition avec le *Parti Socialiste d'Euskadi-PSE* (centre gauche) – met en place dès 1994 un taux de logements protégés important à travers la loi dite *Maturana*¹ : pour les municipalités de plus de 7 000 habitants, 65 % des logements construits doivent alors être des logements protégés pour les terrains urbanisables et 20 % en ville constituée. Dans certaines communes, ce taux peut même être supérieur aux 65 % de la loi, comme à Vitoria-Gasteiz où il plafonne depuis le début des années 2000 à 70 % pour les terrains urbanisables des deux *ensanches* de la ville (grâce à des accords entre propriétaires). Il s'agit du taux de réserve foncière le plus élevé d'Espagne, qui est même élargi à 75 % en zones urbanisables et 40 % en zones urbaines pour les municipalités de plus de 2 000 habitants avec la *Ley 2/2006* (Burón Cuadrado, 2006). De plus, cette décision du gouvernement basque concerne tous les terrains et non pas uniquement les terrains publics, ce qui pousse les acteurs privés à produire des logements protégés². Javier Burón, l'un des principaux acteurs de la législation basque, soutient sa proximité avec la française, notamment « *la Loi d'orientation pour la ville et le Code de la Construction et de l'habitation* » (2006, p. 88)³.

Enfin, suivant une proposition ayant émergé dans le cadre d'un processus de concertation citoyenne⁴, l'Euskadi est la première région à rendre permanente la qualification des logements protégés, en 2003. Depuis, il est impossible de déqualifier un logement de ce type, ce qui maintient donc son caractère protégé et abordable, mais nécessite un important contrôle public⁵.

- **Maîtrise de l'attribution des logements protégés, impulsion de la location sociale et (re)mobilisation des logements vacants**

En 1997, le gouvernement basque crée un « guichet unique », pensé comme un système intégral : le « *Service basque du logement-Etxebide* ». Les demandeurs de logements protégés doivent s'y inscrire pour pouvoir être ensuite dirigés vers un type de logement adapté à leur profil. Le processus d'attribution des logements protégés est particulièrement élaboré pour l'époque : il articule une série de profils prioritaires⁶ avec des quotas de revenus et une sélection finale par tirage au sort, pour mettre en place une « *attribution transparente et sociale de tous les logements protégés, quel que soit le*

¹ Du nom du Conseiller du *Parti Socialiste d'Euskadi-PSE* alors en charge du logement, José Antonio Maturana.

² À cette époque, les logements protégés construits par le secteur privé sont majoritairement en propriété privée.

³ Pour légitimer la législation basque, Javier Burón cite d'autres législations internationales (britanniques, américaines, canadiennes, singapourienne, etc.), pourtant très éloignées du fonctionnement des administrations basques.

⁴ Entretien avec Mario Yoldi, Gouvernement basque, novembre 2016.

⁵ Ces logements protégés sont donc soumis à des obligations, comme d'être soumis à un important contrôle lors de chaque vente (notamment des prix de vente, réglementés par l'administration, du type d'acquéreur, etc.).

⁶ Personnes handicapées, familles monoparentales ou nombreuses, demandeurs de longue date, jeunes, etc.

promoteur de celui-ci » (Burón Cuadrado, 2006, p. 93). L'une des grandes spécificités de l'Euskadi est aussi que ce procédé est le même, que les promoteurs soient publics ou privés.

Dès 2001, avec le parti de gauche *Izquierda Unida* (IU) chargé du logement et de l'urbanisme, le gouvernement basque donne une forte impulsion à la location sociale (logement protégé en location), attestant encore d'une volonté de se rapprocher du système français. La plupart des projets de location sociale sont directement lancés par le gouvernement basque par le biais de cessions de terrain des mairies, ces dernières manquant de ressources financières pour construire du locatif social¹. En 2001, avant toutes les autres régions d'Espagne, le gouvernement basque met également en marche un programme de remobilisation des logements vacants (programme *Bizigune*²) pour rediriger ces logements vers le marché locatif destiné aux demandeurs d'*Etxebide*.

En plus de cette promotion de la location sociale (pionnière à l'échelle de l'Espagne), le gouvernement basque décide de stopper la vente de logements et de foncier public aux acteurs privés, qu'il s'agisse de promoteurs ou de particuliers. Pour les ménages en demande d'un logement en propriété, le gouvernement basque développe le logement en *droit de superficie*. Par cette formule, il cède temporairement son foncier pour que des entreprises privées construisent des logements puis les vendent à un prix inférieur à celui du marché (le terrain n'entrant pas dans la transaction car il a été cédé à bas prix par l'administration publique)³. Les acteurs publics peuvent aussi construire directement les logements et les vendre en droit de superficie à des acquéreurs. Le *superficiaire*⁴ achetant ce type de logement peut l'occuper comme une *quasi-propriété* durant 75 ans⁵. Passer cette durée, le logement revient à l'administration ou bien l'accord de cession est prolongé. Ainsi, l'administration basque s'assure du maintien de la *fonction sociale* de son foncier tout en le conservant, ce qui lui permet de garder ainsi une capacité d'intervention sur la ville. Bien que cette formule soit possible dans la plupart des régions d'Espagne, c'est l'Euskadi qui la développe le plus largement comme forme d'accès au logement protégé. En plus de permettre une conservation du foncier public, la vente de logement en *droit de superficie* permet surtout de financer la politique publique de promotion locative, comme l'explique Iñigo Maguregui (ancien Directeur du service d'urbanisme d'Euskadi pour IU et principal acteur du droit de superficie en Euskadi) :

« Le gouvernement basque ne vendait pas le logement mais vendait le droit sur la superficie du logement [et pas le « tréfonds »] sur 75 ans. Les promoteurs privés ne le faisaient pas, seule l'administration basque le faisait. Donc nous ne vendions pas de logement protégé, mais avec le droit de superficie on s'adaptait à la demande des habitants, car certains demandaient de la location et d'autres de la propriété (ou quelque chose de proche). Et la vente de logements en droit de superficie (propriété temporaire) finançait le reste de la politique de logement notamment pour produire des logements locatifs à prix bas. Donc sans le logement en vente par droit de superficie nous n'aurions pas pu construire le parc de logement en location que nous avons aujourd'hui. » Iñigo Maguregui (entretien), novembre 2016.

Cette spécificité basque a permis de créer un parc de logements protégés conséquent, mais cela a aussi eu pour conséquence la création d'un secteur du logement social à deux vitesses : les plus précaires se voient attribuer un logement locatif social alors que les classes moyennes accèdent à un logement en (quasi) propriété, ce qui peut potentiellement conforter les inégalités sociales.

¹ Entretien avec Iñigo Maguregui, ex-Gouv. basque, nov. 2016 ; entretien avec Mario Yoldi, Gouv. basque, nov. 2016.

² Beaucoup plus tôt que la plupart des autres communautés autonomes d'Espagne.

³ Cette formule rejoint donc assez le principe du « bail réel solidaire » en France.

⁴ L'idée est d'attribuer le foncier (*tréfonds*) à un *tréfoncier* et la propriété de l'édifice (ou du logement) à un *superficiaire*.

⁵ Cette durée peut changer selon les périodes et selon les régions (pour celles qui développent ce type de formules).

3.2.3. La Catalogne : le développement de la planification et la *loi pour le droit au logement*

Comme le montre la Carte 3 vue précédemment, la Catalogne se démarque comme l'une des régions possédant les taux de logement protégé les plus bas d'Espagne. Mais entre 2003 et 2011, le gouvernement tripartite de gauche catalan a tenté d'y remédier en développant une législation soutenant le logement protégé, en prenant comme référence les législations basque et française.

- **L'architecture législative catalane : une articulation entre loi d'urbanisme et de logement**

Bien que la première législation catalane abordant le logement date de 1991, elle est refondue totalement en 2007 par la principale loi concernant le logement protégé, toujours en vigueur aujourd'hui : la *Llei 18/2007 del dret a l'habitatge* (loi du droit au logement), du 28 décembre 2007. Cette refonte législative est le fruit d'un dur labeur de concertation entre les forces politiques mais aussi diverses associations et collectifs pour le droit au logement¹. Sa principale spécificité est d'introduire de manière pionnière le principe de *droit au logement* dans l'État espagnol et de mettre en place un haut « degré de complémentarité entre législation urbanistique, foncière et du logement » (Pointelin, 2016, p. 60). Impulsée par Carme Trilla, elle est l'une des principales réponses du gouvernement tripartite de gauche face au boom immobilier et à la difficulté croissante d'accès au logement en Catalogne². Cette *Loi du droit au logement* s'articule avec la loi catalane d'urbanisme datant de 2002 et complétée en 2004, qui permet une implication plus importante des communes dans les domaines du foncier et du logement³. Ces lois permettent une articulation entre des politiques de logement et une planification territoriale poussée (ibid., p. 61). Toujours selon Richard Pointelin, l'objectif est de promouvoir « un changement profond de la législation catalane [...] à l'aube du XXIème siècle, afin de renforcer la politique de logement public à travers une planification territoriale sectorielle. » (ibid., p. 62)⁴.

En plus de la loi en elle-même, le processus de concertation qui l'a précédée mène à un document officiel, le *Pacte national pour l'habitat 2007-2016* (PNH). Ce consensus s'inspire directement du *Pacte National pour le Logement* développé en France en 2006 et reste un acte précurseur en Espagne, « liant à la fois administrations publiques, partis politiques⁵, gouvernement, promoteurs privés, agences immobilières, constructeurs, syndicats, coopératives et autres entités sans but lucratif, associations de voisins et autres représentants de mouvements sociaux liés à la question du logement. » (ibid., p. 62).

¹ Entretien avec Carme Trilla, économiste et Secrétaire du logement de la *Généralité de Catalogne* (2004-2011), mai 2016.

² D'autres actions du gouvernement tripartite catalan sur le logement sont particulièrement importantes. Par exemple, dès 2004 (avant donc la publication de la *loi du droit au logement*), le gouvernement catalan suit l'exemple basque en élargissant la période de qualification des logements protégés à 90 ans (sans pour autant la rendre permanente).

³ Notamment en poussant les mairies à constituer des réserves foncières obligatoires destinées à la construction de logements protégés représentant 30 % des zones résidentielles et à revoir leur *Pla d'Ordenació Urbanística Municipal* (POUM), le document de planification municipale (Pointelin, 2016, p. 61). Elle promeut aussi une série d'instruments de planification territoriale, parmi lesquels un *système urbanistique de logements "dotationnel" (ou collectifs) publics* (*Sistema Urbanístic d'Habitatge Dotacional Públic*) ayant pour objectif de fournir un logement social à des profils ciblés de population (troisième âge, victimes de violences conjugales, jeunes, handicapées, jeunes, etc.), encore une fois en spécifiant cette demande dans le POUM ; ou encore un *patrimoine municipal foncier et de logement* (*Patrimoni Municipal de Sòl i d'Habitatge*, ou PMSH) pour les communes ayant spécifié des zones avec cessions de terrain à la collectivité (« *Le PMSH est un outil qui permet aux municipalités d'intervenir sur la régulation du marché foncier, afin de garantir l'accès au logement digne pour tous. Il s'agit de la constitution de réserves foncières et d'un fond spécifique pour leur gestion.* » (ibid., p. 62)).

⁴ Pour plus de détails concernant ces changements législatifs, voir Pointelin, 2016, p. 60-65 ainsi que Trilla, 2009.

⁵ Ici « national » fait référence à la Catalogne et non pas à l'Espagne. Cela témoigne de l'importance donnée à la « nation catalane » par la Généralité de Catalogne, alors même que le parti chargé du logement, le *Parti des socialistes de Catalogne-PSC* (*Partit dels Socialistes de Catalunya*) n'est pas indépendantiste, mais possède une certaine posture catalaniste.

⁶ Certains partis politiques, notamment les plus à droite siégeant au Parlement catalan (PP et CiU), n'ont pas accepté de signer ce Pacte du fait de leur désaccord avec une mesure phare : la mise en location forcée des logements vacants.

Malgré son faible interventionnisme, cette loi « *qui offre un rôle de premier plan à l'action privée* », entend aussi donner un poids important à l'échelle municipale et améliorer les relations inter-administratives entre les différentes échelles de gestion (Trilla, 2009, p. 102). Elle tente de répondre aux cinq défis mis en évidence par le PNH : améliorer l'accès au logement (notamment pour les jeunes) ; améliorer la qualité des logements ; améliorer les résidences des personnes âgées et handicapées ; prévenir l'exclusion résidentielle ; garantir un logement digne et adapté aux familles mal logées (Pointelin, 2016, p. 63). Parmi les points les plus emblématiques de la loi, on note la référence (française) du « *principe de solidarité urbaine* » imposant aux communes de plus de 5 000 habitants et aux capitales de comarques de constituer (dans un délai de vingt ans) un parc social correspondant à 15 % du parc total de logements ; la réalisation d'un fonds de réserve de la Généralité de Catalogne accompagnant les communes dans l'élaboration de ce parc ; l'impulsion d'un *Plan territorial Sectoriel de l'Habitat (PTSH)* définissant à l'échelle catalane le cadre d'application des politiques de logement en fonction des besoins locaux et d'un *Plan Local de l'Habitat (PLH)*¹ spécifiant la stratégie à mettre en place par chaque commune dans le domaine du logement.

La grande nouveauté conceptuelle de cette loi réside dans sa volonté de mettre en place un contrôle public du foncier, un arrêt de la vente de foncier aux secteurs privés et de permettre « *que le secteur public dépasse le rôle de spéculateur passif du marché immobilier [...] et soutienne la fonction sociale de la propriété des logements* », soumettant ainsi les propriétaires privés à de possibles amendes en cas de manquement à la loi² (Trilla, 2009, p. 104). Elle met également en place des *zones de préemption* ou d'*achat préférentiel* de logements, permettant ainsi à l'administration d'en acquérir en cas de ventes. Ainsi, avec cette loi, l'administration publique devient un acteur central du marché du logement et entend rediriger une part importante des logements catalans vers le secteur du logement protégé. Comme pour le cas de l'Euskadi, est mis en place un système d'attribution de logement protégé à l'échelle de toute la Catalogne. La loi refonde aussi l'entreprise régionale de logement, renommée *Agence de l'Habitat de Catalogne-AHC*³ en lui attribuant la gestion des aides au logement, du parc locatif public, des expropriations ou des cessions de logements réalisées dans le cadre de la loi, de l'attribution de logement social, etc. Elle réalise aussi un suivi des besoins locaux et entretient un contact permanent avec les mairies et les associations de quartiers afin d'améliorer la *territorialisation de la politique régionale de logement*. Pour cela, des *Offices locaux de l'habitat* (sortes de « guichets uniques ») sont disséminées sur tout le territoire catalan, le plus souvent en collaboration avec les services municipaux (Pointelin, 2016, p. 64-65 ; Trilla, 2009).

Outre la constitution d'un parc de logement protégé et le contrôle du secteur public sur le foncier et le parc de logement, de nouvelles formules d'accès au logement (encore pionnières en Espagne) sont aussi proposées par cette loi catalane du droit au logement de 2007.

• **L'émergence d'une nouvelle culture de l'habitat : cession d'usage et *masoveria urbana***

Dans le sillage de la concertation réalisée lors de l'élaboration de la *loi du droit au logement* de 2007, certaines associations et collectifs réussissent à valoriser de nouvelles formes d'accès au logement, telles que la *masoveria urbana*⁴ et, surtout, les *coopératives d'habitation en régime de cession d'usage*.

¹ Respectivement, en catalan, *Pla territorial sectorial d'habitatge* (PTSH) et *Pla Local d'Habitatge* (PLH).

² Par exemple en cas de logements laissés vacants, sur-occupés ou encore en mauvais état (Trilla, 2009, p. 104).

³ En catalan *Agència de l'Habitatge de Catalunya*, anciennement appelée ADIGSA (*Administració, Promoció i Gestió, SA*).

⁴ Il s'agit d'une adaptation urbaine de la *masoveria* traditionnelle (bail rural par lequel un propriétaire cède des terres à un *masover* qui les entretient et est logé sur place). Selon Richard Pointelin, « *Le contrat de masoveria urbana reprend le principe fondamental de cession d'usage d'un bâtiment ou d'un logement en échange de la prise en charge des travaux de rénovation et d'entretien de ceux-ci par l'usager, couvrant tout ou partie du droit d'usage selon les modalités établies entre les deux parties* » (2016, p. 171).

Cette dernière forme alternative de propriété collective lutte contre la spéculation et permet de tourner le dos à la politique d'accès à la propriété privée développée par les gouvernements successifs et fortement soutenue par l'État espagnol en proposant une forme alternative d'accès au logement se rapprochant d'une forme de « location à vie »¹ (Miralles Buil, 2015).

L'association *Sostre Cívic* (composée d'architectes et de juristes défendant cette forme d'accès alternative au logement) participe à l'élaboration de cette loi (dans le cadre de la concertation l'ayant précédée) et va encore plus loin en produisant un *Modèle de Cession d'Usage* (MCU) reproductible pour développer des projets de *coopératives d'habitation en régime de cession d'usage* partout en Catalogne. La loi du droit au logement de 2007, permet alors la mise en place d'un montage de *coopérative d'habitation protégée de cession d'usage* permettant d'allier *coopérative d'habitation en cession d'usage* (propriété collective) et *logements protégés* (ou sociaux)².

Mais la mise en pratique de cette loi très innovante n'a pas été chose aisée : la crise économique et financière de 2007-2008, le manque de ressources des administrations publiques ainsi que le virage à droite (CiU) du gouvernement régional fin 2010 ont fortement limité le développement de cette forme alternative d'accès au logement. En l'état, la *Loi du droit au logement* ne permet pas le développement de projets de *cession d'usage* à grande échelle car elle ne permet pas aux acteurs publics de s'en emparer aisément³. Néanmoins le MCU de *Sostre Cívic* autorise son application par les collectifs associatifs. Nous y reviendrons dans le chapitre 8 de la thèse.

*

La Loi catalane du droit au logement de 2007 est donc pionnière en Espagne et rebat les cartes du secteur du logement abordable en Catalogne. Mais la période de concertation préalable ayant été très chronophage, cette loi dont le travail est initié dès 2004 n'est finalement publiée qu'en 2007, l'année de l'éclatement de la bulle immobilière, de la crise financière et du logement. Or, la loi devait être suivie d'autres avancées législatives (comme le *Plan territorial Sectoriel de l'Habitat* permettant son application concrète) qui ne virent alors pas le jour avec l'éclatement de la crise.

3.2.4. Madrid, capitale du pouvoir d'État et laboratoire du modèle immobilier espagnol

La Communauté de Madrid (CAM) possède une trajectoire distincte des cas basque et catalan en termes de politique de logement : elle ne s'autonomise que très peu des directions lancées par l'État et se repose sur les plans étatiques de logement (Gomà, 2003). Mais il s'agit surtout du laboratoire politique du néolibéralisme du PP et du *modèle immobilier espagnol* (Baron et Loyer, 2015).

• Madrid : laboratoire du néolibéralisme du PP et du modèle immobilier espagnol

Comme l'expriment Nacima Baron et Barbara Loyer, « *Madrid est la capitale du pouvoir d'État, du pouvoir municipal et en même temps le champ d'expansion des intérêts d'une aristocratie et d'une haute bourgeoisie qui a toujours circulé entre les postes de l'administration centrale ou territoriale et les métiers de la banque, de la promotion immobilière, de la construction* » (2015, p. 83). L'histoire de la ville de Madrid est marquée par les cycles immobiliers de construction. Dès les années 1950-1960 un important afflux de migrants

¹ La Généralité de Catalogne ne possédant pas les leviers juridiques et politiques permettant de modifier les lois (et donc le prix) du marché locatif, le développement des logements en *cession d'usage* est alors une solution pour contourner cette difficulté. Ainsi, du point de vue du gestionnaire le développement de la cession d'usage permet de retrouver en partie le fonctionnement du secteur locatif avant l'application du *décret Boyer* de libéralisation des loyers, c'est-à-dire un accès à un logement abordable durant une très longue durée (parfois à vie). Cette formule lutte aussi contre la spéculation et permet une plus grande participation des habitants et habitantes dans le domaine du logement.

² Cela permet aux habitantes et habitants présents sur la liste de demande de logement social catalan d'accéder à un logement à prix social tout en étant intégrés au fonctionnement d'une coopérative d'habitation en cession d'usage.

³ Notamment par le manque de décrets d'application. Source : Entretien avec Carme Trilla, mai 2016.

(notamment des deux Castilles et d'Andalousie) engendre une première vague de croissance démographique. Pour pallier le manque de logements, le maire socialiste Enrique Tierno Galván (1979-1986) lance la construction de 40 000 logements (ibid. p. 84). À partir de cette époque, la construction devient le fer de lance du modèle économique madrilène, une manne d'emploi pour la main-d'œuvre migrante provenant des régions alentour, ce qui alimente la forte demande de logements qui stimule la construction. De nombreux grands entrepreneurs font alors fortune dans le domaine de la spéculation foncière et de la construction (ibid., p. 84).

Dès 1996, le PP gouverne à la fois les niveaux municipal, régional et national. Dans le cadre de cet alignement d'acteurs politiques, le secteur de la construction et de la spéculation immobilière a le vent en poupe, soutenu par la réforme législative nationale de la loi foncière de 1998 qui favorise largement le secteur de la construction et de l'immobilier. La CAM et la Mairie de Madrid passent alors à un modèle de planification directement tourné vers la production de plus-values, le tout conforté par un discours d'expansion métropolitaine (Baron et Fernández García, 2019, p. 102 ; Gonick, 2010). Soutenus par le nouveau plan général d'aménagement métropolitain de 1997, les investisseurs sont fortement incités à investir dans les zones périphériques de l'agglomération madrilène : Madrid va alors connaître une nouvelle phase d'urbanisation à travers des « *chantiers pharaoniques* » autant dans le centre que dans la périphérie, et ce toujours sous la houlette des figures politiques régionales et locales du PP (Baron et Loyer, 2015, p. 84). De ce fait, les différents représentants politiques madrilènes endettent fortement la Mairie et créent des liens étroits avec le privé, particulièrement avec les banques et les promoteurs immobiliers.

En 2003, avec l'arrivée d'Esperanza Aguirre à la CAM, le nouveau projet métropolitain de celle-ci s'articule pleinement avec l'extension périurbaine, qui « *présente des facettes sociales, environnementales et économiques aux antipodes des perspectives d'équité et de durabilité* » et fait montre « *d'une prise de pouvoir du capital sur l'espace régional* » à travers le *Plan d'action urbanistique* (PAU) (ibid., p. 86). Dans ce cadre, de nombreux logements sont alors construits, quelques immeubles sociaux de haute taille mais surtout de nombreux lotissements destinés à la classe moyenne ou supérieure. Selon Nacima Baron et Barbara Loyer, il s'agit « *d'une mutation historique de l'urbanisme madrilène qui reflète à la fois l'économie immobilière espagnole, les choix de gestion publique et l'évolution des goûts des ménages* » (ibid., p. 86-87). La croissance urbaine engendrée par ces projets urbains dépasse largement les PAU et, à travers la promotion du système autoroutier, mène à la constitution de projets de gigantesques villes nouvelles dont celui de *El Quiñon-Seseña*, très médiatisé avec ses plus de 30 000 logements le long de l'autoroute de Tolède. Témoignant de la dérive de l'économie immobilière espagnole, il est considéré comme l'une des plus célèbres *villes fantômes* dérivant du boom immobilier (Baron, 2014).

Enfin, le modèle immobilier madrilène rime fortement avec corruption, comme l'attestent les nombreux cas de collusions d'intérêt entre élus du PP et promoteurs privés que relève la justice espagnole. Ces liens mafieux entre élus et entrepreneurs de la région madrilène, qui entretiennent souvent des relations étroites avec d'autres régions dirigées par le PP, témoignent d'un véritable système de corruption lié au marché immobilier (Baron et Loyer, 2015, p. 88).

- **Produire et flexibiliser les logements protégés pour favoriser le secteur de l'immobilier**

Avant l'éclatement de la bulle immobilière de 2008, les logements protégés sont utilisés par les administrations madrilènes du PP (municipale et régionale) comme un vecteur d'accession à la propriété pour les familles modestes et les jeunes, et non pas pour garantir le droit au logement ou en limiter les prix. La production de logements protégés ne fait alors que conforter la croissance

immobilière, afin de fournir des subventions publiques aux promoteurs et construire toujours plus en périphérie (López et Rodríguez, 2010 ; Observatorio Metropolitano de Madrid, 2007).

Les possibilités de déqualification des logements protégés sont un bon exemple de cette conception du logement social par les administrations publiques madrilènes. À l'opposé de l'Euskadi et de la Catalogne, dès le début des années 2000, la déqualification des logements protégés est flexibilisée par la CAM, afin de permettre leur retour plus rapide sur le marché libre. C'est particulièrement le cas avec les logements de protection publique (VPP) destinés à Madrid à la location avec option d'achat, qui peuvent être déqualifiés au bout de seulement sept ans (Burón Cuadrado, 2006). Pour le reste de ses logements protégés (en propriété), la CAM se repose sur les plans étatiques de logements, permettant alors la déqualification des logements protégés à partir de 30 ans, dans le but de favoriser l'accession à la propriété privée et de booster le marché immobilier¹, le tout sans se soucier de l'échauffement que cette spéculation, incitée par les politiques publiques, pourrait engendrer sur le marché du logement. Les quelques logements protégés publics en location produits par la CAM jouent alors le rôle de « soupape » pour loger les plus précaires, évitant ainsi l'exclusion sociale et, surtout, les occupations illégales des populations les plus précaires.

Autre spécificité madrilène : jusqu'à la crise de 2008, aucune législation abordant spécifiquement le logement n'est rédigée par la CAM. Pour les édiles du PP, le fonctionnement du marché immobilier (mécanisme de l'offre et de la demande) doit amplement suffire pour permettre un accès au logement abordable aux madrilènes, une croyance qui s'est révélée tout à fait erronée (Observatorio Metropolitano de Madrid, 2007 ; Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018).

3.2.5. L'Andalousie, bastion du parti socialiste : entre soutien au modèle immobilier espagnol et location sociale pour les populations modestes

L'Andalousie est un bastion historique du parti socialiste (Baron et Loyer, 2015, p. 127). Les fortes révoltes populaires de cette région, mais aussi la longue domination du pouvoir central sur la région (contesté depuis bien des années) et les fortes inégalités sociales entre élites (propriétaires fonciers et industriels souvent installés hors de l'Andalousie) et prolétariat agricole précarisé expliquent la force historique des mouvements de gauche dans cette région parmi les plus pauvres d'Espagne. Cela mène à l'élection et au maintien à la Junta d'Andalousie (le gouvernement régional andalou) et dans plusieurs grandes villes andalouses d'équipes politiques issues majoritairement du *Parti socialiste ouvrier espagnol d'Andalousie (PSOE-A)* – qui gouverne l'Andalousie pendant 36 ans (1982-2018) – parfois du *Parti Communiste d'Andalousie-PCA* ou d'*IU-Andalousie* (comme à Cordoue). Mais progressivement, malgré des années de gouvernement du PSOE-A, les mêmes travers qu'à Madrid se font ressentir : corruption, collusion entre secteurs privés et publics, bureaucratie, etc.

- **L'Andalousie : une région modeste où les secteurs de la construction et du tourisme restent économiquement déterminants**

L'Andalousie se distingue comme la région espagnole la plus touchée par l'exclusion sociale urbaine : au début des années 2000, on y trouve le plus grand nombre de quartiers dits dégradés où vit 40,7 % de sa population (Gomà, 2003, p. 155). Cette situation s'accompagne d'un fort taux de pauvreté, qui en fait l'une des régions d'Espagne les plus modestes (Baron et Loyer, 2015). Néanmoins, entre 1996 et 2008, l'Andalousie est l'une des régions possédant la croissance annuelle du PIB la plus importante, une progression qui s'accroît particulièrement pour la période 2002-

¹ La déqualification des logements protégés de promotion privée est encore plus courte, en général 15 ans après la qualification, ce qui peut aussi être le cas de certaines promotions publiques (Sánchez García et Plandiura Riba, 2003).

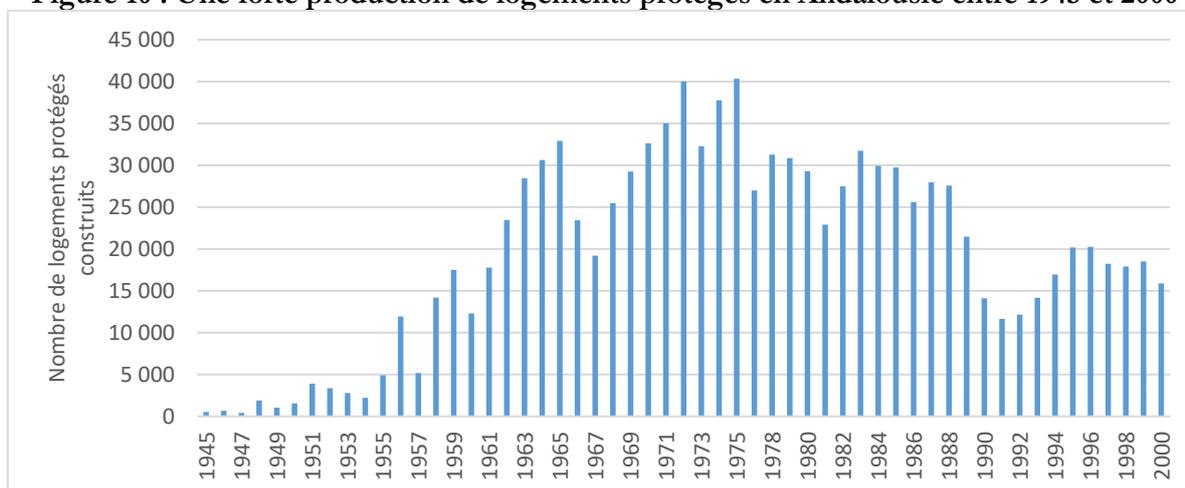
2008 (Cruz Mazo et Fernández Tabales, 2013, p. 222). Cette croissance va de pair avec celle du secteur du bâtiment et de la construction (ibid., p. 223). En effet, de façon plus aiguë encore que dans le reste de l'Espagne, le secteur de l'immobilier et de la construction est vu comme l'unique solution au problème économique andalou. L'urbanisation du territoire y est particulièrement massive, notamment dans et autour des capitales de provinces et sur les littoraux, et très liée à l'activité touristique. Les nombreuses résidences secondaires – 14 % du parc de logement en 2011 (cf. planche région, Annexe 7 graphique A4) – sont le plus souvent destinées à des populations retraitées du nord de l'Europe avec un pouvoir d'achat très supérieur aux populations locales (ibid., p. 226).

Pour pallier l'augmentation des prix des logements et permettre un accès au logement aux populations modestes, les administrations andalouses développent une politique de production de logements protégés, souvent avec l'objectif de « dynamiser le secteur de la construction » (ibid., p. 232).

- **La spécificité andalouse en termes de logement : un parc protégé locatif public conséquent mais en mauvais état**

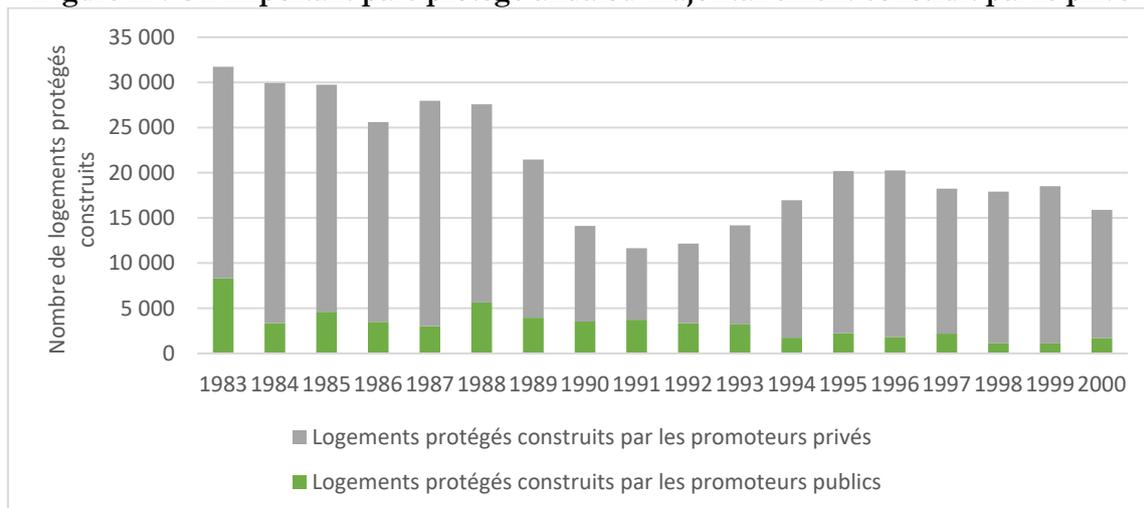
La grande spécificité du socialisme andalou est d'avoir produit un important parc de logements protégés majoritairement en location, ce qui en fait le parc public de logement protégé le plus volumineux d'Espagne. Durant le franquisme et les premières années de la démocratie, plus d'un million de logements protégés sont construits en Andalousie (Figure 10). Bien qu'entre 1980 et 1990 la majeure partie de ce type de logements soit construit par des promoteurs privés (par le biais de subventions publiques), les organismes publics en construisent tout de même près de 60 000 sur la même période (Figure 11). Même si une grande part de ces logements est directement destinée à l'accession à la propriété, cette forte promotion permet tout de même à l'Andalousie de se constituer un important parc locatif public.

Figure 10 : Une forte production de logements protégés en Andalousie entre 1945 et 2000



Auteur : DMB, 2022. Source : Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, Junta de Andalucía.

Figure 11 : Un important parc protégé andalou majoritairement construit par le privé



Auteur : DMB, 2022. Source : Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, Junta de Andalucía.

Mais ce parc constitué au cours des années a rapidement vieilli. Pour y remédier, et face aux faibles revenus d'une grande part des Andalous, la *Junta* met en place des méthodes alternatives de construction et de réhabilitation, comme l'*auto-construction* et l'*auto-réhabilitation* (Encadré 8).

Encadré 8 : L'auto-construction et l'auto-réhabilitation andalouse : une alternative unique à l'échelle de l'Espagne permettant un accès au logement aux populations modestes

En 1988, la Junta d'Andalousie lance un programme d'auto-construction de logement public dans le cadre des plans étatiques de logement négociés avec l'État. Il s'agit là d'une expérience pionnière de participation citoyenne dans le domaine de la promotion publique de logement (Díaz García, 2008, p. 302). Les instigateurs de ce programme s'inspirent d'expériences latino-américaines, essentiellement des *coopératives d'habitation par aide mutuelle d'Uruguay* (ibid., p. 304). Cette expérience andalouse s'explique notamment par l'histoire de la région où l'auto-construction est une grande tradition, par le contexte de grande difficulté économique, ainsi que par la présence au sein de la Junta d'acteurs politiques et techniques ouverts à ce type d'innovation (ibid. p. 305). Cette expérience innovante de *coproduction de logements publics*, est officiellement considérée comme une « *promotion collective sous tutelle de l'administration publique* » basée sur une articulation entre administrations régionale, locales et habitants : les mairies fournissent le terrain ainsi qu'un soutien administratif et économique si besoin et sélectionnent les futurs habitants-constructeurs ; la Junta d'Andalousie apporte la majorité des ressources nécessaires à la construction (matériaux, soutiens techniques, etc.) ; et les futurs habitants construisent les logements sans le soutien d'entreprises de constructions professionnelles. Ensuite, les logements sont répartis entre les auto-constructeurs en accession à la propriété (Morano, 2008). Un programme proche permet l'auto-réhabilitation, souvent grâce à l'entraide familiale, permettant de « *socialiser le concept de réhabilitation* », qui passe alors d'un service purement administratif à un programme « *au service des habitants* » et géré par ceux-ci (Llorente Sánchez, 2012)¹. Selon María Isabel Adán Lifante (cheffe du service de *Planification et Technologie du Secrétariat Général du Logement d'Andalousie*), ce principe a longtemps bien fonctionné :

« L'auto-construction était surtout mise en place en Andalousie comme un moyen de lutter contre le chômage. Les habitants travaillaient à la construction de leur maison et, en plus de ça, ils apprenaient un travail, pour trouver un emploi après. Mais quand est arrivé le boom immobilier et que tous les maçons travaillaient déjà dans ces constructions, personne ne voulait travailler pour leur maison et les derniers programmes d'auto-construction n'ont pas bien fonctionné. » María Isabel Adán Lifante (entretien), avril 2018.

¹ Proposé depuis 1985, il s'agit d'un programme très populaire par lequel la Junta s'engage à prendre en charge 50 % des frais de réhabilitation d'un logement, les habitants devant prendre en charge par eux-mêmes les 50 % restants et pouvant participer aux travaux de réhabilitation ou faire fonctionner l'entraide (familiale, amicale, etc.) pour faire baisser les coûts. Fin 1995, environ 41 000 logements avaient été réhabilités de cette manière (González Tamarit, 1996).

² Seuls les trois premiers plans andalous de logement abordent l'auto-construction (1992-2002), qui est retiré dès 2003.

L'auto-construction est donc vue comme une solution palliant les limites du marché. Lorsque les conditions étaient rassemblées, ce programme s'est révélé très utile. Il permet la construction de plus de 3 370 logements (216 promotions réparties dans 152 municipalités andalouses) de 1988 à 2002. Mais c'est surtout en termes qualitatifs que ce programme engendre le plus de satisfaction : la qualité architecturale des logements semble bonne (malgré l'inexpérience de départ des auto-construc-teurs) ; le niveau d'appropriation des logements est important car directement construits par les habitants ; l'apprentissage de la construction leur permet de se former à un emploi (dans la construction, l'électricité, la plomberie, etc.) ; et cela raffermir le lien social entre les auto-construc-teurs. Bien que ce programme ait été vidé de sa substance en 2003, certaines mairies le maintiennent, parfois avec leurs propres ressources, comme à Marinaleda, une commune très médiatisée pour sa gestion alternative, où le principe d'accession à la propriété via l'auto-construction est fermement soutenu par son maire communiste, au pouvoir depuis plus de 40 ans (Candón-Mena et Domínguez-Jaime, 2020).

- **Une législation de logement protégé andalouse soutenant l'accession à la propriété**

Aux débuts des années 2000, plusieurs nouvelles lois sur le logement protégé voient le jour, notamment la *loi de mesures pour le logement protégé et le sol* de 2005 entendant réguler la production de logements protégés et l'élargir à toutes les mairies andalouses. Avec cette loi, la Junta d'Andalousie propose une législation qui « *aborde pour la première fois dans la Communauté autonome, avec le statut de loi, le régime juridique du logement protégé dans le but de renforcer l'action publique pour garantir sa fonction sociale* »¹. Elle pose les bases des mécanismes de qualification des logements protégés andalous, les modes d'attribution des logements, les types de logements produits (location, vente, etc.), leur prix, etc. Mais le gouvernement régional du PSOE-A décide aussi de flexibiliser la déqualification des logements protégés, permettant leur réintroduction au marché libre parfois seulement 10 ans après leur qualification définitive².

Ainsi, avant l'éclatement de la bulle immobilière, l'Andalousie possède un parc public de logement protégé particulièrement important, notamment locatif, mais considère le logement protégé comme un moyen de dynamiser le secteur de la construction et de soutenir l'accession à la propriété en incitant à sa réintégration au marché libre par le biais de sa déqualification précoce, à l'image de ce que propose le PP à Madrid et à l'opposé des législations basques et catalanes. Cela permet de relativiser la « spécificité socialiste » de l'Andalousie sur le thème du logement. Avec cet important parc public, l'un des principaux objectifs de la région n'était donc pas, contrairement à la Catalogne, de construire de nombreux logements protégés pour loger les plus modestes, mais plutôt de maintenir et réhabiliter son parc de logement locatif existant.

*

Il est clair que les communautés autonomes n'appliquent pas de la même manière les recommandations de l'État et font des choix spécifiques sur le thème du logement. Ces diversités d'actions régionales peuvent s'expliquer de multiples manières, notamment par leurs contextes historiques, politiques, sociaux, économiques et territoriaux propres, mais aussi par les tensions existantes entre politiques publiques et marché privé, et entre les conceptions centralistes et régionalistes (Gomà, 2003). Pour développer des politiques de logement cohérentes, l'articulation et la coopération multinationaux est cruciale, ce qui reste un thème complexe en Espagne.

¹ Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo (BOE-A-2005-20662).

² El País, 26/07/2006, "Las VPO podrán venderse con condiciones en el mercado libre a partir de los 10 años".

3.3. La décentralisation et la question du logement : une difficile articulation entre les échelles de gestion

La complexité de l'articulation des compétences en termes d'urbanisme et de logement engendre de nombreux blocages administratifs et juridiques qui limitent les politiques de logement.

3.3.1. Des politiques de logement multiniveaux parfois contradictoires et suivant des objectifs variés

Les diversités d'action pour le logement des régions s'expliquent aussi par leurs relations variées avec le pouvoir étatique, qui recourent à la fois l'histoire plus ou moins conflictuelle entre les régions et l'État mais aussi les positionnements politiques des gouvernements aux différentes échelles administratives. De plus, la transversalité du thème du logement engendre de nombreux conflits de gestion, parfois entre services sectoriels d'une même administration. Plusieurs études relèvent la fréquente instrumentalisation des politiques de logement à des fins économiques :

« L'intervention de l'État sur le logement a des objectifs qui vont au-delà de la fourniture de logements et d'aides aux ménages n'ayant pas accès au marché libre du logement, comme la lutte contre le chômage structurel dans le pays ou le développement d'un certain nombre d'industries. Mais c'est aussi une politique multiniveaux, menée par différents services ministériels et niveaux administratifs pouvant agir de manière opposée et avec des objectifs divers » (Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 17).

La fiscalité des logements, thème central dans les politiques publiques espagnoles, constitue un exemple de cette difficile articulation entre échelles administratives. Ce thème concerne les trois niveaux d'administration (État, régions, mairies) : le gouvernement espagnol contrôle l'impôt sur le revenu (IRPF) et les exonérations fiscales de cet impôt en ce qui concerne les transactions de logement (achat de logement pour usage permanent, mise en location, etc.) ou encore la TVA (IVA) du secteur de la construction ; les régions contrôlent les impôts de transmissions patrimoniales ; et les mairies se chargent des tarifs des licences, de l'impôt sur la plus-value et sur les biens immobiliers (IBI), qui constitue une source importante de financement local. Mais les objectifs et les décisions politiques ne sont pas toujours en accord avec les échelles de gestion et on relève souvent des conflits et des actions contradictoires entre niveaux d'administrations concernant l'utilisation des leviers fiscaux¹.

3.3.2. La décentralisation des compétences en matière de logement : entre mainmise de l'État et possibilités d'actions régionales

Selon Ricard Gomà, malgré le transfert de compétence de la promotion publique et du foncier qui favorise les régions, tout ce qui touche à la politique de logements *stricto sensu* reste entre les mains de l'État, suivant une conception centraliste. C'est le cas autant pour la politique de réhabilitation, considérée comme une pièce centrale de la réglementation bancaire (crédit) – et donc contrôlé par l'État car touchant au secteur de l'économie – que pour celle de la location, considérée par l'État comme relevant du droit à la propriété privée, un secteur ardemment défendu par celui-ci. Cette vision centraliste est rappelée par le Tribunal constitutionnel (TC) à plusieurs reprises². De ce fait, la capacité de développement par les régions de leur propre politique d'accès au logement

¹ En effet, selon Jesús Leal et Almudena Martínez del Olmo, « il peut se produire en même temps une augmentation [fiscale] d'un des niveaux avec un objectif donné et une diminution de la charge fiscale à un autre niveau pour des motifs différents » (2017, p. 29).

² En 1988 par exemple, suite à un conflit entre l'État central et la Catalogne, le TC rend une décision consolidant la centralisation de l'État dans le domaine du logement. Il affirme que c'est à l'État de contrôler de manière exclusive le régime réglementaire du logement, car c'est un thème central des secteurs économiques et financiers de l'État (ibid.).

est fortement réduite¹. Certaines explorent parfois des voies d'articulation avec des villes, mais la mainmise de l'État sur tous les leviers centraux des politiques de logement ne permet pas la mise en place d'articulations vertueuses entre l'État et les régions dont les contextes politiques, économiques, sociaux et territoriaux sont très divers². De plus, selon Ricard Gomà, jusqu'au début des années 2000, les régions n'ont pas eu de conviction ferme pour faire face aux politiques centralistes et uniformisantes en termes de logement impulsées par l'État (ibid., p. 161).

Cette grande difficulté d'articulation génère des tensions entre niveaux d'administration, notamment en ce qui concerne la réglementation du logement protégé. Ces tensions ne sont généralement pas résolues par la négociation mais aboutissent souvent au tribunal – comme en témoigne le conflit entre l'État et la Catalogne en 1988 qui s'est soldé par une décision centraliste du TC – ce qui témoigne d'une *importante judiciarisation des politiques de logements espagnoles* et du rôle crucial du TC qui tranche les litiges.

Mais, toujours d'après Ricard Gomà, les régions pourraient être plus actives, car elles conservent une forte capacité de mouvement sur la constitution de programmes de promotion publiques et sur l'impulsion de politiques d'urbanisme et foncières (en collaboration avec les mairies)³. Or, au moins jusqu'aux années 2000, presque aucune région n'impulse une réelle promotion publique active comme instrument central de politique de logement, laissant la construction de logement protégé au secteur privé. Bien qu'elles en aient les compétences, les régions se sont alors retrouvées sans réel outil d'action sur ce thème (Gomà, 2003).

Ainsi, les politiques de logements sont à la fois le point faible de l'État-providence espagnol mais aussi de la dimension autonome (régionale) de cet État-providence, le logement n'étant vu que comme une conception économique et non pas sociale par ce dernier (Gomà, 2003).

*

En Espagne, le logement est considéré comme un moteur de croissance et rarement comme un droit fondamental qui justifierait des actions publiques dépassant le simple soutien au marché. Les administrations publiques développent surtout des programmes de logement sélectifs et marginaux, loin de défendre le caractère universel du logement. Ainsi, les politiques ne sont pensées que comme une manière de *réguler l'offre* et ne suivent pas un objectif de « *démarchandisation* » du logement. Jusqu'à l'éclatement de la bulle immobilière en 2008, le modèle de logement espagnol consistait à développer l'expansion urbaine (contrairement aux discours seulement rhétoriques de certains acteurs politiques du moment). Enfin, concernant le marché locatif, c'est la rentabilité des propriétaires qui était surtout soutenue par l'État plutôt que la défense des droits des locataires, ce qui mène à occulter la dimension urbaine de l'exclusion.

Conclusion

L'État espagnol est marqué par une organisation politico-territoriale complexe, fortement décentralisée sans pour autant atteindre un modèle fédéral et mettant en scène un État avec des autonomies régionales asymétriques. Cette architecture administrative atypique en Europe

¹ Excepté l'Euskadi, son gouvernement ayant depuis 1981 le pouvoir de « *formuler sa propre politique d'accès protégé au logement, incluant la possibilité de signer des accords de financement avec des entités publiques ou privées de crédit* » (ibid., p. 156).

² Selon Gomà, les régions délaissent aussi les tentatives d'articulation avec des initiatives citoyennes qui pourraient permettre de co-construire des politiques de logement socio-territoriales (Gomà, 2003).

³ Selon la décision du TC de 1988, les régions peuvent impulser des réglementations et instruments complémentaires à ceux de l'État central, peuvent signer des programmes de crédit complémentaires, et conservent la gestion administrative des transferts et des décisions d'assignation de subventions aux demandeurs d'aides (Gomà, 2003).

s'explique par un long processus de décentralisations/recentralisations au cours de l'histoire de l'Espagne, qui mène au début des années 1980 à la constitution des communautés autonomes. Le rôle des élites régionales mais aussi des mouvements ouvriers et populaires est central pour comprendre l'actuelle structure de l'État où les différentes « *nationalités historiques* » d'Espagne possèdent parfois un niveau d'autonomie supérieur à celui d'autres régions. La prise en compte de la profondeur historique de la constitution de l'actuel l'État espagnol permet d'appréhender avec un recul critique les contestations de certaines régions soutenant une autonomie plus importante (régionalisme, fédéralisme ou encore indépendantisme). De même, la prise en compte des luttes ouvrières des XIX^e et XX^e siècles permet de remettre en perspective les actuelles contestations sociales pour le logement, notamment dans une perspective territoriale. En effet, chaque communauté autonome présente une histoire des luttes pour le logement différente qui s'inscrit dans la longue trajectoire de constitution des autonomies des régions et qui contribue à la progressive construction d'un référentiel territorial spécifique à chacune d'entre elles.

Cet *État espagnol des autonomies régionales asymétriques*, possède de nombreuses spécificités qui complexifient la gestion des politiques publiques, dont l'exemple du logement est particulièrement représentatif. Ainsi, la politique espagnole de logement est définie par une architecture **multiniveaux** et **multisectorielle** basée sur une prédominance de l'État central dans le contrôle des politiques clés : la **réglementation des politiques de logement** et de l'accès à celui-ci, la **réglementation du marché locatif** et la **défense du droit à la propriété privée**. Ainsi, l'État contrôle tous les aspects du logement touchant de près ou de loin aux aspects économiques (dont les leviers fiscaux et le financement des politiques) et à la défense de la propriété privée (centrale dans la culture espagnole impulsée par le franquisme).

De manière générale, le modèle immobilier espagnol, promu par l'État franquiste et conforté par les gouvernements successifs de la période démocratique, partage un certain nombre de caractéristiques avec plusieurs pays d'Europe du Sud : la prédominance de la propriété privée sur la location, l'existence d'un important parc de résidences secondaires (souvent tournées vers le tourisme), une grande quantité de logements vacants et un important déficit de logement social et abordable (Allen et al., 2004 ; Castles et Ferrera, 1996 ; Hoekstra, 2010 ; Leal, 2001 ; Leal et Martínez del Olmo, 2017). En Espagne, le secteur de l'immobilier et de la construction est vu, depuis le franquisme, comme un vecteur de croissance économique. Une grande partie des efforts de l'État se déploie donc en direction d'une **stimulation du secteur immobilier**, surtout à travers la construction de logements neufs destinés à l'accession à la propriété privée et favorisant surtout les classes moyennes et supérieures ainsi que les promoteurs privés. Les populations modestes n'ont alors d'autres possibilités que de contracter des crédits hypothécaires colossaux (parfois à rembourser sur quarante ou cinquante ans) pour acheter un logement. Rapidement, l'État se désengage de la question du logement abordable en laissant la production de logement protégé aux mairies, notamment à travers des transferts fonciers réalisés au profit des communes pour qu'elles construisent des logements protégés. Mais, par manque de ressources, ces dernières utilisent ces terrains à d'autres fins, contribuant à la privatisation du foncier et du patrimoine public.

Bien que l'État concentre la plupart des leviers clés des politiques de logement, les régions en possèdent tout de même un certain nombre qui peuvent leur permettre de diriger les politiques de logement dans certaines directions. Elles conservent notamment la constitution de **programmes de promotion publique** ainsi que l'impulsion de **politiques d'urbanisme et foncières**. Ainsi, dans les limites de leurs compétences, les régions agissent de manière diversifiée pour conforter ou (plus rarement) contrebalancer les directions choisies par l'État.

De manière synthétique, avant la crise de 2008, on relève deux grandes trajectoires qui témoignent des diversités des politiques régionales de logement parmi nos quatre régions d'étude. La première concerne l'Euskadi et la Catalogne qui – de manière pionnière pour le premier – impulsent une politique de logement élaborée, soutenant activement la notion de droit au logement et réalisée de manière concertée avec une large part des acteurs du logement, notamment associatifs. Le point fort de ces politiques basque et catalane est la **réduction des possibilités de déqualification des logements protégés**, allongeant ainsi la période pendant laquelle ceux-ci restent réellement abordables. La seconde trajectoire suit un mouvement inverse et concerne la Communauté de Madrid et l'Andalousie durant la même période (début des années 2000). Suivant la direction lancée depuis de nombreuses années par l'État, les politiques de logement madrilènes et andalouses utilisent la production de logements protégés pour dynamiser le secteur de la construction et soutenir l'accession à la propriété privée, notamment pour les jeunes. Pour cela, contrairement aux cas basque et catalan, on y observe une volonté de **déqualification précoce du logement protégé**, bien que Madrid et l'Andalousie soient dirigées par deux partis rivaux (respectivement, le PP et le PSOE).

Ainsi, la nature des politiques régionales n'est pas strictement déterminée par les partis politiques aux commandes. De même, la proximité des trajectoires sur certains points ne doit pas pour autant cacher la grande diversité des politiques de logement entre les régions. Elle provient d'une série de **facteurs régionaux** – comme les contextes historiques, politiques, sociaux, économiques et territoriaux propres à chaque région, les relations entre celles-ci et l'État central, les tensions entre politiques publiques et marché privé, ou les conceptions centralistes ou régionalistes tiraillant ces régions – et des **facteurs locaux** pouvant influencer sur les choix politiques régionaux – comme l'activité et les stratégies des mouvements sociaux pour le droit au logement ou bien des acteurs d'administrations ouverts à certaines innovations sociales (comme pour le cas de l'auto-construction en Andalousie). De plus, la forte inertie des politiques de logement amène parfois les régions à gérer les décisions prises par les gouvernements précédents, comme en Andalousie avec la présence d'un parc locatif public conséquent mais dégradé qu'il est nécessaire de gérer (par la réhabilitation, coûteuse, ou par la vente au secteur privé)¹.

L'articulation administrative et la coopération multiniveaux entre l'État et les régions est également une faiblesse des politiques de logement espagnoles. Dans certaines régions comme en Euskadi et en Catalogne (notamment avec la loi du droit au logement de 2007), il existe une bonne articulation entre administrations régionales et municipales. Mais la forte conflictualité politique et juridique entre l'État et plusieurs régions rend difficile ce type de « bonne entente » nécessaire au développement d'une correcte coopération multiniveaux.

Enfin, quel qu'en soit le contenu, beaucoup de réglementations (étatiques ou régionales) restent avant tout des effets d'annonce et ne sont pas concrétisées dans la pratique. Il existe un gouffre entre les prévisions et les actions réellement réalisées, qui provient souvent d'un manque de financement étatique (les régions devant souvent débloquer des financements propres pour mettre en place leurs politiques de promotion, lorsqu'elles existent).

En 2008, l'éclatement de la bulle immobilière – dont l'existence fut longtemps niée par beaucoup de responsables politiques espagnols – met à mal les efforts réalisés par certaines administrations. Dans le sillage de la crise économique, une colossale crise du logement s'installe

¹ Ainsi, ces diversités régionales rendent difficile tout effort de généralisation ou de comparaison stricte. Mais une analyse croisée des trajectoires et héritages propres de ces régions en termes de politiques de logement peut éclairer les choix de ces dernières et permettre de mieux comprendre la spécificité des politiques.

et va engendrer de fortes mobilisations sociales pour le droit au logement poussant la plupart des acteurs du logement à réagir.

Chapitre 2

De la crise du logement aux « mairies du changement » : les villes, un nouvel espoir ?

« *Ce n'est pas une crise, c'est une escroquerie* »
Slogan des Indigné·es (15M)

Introduction

Ce que l'on appelle par simplicité « la crise espagnole de 2008 » est en fait composé de plusieurs crises imbriquées les unes dans les autres : crise économique et budgétaire, crise de la représentation politique, crise territoriale et crise sociale. Elles s'accompagnent d'un processus de recentralisation d'une série de leviers (notamment économiques et financiers) entre les mains de l'État. Cela a engendré une montée de la contestation sociale aux échelles locales et régionales qui a profondément ébranlé le système politique, institutionnel et territorial espagnol. Cette crise a bloqué le processus de décentralisation en cours depuis la fin du franquisme en mettant sur le devant de la scène de nouveaux acteurs restés jusqu'à présent dans l'ombre des régions : les villes.

Les mesures de gestion de crise de l'État espagnol (recentralisation, politiques d'austérité, etc.) ont soulevé une forte opposition, qui s'est notamment cristallisée dans les mobilisations des indignés (ou Mouvement 15M¹) en 2011. Dans la durée, les mouvements sociaux ont conduit à un renouvellement du paysage politique espagnol. À l'échelle nationale, le parti *Podemos* a émergé et à l'échelle locale des activistes anti-austérité ont structuré leur action pour proposer de nouvelles stratégies politiques, s'auto-qualifiant de *nouveau municipalisme* et de *mairies du changement*. Bien que ces dernières ne soient qu'une manifestation du changement politique post-crise parmi d'autres, elles sont cruciales pour saisir les récentes reconfigurations d'acteurs du logement et impulsent un espoir de changement politique qui dépasse largement les frontières de l'État espagnol.

Cette montée en puissance des villes espagnoles se relie aisément à des processus plus globaux de *rééchelonnages des échelles (rescaling)* présentés notamment par Neil Brenner (2004) et d'autres travaux des *critical urban studies*, de géographie économique ou d'études urbaines décrivant l'avènement des métropoles (Le Galès, 2003). Mais les particularités du cas espagnol, liées entre autres à sa position de pays « semi-périphérique » (Wallerstein, 2009), à sa forte décentralisation mais aussi à l'ampleur et à la spécificité de ses mouvements sociaux, en font tout de même un cas particulièrement intéressant. Comment expliquer ce passage de l'*Espagne des autonomies* (où les régions jouaient un rôle déterminant) à l'*Espagne des villes*, où ces dernières cristallisent les espoirs de changement ? Comment ces multiples crises emboîtées ont-elles profondément reconfiguré le paysage politique espagnol ?

Premièrement, nous présenterons ces différentes crises emboîtées (crise économique, territoriale et politique), ainsi que leurs conséquences sociales, qui se matérialisent notamment par une crise du logement. Deuxièmement, nous aborderons le renouveau de la contestation sociale et politique en Espagne, qui engendre une reconfiguration des mobilisations et l'éclosion de nouvelles stratégies de luttes. Enfin, nous verrons que ces différentes formes de luttes se cristallisent dans le

¹ Mouvement social ayant émergé le 15 mai 2011. Souvent abrégé en « 15M ». Nous y reviendrons par la suite.

cadre des élections municipales de 2015 autour de la constitution de différentes *candidatures municipalistes* qui puisent dans les nouvelles formes de contestation et dans le contexte de crise.

1. L'enchâssement des crises espagnoles des années 2000 : de la crise économique à la crise du logement

Dès 2008, on assiste en Espagne à un véritable engrenage de crises : financière, économique, de l'emploi, budgétaire, politique, territoriale, de logement, etc. Dans un souci de clarté, nous présenterons particulièrement celles qui éclairent notre réflexion : la crise économique, la crise territoriale et la crise du logement. Ces trois principales crises en engendrent une quatrième, celle de la représentation politique, cruciale pour comprendre le renouveau de la contestation politique et notamment de la stratégie municipaliste.

1.1. La crise économique : l'éclatement du modèle immobilier-touristique espagnol

La crise espagnole de 2008 prend tout d'abord la forme d'une crise financière provenant de la crise des *subprimes* de 2007. Mais les faiblesses structurelles du modèle économique espagnol, entièrement basé sur le secteur immobilier « *confèrent au krach de 2008 un pouvoir véritablement dévastateur* » (Baron et Loyer, 2015, p. 33).

1.1.1. De la bulle immobilière à la crise économique espagnole

La crise espagnole est la démonstration même des limites du modèle économique espagnol. Bien qu'il existe selon certaines études des facteurs sociologiques importants¹, ce sont avant tout les décisions politiques impulsées par le franquisme et confortées durant la démocratie par les gouvernements espagnols successifs (de droite comme de gauche) qui expliquent cette crise : un modèle économique et d'emploi entièrement tourné vers la construction de logements neufs en accession à la propriété privée ou pour le tourisme. La bulle immobilière, que les acteurs publics espagnols ont longtemps feint de ne pas voir, a engendré une spirale spéculative. Les prix des logements ont enflé jusqu'à des proportions jamais atteintes, tout comme la construction de nouveaux logements (Leal, 2011 ; Leal et Martínez del Olmo, 2017 ; Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018). Cette augmentation des prix et de la construction durant les années de la bulle immobilière est particulièrement visible sur les graphiques des planches statistiques, autant à l'échelle de l'Espagne (Annexe 6) que des différentes régions de notre étude (Annexe 7).

Mais la situation change radicalement dès 2008. À la suite de la crise des *subprimes*², les entités boursières manifestent une forte défiance à l'égard des actifs largement surévalués des banques espagnoles qui, comme nous l'avons vu précédemment, avaient octroyé de nombreux prêts immobiliers afin de conforter le secteur de la construction. Cette défiance génère une augmentation des taux d'intérêt puis la chute de nombreux promoteurs immobiliers espagnols comme Martinsa Fadesa dès juillet 2008, avant même la fameuse faillite de la banque Lehman Brothers (en septembre 2008) (Baron et Boyer, 2015, p. 34). La chute de l'indice boursier madrilène engendre un effondrement du cours des promoteurs immobiliers ainsi qu'une augmentation du nombre de

¹ Notamment l'utilisation de l'immigration comme main-d'œuvre bon marché dans le secteur de la construction, qui engendre des besoins en logement plus importants, l'entrée massive des femmes sur le marché de l'emploi qui permet des conditions de solvabilité plus importante leur permettant plus facilement d'accéder à la propriété, ce qui conforte le mouvement d'augmentation du nombre de logements construits (Baron et Loyer, 2015, p. 34). Néanmoins, il est important de garder en tête que ces « facteurs sociologiques » sont directement induits par les politiques mises en place par les gouvernements espagnols dans l'objectif de soutenir l'accession à la propriété et conforter le secteur immobilier.

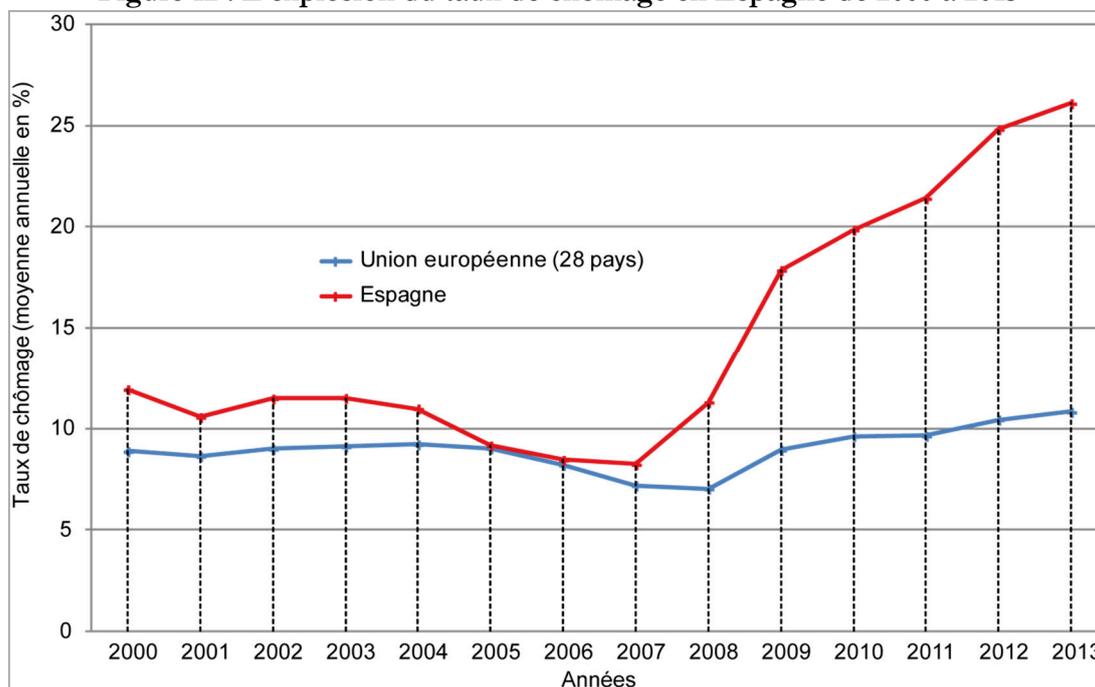
² Pour plus de détails sur la crise des *subprimes* voir notamment Jorion, 2008.

défauts de paiement des emprunteurs qui se retrouvent étranglés par l'augmentation des taux d'intérêt. Après des décennies d'expansion à base de subventions publiques, d'activité frénétique du secteur de la construction et d'achats-ventes de logements en propriété privée par le biais de crédits hypothécaires octroyés par les banques sans vérification de solvabilité, la bulle immobilière espagnole éclate. Et avec elle, l'intégralité du secteur immobilier sombre.

Très vite, cette onde de choc atteint l'intégralité de la chaîne d'approvisionnement (*supply chain*) du secteur immobilier : les carrières d'argiles à l'origine des fameux *ladrillos* (briques)¹, les cimenteries, les sociétés de construction, les sociétés immobilières, etc. Toutes subissent la vague de plein fouet, menant à des dépôts de bilan en chaîne ainsi qu'à une augmentation des licenciements dans ce secteur déterminant de l'économie espagnole. Cette chute de l'activité de la construction est bien visible sur les graphiques des planches statistiques (Annexe 6 et Annexe 7).

Ce sont avant tout les populations immigrées (majoritaires parmi les employés du secteur de la construction) qui subissent la première vague de licenciements. Mais la débâcle de l'économie touche ensuite les industries de biens de consommation fortement basées sur l'obtention de crédits bancaires, comme le secteur de l'automobile, qui sombre à son tour (Baron et Loyer, 2015, p. 35). Rapidement le chômage augmente dans les activités de services, concernant principalement les femmes (ibid.). Tous les secteurs sont touchés par le chômage, qui passe de 9,0 % en janvier 2008 à 21,3 % en juin 2011, puis à 26,7 % en octobre 2013², dépassant ainsi largement la moyenne européenne, comme en témoigne la Figure 12. L'économie espagnole tout entière entre en récession.

Figure 12 : L'explosion du taux de chômage en Espagne de 2000 à 2013



Auteur : DMB, 2015. Source : Eurostat.

¹ Quentin Ravelli témoigne bien de cette crise du « ladrillo » dans son ouvrage, *Les briques rouges* (Ravelli, 2017).

² Source : Eurostat.

1.1.2. La réaction de l'État espagnol : relance, austérité, sauvetage des banques et endettement public

Fin 2008, fidèle à sa posture keynésienne, le gouvernement de José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) lance d'abord un plan de relance. Il injecte une cinquantaine de milliards d'euros d'argent public dans le système financier espagnol afin de le redresser et de sauver l'emploi, tente de relancer la consommation avec des aides fiscales et sociales et impulse des chantiers locaux pour soutenir l'emploi du secteur de la construction et notamment de l'immobilier à travers le « plan E » (pour « Emploi ») (Baron et Loyer, 2015, p. 36). Mais les équilibres budgétaires de l'État sortent fortement fragilisés à la suite de ce plan de relance et l'État est contraint de s'endetter sur les marchés financiers mondiaux pour financer ce déficit. Courant 2009, cet endettement de l'État, des banques, des particuliers et des entreprises engendre une « *perte de confiance* » des marchés globaux envers l'Espagne, dévaluant fortement sa dette souveraine, ce qui se poursuit jusqu'en 2012 (Baron et Loyer, 2015, p. 36-37 ; Fernández García et Petithomme, 2016, p. 14).

Début 2010, l'État s'empresse donc d'impulser une politique d'austérité, dictée par la Troïka¹. Le PSOE alors au pouvoir qui, selon plusieurs chercheurs, avait déjà consommé son tournant « social-libéral »², oublie ses promesses de campagne et réalise des coupes drastiques dans le budget public (réduction des salaires des fonctionnaires, gel des pensions, suppression de certaines aides sociales, hausse de la TVA, augmentation de l'âge de la retraite, etc.). Ces mesures d'austérité s'étendent encore en août 2011 lorsque le gouvernement du PSOE, soutenu par le PP, impulse une réforme de la Constitution pour limiter le déficit public³ (ibid., p. 19 et 21).

Le changement législatif de fin 2011 voyant s'installer un gouvernement central du PP dirigé par Mariano Rajoy accentue encore la politique d'austérité. Poussé par la Troïka, le gouvernement impulse un large plan de fusion et de restructuration des caisses d'épargne espagnoles. Les « *créances pourries* » (provenant surtout du secteur de l'immobilier) sont redirigées vers la SAREB⁴, qui devient le principal propriétaire de logements non vendus d'Espagne (Baron et Loyer, 2015, p. 38). Afin « *d'éviter la faillite de nombreux établissements et la panique des épargnants* », l'État lance une vaste opération de nationalisation et autres sauvetages d'établissements privés – notamment de Bankia alors au bord de la banqueroute⁵ – qui coûte près de 80 milliards d'euros publics (ibid.). Ainsi, sans demander de contrepartie et sans responsabiliser les banques sur leur rôle dans la crise, l'État transforme la dette bancaire en dette publique (Fernández García et Petithomme, 2016, p. 21).

¹ La Troïka correspond à l'alliance de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et du FMI.

² Plusieurs auteurs attestent de la conversion du PSOE en un parti social-libéral rallié à la *doxa* néolibérale. Par exemple, dès 2007 le politiste Carlos Taibo parle « *d'illusion d'optique* » pour qualifier le PSOE de Zapatero, s'étant selon lui éloigné de la gauche pour adopter l'orthodoxie économique libérale (Fernández García et Petithomme, 2016, p. 19).

³ Par cette réforme, le PSOE intègre le concept de *stabilité budgétaire* à la constitution afin de limiter le déficit public, établissant « *la priorité absolue du remboursement de la dette et le paiement des intérêts face à toutes les autres dépenses des administrations publiques* » (Baron et Loyer, 2015, p. 27). Selon Fernández García et Petithomme, cela témoigne de « *la priorité donnée au remboursement de la dette et à la réduction des dépenses publiques* » par le gouvernement du PSOE (2016, p. 21).

⁴ La SAREB (Société de gestion des actifs procédant de la restructuration bancaire) – aussi appelée « *banco malo* », *bad bank* – est une structure de défaillance de quatre banques espagnoles nationalisées qui récupère une grande part des actifs toxiques immobiliers les plus affectés par la crise de 2008. Nous y reviendrons précisément dans le chapitre 3.

⁵ Bankia est un conglomérat bancaire espagnol constitué fin 2010 à la suite de la crise économique. Elle provient de la fusion de plusieurs caisses d'épargne et s'inscrit dans le cadre d'un large processus de restructuration du système des caisses d'épargne impulsé par la Banque d'Espagne. En mai 2012, avec l'aggravation de la crise financière et suite à la mauvaise gestion de Bankia, le gouvernement de Rajoy entreprend son « sauvetage » et décide de la nationaliser.

Mais sous couvert d'assainissement des comptes publics, cette politique d'austérité lancée par le gouvernement espagnol s'accompagne aussi de nombreuses restrictions à l'encontre des gouvernements régionaux, ce qui ouvre de nouveaux conflits entre l'État et plusieurs régions.

1.2. La crise territoriale et politique : austérité, recentralisation et corruption de l'État

La crise économique de 2008 s'accompagne d'une crise politique et territoriale questionnant le modèle institutionnel de l'État espagnol. La gestion de la crise a vu s'installer une politique d'austérité dans l'objectif d'assainir les comptes des administrations publiques. Comme l'explique le géographe Oriol Nel·lo, à l'instar de nombreux autres États d'Europe, l'État espagnol – notamment le PP au pouvoir dès fin 2011 – a utilisé le prétexte de la crise pour impulser un large processus de recentralisation. Officiellement, celui-ci suivait un objectif économique, les administrations régionales et locales étant fortement endettées (Nel·lo, 2015, p. 49). Mais cette recentralisation a été très mal reçue par la plupart des acteurs politiques régionaux et locaux, ouvrant une crise politique et territoriale entre les différents niveaux d'administration publique.

1.2.1. Politique d'austérité et recentralisation des compétences entre les mains de l'État

Durant la crise, des analystes libéraux et conservateurs désignent l'échelon régional comme principal responsable du déficit public, certains allant jusqu'à attribuer aux communautés autonomes toutes les responsabilités de la crise et appelant à la mise en place de « *mesures d'austérité drastiques aux communautés autonomes* »¹. En effet, les administrations régionales et locales sont fortement endettées en 2009-2010, beaucoup ayant activement participé à la « folie des grandeurs » durant le boom immobilier (Fernández García et Petithomme, 2016, p. 12 et 14).

- **Des communautés autonomes lourdement endettées : les politiques d'austérité et de recentralisation sous le mandat de Zapatero (PSOE)**

La plupart des régions sont concernées par le surendettement : autant celles gouvernées par le PP (communautés de Madrid, Valence, Murcie, Castille-la-Manche, Baléares) que celles du PSOE (Andalousie notamment), en passant par celles dirigées par des partis régionalistes, souverainistes ou nationalistes régionaux (Catalogne et Canaries) (ibid., p. 14). Ainsi, après avoir « sauvé les banques », l'État s'endette encore afin d'éviter la faillite des communautés autonomes. Mais ce secours ne se fait pas sans rétribution. En échange, l'État pousse les administrations régionales à suivre des mesures d'austérité drastiques, à impulser des licenciements, des réductions de salaires chez les fonctionnaires, etc. (Baron et Loyer, 2015 ; Fernández García et Petithomme, 2016).

Mais ces politiques d'austérité participent plus largement d'un mouvement de recentralisation initié dès le début de la crise par le gouvernement du PSOE, dont l'objectif général est soutenu et défendu depuis de nombreuses années par le PP². Ces politiques d'austérité et de blocage de l'autonomie des communautés autonomes au nom de la gestion de crise, coïncident chronologiquement avec le blocage du nouveau statut d'autonomie de la Catalogne par le PP et le Tribunal constitutionnel (TC), mettant le feu aux poudres dans un contexte déjà tendu. Bien que le PP ait lancé les procédures contre le statut d'autonomie catalan dès 2006 (Encadré 9), c'est en juin 2010, toujours sous le gouvernement de Zapatero (PSOE) que le verdict du TC est donné, accentuant la recentralisation et alimentant davantage la crise politique et territoriale.

¹ El Economista, 09/06/2010, « *A fondo: El derroche de las Comunidades Autónomas agrava la crisis* ».

² Nous l'avons vu, le PP est un grand partisan de la recentralisation des compétences entre les mains de l'État, car il considère qu'une trop forte autonomie régionale met en danger l'unité de l'Espagne.

Encadré 9 : Le blocage du nouveau statut d'autonomie catalan par le PP : la rénovation manquée de l'organisation territoriale espagnole et l'essor de l'indépendantisme catalan

Aux débuts des années 2000, le mouvement de révision de plusieurs statuts d'autonomie déclenche un large conflit politique, qui s'aggrave ensuite par la crise de 2008 (Baron et Loyer, 2015, p. 25). Il est alors largement admis que le statut d'autonomie de la Catalogne doit être révisé afin de l'actualiser à la situation politique, économique et sociale du moment. Cette affirmation fait largement consensus durant la législature catalane de 1999-2003 et obtient aussi le soutien du gouvernement espagnol de Zapatero (PSOE) (Baron et Loyer, 2015, p. 25 ; Nel·lo, 2013, p. 43 ; Pujol Berché, 2016, p. 142). Comme l'explique le géographe Oriol Nel·lo (2013), même si un débat existe entre l'État et la Catalogne en ce qui concerne les méthodes de transferts économiques entre les régions « riches » et « pauvres », mettant parfois en difficulté les politiques redistributives internes de certaines communautés autonomes (comme la Catalogne), la principale raison de cette volonté de rénovation du statut d'autonomie n'est pas d'ordre économique. En effet, passé le cycle politique impulsé par les gouvernements de Felipe Gonzalez (PSOE) à l'échelle espagnole et de Jordi Pujol en Catalogne, « *il semblait possible d'avancer vers une nouvelle articulation de l'État, rompant avec les obstacles de l'identification entre État et nation qui avaient tant pesé dans les accords constitutionnels* » (ibid., p. 44). Ainsi, selon Oriol Nel·lo l'actualisation du statut d'autonomie catalan entendait proposer « *une nouvelle formule de "coexistence" [convivencia] qui non seulement freinerait les pressions recentralisatrices omniprésentes, permettrait de mettre fin au marchandage permanent et sordide en matière de compétences, contiendrait l'inexorable régression de l'usage de la langue [catalane], mais qui offrirait aussi une autre vision de l'État, moins chargée d'idéologie et plus plurielle* » (ibid., p. 44). Cela permettait d'ouvrir plus largement la voie à « *une formule qui permettrait de parvenir à un nouveau pacte entre les sujets collectifs, sans subordinations ni hiérarchies, afin que les différentes réalités ibériques puissent coexister sur la base de formules diverses et rationnelles, loin de toute imposition uniforme et du grief comparatif permanent* » (ibid.). Malgré cet objectif largement admis par les forces siégeant au Parlement catalan et soutenu par le gouvernement espagnol du PSOE, la rédaction et la validation dudit statut d'autonomie sont difficiles, lestées par de nombreux conflits dont la responsabilité est partagée par toutes les forces politiques en présence, catalanes et espagnoles (Nel·lo, 2013). Finalement, malgré l'approbation du nouveau statut par les Parlements catalan et espagnol puis par les citoyens catalans par référendum en mai 2006¹, de nombreuses forces conservatrices espagnoles – dont le PP en première ligne – contestent alors ce nouveau statut. Bien que le nouveau statut soit démocratiquement adopté à toutes les échelles, dès sa validation le PP impulse une pétition dans toute l'Espagne contre celui-ci et dépose un recours d'inconstitutionnalité devant le TC espagnol (Baron et Loyer, 2015, p. 25 ; Nel·lo, 2013). Un nombre important d'articles y est contesté, dont certains identiques à ceux figurant dans d'autres statuts autonomiques modifiés durant la même période qui, eux, n'ont fait l'objet d'aucune contestation (Nel·lo, 2013). Le TC rend son verdict en juin 2010 (près de quatre ans après le recours du PP), supprimant un certain nombre d'articles forts du nouveau statut catalan. Ce verdict déclare notamment l'inefficacité juridique de la référence à la « nation catalane » et interdit l'élargissement de l'autonomie administrative, juridique, politique et financière de la Catalogne que défendait le nouveau statut (Baron et Loyer, 2015, p. 26). Plus largement, ce blocage du TC, qui voit le jour en pleine crise économique, ouvre la porte à « *de réels reculs, y compris par rapport à la situation avant le début de la réforme, dans des domaines aussi sensibles que l'éducation et la langue, par exemple.* » (Nel·lo, 2013, p. 44-45). Cette invalidation d'une partie du statut catalan conforte la dynamique de recentralisation de l'État et est très mal vécue par une grande part de la population catalane, ce qui mène à une large mobilisation posant les bases de l'actuel mouvement indépendantiste. Alors que les rapports entre la Catalogne et l'État n'étaient pas des plus paisibles, cette situation tend fortement les relations, même auprès du Parti des socialistes de Catalogne-PSC, pourtant non partisan de l'indépendance.

¹ Avec 73,90 % de « oui » lors de ce référendum (et 20,76 % de « non »), le nouveau statut d'autonomie est donc validé (Baron et Loyer, 2015, p. 25). Il est vrai que la participation à ce référendum est faible (48,85 %) mais cela ne signifie pas pour autant que les Catalans et Catalanes se désintéressent du sujet. En effet, selon Oriol Nel·lo, cette faible participation provient avant tout de l'importante campagne de délégitimation du statut d'autonomie impulsée par ses réfractaires appelant à l'abstention. De plus, aucun taux minimum de participation n'est nécessaire pour valider ou invalider un tel référendum en Espagne (à titre d'exemple, rappelons que la Constitution espagnole a été validée avec une participation de seulement 44,7 % au Pays basque lors du référendum de 1978 (cf. chapitre 1, 2.1.1). Ainsi, la validation de ce nouveau statut catalan par les Parlements catalan et espagnol ainsi que par les Catalans et Catalanes par référendum témoigne de sa légitimité démocratique, dans le cadre du système politique espagnol (Nel·lo, 2013).

La situation économique a beaucoup joué dans la volonté de recentralisation des compétences par l'État. En effet, en plus de ce blocage d'autonomie catalane initié dès 2006 par le PP, en 2010 et 2011 le gouvernement espagnol du PSOE initie une succession de recentralisations des compétences, afin de s'aligner sur les règles budgétaires européennes, notamment sur le thème économique et financier. Puis avec la réforme de la Constitution en août 2011, le PSOE réduit le budget des régions en leur interdisant des subventions ou des crédits voire en imposant des sanctions en cas d'inaccomplissement de l'objectif de « *stabilité budgétaire* » (Baron et Loyer, 2015, p. 27). Progressivement, avec le prétexte du soutien de la stabilité financière des régions, l'État assume un rôle croissant dans leurs politiques, une surveillance qui est largement perçue comme une forme de « *d'intrusion contraire à l'esprit de décentralisation des premières années de la Transition espagnole* » (ibid.).

- **Le gouvernement du PP de 2012 resserre la vis : austérité, recentralisations autoritaires et exacerbation des tensions centre-périphéries**

Début 2012, le nouveau gouvernement du PP resserre encore la vis de l'austérité et de la recentralisation des compétences. Sa majorité absolue lui permet de faire fi des volontés des partis régionalistes et nationalistes périphériques¹, lui laissant la voie libre pour appliquer ses politiques recentralisatrices, réactivant les tensions centre-périphéries du modèle territorial espagnol.

Cette recentralisation passe le plus souvent par la reprise en main par l'État des leviers financiers et économiques. Dès 2012, il met plus de 200 mairies sous tutelle financière et accepte de soutenir quelques communautés autonomes, mais au prix d'un contrôle accru sur leurs budgets. Cette recentralisation culmine en 2013, notamment avec la *loi sur la Rationalisation et la Viabilité de l'Administration Locale* (LRSAL), dite loi Montoro (du nom du ministre des Finances qui l'a impulsée) qui limite fortement l'investissement des mairies en les obligeant à rembourser en priorité leurs dettes, quels que soient les besoins sociaux locaux. Le gouvernement du PP se permet même de directement « retoucher » les budgets des communautés autonomes, comme en 2013 pour la communauté valencienne, pourtant également gouvernée par le PP (Baron et Loyer, 2015, p. 39). De nombreuses administrations régionales et locales s'insurgent contre cette brutale recentralisation alors même que, « *les performances économiques de ces vingt dernières années ont souvent été associées au caractère décentralisé et flexible du système politique espagnol* » (Cole, Harguindeguy et Pasquier, 2015). C'est bien sûr le cas de la Catalogne – ce qui alimente d'autant plus les revendications indépendantistes – mais aussi d'autres communautés autonomes comme l'Euskadi et l'Andalousie (Baron et Loyer, 2015, p. 39 ; Cole, Harguindeguy et Pasquier, 2015). La situation se tend de plus en plus : la crise accentue fortement la remise en question du « *compromis politique et institutionnel* » de la transition démocratique (Baron et Loyer, 2015, p. 40).

En plus d'engendrer de fortes tensions entre l'État et les régions – auxquelles s'adosent les indépendantistes mais aussi plus largement ceux de plusieurs partis régionalistes et de gauche défendant l'instauration d'un modèle fédéral² – cette situation s'articule avec une forte méfiance de la population envers les institutions, notamment envers la justice espagnole (ibid., p. 27-28).

¹ Lorsque le parti dirigeant le gouvernement central est en minorité, pour pouvoir gouverner il doit composer avec les équilibres de pouvoir au sein de la Chambre des députés, le plus souvent en réalisant des pactes avec des partis régionalistes ou nationalistes périphériques (Maiz, Caamaño et Azpitarte, 2010). Mais en cas de majorité absolue, il peut impulser des politiques allant à l'encontre des régionalistes (Barrio et al., 2010). La recentralisation lancée par le PP dès 2012 atteste de ce processus typique du système institutionnel espagnol (Cole, Harguindeguy et Pasquier, 2015).

² C'est notamment le cas de la gauche radicale d'*Izquierda Unida* (IU) ou encore du Parti andalou.

1.2.2. De la crise économique à la défiance politique : vers une contestation des élites politiques espagnoles

Alors que la confiance de la population en leurs institutions politiques n'était déjà pas au plus haut au début des années 2000¹, la crise économique de 2008 et les politiques d'austérité alimentent une forte défiance envers la classe politique espagnole². Pour beaucoup, cette multiple crise matérialise les limites des institutions espagnoles issues de la Constitution de 1978 (Fernández García et Petithomme, 2016, p. 17). Cette remise en question fait également suite aux nombreux cas de corruption des élites politiques qui touchent l'intégralité de la classe politique³, avec tout de même une grande majorité des cas dans les deux principaux partis : le PP et le PSOE (ibid., p. 27). Dans le domaine de l'urbanisme et de l'immobilier, les cas de corruption sont également légion⁴. Selon Fernández García et Petithomme, « *les citoyens ont ainsi l'impression que tous les partis sont corrompus et que le système politique régi par la constitution de 1978 est à bout de souffle, ne permettant plus de lutter efficacement contre ces dérives* » (ibid., p. 27). En effet, le fonctionnement de la justice espagnole est incriminé. Le Tribunal constitutionnel (TC) et plus largement le système judiciaire espagnol dans son ensemble subissent de nombreuses critiques de partialité. De nombreux auteurs (parmi lesquels des juges) dénoncent la proximité politique et l'existence de fortes collusions entre la justice espagnole et certains partis politiques de la droite conservatrice, héritière du franquisme⁵ (Baron et Loyer, 2015, p. 28 ; Fernández García et Petithomme, 2016, p. 29 ; Villarejo et Martín, 2012). Plusieurs hautes institutions judiciaires de l'État sont en effet directement choisies par le gouvernement, le Congrès des députés, le Sénat, voire par le roi d'Espagne (Baron et Loyer, 2015, p. 28). C'est notamment le cas pour le TC dont les membres sont nommés par le roi, après proposition du Congrès des députés, du Sénat, du gouvernement et du *Conseil général du Pouvoir judiciaire* (CGPJ)⁶. Cette collusion entre pouvoir judiciaire, exécutif et partis politiques corrompus est régulièrement décriée, comme en 2010 avec l'impulsion d'une pétition signée par près de 1 400 magistrats espagnols dénonçant « l'inféodation des juges à l'exécutif et leur dépendance à l'égard des partis » (Baron et Loyer, 2015, p. 28). En effet, des auteurs relèvent un jugement partisan de la part du TC dans le traitement de plusieurs recours pour inconstitutionnalité, rejoignant le point de vue des partis conservateurs (Fernández García et Petithomme, 2016, p. 29-30). Ainsi, l'impartialité du pouvoir judiciaire reste loin d'être atteinte, la justice étant « *un maillon faible du système démocratique espagnol, notamment face à la corruption* » (Baron et Loyer, 2015, p. 29).

¹ Après la victoire du PP aux législatives de 2000, « *les commentateurs électoraux ont avancé l'hypothèse d'un "désenchantement" démocratique. Ainsi, l'inclinaison de la culture politique espagnole vers les valeurs conservatrices est-elle perçue comme la conjugaison d'une série de facteurs : le déclin de l'engagement citoyen, la délégitimation de la classe politique et l'affaiblissement partiel du fonctionnement des institutions démocratiques (corruption, clientélisme, etc. voir Cotarelo, 2002)* » (Del Pino et Larroque, 2005, p. 132).

² Les politiques d'austérité du gouvernement Zapatero, élu avec un programme de réduction des inégalités, sont en partie responsables de la désillusion des citoyens (Fernández García et Petithomme, 2016, p. 17).

³ Y compris la gauche radicale d'IU et plusieurs partis régionalistes et nationalistes périphériques (tel que CiU).

⁴ Pour plus d'informations sur la corruption politique en Espagne, voir entre autres : Baron et Loyer, 2015, p. 28-31 et Fernández García et Petithomme, 2016, p. 24-29. Plus précisément, sur la corruption en lien avec le secteur de l'urbanisme, voir par exemple : Jiménez Sánchez, 2008 et Jerez Darias, Martín Martín et Pérez González, 2012.

⁵ On peut notamment rappeler le cas du juge Baltazar Garzón, qui est démis de ses fonctions par les instances judiciaires espagnoles après avoir ouvert une instruction contre d'anciens militaires franquistes.

⁶ Le CGPJ est l'organisme de régulation du système juridique espagnol, dont les membres sont eux-mêmes directement choisis par le Congrès des députés et le Sénat.

1.3. Les conséquences sociales de l'encastrement des crises : accroissement de la pauvreté et expulsions résidentielles

L'une des principales conséquences sociales de la crise économique de 2008 est une augmentation de la pauvreté et de la précarité, dans la plupart des secteurs : emploi, éducation, santé, logement, etc. Nous insisterons d'abord sur l'augmentation de la pauvreté en général pour ensuite nous intéresser plus précisément au thème des expulsions résidentielles et des conséquences de la crise en termes de logement.

1.3.1. L'augmentation de la pauvreté et de la précarité en Espagne

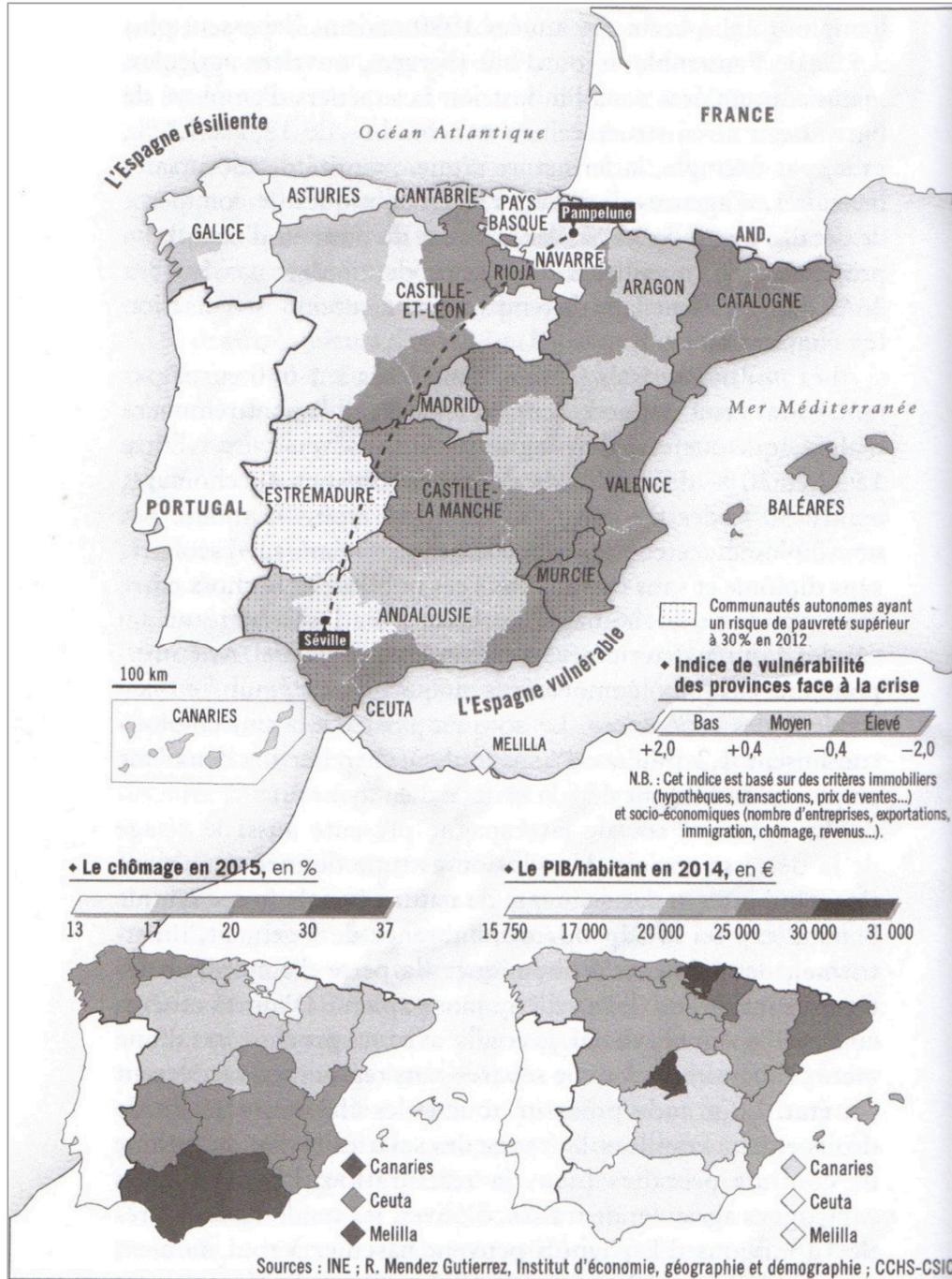
La crise économique frappe de plein fouet les populations les plus fragilisées, mais touche aussi plus largement la population de classe moyenne (Baron et Loyer, 2015, p. 69). La crise détruit proportionnellement beaucoup plus d'emplois que dans les autres pays d'Europe durant la même période (ibid., p. 65). Le chômage touche une très large part de la population, avec plus de 50 % chez les jeunes de moins de 25 ans. L'Andalousie est particulièrement concernée, avec 1,7 million de chômeurs pour une population totale de 8,4 millions d'habitants, tout particulièrement dans certaines villes comme à Cadix ou Jaén. Les immigrés, les femmes et les jeunes sont parmi les premiers touchés par le chômage (ibid., p. 66).

La crise accroît fortement les déséquilibres structurels du marché de l'emploi composé d'une classe de travailleurs précaires aux salaires et aux droits inférieurs, notamment dans les domaines agricoles, touristiques et tertiaires (ibid., p. 67). Le nombre des « *inframileuristes* » (population touchant moins de 1 000 € mensuels malgré parfois de longues études universitaires) augmente, poussant toujours plus d'Espagnols à cumuler plusieurs emplois précaires pour s'en sortir. Selon les sources officielles, en 2013, près de 13 millions de personnes peuvent à tout moment basculer dans la misère et plus de 2,3 millions d'enfants vivent déjà sous le seuil de pauvreté (ibid., p. 67). Plus largement encore, selon un rapport de la *Fondation FOESSA*, 63,1 % des ménages possèdent au moins un élément d'exclusion (en matière de santé, de travail ou d'éducation) (ibid., p. 69)¹. On voit sur la Carte 4 que de nombreuses provinces possèdent un indice élevé de vulnérabilité face à la crise². C'est notamment le cas du pourtour méditerranéen, comme la Catalogne et Valence.

¹ *Fundación "FOmento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada"*, 2014, "VII. Informe sobre exclusión y desarrollo social en España".

² Indice basé sur des critères immobiliers (hypothèques, prix de vente...) et socio-économiques (chômage, revenu...).

Carte 4 : Les nouvelles fractures socio-spatiales en Espagne



Source : Baron et Loyer, 2015, p. 68.

Tous ces chiffres et indicateurs laissent percevoir des conséquences sociales dramatiques et un territoire espagnol fracturé par les inégalités¹.

Mais comme nous l'avons vu, cette crise espagnole est surtout issue d'un modèle économique quasi exclusivement basé sur le secteur immobilier et l'accès à la propriété privée par le biais de crédits hypothécaires. Ainsi, cette crise mène rapidement à une crise du logement.

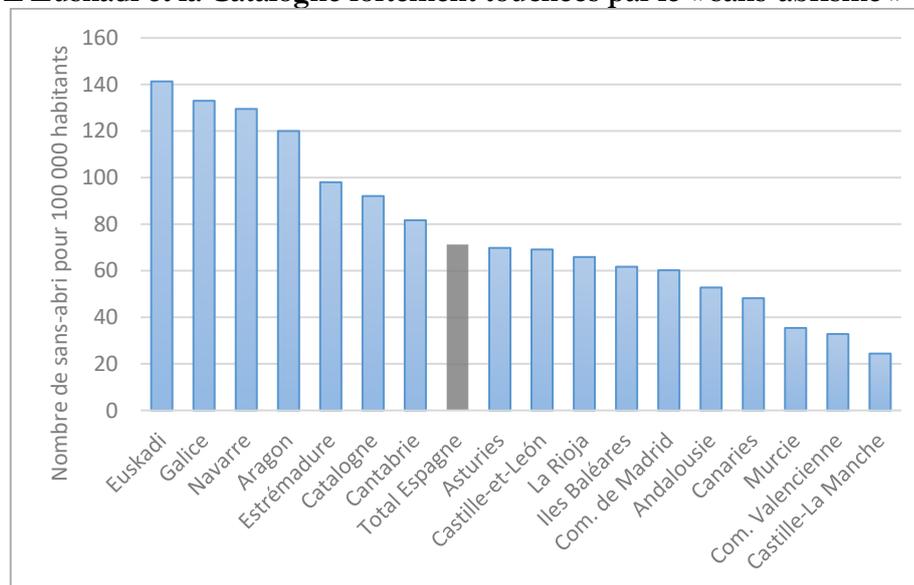
¹ Il nous semble néanmoins important de rappeler la grande pluralité des situations de pauvreté qui ne transparaît pas dans ces données. En effet, ces chiffres cachent des situations multiples, ce ne sont que des indicateurs. Pour plus de détails sur les conséquences territoriales de la crise espagnole, voir notamment le très complet ouvrage *Geografía de la crisis económica en España* (Albertos Puebla et Sánchez Hernández, 2014).

1.3.2. La crise du logement : endettement et expulsions résidentielles

Avec l'augmentation du chômage, beaucoup de ménages ne peuvent plus rembourser leur prêt hypothécaire et perdent donc leur logement pour lequel ils étaient en instance de remboursement. En effet, dans le contexte de la crise, les prix de l'immobilier ont fortement chuté. Ainsi, beaucoup d'Espagnols qui avaient acheté leur logement lorsque les prix étaient élevés (avant la crise de 2008) se retrouvent à payer des crédits immobiliers (le plus souvent à taux variable) largement supérieurs au prix de vente estimé de leur logement. Dans cette situation, les crédits immobiliers impayés augmentent fortement, expliquant la multiplication des expulsions de propriétaires, mais aussi de locataires ne pouvant plus payer leur loyer compte tenu de la crise de l'emploi par exemple (Fernández García et Petithomme, 2016, p. 12).

De nombreuses personnes se retrouvent à la rue, sans pour autant être libérées du remboursement de leur dette¹. D'après les données du *Conseil Général du Pouvoir Judiciaire* espagnol, 46 559 personnes ont été expulsées de leur logement en 2012. La même année, le nombre de sans-abri était officiellement de 22 938 en Espagne². C'est la Catalogne qui est la plus touchée par cette précarité résidentielle, concentrant 21,3 % des sans-abri d'Espagne, suivis par la Communauté de Madrid (15,4 %), l'Andalousie (13,1 %) puis l'Euskadi (8,7 %). Rapporté à la population des régions, comme le montre la Figure 13, l'Euskadi et la Catalogne font partie des régions les plus touchées par le « sans-abrisme », au-dessus de la moyenne espagnole. Cela permet de relativiser le caractère « privilégié » facilement attribué à ces régions souvent considérées comme les plus riches d'Espagne³. D'après l'INE, près de 90 % de ces sans-abri ont perdu leur logement du fait de difficultés de paiement de loyers (trop élevés compte tenu de leurs revenus), de non-remboursement des crédits hypothécaires, ou de la perte d'emploi dans le cadre de la crise de 2008⁴.

Figure 13 : L'Euskadi et la Catalogne fortement touchées par le « sans-abrisme » en 2012



Auteur : DMB, 2022. Source : INE : <http://www.ine.es/prensa/np761.pdf>

¹ En effet, en cas de saisie d'un bien immobilier, la législation espagnole permet à un créancier, une banque ou une administration publique de continuer à retirer des fonds d'un compte courant jusqu'à ce que la dette soit épuisée.

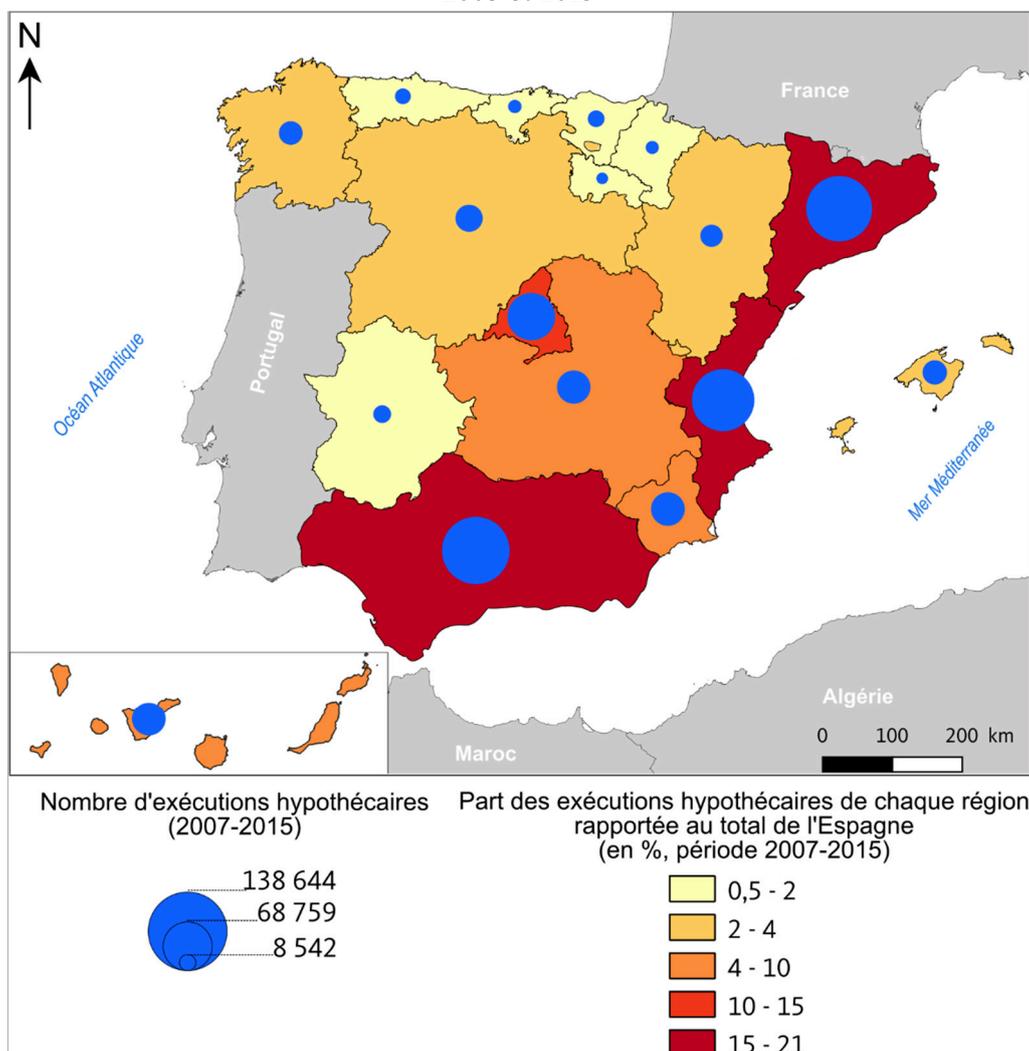
² Source : *Instituto Nacional de Estadística* (INE) : <http://www.ine.es/prensa/np761.pdf>, consulté le 28 juin 2021.

³ Nous faisons ici plus précisément référence au cas de la Catalogne, de la Communauté de Madrid et du Pays basque.

⁴ Plus précisément, 44 % de ces sans-abri ont perdu leur logement du fait d'une impossibilité de paiement de loyers, de remboursement de crédits hypothécaires ou suite à une expulsion résidentielle et 45 % après la perte de leur emploi. Source : *Instituto Nacional de Estadística* (INE) : <http://www.ine.es/prensa/np761.pdf>, consulté le 28 juin 2021.

Comme en témoigne la Carte 5, entre 2007 et 2015 les exécutions hypothécaires¹ sont les plus importantes sur le pourtour méditerranéen et à Madrid. Durant cette période, elles sont les plus importantes en Andalousie (21 %), en Catalogne (20 %), en Communauté valencienne (18 %) et à Madrid (10 %).

Carte 5 : Des exécutions hypothécaires très nombreuses sur le littoral méditerranéen entre 2007 et 2015



Auteur : DMB, 2022, UMR 5600 EVS. Source : CGPJ.

Certains ménages peuvent tout de même éviter la rue en mobilisant différents réseaux de solidarité (familial, amical, etc.). Mais le secteur de la location étant très limité et le secteur social quasiment inexistant, il est pour beaucoup impossible de se reloger facilement et décentement².

Face à cette énorme pauvreté, l'Espagne connaît une forte augmentation de la contestation sociale. Comme l'expliquent Nacima Baron et Barbara Loyer : « *L'impact social de la crise économique, la montée du chômage et de la précarité renforcent le sentiment de rejet des politiques d'austérité et l'écartement des citoyens face aux pratiques de corruption, nourrissant ainsi un climat de rupture et de refondation.* » (2015, p. 33).

¹ Une exécution hypothécaire consiste en une saisie immobilière pour cause de non-remboursement (ou de retard de remboursement) du crédit par les accédants à la propriété. Cela ne se concrétise pas toujours par une « expulsion » si le ménage quitte les lieux dès réception de l'avis d'exécution, mais dans tous les cas le ménage perd son logement.

² Cela mène souvent à des situations de surpeuplement de logement.

2. Le renouveau de la contestation sociale en Espagne : de la PAH à Podemos

Les contestations sociales s'enchaînent à partir des années 2000. Bien qu'elles prennent surtout de l'ampleur à la suite de la crise économique de 2008, ces contestations et ces mobilisations sociales n'apparaissent pas réellement avec la crise, mais sont plutôt des prolongements, des réémergences ou des adaptations de mobilisations déjà existantes.

Par souci de clarté nous conserverons une logique chronologique et présenterons d'abord les mobilisations développées à la suite des premières expulsions résidentielles de la crise de 2008, en prenant soin de présenter les différents mouvements sociaux dans lesquelles ces contestations anti-expulsions prennent leurs racines. Puis nous aborderons les mobilisations qui suivent et qui s'inscrivent dans la crise de la représentation politique puis territoriale de l'État espagnol.

2.1. La contestation pour le droit au logement et contre les expulsions résidentielles

Face aux expulsions résidentielles, les mouvements sociaux urbains se mobilisent largement. Ces mouvements ne sont pas nouveaux en Espagne, la plupart ayant vu le jour avant l'éclatement de la bulle immobilière et puisant eux-mêmes dans des courants militants plus anciens.

2.1.1. Les premiers mouvements pour le logement : des *okupas* à *V de Vivienda*

Les mouvements sociaux luttant pour l'accès au logement apparus au début des années 2000 proviennent d'une tradition de critique urbaine remontant à la fin du franquisme.

- **Des associations de voisinage aux mouvements *okupa* et libertaire**

Lors de la transition démocratique, les partis politiques de gauche (légalisés en 1977) s'appuient fortement sur les associations de voisinage¹ pour grossir leurs rangs. En effet, selon Alexandra Hache, « *la plupart des nouveaux dirigeants politiques en étaient issus [des mouvements sociaux urbains], avec une prédominance des « associations de voisins », acteurs incontournables de la transition* » (Hache, 2005). Se met alors en place une véritable « *cooptation structurelle* », considérée par le géographe brésilien Marcelo Lopes de Souza comme l'épée de Damoclès pesant sur tous les mouvements sociaux participant au jeu institutionnel² (Lopes de Souza, 2014, p. 364). Ainsi, cette cooptation a pour effet de dévitaliser les mouvements sociaux urbains au profit des partis de gauche qui, une fois au pouvoir, se détournent des collectifs militants qui les ont soutenus (Capel, 2013, p. 38).

Cet épisode engendre un renforcement de collectifs plus radicaux. À Barcelone, l'héritage historique libertaire refait surface durant la transition démocratique, de nombreuses publications sont produites et des *Centres Sociaux Autogérés* (CSA) et athénées libertaires³ s'implantent dans les quartiers populaires (Cattaneo et Tudela, 2014, p. 116). Le retour des pensées libertaire et anarchiste, couplé à la crise urbaine de l'époque et en relation avec les courants antiautoritaires proches de la mouvance *punk* donne naissance à un mouvement social urbain se qualifiant « *d'autonome* » : le *mouvement okupa* (Cattaneo et Tudela, 2014, p. 117 ; Martínez López, 2007, p. 225).

¹ Les *associations de voisinage* (parfois *associations de quartiers*) voient le jour durant les années 1970 et s'intensifient durant la transition démocratique (cf. chapitre 1, 2.1.2). Ces mobilisations se prolongent jusqu'aux années 1980 et « *lutt[ent] contre la spéculation, pour le droit au logement décent* » en proposant « *une forme explicite ou implicite de critique du modèle de société de l'époque* » (Capel, 2013, p. 39). Pour H. Capel, « *ces oppositions n'étaient pas toujours un simple rejet, mais aussi souvent un refus du modèle de ville ainsi que l'affirmation d'autres possibilités et alternatives* » (ibid.).

² Pour Lopes de Souza, la *cooptation structurelle* correspond à la manipulation politicienne et « *l'influence subtile de la machine étatique* » tendant à séduire les mouvements sociaux en leur promettant une place de choix à leurs côtés (2014, p. 364).

³ Les *athénées libertaires* sont des lieux culturels et d'éducation populaire ayant émergé au début du XX^e siècle en Espagne.

Le mouvement *okupa* rassemble des squatteurs revendicatifs qui occupent, souvent « illégalement »¹, des bâtiments vacants à des fins politiques². En Espagne, il voit le jour dès les années 1980, plus tardivement que dans beaucoup de villes d'Europe³ (Cattaneo et Tudela, 2014, p. 117 ; Ter Minassian, 2009, p. 459)⁴. Durant les années 1980, les collectifs *okupas* et libertaires sont déjà actifs dans la lutte contre la spéculation immobilière, mais c'est surtout à partir de la fin des années 1990 et au début des années 2000, lorsque la demande en logements abordables s'accroît, qu'ils rejoignent activement les luttes pour le logement (Cattaneo et Tudela, 2014, p. 223).

- **Les mobilisations pour le logement du début des années 2000 : la *Plataforma por una Vivienda Digna* et *V de Vivienda***

En novembre 2003, alors que les administrations publiques, les banques, les sociétés immobilières et les médias dominants nient encore l'existence d'une bulle immobilière, de nombreux échanges réalisés par l'intermédiaire d'internet mènent à la création de la *Plataforma por un Logement Digne* (PVD), le premier mouvement social espagnol pour le droit au logement du XXI^e siècle. Fermement apartidaire, la PVD se positionne contre la spéculation immobilière, le harcèlement immobilier, les difficultés d'accès au logement, etc.⁵ Souvent accompagnées par le mouvement *okupa*, des manifestations, occupations de logements vacants et de places publiques sont organisées par la PVD dans de nombreuses villes d'Espagne (Madrid, Barcelone, Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Sevilla, Córdoba, etc.). Plusieurs autres collectifs se développent dans le sillage de la PVD, comme *V de Vivienda*⁶ à Barcelone en 2006, dont la Photographie 1 présente une manifestation en septembre 2006 à Barcelone. Ces divers mouvements pour le logement s'intensifient jusqu'en 2007, lorsque le thème du logement commence à être pris au sérieux par la plupart des partis politiques espagnols⁷.

¹ Le terme « illégal » est discutable lorsque l'on parle du mouvement *okupa*. En effet, l'accès à un logement adapté pour toutes et tous étant présent dans la Constitution espagnole, les squatteurs s'y rattachent pour justifier le fait que leur action n'est pas réellement illégale lorsque les logements squattés sont vacants depuis de nombreuses années et ne satisfont donc pas leur objectif de « fonction sociale » de la propriété (Adell Argilés et Martínez López, 2004).

² Aujourd'hui, comme l'atteste H. Capel : « ce terme [okupa] peut désigner des situations et mouvements très variés selon les pays, incluant certains accords avec les propriétaires ou contre les règles municipales d'attribution de logement aux groupes sans ressources. Il peut aussi y avoir des « occupations » sans mouvement *okupa* lorsqu'il ne s'agit que de satisfaire une seule nécessité de logement » (2013, p. 36).

³ Plus tardivement qu'aux Pays-Bas ou en Allemagne, les pays souvent considérés comme pionniers de ce mouvement.

⁴ À Barcelone ce mouvement social est d'abord composé de jeunes regroupés autour de la culture punk, de la mentalité autogestionnaire et proches des idées libertaires (Cattaneo et Tudela, 2014, p. 118 ; Martínez López, 2007, p. 225). Ces jeunes ayant besoin de locaux pour leurs concerts décident d'occuper des bâtiments vides. Rapidement, le mouvement se politise en lien avec les luttes de quartiers et se positionne contre les partis officiels (surtout les partis socialiste et communiste à la mairie de Barcelone depuis 1979). Le mouvement *okupa* critique déjà à l'époque la récupération politicienne des mouvements de quartiers par les partis de gauche et tente de conserver son autonomie (ibid.).

⁵ Pour plus d'informations, voir le site du mouvement : <http://www.viviendadigna.org/>, consulté le 11 mai 2021.

⁶ L'appellation *V de Vivienda* est une référence à la bande dessinée d'Alan Moore, *V for Vendetta*. Selon Ada Colau, ce mouvement était majoritairement composé de jeunes précaires voulant s'émanciper de leurs parents (Colau, 2013, p. 49). On peut voir l'activiste Ada Colau sur la photographie (à la droite de la banderole, t-shirt jaune), qui devient par la suite la porte-parole d'un autre mouvement pour le droit au logement puis la maire de la ville de Barcelone.

⁷ En effet, cette année-là le gouvernement Zapatero (PSOE) annonce la mise en place d'une aide à la location et à l'accès au logement pour les jeunes de moins de 30 ans (El País, 18/09/2007) ; la *Junta de Andalucía* publie la *Loi du Droit au Logement* (20 minutos, 05/09/2007) et la *Généralité de Catalogne* approuve la *Loi du Droit au Logement de 2007*.

Photographie 1 : Une manifestation de V de Vivienda en 2006 à Barcelone



Source : Flickr de V de Vivienda : <https://www.flickr.com/photos/vdevivienda/>, consulté le 11 mai 2021.

Bien que distincts, ces collectifs s'accordent sur certains points, dont l'augmentation du nombre de logements sociaux (avec une préférence pour les logements publics), le soutien à la location, la mise en place de sanctions pour les propriétaires de logements vacants, la participation d'organismes autonomes et libres lors des décisions et de l'élaboration des lois concernant la gestion du sol, le soutien de l'auto-construction, la promotion du coopératisme dans l'habitat¹, la prise en compte des questions environnementales et sociales dans les politiques de logement, etc.² Plus radical, le mouvement *okupa* prolonge la critique en remettant en cause la gestion publique des logements et propose des modes de gestion autonomes, contrôlés par des collectifs d'habitants³.

Avec la crise de 2008 et l'explosion des expulsions, le mouvement pour le logement va prendre beaucoup d'ampleur, en étant notamment popularisé par de nombreux médias.

2.1.2. La Plateforme des Affectés par l'Hypothèque (PAH) : origine et mode d'action

Dans le prolongement de ces collectifs pour le logement et face à l'urgence de la situation engendrée par la crise de 2008, des militants de divers collectifs se regroupent en février 2009 à Barcelone et forment la *Plateforme des Affectés par l'Hypothèque* (PAH). Très vite, ce mouvement se propage dans tout l'État, jusqu'à compter plus de 350 groupes locaux en mai 2013 (Carte 6).

¹ Le thème du coopératisme comme voie alternative à l'accès au logement faisait donc déjà partie des revendications des mouvements pour le logement au début des années 2000. Source : Site web de la *Plataforma por una Vivienda Digna*.

² Sources : <http://www.viviendadigna.org/>, consulté le 12 mai 2021.

³ Les idées libertaires et autonomes sont toujours centrales aujourd'hui dans le *mouvement okupa* (Martínez López, 2013).

Carte 6 : Groupes locaux de la PAH en Espagne en mai 2013



Auteur : DMB, 2014. Source : <http://afectadosporlahipoteca.com/>

• Le fonctionnement et l'objectif de la PAH

L'objectif de la PAH et des collectifs s'en rapprochant est multiple. Ils entendent initier un mouvement de lutte contre les expulsions résidentielles, la spéculation immobilière et la mainmise des organismes financiers dans le secteur du logement, proposer un espace de soutien (juridique et psychologique¹) aux personnes « affectées par l'hypothèque », faire pression sur les administrations publiques pour améliorer l'accès au logement et proposer des solutions concrètes aux difficultés d'accès au logement. Le mouvement étant entièrement décentralisé et organisé en assemblées, chaque groupe local de la PAH peut mener ses propres actions. La plateforme est surtout connue pour ses actions (très médiatisées) de blocages d'expulsions : le jour de l'expulsion d'un ménage, les militants et militantes bloquent l'accès au logement aux forces de l'ordre afin d'empêcher la réalisation de la procédure d'expulsion. Mais la PAH développe aussi d'autres actions sur le principe de l'entraide (soutien administratif et juridique, renégociations des prêts avec les banques, etc.) ou encore d'autres actions de désobéissance civile comme des occupations collectives de logements permettant d'héberger des familles dans le besoin (Carretero Miramar, 2015 ; Colau, 2013).

Pour les actions d'occupation de logement, la PAH est généralement soutenue par le mouvement *okupa* (ou des personnes proches de ce mouvement), ce qui permet aux membres de

¹ En effet, de nombreuses personnes « affectées par l'hypothèque » se sentent coupables de leur situation et tombent dans la dépression, allant même jusqu'à penser au suicide (Colau, 2013, p. 50).

la PAH d'apprendre les rudiments de l'occupation de logement¹. Cette méthode permet à la fois aux membres de la PAH d'obtenir un logement décent, et de faire pression sur les banques et les administrations publiques afin qu'elles mettent en place des mesures concrètes garantissant le droit à un logement abordable et digne pour toutes et tous. Cette pression de la PAH passe notamment par le biais d'une forte médiatisation de ses mobilisations (Fernández García et Petithomme, 2016, p. 219-245)². Ainsi, la PAH développe une méthode de lutte contre l'expulsion résidentielle basée sur l'expropriation populaire des propriétaires de logements, témoignant d'un lien historique avec les pratiques mises en place par les anarchistes barcelonais durant la fameuse grève des loyers de 1931³. Cette référence à l'histoire libertaire espagnole est parfois directement revendiquée par des membres de la PAH que nous avons rencontrés sur le terrain⁴.

- **Les collectifs *Stop expulsions*, la PAH et les PAHs : la grande pluralité des collectifs anti-expulsions de l'État espagnol**

Derrière la figure très médiatisée de « la PAH » (au singulier) se cache en réalité une nébuleuse de mouvements. En effet, de nombreux collectifs anti-expulsions qui ne sont pas membres de la PAH, et d'autres liés aux mouvements *okupa* et libertaires se sont reconfigurés ou ont fleuri suite à la crise de 2008. Mais au sein même de l'association *Plateforme des Affectés par l'Hypothèque*, la supposée homogénéité des groupes locaux présentée par de nombreux médias et chercheurs s'avère trop simpliste. En effet, la PAH fonctionnant de manière décentralisée, chaque groupe local rattaché à la plateforme associative possède ses spécificités. En fonction des militants ou du système d'acteurs de la ville ou du quartier, la « couleur » des groupes luttant pour le logement peut fortement varier. Par exemple, tout en étant intégrées à la PAH « centrale », la plateforme anti-expulsion de Sabadell ou encore celle de la comarque catalane du Bages⁵ qui a pour nom la *Plateforme des Affectés par l'Hypothèque et le Capitalisme* (PAHC), se positionnent clairement comme anticapitalistes, ce qui n'est pas le cas de celle de Barcelone, plus modérée. D'autres collectifs encore sont rattachés à la PAH tout en portant des noms différents, comme la *Coordinatrice de logement de la Communauté de Madrid* qui regroupe les commissions de logement de plusieurs assemblées de quartiers de la région madrilène, en plus des différentes PAH madrilènes (Coordinadora de Vivienda de la Comunidad de Madrid, 2017).

Bien que la PAH voie le jour en 2009, c'est surtout à partir de mai 2011 que les collectifs de lutte contre les expulsions se développent fortement en Espagne, dans le sillage d'un mouvement de contestation politique espagnol crucial : le *mouvement des indignés* ou *15M* (Pérez Cortés, 2015).

¹ Lors d'assemblées de la PAH auxquelles nous avons assisté (à Barcelone, Madrid, Cordoue, etc.) nous avons relevé que plusieurs membres actifs provenaient du *mouvement okupa*, comme la porte-parole de la PAH, Ada Colau.

² Lors d'un précédent travail de master, en 2014, nous avons pu participer à l'organisation de la *Rua de pisos buïts PAH Anoia* ou « défilé des appartements vides » réalisé par la PAH de l'Anoia (comarque catalane située dans la province de Barcelone) dont l'objectif était de signaler les appartements vacants appartenant aux banques (le plus souvent vacants suite à l'expulsion de leurs résidents par les banques). L'objectif est de montrer que la PAH connaît leur existence et peut à tout moment les occuper afin que « *la peur change de camp* » (« *el miedo cambia de bando* »).

³ Voir le chapitre 1, Encadré 4.

⁴ Nous avons pu vérifier la présence de militants libertaires actifs dans différents groupes locaux de la PAH sur le terrain, notamment pour les cas des PAH du centre de Madrid, de Sabadell, Séville et de plusieurs groupes de Barcelone.

⁵ La comarque de Bages se situe dans la province de Barcelone et a pour chef-lieu Manresa (76 570 habitants en 2012).

2.2. Crise du politique et contestation du système institutionnel espagnol : du 15M à Podemos

Nous l'avons vu précédemment, il n'est pas nécessaire d'attendre la crise de 2008 pour voir fleurir les collectifs militants remettant en cause le modèle économique et politique espagnol¹. Mais avec la crise de 2008 et les politiques d'austérité du gouvernement espagnol, d'autres mouvements contestant le système politique espagnol voient le jour, ce qui renouvelle profondément le cadre de la contestation sociale espagnole. Avec l'aide d'internet et des réseaux sociaux, ces nouveaux mouvements de contestation ont pu s'organiser aux quatre coins de l'État espagnol (Castells, 2012).

2.2.1. Le 15M et l'occupation des places : un mouvement pour une « réelle démocratie »

En février 2011, la plateforme *¡Democracia Real ya!* voit le jour pour lutter contre les mesures économiques prises par le gouvernement Zapatero. Le 15 mai 2011, elle convoque des manifestations massives dans tout le pays qui matérialisent le mécontentement social face aux mesures prises par les gouvernements central et autonomiques mais aussi plus largement pour critiquer la corruption des institutions politiques. C'est d'abord une petite poignée d'activistes qui décide d'occuper physiquement plusieurs places centrales des villes espagnoles², rapidement rejointe par une foule nombreuse. Le « mouvement des places » ou « mouvement du 15M » est né. Il est par la suite renommé « mouvement des indignés » en référence à l'ouvrage de Stéphane Hessel *Indignez-vous !* (2010), mais cette appellation, bien qu'elle soit finalement acceptée par une partie du mouvement, provenait plutôt des médias que des manifestants.

De nombreuses recherches ont déjà été réalisées sur la constitution de ce mouvement que Manuel Castells qualifie de « révolution rhizomatique »³ (2012, p. 144). Toutes montrent l'importance de l'occupation des places publiques, des lieux symboliques pour rendre visible la contestation et la volonté d'alternatives à la politique institutionnelle, parfois en faisant référence à l'agora grecque (Busquet et al., 2012 ; Castells, 2012 ; Pointelin, 2016). Bien que les revendications des membres du mouvement soient très diverses, la plupart défendent la fin du bipartisme⁴ et la mise en place d'une politique plus participative. Le mode de décision assembléiste (une réappropriation des mouvements ouvriers de la transition démocratique) ainsi que le soutien de la démocratie directe et la non-violence en font l'un des mouvements sociaux des années 2000 les plus connus et réinterprétés du monde et rejoint les mobilisations du même type ayant eu lieu dans le monde durant la même période comme le Printemps arabe, le mouvement *Occupy*, etc. (Graeber, 2014).

Après plusieurs semaines, tiraillé par des désaccords internes et par la répression policière, le mouvement quitte les places et se divise. Mais son esprit ne disparaît pas pour autant.

¹ Durant la transition puis les premières décennies de la démocratie, des collectifs critiques se sont consolidés, tels que les mouvements de quartiers, assembléistes, autonomes, libertaires, indépendantistes, *okupa*, etc. (Adell Argilés et Martínez López, 2004 ; Baby, 2012 ; Castells, 1977 ; Dolidier, 2021). Certains se sont institutionnalisés, comme les associations de quartiers ou les collectifs indépendantistes ayant créé des partis, d'autres sont restés autonomes.

² La *Plaza de la Puerta del Sol* à Madrid, la *Plaça Catalunya* à Barcelone, la *Plaza del Arriaga* à Bilbao, par exemple.

³ Bien que Castells ne les cite pas directement dans son ouvrage, le concept de rhizome a été développé par Gilles Deleuze et Félix Guattari pour désigner une structure proliférant de manière horizontale et en évolution permanente. Elle s'impose à un fonctionnement pyramidal et hiérarchique (arborescence) (Deleuze et Guattari, 1980).

⁴ La fin du système du « PPSOE », un acronyme largement utilisé par les militants du 15M mettant en évidence la proximité idéologique des deux partis (Francés García et Santacreu Fernández, 2015).

2.2.2. Les deux voies des Indignés, entre reterritorialisation et déterritorialisation : les assemblées de quartiers du 15M et Podemos

Après l'évacuation des places, le mouvement du 15M se sépare en deux tendances principales. La première, majoritaire parmi les militants les plus actifs, engendre une décentralisation du mouvement à l'échelle des quartiers (Nez, 2011 ; Vorms, 2011). La seconde est impulsée par une poignée d'universitaires de l'*Universidad Complutense de Madrid* (dont la plupart n'ont pas réellement pris part au mouvement du 15M), qui décide de suivre la voie de l'institutionnalisation en proposant la constitution d'un parti politique, pour contester le pouvoir au PSOE et au PP¹. Cette distinction entre les deux tendances du 15M est cruciale pour comprendre les stratégies variées des collectifs pour le logement dont nous parlerons dans la partie 4 de la thèse.

- **L'hypothèse de la décentralisation et l'ancrage du 15M dans les quartiers : « *Nous ne partons pas, nous nous étendons !* »**

Pour impulser un changement par le bas, une part des indignés réinvestit les luttes locales afin de soutenir et impulser des revendications urbaines de quartiers. Selon Charlotte Vorms, cette stratégie rejoint « *cette forme de mobilisation qui marque l'histoire urbaine et politique espagnole depuis au moins les années 1960* » qui s'enracine « *dans les mobilisations autour de revendications urbaines locales de la fin du XIX^e siècle* » (Vorms, 2011), liée à Barcelone au courant libertaire (Ealham, 2005, 2010 ; Oyón, 2008 ; Oyón et Gallardo, 2004). Cette stratégie s'incarne dans des assemblées de quartiers s'adaptant aux besoins locaux des populations et fonctionnant au consensus (Nez, 2011). Cela leur permet notamment de s'articuler avec d'autres collectifs existants, comme les groupes anti-expulsions dans le domaine du logement, mais aussi de l'éducation populaire ou encore de la lutte contre le racisme. Ce mode d'organisation décentralisé, horizontal et par consensus structuré autour d'une assemblée d'habitants, n'est pas sans rappeler les modes d'organisation des mouvements *okupas*, assembléistes et libertaires ou les mouvements ouvriers du XX^e siècle (Dolidier, 2021 ; Oyón, 2008).

Sur le thème du logement, cette décentralisation du mouvement du 15M et sa confluence avec des groupes politisés préexistants mènent à la constitution de nombreux nouveaux collectifs militants², comme à Cordoue où le mouvement anti-expulsions s'est directement structuré autour d'un groupe du 15M et a même conservé son nom d'origine « *Stop Desabucios 15M Córdoba* »³ pour rappeler le contexte de sa formation. On peut aussi relever le cas de la *Fédération Anarchiste de la Grande Canarie*, l'un des groupes pour le logement les plus revendicatifs d'Espagne qui témoigne de l'articulation entre lutte pour le logement, nouveaux mouvements sociaux (15M) et renouveau de courants politiques espagnols pionniers (anarchisme)⁴.

¹ Il existe d'autres prolongements du mouvement du 15M, comme les « marées » (*mareas*), à partir de l'automne 2012, des manifestations arborant différentes couleurs en fonction des revendications (marée blanche pour les luttes du domaine de la santé, verte pour l'éducation, violet pour les mouvements féministes, etc.).

² Lorsqu'une expulsion est prévue par exemple, ce sont parfois tous les membres de l'assemblée de quartier (et parfois la coordinatrice des assemblées de quartiers de toute la ville) qui se déplacent en soutien pour bloquer l'expulsion.

³ En français : *Stop Expulsions 15M Cordoue*.

⁴ La *Fédération Anarchiste de la Grande Canarie* (FAGC) est un exemple particulièrement important en Espagne. Créé en 2011 à partir de la confluence de différents militants du « bloc libertaire » du 15M de Las Palmas, ce collectif s'est rapidement concentré sur la proposition de solutions alternatives face à la crise du logement et à la grande précarité des îles Canaries. Suivant son positionnement libertaire, c'est avant tout à travers le squat de logements vacants que le collectif agit pour reloger les ménages expulsés de leur logement. À travers son Syndicat de Locataires et l'action directe, ce collectif (composé majoritairement de précaires ne provenant pas du mouvement anarchiste) a relogé plus de 400 personnes de l'île en 4 ans (Source : Diagonal, 18/02/2016, « *El juez imputa de oficio al guardia civil que agredió al activista...* »).

Ces rapprochements s'adaptent aux réalités locales et aux orientations politiques de leurs membres, ce qui témoigne d'un haut niveau de *territorialisation des luttes*, valorisant l'échelle du quartier. En Catalogne ou en Euskadi, l'articulation entre des groupes de quartiers et des collectifs indépendantistes ayant un large public a beaucoup contribué à diffuser leurs revendications.

- **L'hypothèse électoraliste de *Podemos* : une déterritorialisation du 15M ?**

Un autre projet politique prenant prise sur le mouvement du 15M se matérialise en janvier 2014 à la suite d'un manifeste intitulé « *Avancer ses pions : convertir l'indignation en changement politique* » publié sur le journal numérique de gauche Público.es¹ (Cervera-Marzal, 2018). Ce projet, ouvertement électoraliste, est impulsé par un petit groupe d'enseignants du département de sciences politiques de l'*Universidad Complutense de Madrid* proches ou membres d'*Izquierda Unida* (IU), ainsi que par des militants d'*Izquierda anticapitalista*, un parti trotskiste. Ces jeunes trentenaires déjà politisés – notamment dans les mouvements étudiants et altermondialistes, mais n'ayant pas forcément participé activement au 15M – sont déçus des partis de gauche traditionnels et entendent « *donner un débouché politique aux revendications des indignés* » (Petithomme, 2016b, p. 271). En surfant sur la vague de mécontentement populaire, ils proposent la création d'un parti politique du nom de *Podemos* (« *Nous pouvons* »), en référence au slogan *Yes we can* utilisé par Barack Obama pendant sa campagne électorale de 2008. *Podemos* s'appuie sur une certaine lecture du mouvement du 15M, partant du principe que ces derniers ne rejettent pas la démocratie représentative mais seulement les élites politiques espagnoles corrompues et qu'ils appellent de leurs vœux leur remplacement par des élus « de confiance » d'un nouveau type (Nez, 2018). Entendant « *convertir l'indignation sociale* » des indignés en « *majorité électorale et politique* » (Cervera-Marzal, 2018), ce projet de parti politique se positionne aux antipodes de la stratégie décentralisatrice des indignés présentée plus haut et est souvent considéré par ces derniers comme une volonté de récupération politique du 15M².

Déjà conquis par les pensées postmarxistes d'Antonio Gramsci, Ernesto Laclau et Chantal Mouffe, les cadres politiques de *Podemos* s'inspirent aussi des expériences des gouvernements latino-américains (notamment vénézuélien, bolivien et équatorien) pour lesquels certains d'entre eux avaient travaillé³. Comme l'explique Héloïse Nez : « *conscients que les différences de contexte ne permettent pas de plaquer le modèle bolivarien en Espagne, ils s'en inspirent cependant pour mettre au point leur stratégie politique, fondée sur des changements par la voie institutionnelle et la mise en place de processus constituants.* » (Nez, 2017, p. 118). Tentant de se différencier des autres partis espagnols de gauche, *Podemos* refuse d'abord de se positionner sur l'axe droite/gauche, affirme représenter la « *majorité sociale* » et décide de mettre en place « *une forte personnalisation et centralisation du pouvoir, en s'éloignant des habitudes et des principes des militants anticapitalistes* » (ibid., p. 119). Ainsi, *Podemos* abandonne les références à la « *lutte des classes* », à la « *classe ouvrière* » ou « *classe des travailleurs/travailleuses* » pour privilégier l'utilisation des termes plus vagues de « *peuple* » (face à la « *caste* »), « *gens* » (face aux « *élites* »), « *patrie* » ou encore de « *citoyen* » qui devient central de son discours (Cervera-Marzal, 2018 ; Nez, 2018). Ce changement de discours, qui s'explique par la prédominance des politistes de la *Complutense* parmi les cadres du parti, atteste d'une volonté de « *démarxisation* » ou de « *dés-ouvriérisation* » du parti et de son référentiel « *populiste de gauche* » (Cervera-Marzal, 2018),

¹ Público.es, 14/01/2014, « *Intelectuales y activistas llaman a "recuperar la soberanía popular" con una candidatura para las...* ».

² « *Le passage de ce mouvement social à un parti politique n'avait rien d'évident et la filiation n'est que partielle. En effet, les Indignés s'opposaient fortement aux partis et aux syndicats, et refusaient la présence d'un leader comme la délégation du pouvoir.* » (Nez, 2017). Pour une critique de la récupération du 15M par *Podemos* voir l'avis de l'activiste Simona Levi (Contexto, 13/05/2016).

³ Juan Carlos Monedero, cofondateur de *Podemos*, a notamment été conseiller politique d'Hugo Chávez (2005-2010).

puisé dans les écrits de Laclau et Mouffe (2005 ; 1985) que les théoriciens de Podemos tentent d'actualiser au contexte espagnol (Durand Folco, 2017, p. 119 ; Nez, 2018).

La constitution de la « masse militante » de Podemos se base sur des « *reconversions militantes d'anciens leaders d'organisations ou de mouvements sociaux qui abandonnent leur militantisme associatif pour se consacrer au parti.* » (Nez, 2017, p. 119). Cette cooptation des militants associatifs de quartiers au profit d'une organisation centralisée de parti témoigne d'une forme de déterritorialisation des luttes locales allant à l'encontre de la « stratégie décentralisatrice » du 15M vue précédemment. Néanmoins, Podemos se positionne théoriquement comme un « parti mouvement » tentant d'articuler l'action institutionnelle du parti politique avec un mouvement social plus large participant à des luttes sociales localisées structurées autour de ce que le parti nomme les *cercles* (des unités territoriales ou sectorielles de base, souvent à l'échelle des quartiers). Ces cercles avaient pour objectif de se superposer et de progressivement s'hybrider (voire de remplacer) les assemblées de quartiers des groupes décentralisés du 15M. Mais très vite, l'institutionnalisation du parti et les choix de sa personnalisation autour de l'image du leader charismatique Pablo Iglesias, ainsi que la volonté de maintien du contrôle par le noyau dur du parti (formé par les enseignants de la *Complutense*, autour d'Iglesias), mènent à une fracture avec la base du parti, « *débouchant sur une structure verticale et centralisée.* » (Nez, 2017 ; p. 120). Cela pousse beaucoup de militantes et militants des débuts de Podemos à quitter le parti, notamment celles et ceux provenant d'un militantisme de quartier.

Pour contrebalancer son centralisme et se différencier des partis de gauche traditionnels, Podemos mobilise un discours critique envers la Constitution et la transition démocratique qu'il qualifie de « régime de 1978 »¹. Podemos va même jusqu'à choisir la couleur violet comme symbole, couleur des luttes féministes mais surtout troisième couleur du drapeau républicain espagnol, symbolisant ainsi son rejet de la monarchie (Baron et Loyer, 2015, p. 215). Cette critique de la Constitution et de la monarchie, en plus de différencier Podemos des partis traditionnels, a pour objectif de capitaliser les mécontents des régions périphériques, notamment les indépendantistes² dont le nombre a augmenté dès 2011 en parallèle du mouvement du 15M.

2.3. Du régionalisme à l'indépendantisme : la fragilité du modèle politico-territorial espagnol

L'enchaînement des crises depuis 2008 a engendré la réouverture des tensions « verticales » (entre l'État et les régions) et des tensions « horizontales » (entre différentes régions). Dans le contexte de crise, ces conflits territoriaux ont notamment alimenté les mouvements régionalistes, nationalistes périphériques et indépendantistes. Si le cas le plus emblématique est celui de la Catalogne, les équilibres politiques d'autres régions comme en Andalousie ou en Euskadi ont aussi été bouleversés. Cette aggravation des tensions territoriales se cristallise sur la mise en place de nouveaux statuts d'autonomies, d'un modèle fédéral ou sur une rupture plus franche avec l'État espagnol pour les indépendantistes. Ces conflits géopolitiques sont des bases importantes pour comprendre par la suite leurs rôles dans les tensions juridiques et politiques dans le domaine du logement, un thème que nous aborderons dans le chapitre 6.

¹ Cela lui permet de se distinguer d'IU et surtout du parti communiste (intégré à IU) qui a participé comme nous l'avons vu à la rédaction de la Constitution et à la transformation de l'État espagnol durant la transition démocratique.

² De nombreux militants catalans de Podemos sont favorables à un référendum d'autodétermination de la Catalogne.

2.3.1. Crise économique et territoriale, velléités indépendantistes catalanes et demande de renouveau

Le cas de la Catalogne est emblématique des conséquences de la crise politico-territoriale de l'État espagnol. Après la crise de 2008, la recentralisation des compétences régionales par l'État, les politiques d'austérité et les nombreux cas de corruption des élites politiques alimentent l'envie de changement d'une partie de la population catalane et engendrent une forte augmentation des velléités indépendantistes. Mais ces critiques du modèle institutionnel espagnol et les volontés indépendantistes ne sont pas uniquement liées à la crise économique et aux questions financières : la montée de l'indépendantisme est complexe et multiforme.

- **Une pluralité de postures indépendantistes catalanes**

Depuis les années 2000, les thèmes des « balances fiscales », des « égoïsmes financiers » et des méthodes de mesure des déficits et des soldes territoriaux sont des problèmes récurrents qui sont alimentés par la crise de 2008 (Baron et Loyer, 2015). Mais ce qui alimente les velléités indépendantistes catalanes est avant tout des questions d'ordres démocratique et politique, une part croissante des Catalans étant insatisfaite du fonctionnement des institutions espagnoles (Nel·lo, 2015, p. 52 ; Pujol Berché, 2016). En effet, bien que l'indépendantisme catalan existe depuis des décennies¹, le blocage de la rénovation du statut d'autonomie², la recentralisation opérée par l'État durant la crise, les mesures d'austérité mais aussi les cas de corruption sont autant de facteurs qui expliquent la montée en puissance des indépendantistes.

Les raisons avancées varient selon les collectifs et les partis politiques partisans de l'indépendance. Si certains évoquent la question historique, culturelle, linguistique et de « l'identité catalane » et exacerbent un sentiment et un imaginaire nationalistes, d'autres courants insistent davantage sur la question démocratique et politique. Il s'agit pour eux de donner le droit à la population catalane de décider de son futur (« *dret a decidir* ») et de penser la « bonne échelle » d'application de la démocratie. Cette « pluralité de l'indépendantisme » (Trépier, 2015, p. 63) s'est notamment remarquée lors des élections de 2012, avec la présence au Parlement catalan de trois partis indépendantistes : *Convergence et Union* (CiU, centre-droit)³, la *gauche républicaine de Catalogne* (ERC, gauche et centre-gauche) et la *Candidature d'Unité Populaire* (CUP, extrême-gauche). Ces partis représentent différents courants de l'indépendantisme ne se retrouvant pas tous autour du concept de « nationalisme catalan », malgré la généralisation de l'utilisation de ce terme par les médias et certaines études en sciences sociales. L'Encadré 10 témoigne de cette diversité des mouvements.

Encadré 10 : Une grande pluralité de mouvements de revendication territoriale en Catalogne : nationalisme régional, souverainisme et indépendantisme

Les termes *nationalisme régional* et *indépendantisme* sont souvent considérés à tort comme synonymes. Dans la pratique, l'expression de « *nationalisme catalan* », insistant sur la spécificité « identitaire » de la nation catalane (culturelle, linguistique, etc.), est davantage utilisée par les mouvements et partis conservateurs de droite⁴. Inversement, les courants indépendantistes de gauche refusent souvent

¹ Le parti de la *gauche républicaine de Catalogne* (ERC) créé en 1931 est explicitement indépendantiste depuis 1989.

² Cf. Encadré 9.

³ CiU est une fédération catalane de centre-droite souverainiste regroupant les partis catalaniste de centre-droite *Convergence Démocratique de Catalogne* (CDC) et *Union Démocratique de Catalogne* (UDC). Jordi Pujol, à la tête de CiU, a dirigé le gouvernement catalan de 1980 à 2003. L'UDC ne partageant pas le virage indépendantiste pris par la CDC en 2011, les deux partis se séparent en 2015. En 2016, la CDC est refondée en *Parti démocrate européen catalan* (PDeCat).

⁴ Source : La Vanguardia, 09/03/2015. Néanmoins, il est important de rappeler qu'une large majorité des collectifs utilisant l'expression de « *nationalisme catalan* » soutient une conception de *nation civique* ou *politique* et non pas *ethnique* ou

d'être affublés du terme « nationaliste ». Bien qu'ils reconnaissent l'existence de la nation catalane et que les aspects culturels et linguistiques soient très valorisés par eux (notamment face au risque d'homogénéisation culturelle que représente l'usage du castillan), ce n'est pas une lecture nationaliste qui les pousse à soutenir l'indépendance de la Catalogne. Ils mettent davantage l'accent sur le registre du politique et du démocratique. Ils insistent sur le concept d'autodétermination, la possibilité de mettre en place un État plus social et plus proche des Catalans et des Catalanes que le gouvernement espagnol, tout en leur permettant de contrôler plus directement les institutions et de pouvoir ainsi « décider de tout »¹. Ce refus du terme « nationaliste » est central pour les partis indépendantistes de gauche ERC² et CUP (extrême-gauche)³. Lors d'un entretien à la BBC, Benet Salellas (député pour la CUP) en témoigne en ces termes :

« Je crois que dans mon éveil politique j'ai toujours été indépendantiste, car j'ai compris que le cadre politique espagnol né de la Transition n'était pas adapté à la réalisation des aspirations d'émancipation politique de la gauche à laquelle j'appartiens [...] Personnellement je ne me sens pas interpellé dans ce positionnement politique par la question folklorique (du drapeau) ou culturelle. C'est pour cela que je dis toujours que je suis indépendantiste mais pas nationaliste. Je n'ai jamais été nationaliste, je me suis toujours senti très étranger au nationalisme qui a gouverné la Catalogne au cours de la dernière période, surtout lié à la droite ». BBC, 08/10/2017, "Por qué soy independentista"

Enfin, la différence entre *indépendantisme* et *souverainisme*, pour le cas de la Catalogne et plus particulièrement de CiU, reste floue selon Cyril Trépier (2015, p. 78). Il s'agirait surtout, selon lui, d'une « litote intéressée » à des fins électoralistes⁴. Ainsi, l'utilisation du terme « souverainistes » permet d'englober les personnes et les entités soutenant le droit à l'autodétermination de la population catalan ainsi que celles soutenant une augmentation de l'autonomie catalane, sans forcément passer par la constitution d'un État indépendant ni par la référence au « nationalisme catalan ». Le *souverainisme catalan*, qui laisse une place à la solution fédérale ou confédérale, prend alors de plus en plus de poids, tout particulièrement à gauche⁵.

Cette augmentation de l'indépendantisme est aussi liée à une réaction face aux nombreux cas de corruption et les politiques d'austérité qui sont attribuées à l'État espagnol. Certaines élites politiques catalanes participent d'ailleurs largement à la construction de ce discours, ce qui leur permet ainsi de masquer leur propre responsabilité dans ces domaines⁶.

• Du mouvement pour le droit de décider à la consultation citoyenne de 2014

Dans ce contexte de crise et en réponse au blocage du statut d'autonomie catalan en 2010, un mouvement que l'on peut qualifier plus largement de souverainisme catalan voit le jour, autour du slogan « Nous avons le droit de décider » (*Tenim el dret de decidir*). Ce mouvement emplit les rues

culturelle (Zabalo, 2009). Le *nationalisme civique* ou *politique*, souvent attribué à Ernest Renan, se base sur un concept de nation considéré comme regroupement volontaire d'individus en vue de s'associer à un « destin commun », quelles que soient leurs différences de culture, d'origine ou de langue (Miller, 1997 ; Zabalo, 2009). Cela n'empêche tout de même pas les indépendantistes d'insister sur l'importance de l'apprentissage de la langue catalane, dans un souci d'intégration.

¹ Crític, 21/05/2019, "R. Vilaregut "Els ajuntaments del canvi han tingut dos problemes: estar en minoria i la maquinària..."".

² Voir par exemple : La Vanguardia, 09/03/2015 ("ERC se define como "independentista y no nacionalista") ; ou encore l'article de Josep-Lluís Carod-Rovira (ancien président d'ERC) : Naciódigital, 23/05/2018 ("Fugir del seu terreny"), disponible en français sur le blog de recherche *Le débat catalan* : <https://debatcatalan.hypotheses.org/514>.

³ ElDiario.es, 03/12/2012, "Quim Arrufat: "No somos nacionalistas conservadores, sino independentistas políticos y de clase"".

⁴ « Pour Jordi Rodó [militant de CiU], la principale différence entre indépendantisme et souverainisme réside dans l'inégale crainte que suscitent ces deux termes dans l'électorat modéré » (Trépier, 2015, p. 78).

⁵ Notamment des partis comme *Iniciativa per Catalunya Verds* (ICV), *Esquerra Unida i Alternativa* (EUIA) et de *Podemos* et *Catalunya en Comú* dès leur constitution en 2014 et 2016 respectivement. En effet, en 2017 *Catalunya en Comú* affirme sa volonté « d'obtenir la pleine souveraineté de la Catalogne, librement partagée avec tous les peuples frères de l'État [espagnol] » (La Vanguardia, 08/04/2017), ce qui revient à appuyer la solution (con)fédérale. La réappropriation de l'histoire républicaine espagnole y est pour beaucoup, comme le fédéralisme de Pi i Margall, qui permettait la constitution d'une République Catalane (cf. chapitre 1), ce qui séduit des militants non-indépendantistes (Source : Crític, 18/12/2014).

⁶ Par exemple, des organisations de droite nouvellement indépendantistes comme CiU, utilisent l'argument économique pour rallier à leur cause les « déçus de l'État espagnol » alors même que ce parti est responsable de nombreux scandales de corruption (Baron et Loyer, 2015, p. 30 ; Fernández García et Petithomme, 2016, p. 24-29).

de plusieurs villes catalanes dès 2010 afin d'exiger la mise en place d'un référendum d'autodétermination permettant aux Catalans de décider du futur de la Catalogne. Ce *mouvement pour le droit de décider* dépasse alors les partis et mouvements indépendantistes et il est rejoint par de nombreuses organisations politiques et collectifs citoyens tels que des partis de gauche, des syndicats, des organisations professionnelles et du secteur social, culturel et éducatif. La tension politique entre l'État central et la Généralité de Catalogne renforce les rangs des partisans de l'autodétermination, par la venue de nombreux citoyens et cadres politiques catalanistes convaincus qu'un point de non-retour est dépassé et qu'une rupture avec l'État espagnol est désormais nécessaire. Ainsi, plusieurs entités politiques indépendantistes fleurissent entre 2010 et 2015, provenant en grande partie des rangs du PSC et d'autres partis de gauche (comme ICV et EUiA)¹.

Une consultation citoyenne sur l'indépendance, vue comme un « processus participatif », est finalement mise en place par la Généralité avec un large soutien des Catalans le 9 novembre 2014, bien que cette consultation soit contestée par le gouvernement espagnol du PP (Pujol Berché, 2016, p. 153). La population catalane est amenée à voter sur deux questions : « Voulez-vous que la Catalogne devienne un État ? » et « Voulez-vous que cet État soit indépendant ? ». 80,75 % des votants ont répondu « oui » aux deux questions (cela correspond aux partisans de l'indépendance), 10,07 % ont répondu « oui » à l'État mais « non » à l'État indépendant (correspondant aux partisans d'une solution fédérale) et enfin 4,54 % ont répondu « non » aux deux questions (ibid., p. 154). Bien que la participation soit basse (33 %), du fait de la délégitimation de la consultation (jugée illégale) par le gouvernement espagnol, les indépendantistes interprètent ces résultats comme une forte adhésion au « processus indépendantiste ». Plusieurs cadres du PSOE et PSC proposent alors d'ouvrir un débat de réforme de la Constitution pour installer un modèle fédéral. D'autres partis de gauche catalane soutiennent plutôt la mise en place d'une nouvelle consultation, légale aux yeux du gouvernement espagnol, pour donner à la population catalane le « droit à décider » (ibid., p. 155). Mais considérant que cela va à l'encontre de la Constitution et de l'unité de l'État espagnol, le gouvernement du PP reste sourd à ces propositions et la situation se tend de plus en plus.

2.3.2. Des contestations de l'organisation territoriale de l'État aux quatre coins de l'Espagne : un État qui craque sous les multiples pressions périphériques

Bien que les courants critiques de l'organisation territoriale espagnole ne prennent pas tous l'ampleur du mouvement indépendantiste catalan, on retrouve des contestations de ce type aux quatre coins de l'Espagne et une multiplication des partisans du régionalisme ou du fédéralisme qui souhaitent un renouveau politique, en lien avec le mouvement du 15M.

Comme pour la Catalogne, ce sont avant tout la crise politique, les mesures d'austérité et la recentralisation de l'État qui alimentent la défiance des citoyens et des gouvernements régionaux à l'encontre du modèle politico-territorial espagnol (Pujol Berché, 2016). Conscients de la responsabilité des élites régionales dans les cas de corruption et de mauvaise gestion publique, de nombreux collectifs militants associent la critique du modèle territorial espagnol – en demandant davantage d'autonomie et parfois même l'indépendance – à celle de la classe politique et économique dans son ensemble, incluant celle de leur propre région. C'est notamment le cas des

¹ On peut par exemple citer le départ en 2012 de plusieurs cadres catalanistes du PSC (tel que le député Ernest Maragall), pour rejoindre les rangs des partisans de l'autodétermination, puis plus tard des indépendantistes (au sein de ERC) (El Mundo, 11/10/2012). Ou encore le départ de Raül Romeva d'ICV en 2015 pour rejoindre la candidature de *Junts pel Sí* (*Ensemble pour le Oui*), une coalition indépendantiste regroupant les principaux partis indépendantistes catalans (dont CDC et ERC) ainsi que plusieurs organisations culturelles catalanes (Público, 15/07/2015).

mouvements régionalistes et indépendantistes ayant « conflué » avec le 15M¹. Cela se voit bien en Catalogne dans les assemblées de quartiers impulsées par les Indignés qui affichent parfois clairement leur défiance envers l'État espagnol ainsi qu'avec les politiques d'austérité impulsées par la Généralité. Ainsi, selon Teresa Bladé Costa, « le mouvement indépendantiste est devenu un catalyseur du désir de démocratisation et de changement social d'une partie importante de la population catalane »² (2015, p. 420). En analysant les données du baromètre d'opinion politique du *Centre d'Estudis d'Opinió*, elle montre qu'en 2014, « le sentiment indépendantiste est étroitement associé à des positions de gauche, à des valeurs post-matérialistes, notamment au désir d'accroître la participation des citoyens aux affaires publiques, et à un niveau élevé de participation à des manifestations, des associations/organisations et des plateformes d'action citoyenne » (ibid.).

Au Pays basque, après le cessez-le-feu définitif de l'activité armée d'ETA en octobre 2011, l'indépendantisme basque renaît (Petithomme, 2016a, p. 181). Le parti de gauche indépendantiste basque (« gauche *abertzale* ») EH Bildu³, se positionne rapidement comme la deuxième force politique d'Euskadi derrière le PNV (nationalisme basque de centre-droit) à la fois aux niveaux régional et municipal (ibid., p. 182). En outre, le nombre de fédéralistes augmente notamment autour du parti *Podemos* ou encore d'IU-Euskadi.

En Andalousie, les critiques du modèle territorial espagnol proviennent surtout des mouvements et partis régionalistes ou proches de l'*andalousisme politique* (comme le *Parti Andalou*) ou encore d'organisations politiques fédéralistes de gauche. Bien qu'il existe des organisations politiques andalouses indépendantistes⁴, la grande majorité soutient plutôt la mise en place d'un modèle fédéral ou confédéral (comme le *Parti Communiste d'Andalousie* par exemple)⁵.

Toutes ces postures régionalistes, fédérales ou indépendantistes posent la question de l'autogouvernement, de la « bonne échelle » d'application de la démocratie et de la proximité entre institutions publiques et citoyens. Ces préoccupations vont aussi mener à un autre mouvement politique qui, dès 2015, va faire des villes les acteurs principaux des politiques post-crisis.

3. Les villes comme nouveaux acteurs centraux des politiques publiques : candidature citoyenne et « nouveau municipalisme »

Face aux politiques d'austérité impulsées par le gouvernement espagnol, une part des mouvements sociaux des années 2000 commence à ressentir les limites des protestations sociales lorsque leurs interlocuteurs des administrations ne sont pas réceptifs aux appels de la rue. Dans ce contexte, une stratégie de lutte va (ré)émerger parmi les collectifs militants : le municipalisme.

En mai 2015, plusieurs mairies de grandes villes passent aux mains de candidatures municipalistes impulsées par des collectifs citoyens, notamment dans le sillage du 15M. Ces candidatures citoyennes se réclamant d'un « *nouveau municipalisme* » puisent dans les expériences alternatives de gestion municipale existantes dans l'histoire de l'Espagne et tentent de les actualiser. Avec leurs promesses de politiques progressistes à l'écoute de la population, ces nouvelles équipes

¹ Ces collectifs indépendantistes et régionalistes s'articulent aussi parfois avec les revendications républicaines, comme dans le cadre des manifestations suivant l'abdication du roi Juan Carlos en 2014 (Fernández García, 2016, p. 95-100).

² Mais ce n'est pas le cas de tous les courants de l'indépendantisme catalan, ceux de centre-droit restant majoritairement hostiles au mouvement du 15M, bien qu'ils partagent avec lui une volonté de rupture politique avec l'État espagnol.

³ *Euskal Herria Bildu* (EH Bildu). En français : « Réunir le Pays basque ».

⁴ Pour appuyer leur propos, les indépendantistes andalous font souvent référence au projet de constitution fédérale de 1873 et à la révolution cantonaliste (cf. chapitre 1, Encadré 1). Ces collectifs indépendantistes sont le plus souvent de gauche révolutionnaire (souvent communistes), comme la *Candidatura Unitaria de Trabajadores* (CUT), le parti du maire de Marinaleda (La Vanguardia, 17/01/14, « CUT-BAI, partido de Sánchez Gordillo, apuesta por una Andalucía independiente... »).

⁵ Source : Público 24/02/2014, « Centella: "IU no tiene la exclusividad de la izquierda" ».

municipales s'auto-définissant « *mairies du changement* » propulsent les villes au centre de la scène médiatique et politique, engendrant un recadrage des politiques autour de l'échelle municipale. Il est important de remettre en perspective et de différencier ces initiatives afin de saisir leur diversité en matière de posture politique. En effet, saisir la diversité de ces initiatives municipalistes est crucial pour pouvoir correctement appréhender leurs actions sur le thème du logement.

3.1. Le municipalisme, une stratégie ancrée dans l'histoire politique de l'Espagne

L'Espagne possède une longue histoire de gestions municipales alternatives, de municipalismes et de communalismes. Nous avons vu dans le chapitre précédent les expériences anarcho-communalistes de la municipalité libre et fédérée du XX^e siècle, très proches du modèle de communalisme soutenu plus tard par Murray Bookchin¹. Dès les premières élections municipales succédant à la mort de Franco, plusieurs candidatures alternatives voient le jour, certaines se référant directement au municipalisme. Elles se succèdent jusqu'aux années 2000 et nous permettent de remettre en perspective le « *nouveau municipalismes* » qui s'est imposé en 2015.

3.1.1. Les municipalités démocratiques de 1979 : entre cooptation et municipalisme

Les premières élections municipales post-franquisme de 1979 cristallisent les attentes de changement et ravivent de vieilles aspirations des mouvements républicains et démocrates espagnols, comme le fédéralisme et l'autonomie municipale (Observatorio Metropolitano de Madrid, 2014, p. 75). Comme vu précédemment, une *cooptation structurelle* des partis de gauche sur les leaders des associations de voisinage mène à la constitution de candidatures municipales avec une forte représentation militante, un processus qui est tout particulièrement étudié pour le cas de Barcelone (Capel, 2013, p. 37-38 ; Delgado, 2007 ; Leiva, Miró et Urbano, 2007). Néanmoins, une grande part de ces partis politiques n'entend ni suivre une stratégie municipaliste ni remettre en cause l'organisation des institutions². Plus encore, cette cooptation tend les relations entre les collectifs militants et les partis politiques en question (Capel, 2013, p. 38).

Pourtant, bien que minoritaires, certaines organisations politiques alternatives voient le jour dès les élections municipales de 1979 et gagnent les élections avec un discours très proche du municipalisme. C'est le cas, entre autres, de la *Candidature Unitaire et Populaire d'Arbúcies* (CUPA) en Catalogne, qui remporte la Mairie d'Arbúcies³. Ces communes mettent en place « *un programme absolument disruptif de gestion municipale horizontale, et tentent de contrôler les 'pouvoirs factuels' locaux* » (Diez, 2015, p. 177). En Andalousie, on peut aussi noter le cas de la *Candidature Unitaire de Travailleurs* (CUT), un parti politique municipaliste et andalousiste d'extrême-gauche très lié au syndicalisme andalou, qui se positionne dès 1979 comme la principale force politique de la comarque Sierra Sur de Séville et met en place des gestions municipales alternatives et participatives⁵. Le cas de la commune de Marinaleda (dirigé par la CUT) et de sa fameuse gestion alternative articulée autour de multiples coopératives et d'assemblées d'habitants est souvent cité comme exemple proche du communalisme de Bookchin. Pourtant, bien qu'il s'inscrive dans une certaine mesure dans la

¹ Bookchin s'est en effet inspiré des expériences anarchistes espagnoles pour élaborer sa théorie communaliste (Biehl et Bookchin, 2013 ; Bookchin, 1977 ; Romero, 2019). Cf. Introduction générale (1.3.1).

² Cela s'explique par le fait que ces élections municipales se sont déroulées dans un contexte de grande nouveauté.

³ D'autres candidatures du même type peuvent être relevées comme celle dirigeant la ville de Sant Pere de Ribes (Catalogne), *Unitat Municipal 9* (UM9), qui impulse durant les années 1980 de nombreuses coopératives et expériences collectives de travail et qui dû aussi se confronter aux pouvoirs économiques locaux (Botran, 2012 ; Diez, 2015).

⁴ Selon la RAE, le « *poder fáctico* », correspond au « *secteur de la société en marge des institutions politiques qui exerce sur celles-ci une grande influence, en raison de sa capacité de pression ; par exemple, la Banque, l'Église, les médias.* » (<https://dle.rae.es/poder>)

⁵ Diagonal, 22/01/15, « *El papel de Cañamero en la encrucijada andaluza* ».

tradition libertaire du syndicalisme agraire andalou, tenu depuis plus de quarante ans par la main ferme de son maire communiste (Juan Manuel Sánchez Gordillo), le cas de gestion alternative de Marinaleda n'a pas dépassé l'échelle municipale. Cet exemple intéressant de gestion municipale alternative témoigne davantage d'une forme de communisme municipal que d'un réel communalisme. Plus largement, la CUT andalouse a une grande influence dans la vie des communes de la Sierra Sur de Séville, comme El Coronil, dirigé durant de nombreuses années par ce parti. Plusieurs villes sont gouvernées depuis 1979 par des partis politiques de gauche particulièrement ouverts à la participation habitante. C'est le cas de Cordoue, dirigée de 1979 à 1995 par le Parti communiste, qui reste une référence très appréciée par les militants de Cordoue¹.

Après les premières élections, face aux limites institutionnelles dues au manque d'autonomie municipale et au clientélisme de nombreux partis politiques, plusieurs candidatures municipales s'organisent en regroupements d'électeurs et non pas en partis politiques, avec un discours que l'on qualifierait aujourd'hui de « mouvementiste » (Diez, 2015, p. 171). Ainsi, en Catalogne apparaissent des candidatures critiques et indépendantes comme les *Candidatures d'Unité Populaire* (CUP), qui se constituent en parti politique municipaliste dès 1991, avec un teneur libertaire dans certains groupes locaux, et se dissémine sur tout le territoire catalan pour candidater aux élections locales.

3.1.2. Le renouveau municipaliste du début des années 2000 : la Catalogne précurseure

La deuxième vague de municipalisme post-franquisme a lieu dès le début des années 2000. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une nouveauté, notamment en Catalogne, dès les premières élections municipales du XXI^e siècle, le nombre de candidatures municipalistes provenant des collectifs sociaux augmente dans de nombreuses villes, avec des résultats électoraux parfois élevés, souvent appuyées par une base sociale forte, comme à Sabadell (Alamany, Serrà et Ubasart, 2010, p. 14 ; Domínguez, 2010). Ce type de candidature se développe dans plusieurs régions d'Espagne², mais avec une acuité particulière en Catalogne où une centaine d'entre elles parviennent à obtenir une représentation dans des mairies de tailles variées, majoritairement dans la région métropolitaine de Barcelone (Alamany, Serrà et Ubasart, 2010 ; De Jòdar et Fernández, 2012 ; Ubasart, 2012a, 2012b, 2018). Ces initiatives proviennent de collectifs altermondialistes mettant en pratique le slogan « penser globalement, agir localement », mais aussi de la rénovation du mouvement de quartiers. Elles confluent dans des candidatures municipalistes entendant articuler mouvement social et institutionnel (Ubasart, 2018, p. 68).

Les plus connues sont les *Candidatures Alternatives du Vallès* (CAV) – dont *Accord pour Sabadell* dès 1999 –, les *Accords pour le Progrès Municipales* (EPM) et bien sûr les *Candidatures d'Unité Populaire* (CUP) qui se consolident dès les années 2000³. Les plus puissantes sont celles de la CUP, qui restent d'abord fermement centrées sur les élections locales, avant de « faire le saut » à l'échelle régionale en 2012 dans le but de peser davantage sur la politique catalane. Ce passage d'une formation municipaliste à l'échelle régionale atteste à la fois des limites d'une approche politique strictement locale dans le cadre de l'État espagnol des autonomies mais aussi d'une réponse de la CUP face au conflit entre l'État et la Catalogne (Encadré 11).

¹ Entretien avec des militants et militantes de Cordoue membres du collectif *Stop Desabucios 15M Córdoba*.

² Voir par exemple Murgui et Ubasart, 2010 ; Ubasart, 2012a. Pour le cas du Pays basque voir : Ureta García, 2017.

³ En catalan, respectivement : *Candidatures Alternatives del Vallès*, *Entesa per Sabadell*, *Entesa pel Progrés Municipal*.

Encadré 11 : Des municipalités à l'assaut de la région : le municipalisme transformateur de la CUP

Depuis l'avènement des groupements d'électeurs en 1979 et sa formalisation comme parti politique en 1991, la CUP est d'abord restée fermement municipaliste et plurielle. Elle ne se présente alors qu'aux élections locales avec un discours enraciné dans l'histoire libertaire catalane et avec des candidatures aux « couleurs » spécifiques selon les communes, raison pour laquelle on parle souvent « des » CUP au pluriel¹. Même si la tendance marxiste reste majoritaire dans ce parti historiquement lié à la gauche communiste indépendantiste catalane, plusieurs chercheurs et militants témoignent de la présence « *d'éléments libertaires dans la CUP* »², comme le politiste Ricard Vilaregut³. Ces composants communistes libertaires sont puisés dans la riche histoire de l'anarchisme espagnol (cf. chapitre 1). De plus, selon le géographe Jordi Navarro, le municipalisme de la CUP se base fortement sur la pensée libertaire de Murray Bookchin, comme en témoigne son organisation assembléiste et fédérale, sa participation aux mobilisations locales et sa politique municipaliste considérant l'échelon communal comme la base de l'organisation sociale⁴.

Mais en 2012, la CUP modifie sa stratégie et propose une candidature aux élections régionales. Elle entre au Parlement catalan en remportant trois sièges, puis dix en 2015 (sur un total de 135) avec plus de 8 % des voix. Ce « saut régional » de la CUP s'explique avant tout par ses velléités indépendantistes et sa volonté de prendre part à l'organisation d'un référendum d'autodétermination face au conflit avec l'État espagnol ouvert à la suite du blocage du statut d'autonomie catalan. Mais cette décision collective témoigne aussi des limites de la stratégie d'abord strictement municipaliste de la CUP. En effet, le manque de ressources (économiques et juridiques) des mairies explique la grande difficulté d'action pour le changement à l'échelle locale où « *les instruments disponibles pour résoudre les problèmes structurels sont très limités* », selon Jordi Navarro⁵. Le « saut régional » de la CUP coïncide en effet avec la publication de la loi de stabilité budgétaire limitant l'action des mairies et les politiques d'austérité des gouvernements espagnol (PP) et catalan (CiU).

Le caractère socialiste libertaire et anarcho-syndicaliste imprègne toujours la CUP aujourd'hui, comme de nombreux collectifs catalans⁶. Mais malgré son « influence bookchiniste », le municipalisme de la CUP ne peut être qualifié de libertaire car il ne semble pas suivre le chemin d'un remplacement de l'État par une confédération de communes ni d'une réelle décentralisation du pouvoir vers les assemblées d'habitants. Il s'agit plutôt d'une forme de municipalisme radical ou, comme le qualifie la CUP, un « municipalisme transformateur » ayant une claire perspective de classe entendant « *défendre et gagner les droits de la classe travailleuse ou des classes populaires* »⁷. La trajectoire de cette formation politique (des mairies au Parlement régional) témoigne des limites du municipalisme dans le contexte espagnol, où les mairies ne possèdent pas les ressources nécessaires pour impulser d'importantes politiques transformatrices et encore moins pour procéder à une réelle décentralisation du pouvoir en direction des assemblées d'habitants.

Jusqu'aux élections de 2011, la plupart des candidatures municipalistes ne se présentent et n'obtiennent de bons résultats que dans les villes petites ou moyennes. Mais cela change en 2015.

3.2. Constitution et victoires municipales des « candidatures du changement » de 2015

En s'appuyant sur le renouveau de la contestation sociale post-crise, de nombreuses candidatures citoyennes se forment en 2014 pour concourir aux élections municipales de mai 2015. Dans la continuité des candidatures municipalistes précédentes, elles axent leurs discours autour du concept de municipalisme et de réappropriation des institutions politiques par les citoyens

¹ Source : Crític, 21/05/2019 ; Llibertat, 28/03/2016

² Contexto, 25/04/2018, « *El anarquismo no muere, se transforma* ».

³ Crític, 21/05/2019, « *R. Vilaregut "Els ajuntaments del canvi han tingut dos problemes: estar en minoria i la maquinària..."* ».

⁴ Llibertat, 28/03/2016, « *Jordi Navarro: Els límits del municipalisme: L'Esquerra Independentista del Segle XXI* ».

⁵ Ibid.

⁶ Jacobin (magazine), 18/10/2015, « *The Catalan Left, An interview with Boaz Vilallonga* ».

⁷ Público, 23/09/2015, « *La CUP apuesta por una independencia que sirva "para ganar derechos de la clase trabajadora"* ».

organisés. Bien que cette stratégie ne soit pas nouvelle, le contexte politique et social ambiant permet à certaines d'entre elles de gagner plusieurs grandes villes¹. Leur victoire ouvre un nouveau cycle politique en Espagne, centré sur le rôle des villes (Blanco et Gomà, 2016 ; Subirats, 2018). Pour bien saisir la diversité de ces candidatures municipalistes, il est nécessaire d'en présenter les bases théoriques et les grands objectifs.

3.2.1. Des candidatures citoyennes à la victoire des élections municipales de 2015 à Barcelone et Madrid

Les candidatures municipalistes de 2015 ne possèdent pas toutes les mêmes postures politiques ni les mêmes origines. Certaines sont le prolongement des candidatures passées – comme les CAV et les CUP en Catalogne et les CUT en Andalousie – alors que d'autres émergent à partir de plusieurs collectifs existants ou autour d'une poignée de leaders activistes locaux.

Les cas de Barcelone et Madrid sont proches, bien que celui de Barcelone reste précurseur. En effet, dès 2012, à la suite des élections régionales anticipées par le gouvernement catalan de CiU, un manifeste signé par de nombreux activistes barcelonais et leaders de partis politiques de gauche appelle à faire ressentir la pression de la rue jusqu'aux institutions ainsi qu'à « ouvrir un espace qui permette de tisser de nouvelles réponses, entre tous et toutes »². Parmi les signataires, on retrouve la plupart des leaders activistes qui ont porté les différentes candidatures municipalistes catalanes. À Barcelone, c'est surtout à partir de juin 2014 que la « confluence municipaliste » voit le jour, notamment à la suite de la présentation publique du manifeste de *Guanyem Barcelona* (« Gagnons Barcelone ») (Hamou, 2021). Contrairement à ce qui est souvent avancé, ce projet municipaliste barcelonais ne provient pas d'une large décision des mouvements sociaux barcelonais, mais est une idée impulsée à l'origine par une poignée d'activistes, pour la plupart liés à l'*Observatoire DESC* (une ONG³) et proches de partis politiques de gauche (ICV-EUiA et Podemos)⁴. Bien que les partis politiques conventionnels ne soient convoqués que dans un second temps, le noyau dur de *Guanyem Barcelona* en est très proche et n'est pas forcément soutenu par les collectifs militants barcelonais les plus actifs. En effet, le processus de « confluence » qui s'en suit, entendant agglomérer différentes forces militantes de Barcelone autour du projet afin d'en constituer les lignes directrices, regroupe surtout les collectifs les plus institutionnalisés, comme la *Fédération des Associations de Voisinage de Barcelone* (FAVB)⁵ ou encore la PAH dans laquelle Ada Colau (son ex-porte-parole) pèse beaucoup. Très vite, les partis politiques de gauche (ICV-EUiA et Podemos) rejoignent le projet, enthousiastes à l'idée de la rénovation esthétique que cela apporte à leur parti en perte de vitesse et à l'image ternie par la forte défiance politique des citoyens. La présence d'ICV, ayant dirigé la mairie de Barcelone avec le PSC durant plusieurs années, amène de nombreux collectifs à abandonner le projet, comme c'est le cas de la CUP, qui était jusqu'alors présente dans les négociations⁶.

¹ Dont Madrid, Barcelone, Valence, Saragosse, mais aussi Cadix, La Corogne, Santiago de Compostelle, El Ferrol, etc.

² *Per una radicalització democràtica més enllà del 25-N*, <https://mesenlladel25n.wordpress.com/>, consulté le 27 sept. 2021.

³ L'*Observatoire DESC* est une ONG défendant les Droits Économiques, Sociaux et Culturels (DESC) très active en Catalogne, notamment sur le thème du logement (Voir : <https://observatoridesc.org/>, consulté le 20 avril 2022).

⁴ C'est le cas des trois personnes ayant présenté le projet lors de la réunion publique de juin 2014 : Ada Colau (porte-parole de la PAH), Jaume Asens (avocat et l'un des premiers membres catalans de *Podemos*) – tous deux membres de l'*Observatoire DESC* – et Joan Subirats (professeur en sciences politiques à l'*Université Autonome de Barcelone* et proche d'ICV-EUiA. Source : El Diario.es, 26/06/2014, « *Guanyem Barcelona* buscarà conquerir l'*Ajuntament* des dels moviments... ».

⁵ Association de quartier de Barcelone, dont la plupart des leaders sont cooptés par la mairie de gauche en 1979.

⁶ Selon l'anthropologue Manuel Delgado, proche de la CUP : « *Que ICV* apparaisse en première ligne et enthousiasmé par *Guanyem Barcelona* est assez choquant [...] *Guanyem Barcelona* est essentiellement un moyen de remettre en question le modèle de ville

À Madrid, le processus de constitution de la candidature citoyenne est proche de celui de Barcelone. Portant d'abord le nom de *Municipalia*, elle est rapidement rebaptisée *Ganemos Madrid* afin de s'aligner sur la candidature barcelonaise présentée quelques jours plus tôt. Impulsée comme à Barcelone par une poignée d'activistes, *Ganemos Madrid* est rejoint début 2015 par le parti de gauche IU, le parti communiste de Madrid et Podemos et elle est soutenue par plusieurs collectifs et associations madrilènes tels que la *Fédération Régional des Associations de Voisinage de Madrid* (FRAVM). Le cas de Madrid se distingue du cas barcelonais par la présence de militants et militantes de la gauche la plus radicale, participant des mouvements libertaire et *okupa*¹.

Après cette période de confluence et d'élaboration de leur programme, les deux candidatures se structurent en parti politique : *Barcelona en Comú* (BeC, « *Barcelone en Commun* ») et *Ahora Madrid* (AhM, « *Maintenant Madrid* »). Selon nos entretiens avec plusieurs activistes de quartiers de Barcelone et de Madrid, contrairement à ce qui est souvent annoncé, les mouvements sociaux n'ont eu que peu de prises sur la constitution de ces partis.

Après leur victoire aux élections de mai 2015 et pour constituer un gouvernement municipal stable, BeC et AhM décident de former une coalition avec le Parti socialiste de leur ville. C'est une première déception pour les collectifs militants qui, autant à Barcelone qu'à Madrid, critiquent fortement ce choix laissant davantage augurer une continuité politique qu'un réel changement².

3.2.2. Le « nouveau municipalisme du bien commun » : de la lutte des classes au citoyenisme

Les candidatures municipalistes de 2015 sont diverses et peuvent fortement varier d'une ville à une autre en fonction des forces politiques qui les composent, des partis politiques traditionnels qui les ont rejoints ou encore des spécificités locales des villes (activités des mouvements sociaux, types de relations préexistantes avec les élus municipaux, attractivité économique de la ville, etc.)³. Néanmoins, comme le politiste Ricard Vilaregut l'explique pour le cas catalan, qui peut sans doute être ici généralisé à toute l'Espagne, « *le paradigme conceptuel et pratique des dites "nouvelles candidatures pour le changement" provient de la sédimentation et de l'apprentissage des expériences, des diagnostics et de la théorisation des mouvements sociaux des dernières vingt ou trente années* » (Vilaregut, 2019, p. 16). Selon Joan Subirats, professeur de sciences politiques et principal théoricien de BeC, l'idée était de « *passer d'un processus destituant (de protestation et de dénonciation) à un processus constituant (visant à « occuper » les institutions)* » (2015, p. 166). Malgré la grande diversité de ces candidatures, les cas de BeC et d'AhM sont souvent posés en exemples, car ils ont cristallisé les espoirs de changement et ont brillamment su mobiliser les outils de communication pour présenter et théoriser leur projet.

existant et de le rendre à ses habitants. Mais cette Barcelone que nous subissons aujourd'hui est en partie le résultat des politiques auxquelles ICV a participé, de plus, ICV s'est chargée de concevoir des éléments idéologiques pour les légitimer ». M. Delgado fait ici référence au « modèle Barcelone » impulsé et défendu par ICV. Source : El Diario.es, 20/06/2014, « *Els partits es comencen a...* ».

¹ Cette confluence était possible à Madrid car aucun parti traditionnel de gauche n'avait dirigé la ville depuis de nombreuses années. Ainsi, la présence d'IU (homologue espagnol du parti catalan ICV) est relativement bien tolérée par les militants radicaux. Cela témoigne de l'importance des spécificités politiques locales dans ce type de confluence.

² Surtout pour le cas de Barcelone qui a été gouvernée par une coalition communistes-socialistes de 1979 à 2011. Inversement, la ville de Madrid avait quant à elle été gouvernée par la droite conservatrice (PP) pendant plus de 25 ans.

³ Par exemple, dans la ville de Badalona (troisième ville la plus peuplée de Catalogne) la coalition victorieuse prend une teneur indépendantiste avec la présence de la CUP (et sans intégrer ICV-EUiA). C'est aussi le cas à Sabadell, qui comme nous le verrons a constitué une candidature intégrant la gauche indépendantiste et de nombreux mouvements sociaux.

- **Les candidatures citoyennes pour le changement : rendre les gouvernements locaux aux citoyens pour le « bien commun »**

La stratégie de ces candidatures rejoint l'idée de base du municipalisme¹ selon laquelle « *les villes apparaissent comme des espaces permettant de récupérer les institutions pour mieux défendre les conditions de vie et de subsistance de la majorité des citoyen.nes, et de mettre en place des processus et des dynamiques mutualistes, communautaires et de protection venues d'en bas* » (Subirats, 2018, p. 16). Selon lui, à travers ces candidatures municipales dites « du changement », il s'agit

« [...] de concevoir un ensemble de réponses à ces dynamiques globales de dépossession en organisant des programmes qui articulaient des mouvements et des espaces de lutte hétérogènes – lesquels jusqu'alors avaient agi en parallèle (écologistes, défenseurs de l'eau en tant que bien commun, partisans d'une mobilité alternative, défenseurs de la santé et de l'éducation publiques, mouvements citoyens traditionnels, groupes féministes, partisans de la culture libre et de la neutralité du réseau, défenseur.se.s de l'économie sociale et solidaire...) et ont trouvé dans la possibilité de gagner les élections dans de grandes villes des dynamiques de collaboration inédite. » (Subirats, 2018, p. 18).

Ce regroupement de différents courants autour d'une même candidature est justifié par les impulseurs de BeC à travers la mobilisation du concept de *bien commun*. La référence à ce concept, qui se rattache ici au courant développé par Elinor Ostrom, est centrale dans la théorie politique de BeC comme le montre son programme politique ainsi que plusieurs articles publiés par les membres de l'équipe municipale². L'objectif de BeC est alors de « *mettre en place des mesures pour prioriser le bien commun* »³, ce qui se retrouve jusque dans le nom du parti. Ce vaste concept est présent dans les discours et les programmes de nombreuses autres candidatures citoyennes de 2015 se rapprochant du positionnement politique de BeC. Certains chercheurs sont allés jusqu'à théoriser ce rapprochement entre municipalisme et bien commun, comme Ismael Blanco et Ricard Gomà dans leur ouvrage « *Un municipalisme du bien commun* » (2016) ou encore Joan Subirats dans de nombreux articles. Ces chercheurs, tous trois membres du département de sciences politiques de l'Université Autonome de Barcelone (l'IGOP) et proches (voire membres) d'ICV (intégré à BeC), témoignent du rôle qu'ont joué les universitaires dans la constitution et le développement de ces candidatures citoyennes, notamment à Barcelone et à Madrid (Lamant, 2016 ; Lang, 2018).

Mais ce concept de *bien commun* reste volontairement large, peu défini et non politisé afin d'échapper aux logiques partisans et idéologiques et de toucher un maximum de personnes, pour « *articuler des mouvements et des espaces de lutte hétérogènes* » (Subirats, 2018, p. 18).

- **Une volonté de renouvellement politique échappant aux logiques partisans : le citoyennisme des « mairies du changement »**

Joan Subirats rappelle que ces candidatures avaient pour volonté « *d'éviter que tout cela ne reste soumis à des logiques partisans qui ne cherchaient traditionnellement qu'à masquer leurs propres carences par des relations de type clientéliste avec le tissu social* » (2018, p. 18). Ainsi, le renouvellement des représentants politiques y est central : « *la nouveauté [de ces candidatures] résidait dans le changement de l'agenda, le changement du profil des dirigeant.e.s, le changement de la structure générationnelle et la volonté de combler le vide politique et représentatif avec de nouvelles forces politiques prêtes à gagner et à changer les choses* » (ibid., p. 17). Néanmoins, après le processus de « confluence » avec les partis traditionnels de gauche, de

¹ Voir aussi l'état de la question présentant le concept de municipalisme en introduction générale.

² Voir le programme de 2015 de BeC (Site internet de *Barcelona en Comú*, 2015, "Programa electoral municipales 2015") ou par exemple l'article suivant publié par deux élues de BeC : El Periódico, 24/04/2016, "Por el bien común, esfuerzo común".

³ Programme de 2015 de BeC, page 7 (Site internet de *Barcelona en Comú*, 2015, "Programa electoral municipales 2015")

nombreux membres des listes électorales de BeC et d'AhM se trouvent être des politiciens professionnels ou encore des membres du monde académique, laissant une place limitée aux membres de collectifs militants¹. Ainsi, la plupart des membres présents sur les listes proviennent avant tout de « *l'élite intellectuelle et culturelle de la gauche, plus ou moins proche du 15M* »².

Selon Joan Subirats, ce processus impulsé par les « mairies du changement » « *est le fruit du changement d'époque que nous vivons et qui remet en question les paramètres qui avaient façonné, tout au long du XX^e siècle, les idéologies et les formations politiques, mais aussi la structure des pouvoirs ou le rôle de l'État dans le débat marché versus société.* » (2018, p. 22). L'idée de ces candidatures est donc de faire table rase des « anciennes idéologies » et proposer des solutions « innovantes » basées sur la participation citoyenne, ce qui rejoint le concept de *citoyennisme* qu'utilise l'anthropologue Manuel Delgado pour qualifier ces candidatures. Un concept, qu'il définit comme « *le résultat d'un processus de régénération de la social-démocratie et de la gauche libérale* » et qui entend « *canaliser et rendre "raisonnables" les fractions conflictuelles de la société en les transformant en "mouvements sociaux", étrangers et même hostiles à tout ce qui évoque la lutte des classes* » (Delgado, 2016, p. 16). Une définition que semble rejoindre le politiste Samuel Hayat, pour qui la notion de *citoyennisme* provient notamment de la critique libertaire remettant en cause la croyance en les possibilités réelles d'émancipation des diverses procédures démocratiques uniquement basées sur la figure abstraite du citoyen :

« *[Cette conception de la politique] repose sur la revendication d'une déprofessionnalisation de la politique, au profit d'une participation directe des citoyens, visant à faire régner l'opinion authentique du peuple, sans médiation. Le peuple, ici, est un peuple considéré comme uni, sans divisions partisans, sans idéologies, une addition d'individus libres dont on va pouvoir recueillir la volonté par un dispositif simple, en leur posant une question, ou en tirant au sort parmi eux un certain nombre d'individus libres qui vont pouvoir délibérer en conscience. Il s'agit d'une politique du consensus, appuyée sur une conception essentiellement morale de la situation actuelle, avec d'un côté les citoyens et leur bon sens, et de l'autre les élites déconnectées, souvent corrompues, surpayées et privilégiées.* » Samuel Hayat, 24/12/2018³.

L'absence de référence aux grandes idéologies de la gauche comme les classes sociales ou les différents systèmes de domination (capitalisme notamment) est en effet flagrante dans les programmes et les discours des candidatures s'auto-qualifiant de « nouveau municipalisme » et de « mairie du changement ». Pour celles-ci c'est la figure du *citoyen* qui est centrale. En revanche, les candidatures se déclarant d'un « municipalisme transformateur » constituées autour de collectifs plus radicaux – comme la CUP – se retrouvent davantage dans les concepts de classes sociales et de lutte des classes, et affirment œuvrer à travers leur municipalisme à l'émancipation des « *classes populaires* » et à l'élaboration d'un « *pouvoir populaire* »⁴. Cela matérialise une fracture entre ces différentes candidatures : celles témoignant d'un *citoyennisme*, proche du courant social-démocrate (comme BeC et AhM), et celles, plus radicales et souvent anticapitalistes, mettant l'accent sur les rapports de pouvoirs, de dominations et sur les antagonismes sociaux (comme la CUP à Sabadell).

¹ Plus précisément, parmi les quinze premiers inscrits sur la liste électorale de BeC, on retrouve cinq politiciens professionnels d'ICV-EUiA, trois piliers de Podemos, cinq personnes de professions supérieures (avocats, enseignants-chercheurs reconnus, ingénieurs et cadres d'entreprise culturelle), certains cumulant plusieurs catégories, et seulement un syndicaliste et deux activistes de quartiers : Ada Colau (tête de liste) et Gala Pin (activiste de *Ciutat Vella*). On retrouve aussi sur la liste plusieurs anciens élus barcelonais, comme Jordi Borja (impulseur du « *Modèle Barcelone* »). À Madrid, parmi les quinze premiers de la liste on dénombre six activistes, mais aussi quatre politiciens d'IU et cinq professions supérieures (cadres d'entreprise, enseignants-chercheurs, avocats et juges), proches d'IU ou du PSOE.

² Entretien avec un militant (libertaire) de la PAH de Madrid, novembre 2016.

³ Blog de Samuel Hayat, 24/12/2018, « Les Gilets jaunes et la question démocratique ».

⁴ Voir les programmes de la *Crida per Sabadell* de 2015 (Site de la *Crida per Sabadell*, « *Eixos del programa per a les eleccions de maig de 2015* » ; « *Compromís per un programa de govern per Sabadell 2015-2019* ») ou de *Guanyem Badalona* affirmant « *travailler pour la construction de la République Catalane au service des classes populaires* ». (Programme de *Guanyem Badalona*, janvier 2015).

Cette analyse est confortée par plusieurs études qui relèvent notamment le fait qu'une part importante des défenseurs de ce « nouveau municipalisme » et plus largement de la « nouvelle politique » dans laquelle s'insère Podemos, ne se reconnaissent plus dans le clivage droite-gauche ou entendent « *le dépasser* » (Gutiérrez, 2017 ; Lamant, 2016, p. 43). Pour ces candidatures citoyennistes, c'est la participation citoyenne qu'il faut privilégier avant tout, tout en renouvelant les politiciens corrompus des mairies par des personnalités plus jeunes en respectant la parité afin d'impulser une féminisation de la politique, notamment en proposant « *une réponse à partir de la politisation de la proximité, mais aussi de la politisation des problèmes quotidiens que rencontrent les gens* » (Subirats, 2018, p. 19). La défense du *droit à la ville* passe selon eux par cette participation citoyenne qu'ils entendent notamment développer à l'aide des outils numériques (ibid., p. 21). Les théoriciens de ces candidatures proposent donc une lecture *citoyenniste* du *droit à la ville* de Lefebvre, s'éloignant des positionnements plus matérialistes de la transformation sociale basée sur l'émancipation des classes populaires dans une logique de conflit social (Garnier, 2014)¹. Or comme le rappelle Oriol Nel·lo, même en suivant une posture municipaliste, les populations des villes possèdent des intérêts antagonistes, ce qui est selon lui l'un des grands paradoxes de la stratégie municipaliste (2016, p. 6).

3.2.3. Les « *grands pas d'éléphant* » face au « *travail de fourmi* » : un nouveau municipalisme déterritorialisé ?

Un autre point central des candidatures citoyennistes se référant du « nouveau municipalisme » est son caractère « *ancré* » dans les multiples réalités urbaines de leur ville et « *à l'écoute des habitants* »². Mais la base sociale de ces deux candidatures citoyennes de Madrid et Barcelone semble rester limitée dans les faits. En effet, elles n'ont que peu de relations avec les mouvements sociaux des quartiers, car elles n'ont pas pris le temps de les développer avant leur victoire. Selon un activiste pour le droit au logement que nous avons rencontré à Madrid :

« Elles [les candidatures citoyennes] ont sauté l'étape cruciale de la coopération, de l'articulation avec une base territoriale forte. Elles se sont davantage servies des mouvements sociaux comme tremplin vers le pouvoir, pour obtenir un puissant électorat et "gagner les institutions" afin de mettre en place des idées de gauche réformatrice [...] Selon eux c'était le moment. Ils n'ont pas voulu attendre plus... eh bien ils ont réussi, ils ont gagné les élections. Et maintenant s'ils regardent derrière eux, ils sont seuls ». Militant de la PAH de Madrid Centre (entretien), novembre 2016.

Un autre militant barcelonais proche des mouvements libertaires et coopératifs nous témoigne de cette soi-disant période de « confluence » de *Barcelona en Comú* avec les mouvements sociaux :

« Lors de la constitution de la candidature de Barcelona en Comú, les « têtes pensantes » sont venues nous voir pour nous demander de participer. Nous nous connaissions depuis plus de dix ans car nous luttions dans les mêmes luttes. En discutant, j'ai vite vu qu'il n'y avait concrètement aucune base sociale qui soutenait le projet. C'était un mouvement municipaliste totalement déraciné. Dans les milieux libertaires, nous étions davantage partisans de former une opposition municipale, un contre-pouvoir afin de comprendre le fonctionnement du pouvoir municipal pour pouvoir gagner les institutions d'ici quatre ou huit ans, lorsqu'une réelle base militante se serait développée. Cela correspond davantage à notre vision du municipalisme. Mais les « leaders » de Barcelona en Comú étaient impatients de gagner... c'est là que j'ai vu qu'il y avait beaucoup de jeu d'ego dans ce groupe. Et puis leur vision était très naïve : comme s'il était possible de changer l'institution de l'intérieur si facilement... C'est un énorme gâchis. Pour nous, libertaires, c'est le travail de fourmi qui est primordial (générer une base militante forte et active, comprendre le fonctionnement de l'institution pour

¹ En effet, selon Jean-Pierre Garnier (2014), à la fin de sa vie Lefebvre semblait avoir abandonné le concept de lutte des classes et se tourner vers une posture citoyenniste basée sur la participation des citoyens dans la gestion de la ville.

² Certaines candidatures empruntent même la formule zapatiste « *gouverner en obéissant* », une expression qu'elles rapprochent de leur « code éthique » auquel doivent se soumettre leurs membres élus (limitation de salaire et de mandat, lutte contre la corruption, etc.). Voir : Site internet de *Barcelona en Comú*, « *Gobernar obedeciendo. Código de ética política* ».

en trouver les failles...) et non pas les grands pas d'éléphant ». Militant coopératiste et libertaire du quartier de Sants à Barcelone (entretien), nov. 2016.

Plusieurs activistes madrilènes nous ont tenu le même type de discours, notamment en ce qui concerne la volonté de « gagner à tout prix », quitte à sacrifier le long travail d'articulation du projet municipaliste avec une base territoriale forte. Cela atteste du faible ancrage territorial de ces candidatures barcelonaise et madrilène. Mais ce n'est pas le cas partout. En effet, à Sabadell par exemple, la stratégie municipaliste est plus profondément ancrée dans le territoire, sur le temps long, et fait preuve d'un soutien plus important de la part des collectifs de quartiers (Encadré 12).

Encadré 12 : Une alternative au municipalisme citoyen de Barcelone et Madrid : le cas du municipalisme alternatif et populaire de Sabadell

Dans la ville moyenne catalane de Sabadell les mouvements sociaux sont très actifs depuis plus d'une quinzaine d'années et une stratégie municipaliste s'est structurée depuis plus de douze ans, d'abord sous le nom d'*Accord pour Sabadell*, intégrée depuis 2002 aux *Candidatures Alternatives du Vallès* (Domínguez, 2010). Forte de cette trajectoire, en 2015 la candidature refondée avec la CUP de Sabadell et le *Mouvement Populaire de Sabadell* (MPS) – un collectif militant de la gauche indépendantiste, anticapitaliste et féministe – se présente aux élections municipales sous le nom de la *Crida per Sabadell* (*L'Appel pour Sabadell*) et gagne quatre conseillers. À la suite d'un accord avec la Gauche républicaine catalane (ERC)¹ et la gauche radicale, la *Crida* gouverne en coalition avec l'ERC et dirige deux des quatre grands services municipaux : le service *territoire et durabilité* (au sein duquel se trouvent les services d'urbanisme et de logement) et celui de *participation*. De plus, Maties Serracant i Camps (tête de liste de la *Crida*) accède au poste de maire pendant la moitié du mandat. Bien que la *Crida* ne siège pas en majorité au conseil municipal, le MPS et d'autres collectifs comme la *Plateforme des Affectés par l'Hypothèque et la Crise* (PAHC) possèdent une grande connaissance des rouages de la mairie et de bonnes relations avec celle-ci.

Le militant barcelonais dont nous avons cité plus haut l'avis critique sur la stratégie de BeC soutient que ce « contre-modèle » de Sabadell est plus proche de ses aspirations :

« Le contre-exemple à Barcelone, c'est celui de Sabadell par exemple. Le municipalisme radical suivi par la CUP. Lorsque l'idée municipaliste est née à Sabadell, il y a plus de 10 ans, l'objectif était seulement d'être dans l'opposition et d'apprendre. D'apprendre et de restituer le fonctionnement interne de l'institution municipale aux mouvements militants. Ainsi, en plusieurs mandats dans l'opposition, cela a permis d'en apprendre beaucoup. Et en 2015, c'est tout le Mouvement Populaire de Sabadell qui a rejoint la candidature ainsi que de nombreux membres de la PAHC. Ça c'est une base territoriale forte et active, qui peut vous soutenir hors des murs de l'institution. Ça c'est du vrai municipalisme ! Enfin, disons que c'est notre vision du municipalisme, un municipalisme plus libertaire ou disons plus radical ». Militant coopératiste et libertaire du quartier de Sants (entretien), nov. 2016.

Comme en témoigne le visuel de campagne de la Figure 14, la coalition municipaliste de Sabadell s'organise de manière décentralisée par groupes de quartiers et réalise des réunions régulières auxquelles les habitants et habitantes des quartiers participent et durant lesquelles les membres de la *Crida* au conseil municipal transmettent les informations concernant le fonctionnement de la mairie et les débats internes au conseil municipal².

Cette bonne relation entre les élus de la *Crida* et les mouvements sociaux de Sabadell nous a été plusieurs fois rappelée par les activistes. En plus de ce lien tissé dans la durée entre la candidature municipaliste et les collectifs militants, une attention particulière est montrée sur le thème de la participation habitante à travers la



Figure 14 : Visuel de *La Crida per Sabadell*. (CxS), 20/11/2014

¹ *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), est un parti catalan de gauche indépendantiste.

² Pour plus d'informations, voir le site de la *Crida per Sabadell* : <https://cridapersabadell.cat/>, consulté le 27 sept. 2021.

responsable de la *Crida* chargée de ce secteur, une membre active de la CUP, du MPS et de la PAHC. Contrairement aux candidatures citoyennistes (comme à Madrid), la *Crida* n'hésite pas à tenir un discours anticapitaliste vigoureux, mettant l'accent sur les rapports de pouvoir et de domination, mobilisant les concepts de « classes sociales » et affirmant travailler à l'émancipation des « classes populaires »¹.

Ainsi, la candidature municipaliste de la *Crida per Sabadell*, de par sa posture plus radicale et surtout sa plus longue trajectoire, témoigne d'un municipalisme fortement ancré dans le territoire et « approprié » par les habitants à l'échelle des quartiers.

Ainsi, le cas de Sabadell nous rappelle l'importance de la prise en compte des spécificités locales, des conceptions territoriales et des relations entre acteurs afin de bien appréhender les stratégies politiques mises en place à l'échelle locale.

3.3. L'avènement des « mairies du changement » : un véritable bouleversement politique en Espagne ?

L'irruption de ces nouveaux acteurs urbains munis de référentiels les distinguant des élus des partis traditionnels rebat les cartes de la géographie politique espagnole.

3.3.1. La revanche des villes : entre reterritorialisation et *rescaling*

La Carte 7 présente le panorama politique municipal au lendemain des élections de mai 2015. On peut y voir les partis politiques ayant remporté les capitales de province ainsi que les principales villes dont les mairies ont été gagnées par des candidatures municipalistes ou par des partis de gauche alternatifs rejoignant le renouveau politique impulsé par celles-ci.

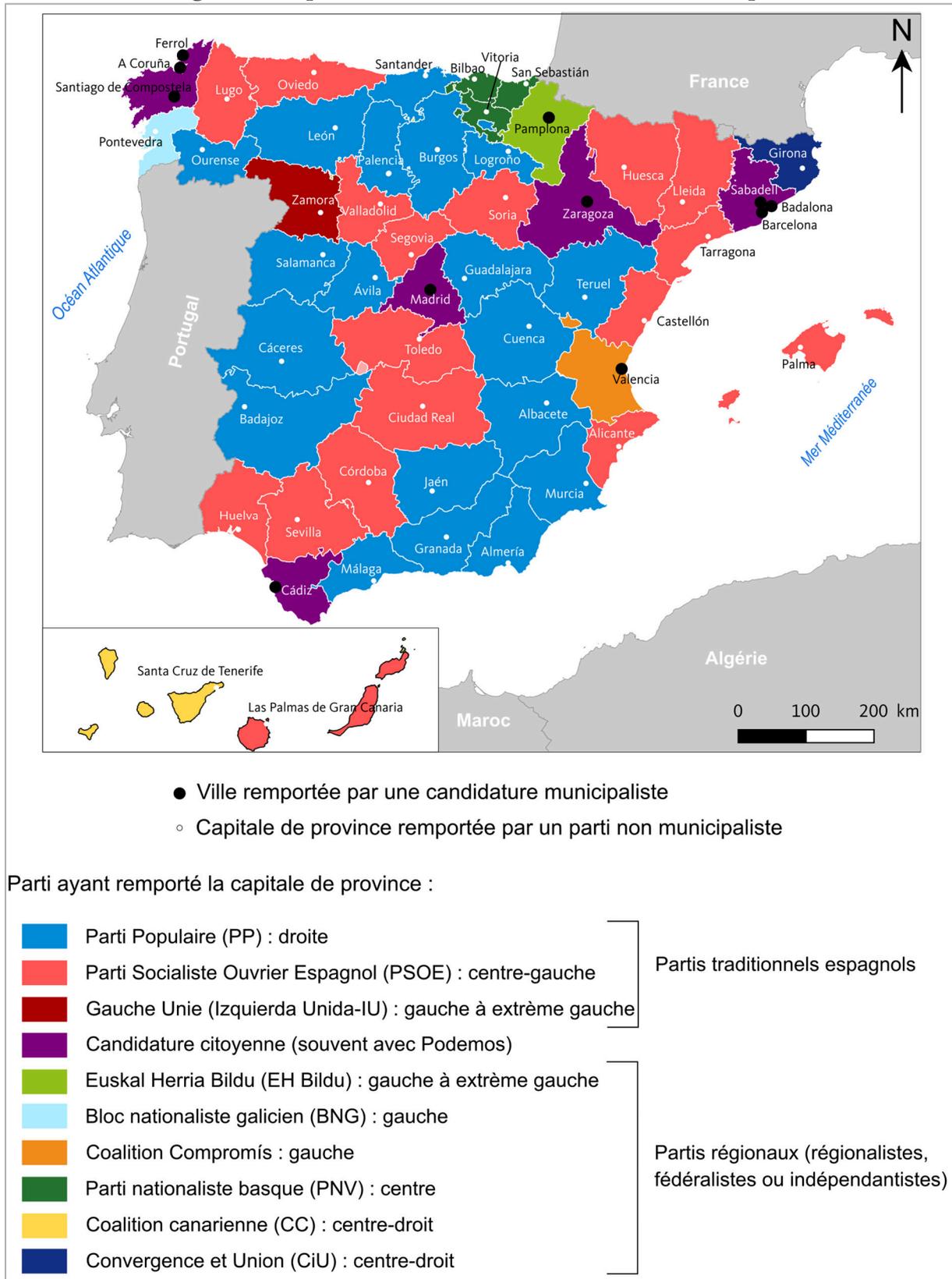
Le paysage politique espagnol a donc bien changé. En effet, avec les cinq capitales de province – dont quatre capitales de régions – et les autres villes moyennes remportées par des candidatures municipalistes, ce sont plus de six millions d'Espagnols qui vont expérimenter les politiques se revendiquant de l'héritage des indignés (Lamant, 2016, p. 43). Si l'on rajoute à cela les nombreuses villes anciennement dirigées par la droite et qui, à la suite des élections de 2015, passent entre les mains de partis de gauche alternatifs rejoignant le renouveau politique impulsé par les *candidatures du changement* (comme *EH Bildu* à Pampelune ou *Compromís* à Valence par exemple), ce sont plus de neuf millions d'habitants qui sont concernés (ibid.).

À la vue du nombre de villes remportées, ce changement peut paraître limité, les partis traditionnels espagnols (PP et PSOE) ayant obtenu le plus grand nombre de capitales de province. Néanmoins, le fait que quatre capitales de régions (cinq de province) et surtout que les deux plus grandes villes d'Espagne (Madrid et Barcelone) soient remportées par ces candidatures municipalistes fait l'effet d'un véritable séisme politique en Espagne. De plus, le discours municipaliste entendant « rendre la ville aux habitants » a fortement infusé dans celui des partis plus conventionnels qui ont ajouté cette participation locale à leur agenda politique. Ainsi, de nombreuses mairies aux mains de partis conventionnels comme le PSOE (ou PSC en Catalogne) ou encore IU et ERC se positionnent aussi pour un renouveau démocratique à l'échelle locale, pour le développement de politiques progressistes, mobilisant parfois même le terme de municipalisme².

¹ Nous donnerons des exemples précis de l'action de la mairie de Sabadell sur le thème du logement par la suite.

² En Catalogne, c'est par exemple le cas des maires PSC des villes moyennes de *Santa Coloma de Gramanet* et de *Terrassa*.

Carte 7 : La « vague municipaliste » au lendemain des élections municipales de mai 2015



Auteur : DMB, 2022, UMR 5600 EVS. Source : El País.

Le Tableau 6 témoigne quant à lui des partis politiques ou coalitions gouvernant les villes de notre étude ainsi que la proportion et la force des candidatures municipalistes (ou alternatives) siégeant au conseil municipal en 2015. On y voit tout d'abord que l'année 2015 signe un changement important dans presque toutes les autres mairies de notre étude (excepté Bilbao) et plus largement dans un grand nombre de villes d'Espagne avec des alternances politiques importantes et la victoire de candidatures alternatives, souvent de gauche, avec un discours de rénovation politique et de forte implication des citoyens dans les politiques locales. Ainsi, même si ce changement est tout particulièrement visible pour les villes de Madrid, Barcelone et Sabadell où les candidatures municipalistes dirigent directement les mairies, il est également conséquent pour les autres villes de notre étude où ces candidatures municipalistes, à défaut de gouverner la mairie, possèdent une représentation importante au conseil municipal (29,04 % d'élus municipalistes ou soutenant ces idées à Bilbao, 33,34 % à Vitoria-Gasteiz ou encore 24,58 % à Cordoue).

Tableau 6 : Une forte proportion d'élus des candidatures municipales aux conseils municipaux

	Parti sortant	Parti(s) dirigeant la ville en 2015	Force des candidatures municipalistes (ou proches) siégeant au conseil municipal en 2015 ¹
Madrid	PP	AhM/PSOE	31,84% [AhM (31,84%)]
Barcelone	CiU	BeC/PSC	32,63 % [BeC (25,21%) ; CUP (7,42 %)]
Sabadell	PSC	ERC/Crida	34,65 % [Podemos-ICV-EUiA (15,01 %) ; Crida (13,22 %) ; Ganemos (6,42 %)]
Bilbao	PNV	PNV/PSOE	29,04 % [EH Bildu (14,04%) ; <i>Udalberri-Bilbao en Común</i> (8,47 %) ; <i>Ganemos Bilbao</i> (6,53 %) ²]
Vitoria-Gasteiz	PP	PNV	33,34 % [EH Bildu (19,55 %) ; Hemen Gaude-Podemos (8,67 %) ; <i>Irabazi-Ganemos</i> (5,12 %)] ³
Séville	PP	PSOE	14,98 % [9,01 % [Participa Sevilla (9,01%) ; IU (5,97 %)]
Cordoue	PP	PSOE/IU	24,58 % [Ganemos Córdoba (12,57%) ; IU (12,01 %)]

Auteur : DMB, 2021. Sources : résultats officiels des élections municipales de 2015.

Notes : les candidatures explicitement municipalistes sont représentées en gras.

À la suite de ces élections municipales, on remarque un renouvellement des profils des élus municipaux avec une entrée de militants associatifs et de quartiers comme en atteste l'Encadré 13.

Encadré 13 - Des équipes municipales composées d'anciens activistes luttant pour le logement

À **Barcelone**, en plus de la maire Ada Colau, ancienne porte-parole de la PAH de Barcelone et ex-membre du *mouvement okupa* barcelonais, on peut noter la présence de Vanesa Valiño (ex-présidente de l'*Observatoire DESC* et co-fondatrice de la PAH), de Gala Pin (activiste du quartier de *Ciutat Vella* active dans la PAH de Barcelone et dans le mouvement *okupa*). On peut ajouter le cas de Jaume Asens, ancien membre de l'*Observatoire DESC* et avocat de nombreux collectifs militants (notamment *okupa*, pour le droit au logement ou encore de la *Fédération d'Association de Voisin de Barcelone-FAVB*). À **Madrid**, le n°2 de la liste d'*Ahora Madrid* n'est autre que l'ancien président de la *Fédération Régionale des Associations de Voisins de Madrid* (FRAVM), Nacho Murgui, connu pour ses actions dans le cadre des luttes pour le droit au logement et impliqué dans le mouvement du 15M. On peut aussi relever dans l'équipe municipale la présence de Pablo Carmona, activiste proche du mouvement libertaire, très actif sur le thème du logement et de Celia Mayer, proche de plusieurs collectifs *okupas* madrilènes.

¹ Nous avons intégré des partis politiques qui n'étaient pas explicitement municipalistes mais ayant affirmé leur proximité avec cette notion. C'est le cas d'IU et de Podemos lorsque la mise en place de coalition avec les candidatures municipalistes n'étaient pas possibles pour des raisons variées. C'est aussi le cas d'EH Bildu qui n'est pas un parti strictement municipaliste mais rejoint une volonté de régénération de la politique par le biais d'une participation accrue des mouvements sociaux (ce parti de gauche *abertzale* entretient de solides relations avec la CUP catalane).

² Udalberri est un regroupement entre *Podemos*, *IU*, *Alternativa Republicana* et *Equo* (parti écologiste) et *Ganemos Bilbao* est un regroupement d'activistes de Podemos refusant la coalition avec IU.

³ À Vitoria, *Podemos* et *IU* sont séparés. *Irabazi* regroupe *IU* et *Equo*. *Podemos* est en solitaire au sein de *Hemen Gaude*.

À **Sabadell**, les quatre membres de la mairie provenant du parti la *Crida per Sabadell* sont issus de collectifs militants, notamment liés à la gauche anticapitaliste et indépendantiste. Le géographe Maties Serracant i Camps (maire de Sabadell de juillet 2017 à juin 2019) était très impliqué dans les luttes territoriales au sein de collectifs écologistes. Glòria Rubio est membre de la CUP de Sabadell, du *Mouvement Populaire de Sabadell*, très proche de la PAHC de Sabadell et activiste dans le mouvement *okupa* de Sabadell.

À **Cordoue**, le membre de l'équipe municipale de 2015 le plus proche des collectifs pour le logement est Rafael del Castillo, membre actif de la plateforme *Stop Desabucios 15M Córdoba*. Rafael Blázquez, proche de Rafael del Castillo et tête de liste du parti municipaliste *Ganemos Córdoba* est aussi membre de *Stop Desabucios 15M Córdoba*. Il ne fait pas partie du gouvernement municipal mais siège au conseil municipal.

Pour les cas de **Séville**, **Bilbao** et **Vitoria-Gasteiz**, plusieurs membres des conseils municipaux sont ou ont été actifs dans des collectifs pour le logement ou plus largement dans des collectifs militants, mais aucun ne fait partie du gouvernement municipal (la plupart étant dans l'opposition). C'est aussi le cas de la CUP à Barcelone qui reste dans l'opposition mais dont les conseillers municipaux sont des activistes.

Ainsi, l'irruption des candidatures citoyennes et leur discours municipaliste mène à une profonde recomposition des forces politiques à l'échelle locale et fait des villes les nouveaux acteurs centraux des politiques espagnoles, contre l'image d'un État conservateur prônant l'austérité et des régions à l'action limitée dans le cadre du modèle politico-institutionnel espagnol. Selon de nombreuses études, cela ouvre un « nouveau cycle politique » : celui des villes et du *nouveau municipalisme* (Blanco et Gomà, 2016 ; Calle Collado et Vilaregut Sàez, 2015 ; Nel·lo, 2015 ; Subirats, 2018 ; Ubasart, 2018). Mais cet espoir déposé entre les mains des villes est-il viable ? Un changement réel est-il à la portée des villes ? Rien n'est sûr.

3.3.2. Limites et paradoxes du municipalisme : faibles compétences des villes et rôle crucial de la communication

La plupart des compétences en matière de politiques publiques étant entre les mains de l'État et des communautés autonomes, la marge de manœuvre des villes espagnoles reste limitée. De ce fait, les mairies élues avec un discours de renouveau politique doivent redoubler d'efforts pour mobiliser le peu de leviers dont elles disposent pour ne pas décevoir. L'un des principaux leviers à leur disposition reste la communication.

- **Les dangers de la cooptation et de la dévitalisation des mouvements sociaux**

L'un des principaux dangers des candidatures citoyennes est celui de la *cooptation structurelle*, dont nous avons déjà abordé les problématiques. Ce risque est bien connu par les meneurs de ces candidatures, car il a déjà fortement fragilisé les mouvements sociaux espagnols, notamment lors des premières élections municipales démocratiques de 1979 (Capel, 2013, p. 38 ; Delgado, 2007 ; Leiva, Miró et Urbano, 2007). Ainsi, dès 2014, les membres de la candidature citoyenne de *Barcelona en Comú* avaient conscience des risques de « *décapitalisation des mouvements sociaux* » que pouvait générer une telle candidature (Porro, 2014, p. 30 cité par Hamou, 2021). Théoriquement, le parallèle avec la cooptation des partis politiques de 1979 n'a pas lieu d'être, car les candidatures de 2015 n'entendent pas uniquement faire entrer des activistes dans l'institution mais plutôt ouvrir les institutions aux mouvements sociaux, c'est-à-dire faire dialoguer les deux. Mais malgré la théorie, dès la victoire de *Barcelona en Comú* les militants soutenant ce parti troquent le « ils ne nous représentent pas » du 15M pour crier « oui, ils nous représentent », ce qui témoigne d'une « *re-légitimation de la logique même de délégation que le municipalisme voulait défaire* » (Hamou, 2021). Ainsi,

contrairement à ce qui était voulu par ces candidatures, après l'entrée à la mairie d'un grand nombre des activistes les plus chevronnés, anciennes « chevilles ouvrières » des mouvements sociaux, beaucoup de collectifs se retrouvent paralysés, amputés de leurs membres les plus actifs. De par leur refus de constituer une réelle base sociale en amont des candidatures et leur difficile articulation avec les mouvements sociaux, ces nouveaux élus de Barcelone et Madrid, bien que pleins de bonnes intentions, n'ont que très peu de poids face aux conflits internes et à l'inertie des logiques bureaucratiques et financières des métropoles qu'ils connaissaient pourtant bien avant leur victoire.

- **Les limites d'action des municipalités : des faiblesses budgétaires et de compétences à la bureaucratisation des services municipaux**

Nous l'avons vu, les mairies espagnoles détiennent peu de leviers d'action, la plupart d'entre eux étant partagés entre l'État et les communautés autonomes. En termes financiers, les mairies ne disposent que d'environ 13 % de l'enveloppe budgétaire totale des administrations publiques, pour 51 % pour l'État et 36 % pour les communautés autonomes (Subirats, 2018, p. 20). De plus, une grande partie de ces ressources économiques sont reçues par les mairies de manière indirecte, c'est-à-dire qu'elles sont tributaires des transferts des administrations supérieures (Vilaregut, 2019, p. 17). Selon le politiste Ricard Vilaregut, lui-même impliqué dans la gestion municipale de la candidature citoyenne de Badalona dès 2015, la plupart des mairies sont condamnées à simplement gérer les affaires courantes, sans grande possibilité de transformation¹. De plus, dès 2014 et les lois de rationalisation et de viabilité budgétaire pour l'administration locale (LRSAL, dites lois Montoro) impulsées par le PP, le contrôle financier de l'État sur les municipalités s'est exacerbé, limitant d'autant plus les possibilités d'actions et de transformation politiques des « mairies du changement ».

Du côté du changement législatif, la situation est proche : la majorité des leviers échappe aux mairies. Ainsi, « *l'administration la plus proche des citoyens, et à laquelle ils s'adressent en premier lieu, ne dispose pas de capacités financières ou législatives suffisantes pour donner une réponse pouvant répondre a minima à leurs demandes en termes d'efficacité et d'efficience* ». (Vilaregut, 2019, p. 18). De plus, selon Ricard Vilaregut, les candidatures citoyennistes n'avaient souvent pas pris en compte l'inertie bureaucratique des institutions publiques et le fait que la gestion quotidienne concentre une grande part des efforts et de l'énergie du personnel des mairies, ce qui limite les possibilités de transformation (ibid.). Ces limites de gestion interne sont selon lui une dure prise de conscience pour ces nouveaux élus accédant aux institutions (ibid.). Dans ces conditions, la marge de manœuvre est bien limitée pour les « mairies du changement ». Mais il leur reste la communication.

- **Les mairies du changement et la bataille de la communication**

L'un des principaux atouts dont disposent les « mairies du changement » reste alors celui de la communication. Malgré leurs compétences limitées, les élus municipalistes de Barcelone et Madrid entendent tenir un discours ferme envers les secteurs privés – notamment les banques, les entités financières ou encore les entreprises privées spéculatrices – mais aussi publics, en rappelant à l'ordre les administrations régionales et étatiques sur leurs manquements à la loi par exemple. C'est la bataille de la communication qui est ici esquissée dès la victoire de *Barcelona en Comú* et d'*Abora Madrid*, comme en témoignent les virulentes prises de paroles d'Ada Colau, nouvellement élue Maire de Barcelone, contre les entités financières expulsant des populations vulnérables de

¹ En effet, « *entre 90 et 95 % du budget est captif, c'est-à-dire lié aux salaires, dettes d'investissements passés et autres contrats à court, moyen ou long terme avec tout une gamme de fournisseurs* » (Vilaregut, 2019, p. 18).

leurs logements. L'idée est donc avant tout d'orienter le débat public, d'entrer dans la bataille du discours en pointant du doigt les pratiques inacceptables des acteurs urbains et économiques et de faire bouger les lignes de partage du pouvoir pour débloquent de nouveaux outils.

L'anthropologue Manuel Delgado relève le caractère stratégique de la communication pour les « mairies du changement » et plus largement les postures citoyennistes, afin de dépasser les limitations des administrations locales et peser dans le champ politique (2016). Ainsi, dès le lendemain de son élection comme maire de Barcelone, Ada Colau se présente sur les lieux d'une expulsion résidentielle afin de la bloquer. Bien que l'expulsion ait été suspendue en vertu de l'action des services sociaux de la mairie et non pas par sa simple présence, elle affirme de cette manière, lors d'une déclaration à la presse sur les lieux, sa détermination à « *initier une nouvelle phase au sein de la mairie de Barcelone dans laquelle la question du logement se voit accorder la priorité qu'elle mérite* »¹. La bataille pour infléchir le discours était donc lancée.

3.3.3. Les premières actions sur le logement des mairies du changement : mettre en évidence le « changement » par la communication et les médias

Plusieurs des candidatures citoyennes aux élections en 2015 ont structuré leur programme politique autour de la question de l'accès au logement. C'est le cas dans des villes moyennes mais aussi à Barcelone et Madrid. Après leur victoire électorale, les équipes municipales d'*Ahora Madrid* et de *Barcelona en Comú*, mettent en place une stratégie de communication diffusant leur vision du logement comme droit et non comme marchandise. Pour cela, l'une de leurs premières actions est de retirer la gestion du logement des services d'Urbanisme – des services ayant activement participé à alimenter la bulle immobilière et donc la crise – et de la réaffecter aux services « Droits Sociaux ». Cette mesure, bien que symbolique, est fortement reprise par les médias et certains collectifs associatifs afin de réaffirmer la *fonction sociale du logement* et de matérialiser ce « changement de paradigme ». Pour aller plus loin, la mairie de Barcelone lance rapidement une campagne sous le slogan très médiatisé « *L'habitatge és un dret com una casa* », que l'on pourrait traduire par : « *le logement est un droit gros comme une maison* ». Elle multiplie aussi les colloques et journées d'études en invitant de grandes figures académiques et politiques du droit au logement – la plupart provenant du nord de l'Europe² – dans le but de « mettre en scène » ce changement de paradigme³. La Photographie 2 témoigne de cette communication réalisée par la Mairie le long des *Ramblas* de Barcelone.

¹ ElDiario.es, 15/06/2015, "*La alcaldesa Colau se estrena evitando desabucios en el distrito de Nou Barris*".

² Notamment de Paris, Sheffield, Bruxelles, Stockholm, Viennes, etc.

³ Voir le programme des journées d'octobre 2016 : Site du *Congrés d'arquitectura 2016*, "*L'habitatge, un dret com una casa...*"

Photographie 2 : Promotion de la politique de logement de Barcelone le long des Ramblas



Source : DMB, octobre 2016.

À Madrid et Barcelone, les responsables politiques du logement sont renouvelés au profit de figures jugées progressistes et respectées dans le domaine. À Barcelone, ce « nouveau paradigme » est politiquement porté par Josep-Maria Montaner, un chercheur et professeur en architecture reconnu dans le domaine du logement social. Il est accompagné au poste de Directeur exécutif par Javier Burón, juriste spécialiste du logement et reconnu comme le principal instigateur de la législation de logement social d'Euskadi, considérée comme l'une des plus abouties de l'État espagnol (Leal, 2011). En outre, plusieurs activistes de la PAH intègrent rapidement les services municipaux, comme Vanesa Valiño (ex-Présidente de l'*Observatoire DESC* et membre active de la PAH de Barcelone) en tant que cheffe d'équipe du service du logement ou bien Gala Pin (activiste de quartier et membre de la PAH) comme conseillère responsable du district de *Ciutat Vella*.

À Madrid, c'est aussi une juriste qui est d'abord chargée du logement, secondée par un docteur en architecture responsable du service d'urbanisme. Ainsi, alors qu'avant la victoire de ces candidatures le domaine du logement était tenu par des personnalités proches du domaine de l'économie¹, on remarque en 2015 un glissement du thème du logement vers les disciplines du droit social (juristes) ainsi qu'une forte présence de membres du monde académique.

Pour conforter cette défense de la *fonction sociale du logement*, les nouvelles mairies de Barcelone et Madrid s'inspirent des expériences des villes du nord-ouest européen comme Paris, Berlin, Amsterdam, Vienne ou Londres. Toutes ces affirmations ont pour but de *scénariser* le changement de direction officiellement pris par les deux nouvelles mairies et attestent de leur volonté de créer des liens avec d'autres métropoles européennes pour tourner le dos au modèle espagnol de logement basé sur la construction neuve et l'accession à la propriété privée. Mais tout cela dépasse-t-il le stade de la communication et de l'intention ? Qu'en est-il dans la pratique ?

¹ Avant mai 2015, à Barcelone le domaine du logement était dirigé par un économiste spécialiste en marketing et commerce international alors qu'à Madrid ce secteur était dirigé par un spécialiste en droit des affaires et fiscalité.

Conclusion

Dès 2008, s'ouvre une importante période de crises multisectorielles dans l'État espagnol, des crises qui s'enchaînent jusqu'en 2015 (Vilaregut, 2019). Ces crises multiples et entrelacées peuvent être séparées en trois principales qui ont, ensemble, révélé de nombreuses déficiences du système politique, social, territorial et économique espagnol. D'abord, une **crise économique et financière** provenant du krach boursier américain, qui a témoigné des faiblesses du modèle économique espagnol uniquement tourné vers le secteur immobilier et du tourisme et a notamment engendré une **crise du logement** particulièrement violente. Cette première crise a conforté la défiance de la population vis-à-vis de la classe politique et s'est enchaînée à une **crise de la représentation politique**. Celle-ci a provoqué l'éclatement du bipartisme avec l'avènement de nouveaux partis politiques comme Podemos, mais aussi l'ancrage d'une contestation politique dans le prolongement du mouvement des Indignés, qui a renouvelé les luttes locales. Ensuite, cette défiance envers la classe politique, la corruption et les politiques d'austérité s'est transformée en une **crise territoriale** qui a vu se développer les mouvements indépendantistes et la remise en question du modèle politico-territorial espagnol datant de 1978. Ces trois principales crises (économique, politique et territoriale) ont marqué l'agenda politique espagnol aux échelles étatique, régionale et locale et ont mené à la constitution de différents mouvements sociaux qui se sont structurés sur le long terme, reconfigurant ainsi le paysage politique espagnol.

Ces différents mouvements sociaux ont mené en 2015 à l'avènement de **stratégies municipalistes** et à la victoire électorale des « *candidatures du changement* » qui ont repositionné l'échelle municipale au centre de la scène politique et médiatique. Cela témoigne d'un processus de **rescaling**, c'est-à-dire « *un mouvement de déhiérarchisation qui laisse place à une multitude d'acteurs variés doté d'une intention politique forte par l'introduction de nouveaux échelons ou le détricotage progressif des anciens afin de mettre en œuvre un changement politique* » (Boulineau, 2016, p. 122). Ces dynamiques *municipalistes* propulsent alors les villes au rang de nouveaux acteurs centraux du changement et augurent une forme de reterritorialisation des politiques publiques et de l'action habitante, replaçant la question du logement et de l'habitat au centre du débat public. Mais leurs compétences sont limitées en Espagne, notamment à la suite des politiques de recentralisation impulsées par le gouvernement espagnol dès 2010 et de manière plus accrue avec la loi Montoro en 2012, laissant surtout aux « mairies du changement » la possibilité d'utiliser les leviers de la communication médiatique.

Si l'on ajoute les mouvements fédéralistes et indépendantistes remettant en cause le modèle politico-territorial espagnol à ce *rescaling* valorisant les villes, on peut entrevoir l'importance du processus complexe de fragilisation de l'État-nation espagnol : d'un côté l'État se craquelle sous les contestations des régions périphériques demandant plus d'autonomie régionale (Catalogne, Pays basque, Andalousie, etc.) et des collectifs reprenant en main les villes avec l'idée d'en faire le niveau de référence de la « nouvelle politique » ; de l'autre le gouvernement central entreprend un large processus de recentralisation afin de conserver le contrôle des secteurs clés comme l'économie. Tirailé par ces forces centripète et centrifuge, l'*État des autonomies* se trouve dans sa plus grande crise depuis la transition.

Le thème du logement est central dans l'éclatement de ces multiples crises et joue souvent le rôle de « combustible » de l'embrasement social. À travers l'analyse de ce thème, dans la suite de ce travail, nous aborderons les processus complexes de reterritorialisation des politiques publiques mais aussi les volontés de réappropriations habitantes, qui dépassent le seul thème du logement et traduisent des volontés de réappropriations territoriales, politiques et sociales plus larges.

Conclusion de la partie 1

Cette première partie de thèse avait pour objectif de présenter le contexte de constitution progressive de l'*État des autonomies* espagnol et de relire l'histoire longue des luttes pour l'autonomie territoriale et pour le logement du XIX^e siècle à nos jours, à l'aune des processus de décentralisation. Elle présente le modèle de l'État espagnol, territorialement et géopolitiquement hybride et fortement décentralisé sans pour autant atteindre un fonctionnement fédéral, ainsi que l'augmentation du rôle des villes, notamment après la crise financière de 2008. Cette partie aborde les reconfigurations territoriales provenant de l'avènement de « l'Espagne des autonomies (régionales) » jusqu'à son glissement vers « l'Espagne des villes ». Elle montre aussi comment la déterritorialisation du domaine du logement, notamment induite par la crise de 2008, s'accompagne d'une reconfiguration d'acteurs, d'abord militants à travers les luttes pour le logement, puis municipaux après la victoire des « mairies du changement », provenant pour certaines de ces luttes.

Le premier chapitre a permis de replacer les principaux mouvements de décentralisation de la structure étatique espagnole ainsi que les luttes pour le logement qui préfigurent un certain nombre de mobilisations qui se développent de nos jours, notamment dans le domaine de l'habitat alternatif et coopératif, mais aussi dans les stratégies municipalistes et communalistes. La constitution conflictuelle et diversifiée des autonomies régionales durant la transition démocratique est importante pour replacer les luttes territoriales autonomistes et indépendantistes dans le temps long de la constitution territoriale espagnole, tout en nous permettant de comprendre d'où provient la grande diversité des politiques de logement des régions. Cela a permis de présenter d'une part le cadre de fonctionnement du modèle immobilier et de logement espagnol que nous connaissons aujourd'hui, façonné par les franquistes et conforté par les gouvernements espagnols successifs jusqu'à la crise de 2008, et d'autre part les bases du fonctionnement territorial espagnol en ce qui concerne les politiques de logement. Ainsi, la politique espagnole de logement se structure autour d'une architecture **multiniveaux** et **multisectorielle** centrée sur une prédominance de l'État dans le contrôle des politiques clés (direction des politiques de logement, réglementation du marché locatif, défense du droit à la propriété privée). L'État aborde donc le thème du logement aux yeux de ses compétences, qui révèlent une vision majoritairement économique et de défense de la propriété privée. Les régions possèdent un certain nombre de leviers sur le logement, dont elles possèdent officiellement la compétence exclusive. Elles peuvent notamment constituer des **programmes de promotion publique** et impulser des **politiques d'urbanisme et foncières**. Mais, étant dépendantes des plans étatiques et surtout, des financements de l'État, les régions ne sont pas toutes capables de produire les politiques de logement attendues par les populations vulnérables. Ainsi, dans les limites de leurs compétences, elles agissent de manières variées pour conforter ou (plus rarement) contrebalancer les directions prises par l'État. Cette certaine autonomie des régions est particulièrement visible dans le cas de l'Euskadi et de la Catalogne qui réorientent leurs politiques de logement avant même la crise de 2008. Cette grande diversité régionale en matière de politiques de logement peut s'expliquer par une série de facteurs régionaux (contextes historiques, politiques, sociaux, économiques, etc.) et d'autres plus locaux (forte activité des mouvements sociaux, administrations locales très actives sur le thème du logement, etc.).

Le chapitre 2 nous permet de comprendre comment se met en place le glissement d'une Espagne des autonomies à une Espagne des villes, et le rôle de la crise de 2008 dans ce glissement. Cette crise engendre une **reconfiguration des échelles de gestion et des acteurs du logement**

qui s'accompagne de l'émergence de nouveaux mouvements sociaux dans le ce domaine, menant en 2015 à la victoire dans plusieurs villes d'Espagne de candidatures citoyennes qui se positionnent comme de nouveaux acteurs publics avec une vision progressiste sur le thème du logement. Cette réémergence des stratégies municipalistes espagnoles est à remettre en perspective avec ce que nous avons vu dans le premier chapitre : elles s'intègrent en effet dans l'histoire longue du municipalisme espagnol, allant de l'anarcho-communalisme aux candidatures alternatives catalanes aux débuts des années 2000 en passant par les candidatures indépendantes des élections de 1979. Ce « retour des villes » atteste d'un processus de *rescaling* favorisant l'échelon municipal, ce qui va dans le sens de notre hypothèse 4 (concernant une municipalisation du secteur de l'habitat).

Ainsi, on voit déjà que le thème du logement est central pour comprendre la reconfiguration des cadres de l'action publique et qu'il a plus largement bouleversé la répartition des forces politiques en Espagne et déstabilisé le modèle politico-institutionnel espagnol. Tirailé entre les contestations des régions périphériques et des « mairies du changement », l'État est fortement fragilisé par la crise de 2008, ce qui semble aller dans le sens de notre hypothèse 3 : le thème du logement serait central dans la crise territoriale espagnole et fragiliserait le modèle politico-institutionnel espagnol. Mais nous allons encore affiner ces hypothèses dans la suite de la thèse.

Dans la deuxième partie de cette thèse, nous allons plus particulièrement aborder certaines matérialisations de la reterritorialisation des politiques de logement à travers l'analyse des mutations des modes de pilotage de l'action publique face à la crise du logement.

Partie 2

Gérer la crise : bloquer les expulsions et reloger les habitants, entre déterritorialisation et reterritorialisation

Introduction

Après avoir présenté l'organisation de l'État espagnol, les grandes directions des politiques de logement ainsi que la recomposition de cadres de l'action publique suivant la crise de 2008, nous allons dans cette seconde partie aborder plus précisément le thème de la gestion de crise par les acteurs publics. En effet, face aux nombreuses expulsions résidentielles, dès 2008, les acteurs du logement se reconfigurent et proposent différentes solutions pour tenter de reprendre le contrôle du marché immobilier et d'endiguer la crise du logement. Ces expulsions résidentielles peuvent être vues comme une vague de déterritorialisation, notamment pour les populations qui perdent leur logement et leur attache territoriale (en plus d'un droit fondamental), ce qui pousse par exemple Raquel Rolnik à parler de processus de *dépossession territoriale* (Rolnik, 2018). Les acteurs publics sont aussi touchés de plein fouet par cette crise, car il leur faut proposer des solutions de relogement aux personnes expulsées. Or, comme nous l'avons vu précédemment, l'absence de parc locatif social rend très difficiles ces relogements. Ainsi, dans un contexte très tendu, les acteurs publics réagissent d'abord dans l'urgence pour gérer la crise et en particulier les expulsions, ce qui engendre une reconfiguration des acteurs du logement et des modes de pilotage de l'action publique.

Dans le chapitre 3, nous verrons d'abord comment les administrations, à différentes échelles, tentent d'agir pour bloquer les expulsions dès 2008 puis particulièrement à partir de 2015 avec les « mairies du changement ». Nous tenterons notamment de décrypter la variété des actions publiques sur ce thème de la lutte contre les expulsions, à plusieurs échelles, mais aussi en fonction des différents positionnements politiques des dirigeants de ces administrations.

Ensuite, dans le chapitre 4, nous verrons comment les institutions publiques tentent de reloger les personnes expulsées, ce qui atteste d'un processus de reterritorialisation du domaine du logement engendrant une modification de l'ancrage territorial des populations. Nous aborderons aussi la diversité de moyens employés par les acteurs publics, notamment en ce qui concerne la pérennité de ces relogements.

Chapitre 3

Bloquer les expulsions résidentielles : les administrations publiques face à la déterritorialisation du logement et de l'habitat

Extrait de carnet de terrain 1 : Un matin pour bloquer une expulsion, à Gràcia (Barcelone)

Carnet de terrain - Mercredi 27 mars 2019. Barcelone

Aujourd'hui, mercredi 27 mars 2019, levé à 7:30. L'*Oficina d'Habitatge Popular de Gràcia* et le syndicat de locataires de Barcelone ont convoqué un rassemblement devant le « bloc Roger de Flor 209 » pour empêcher l'expulsion de Nancy et ses deux fils. Roger de Flor 209 est un de ces blocs de logements devenus mythiques à Barcelone pour la lutte de ses locataires. En 2017, après le décès de la propriétaire de l'immeuble, ce bloc est racheté par une société immobilière qui refuse de renouveler les contrats de location des 28 familles de l'immeuble. Certaines d'entre elles y vivaient depuis plus de 30 ans. La société immobilière ayant refusé toute négociation avec les familles locataires, celles-ci se sont alors organisées pour résister et rester chez elles.

Arrivée à 8:30 devant l'immeuble. Il y a déjà beaucoup de monde. Comme il y a une boulangerie et un bar juste en bas de l'immeuble, la plupart des personnes présentes discutent en buvant un café et en grignotant des viennoiseries achetées par les membres des collectifs présents. Il y a des membres de plusieurs collectifs, aisément reconnaissables par leur t-shirt : plusieurs membres de l'*Oficina d'Habitatge Popular de Gràcia*, de la PAH de Barcelone, du Syndicat de locataires de Barcelone. Quelques personnes arborant les t-shirts à effigie du collectif « Bloc Roger de Flor ». Quelques membres de l'*Obra Social de Barcelona*, de l'*Oficina d'Habitatge de Sants* et du Syndicat de Quartier de Poble Sec. Et de nombreuses personnes n'arborant pas de t-shirt de collectif particulier. En tout, au moins une cinquantaine de personnes sont présentes.

L'ambiance est joyeuse. Mais Nancy n'apparaît pas. Ses deux fils, par contre, sont là.

Je prends quelques photos de l'immeuble et j'attends avec les militants et les militantes. Je prends un café pour patienter. Je discute avec des personnes présentes. « *C'est la deuxième tentative d'expulsion, on a encore une chance de le bloquer. La troisième c'est plus compliqué* » m'explique une militante. « *Tu as vu la vidéo de la violence des Mossos¹ lors de l'expulsion à Manresa ce lundi ?! C'est une honte, c'est une violation de la Loi 24/2015 !* ».

Un caméraman de TV3 arrive et commence à filmer. Les militants et les militantes se mettent à chanter et crier des slogans. « *Este desahucio, lo vamos a parar! Este desahucio, lo vamos a parar!* »². Des jeunes indépendantistes crient « *visca, visca, visca, la classe treballadora* » ou encore « *Sols el poble salva al poble* »³...

Après près d'une heure d'attente, Nancy sort de l'édifice et fond en larmes. Des larmes de joie. Elle s'adresse à la foule : « *Familia, el desahucio esta suspendido!* ». L'expulsion est suspendue. Personne ne sait alors vraiment pourquoi ni comment, mais tout le monde saute de joie.

Nancy tombe dans les bras d'une militante de l'*Oficina de Gràcia* également habitante dans le bloc Roger de Flor. Derrière elle, ses fils sont tout sourire. À côté de moi, une militante affirme « *elle a certainement reçu un appel de l'avocate. On était trop nombreux, donc, ils [la police] ne sont pas venus. Victoire des voisines !!* ». Une journaliste de TV3 (et le cameraman) discutent avec quelques membres des collectifs. Puis la journaliste reste discuter avec deux membres (apparemment influentes) de l'*Oficina de Gràcia*. Échange de contacts ou prise de rendez-vous : elles regardent quelque chose sur leur téléphone...

On déjeune ensemble dans la rue.

Vers 10h30, une militante de l'*Oficina de Gràcia* monte sur une échelle et affirme : « *l'expulsion est suspendue, mais il ne s'agit que du deuxième lancement, il peut y en avoir un troisième bientôt. On reste donc encore fêter ça une heure, on mange ensemble on boit un café... et on peut rentrer chez nous joyeuses !* ».

¹ Les Mossos d'Esquadra (en français « agents d'escadron ») correspondent à la force de police régionale catalane.

² « *Cette expulsion, nous allons la bloquer ! Cette expulsion, nous allons la bloquer !* » en castillan.

³ « *Vive, vive, vive, la classe treballadora !* » et « *Seul le peuple sauve le peuple* » en catalan.

Je reste avec les collectifs. On me demande ce que je fais, si je suis du quartier. Certaines personnes me remercient d'être venu prêter main-forte. Je discute un peu plus avec une femme avec un gros appareil photo. « Je suis photographe mais je suis là parce que Nancy m'a demandé de couvrir l'événement, de prendre des photos pour pouvoir le médiatiser. Après. Quoi qu'il arrive. Je suis de l'Oficina d'Habitatge de Vallcarca. ». Elle m'explique ensuite sa vision des choses. « Le thème du logement en Espagne est mal géré. Les politiques s'en foutent complètement. Ada Colau [Maire de Barcelone] est bien gentille mais elle ne peut certainement pas faire grand-chose. C'est les banques et les fonds d'investissement le problème. [...] Que peut faire la Municipalité ou la Région ou même l'État contre eux ? Ils sont tout-puissants ici... ». On me demande comment ça se passe en France. J'explique que la location est mieux régulée, qu'il y a de nombreuses lois mais que les prix du logement augmentent tout de même de plus en plus. Je parle des collectifs lyonnais luttant contre la gentrification... L'ambiance reste tout de même festive et joyeuse.

On mange un bout, on boit un jus d'orange apporté par les voisines.

En marge, je discute avec un militant de la PAH ayant subi une expulsion pour cause d'impayé hypothécaire. Il est très critique envers la mairie de Barcelone et plus largement les institutions. « Elles ne font que t'accompagner jusqu'à la rue. Rien d'autre. D'ailleurs, où sont les SIPHOs là¹ ? Elles sont pas là ! ».

Au final, il y avait des personnes de Gràcia, de l'Eixample, de Sants, de Poble Sec, de Nou Barris, de la PAH de Barcelone et du Syndicat de locataires. Et d'autres. Certaines ont fait une heure de transport pour venir. Un bon exemple de solidarité entre quartiers.

À 11h, je quitte les lieux. Les chants s'évanouissent peu à peu derrière moi : « Sols en poble salva al poble... ».

Photographie 3 : Rassemblement devant le "Bloc Roger de Flor 209". Mercredi 27 mars 2019



Source : <https://pbs.twimg.com/media/D2p4N76WoAU9sEG.jpg>

*

¹ Le SIPHO est un service de médiation et d'accompagnement de la mairie de Barcelone en cas d'expulsion. Les travailleuses du SIPHO doivent être présentes sur les lieux lors des expulsions. Nous y reviendrons par la suite.

« Avec l'éclatement de la bulle immobilière, il y a eu un grand changement de paradigme ici :
basiquement, nous sommes passés de faire en sorte que tous les habitants aient un logement à une volonté que ces
derniers ne le perdent pas ». Carles Sala i Roca, Secrétaire du Logement de Catalogne (oct. 2016)

« C'est très facile de légiférer en faveur de l'expulsion
et qu'ensuite toutes les conséquences doivent être gérées par les mairies »,
Ada Colau (El País, 24/04/2018)

Introduction

Dès le début de l'année 2008, conséquence directe de la crise financière, le nombre d'exécutions hypothécaires explose en Espagne. En 2008, plus de 27 250 ménages doivent quitter leur logement, parfois à la suite d'une expulsion brutale¹. Ce n'est que le début d'un processus d'une violence extrême qui pousse progressivement plusieurs centaines de milliers d'Espagnols à quitter leur logement. Ce processus de dépossession territoriale à grande échelle est considéré par plusieurs études comme une forme particulièrement brutale de perte d'attache territoriale des populations, c'est-à-dire une forme de déterritorialisation (Rolnik, 2018)². Selon Raquel Rolnik, on peut relever deux vagues successives dans le processus de *dépossession du logement* (ibid.). La première concerne des expulsions hypothécaires (provenant d'impayés de crédits hypothécaires) débutant en 2008 et la deuxième concerne les expulsions locatives (impayés de loyers) et touche plus particulièrement les centres des grandes villes et métropoles. En effet, ces dernières concentrent les processus de financiarisation du logement, notamment à travers la pression du tourisme de masse et la présence d'un grand nombre d'entités financières spéculatives (ibid.). Bien que la distinction entre ces deux vagues soit importante, car les personnes touchées et des acteurs concernés diffèrent³, ces deux périodes se sont fortement chevauchées dans plusieurs régions et villes de notre étude.

Dans ce contexte, les différents acteurs du logement espagnols – publics mais aussi associatifs et militants – ont d'abord développé une série de mesures afin de tenter de suspendre, au moins temporairement, ces expulsions. Dès 2008, l'objectif central est donc de gérer la crise du logement, particulièrement les expulsions résidentielles. Dans plusieurs régions et villes, la *gestion de la crise* a engendré une importante reconfiguration des acteurs du logement ainsi qu'une restructuration des services publics. L'objet de ce chapitre est d'analyser ces phénomènes dans leur pluralité, principalement aux échelles régionale et locale. Comment les différentes administrations publiques espagnoles agissent-elles face aux nombreuses expulsions dès 2008 ? Comment se répartissent-elles les tâches entre niveaux d'administration ? Qu'est-ce qui motive les actions des institutions publiques et quels sont leurs effets sur les territoires ?

Premièrement, nous verrons que les acteurs publics impulsent des mesures incitatives et de médiation pour bloquer les expulsions et maintenir les habitants chez eux. Deuxièmement, nous verrons que certains acteurs publics soutiennent des mesures plus contraignantes envers les acteurs privés du logement. Troisièmement, nous verrons que malgré cette volonté publique de lutte contre

¹ Source : *Conseil Général du Pouvoir judiciaire* (CGPJ). Les chiffres du CGPJ ne prennent pas en compte les expulsions dites « invisibles », c'est-à-dire des personnes (souvent locataires) ayant quitté leur logement avant qu'une procédure d'expulsion ne soit lancée. Malgré le manque de données fiables, plusieurs études affirment que ces « expulsions invisibles » sont très nombreuses (Observatori DESC, 2016 ; Observatori DESC et al., 2018 ; Palomera, 2018).

² Selon Juan Ramis-Pujol, professeur à l'Esade, « Pour les expulsés du logement, le monde s'effondre, les points d'ancrage tombent et il est presque impossible pour quiconque de s'en sortir sans aide » (La Vanguardia, 19/03/2013, "El trauma de un desahucio...").

³ En effet, la « première vague de dépossession » met en jeu principalement les banques et les caisses d'épargne alors que la « seconde vague » témoigne davantage du rôle de fonds d'investissement souvent globalisés (Rolnik, 2018).

les expulsions, les administrations publiques continuent aussi d'expulser des habitants vulnérables de leurs parcs publics, tout particulièrement les habitants en situation irrégulière.

1. Médiation et prévention des expulsions : des mesures incitatives pour soutenir les habitants vulnérables et contenter les entités financières

De manière générale, tous les acteurs publics du logement que nous avons rencontrés s'accordent sur la nécessité de développer des solutions pour réduire le nombre d'expulsions, la plupart du temps en développant des dispositifs de médiation entre les propriétaires (ou créanciers) et locataires (ou accédants). Mais dans la pratique, les actions des administrations sont variées.

Lorsque la bulle immobilière éclate en 2008, les services publics ne sont pas prêts face à la crise du logement. Ils sont rapidement submergés par les demandes d'aides des habitants en risques d'expulsion et par les besoins de relogement ou d'hébergement d'urgence. Avec une politique publique de logement développée plusieurs années avant la crise, le Pays basque est la seule communauté autonome qui possède les structures publiques dédiées à la gestion de cette crise, telles qu'un stock de logements disponibles pour reloger les habitants vulnérables. Pourtant, même au Pays basque, la situation reste tendue¹. Pour les autres régions et villes étudiées, les services du logement tardent à se réorganiser pour proposer une réponse à la crise, réponse qui dans de nombreux cas n'est toujours pas totalement efficace en 2019.

Dans cette première partie de chapitre, nous présenterons le premier type de mesures mises en place par les administrations publiques à la suite de l'éclatement de la bulle immobilière. Dans la plupart des cas, il s'agit de **mesures incitatives et préventives**, en particulier de services de médiation et d'accompagnement des habitants vulnérables, ou encore de **mesures pour prévenir les expulsions à la source** (aides à la personne pour éviter les impayés de loyer). Nous aborderons d'abord les premières mesures prises par l'État espagnol, puis nous verrons comment les régions et les villes de notre étude prennent en charge le thème des expulsions résidentielles.

1.1. Un gouvernement central largement dépassé par les événements et privilégiant le soutien aux entités financières et la défense du droit à la propriété privée

Face à l'éclatement de la bulle immobilière en 2008, le gouvernement espagnol de José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) n'est pas resté inactif. Il impulse un certain nombre de mesures allant dans le sens d'une défense du droit à la propriété privée et d'un soutien des entités financières (Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018). L'objectif central est-il alors de sauver le système économique et financier espagnol ?

1.1.1. Encourager la location pour sauver le secteur immobilier tout en facilitant les expulsions locatives : SOCIMIs, SAREB et flexibilisation de la location

Pour permettre une solution d'accès au logement alternative à la contraction de prêts hypothécaires (rendue très difficile à la suite de la crise), dès 2009, le gouvernement espagnol décide de développer le marché de la location. Mais selon Raquel Rodríguez Alonso et Mario Espinoza Pino, la principale raison est de proposer au secteur immobilier une nouvelle voie d'investissement : l'ensemble des mesures mises en place par les administrations publiques en réponse à la crise sont tournées vers les besoins des secteurs financier et immobilier (Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018, p. 84). En octobre 2009, le gouvernement socialiste approuve la loi permettant la création et

¹ Entretien avec Mario Yoldi, service de logement du gouvernement basque, Vitoria-Gasteiz, novembre 2016.

la régulation des *Sociétés Anonymes Cotées d'Investissement dans le Marché Immobilier* (SOCIMIs)¹. Leur fonction est d'attirer les capitaux internationaux sur le marché espagnol de la location en leur promettant une série d'avantages fiscaux, ce qui contribue à la déterritorialisation du domaine du logement en « dissociant définitivement le patrimoine bâti de la finalité pour laquelle il a été créé : loger la population ou les activités productives dans un environnement urbain spécifique », ce qui « dépasse largement les limites que l'article 33 de la Constitution Espagnole établit pour la propriété privée : sa fonction sociale » (Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018, p. 84). Pour impulser un marché de la location ouvert aux capitaux internationaux, le gouvernement de Zapatero (PSOE) publie aussi en novembre 2009 une loi dite « de jugement express »², défendant les intérêts des propriétaires en simplifiant les expulsions résidentielles (Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 35).

À la suite de la défaite du PSOE aux élections générales de fin 2011, le changement de gouvernement espagnol n'engendre pas un grand changement de direction. Poussé par son accord avec l'Union européenne pour redresser l'économie espagnole, le nouveau gouvernement du Parti Populaire (PP, droite conservatrice) crée en novembre 2012 la *Société de gestion des actifs procédant de la restructuration bancaire* (SAREB)³, communément appelée « *banco malo* » (*bad bank*)⁴. Une grande quantité des logements dont les Espagnols ont été dépossédés dans le cadre d'exécutions hypothécaires deviennent alors la propriété de la SAREB, jusqu'à ce que cette dernière parvienne à les revendre. Alors que ce gigantesque parc de logement de la SAREB – on parle alors de plus de 77 000 immeubles dès le 31 décembre 2012 – est inhabité, il n'est alors pas question d'y reloger les habitants expulsés ou de s'en servir pour créer un parc public (Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018). Selon certains auteurs, la création de la SAREB a au moins permis « de reconnaître explicitement le poids et l'implication que le système financier espagnol avait dans le marché immobilier » (ibid., p. 57).

En 2013, le gouvernement espagnol du PP prolonge le travail de flexibilisation du marché de la location, dont les bases avaient déjà été posées en 2009 par le gouvernement du PSOE, en réformant la loi des baux urbains (*Ley de Arrendamientos Urbanos*, LAU) régissant le marché de la location. Les possibilités d'expulsion sont facilitées et la durée des baux est raccourcie, passant de cinq ans prolongeable trois ans (huit ans en tout) à trois ans prolongeable un an (quatre ans en tout). Cette nouvelle loi fragilise fortement les locataires, renforce les droits des propriétaires et incite ces derniers à augmenter la rotation résidentielle, ce qui contribue à une augmentation des prix des loyers (Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 35 ; Palomera, 2018, p. 160).

Ainsi, en plus de la crise de 2008, à travers l'impulsion et le développement d'un marché de la location tourné vers les capitaux internationaux et fragilisant toujours plus les locataires aux bénéfices des propriétaires et des entités financières, les gouvernements espagnols successifs (PSOE puis PP), aggravent la déterritorialisation du domaine du logement en favorisant la financiarisation et la flexibilisation du marché de la location. Ils posent ainsi les bases d'une seconde vague de déterritorialisation massive dans le domaine de la location (Rolnik, 2018).

¹ En castillan : *Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario*. Cette loi permet « d'ouvrir la voie à de nouveaux modèles d'investissements immobiliers » tournés vers la location, « afin de maintenir le dynamisme du marché et de minimiser les impacts négatifs des cycles économiques, dans le but de favoriser l'intégration économique de notre pays dans un environnement globalisé » (*Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario*).

² *Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios*.

³ En castillan : *Sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria*.

⁴ La SAREB est une structure de défaillance de quatre banques espagnoles nationalisées (Bankia, Catalunya Banc, Banco Gallego et Banco de Valencia) qui récupère une grande part des actifs toxiques immobiliers des banques les plus affectées par la crise financière de 2008. Détenue à 55 % par des capitaux privés et à 45 % par le public (par le *Fonds de restructuration des banques espagnoles-FROB*), son objectif est de maximiser les actifs toxiques provenant des logements récupérés par les banques à la suite d'exécutions hypothécaires (Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018, p. 57).

On peut néanmoins noter une certaine cohérence dans ces choix gouvernementaux, des choix éminemment néolibéraux et tournés vers une dynamisation du marché du logement à l'échelle internationale. Selon le gouvernement espagnol, les citoyens se verraient faciliter leur accès au logement par la mise en place d'un marché locatif largement ouvert et attractif pour les capitaux internationaux. Cette attractivité économique devait mener à une juste concurrence entre acteurs financiers, permettre à de nombreux propriétaires d'investir dans ce marché et, à terme, faire augmenter l'offre et baisser les prix des loyers. Mais bien que cohérent dans une doctrine néolibérale classique, ce pronostic s'est finalement révélé totalement erroné.

1.1.2. Le gouvernement espagnol poussé à agir contre les expulsions : minimiser les risques pour soutenir le secteur financier et le marché du logement

Les gouvernements successifs ont tout de même été poussés à agir sur le thème des expulsions résidentielles. Mais ils l'ont fait avant tout pour défendre le marché du logement.

- **Le gouvernement espagnol poussé à agir sur le thème des expulsions : moratoire des expulsions et modification de la réglementation hypothécaire**

Dès fin 2008, le gouvernement de Zapatero (PSOE) promulgue le « moratoire ICO »¹ permettant un report d'une partie du remboursement des prêts hypothécaires pendant deux ans pour les sans-emploi². Mais basée sur le volontariat des entités financières, cette mesure ne concerne alors que très peu de personnes et elle est vue par les plateformes anti-expulsions telles que la PAH comme une volonté de l'État de soutenir la viabilité financière des entités financières plutôt que les familles espagnoles en risque d'expulsion³.

Le changement de gouvernement de fin 2011 n'engendre pas de mesures plus contraignantes pour les acteurs de la finance. Le nouveau gouvernement du PP met en place en mars 2012 un « code de bonnes pratiques » pour les entités financières⁴ afin de « *minimiser l'impact des exécutions hypothécaires et les expulsions* », permettant une négociation entre les deux parties (débitteur et créancier). Il ouvre des possibilités de restructuration de la dette, de retenue sur la totalité du crédit ou de mise en place des *dations en paiement*⁵ dans certains cas (Alemany et Colau, 2012, p. 153 ; Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018, p. 81). Néanmoins, basé sur le volontariat, ce « code » ne prend pas en compte les asymétries de pouvoir entre les deux parties⁶, reste circonscrit à des profils très stricts d'habitants (avec des critères très restrictifs⁷) et n'est pas rétroactif. Selon Colau et Alemany, « *la position gouvernementale se maintient dans le domaine des recommandations et ne tient pas compte*

¹ Du nom de l'Institut de Crédit Officiel (*Instituto de Crédito Oficial*).

² *Real Decreto 1975/2008, 28 nov., sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda.*

³ Concrètement, le gouvernement espagnol se proposait de prendre en charge le paiement de ce report dans le cas où l'endetté ne pouvait pas s'en charger après ces deux ans. Ce moratoire n'était applicable que pour les crédits inférieurs à 170 000 € (limite basée sur le prix moyen d'un logement au niveau national), ce qui excluait la plupart des grandes villes (Valiño, 2009, p. 5). Elle n'a été utile que pour 15 000 cas face aux plus de 200 000 exécutions hypothécaires lancées durant la même période, ce qui témoigne d'un échec cuisant selon la PAH (Alemany et Colau, 2012, p. 150).

⁴ *Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.*

⁵ En Espagne, la dation en paiement « *fait référence à la réglementation permettant le solde de la dette hypothécaire souscrite auprès d'un organisme bancaire au moyen de la remise des clefs (et donc de la propriété) du logement hypothéqué* » (Pointelin, 2016, p. 60).

⁶ Comme l'expliquent Raquel Rodríguez Alonso et Mario Espinoza Pino, « *ces réformes législatives ont été pensées du point de vue des intérêts du système bancaire, donnant un statut juridique à une fausse situation d'égalité entre les familles qui ont perdu leur logement et les entités de crédits. Mis à part le fait que le crédit ait été accordé dans les limites du raisonnable ou encore que l'accès à l'information ait été équitable dans la transaction, il est surprenant que le risque lié à la signature d'un engagement économique incombe uniquement à l'une des parties, qui plus est à la plus faible* » (Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018, p. 81).

⁷ Des critères qui, selon Ada Colau et Adrià Alemany, excluent plus de 90 % des personnes touchées (2012, p. 153).

de la rétroactivité, évitant tout conflit avec la banque, qui se voit même offrir de nouvelles incitations fiscales en signant le code [de bonnes pratiques] » (2012, p. 153). De manière générale, cette mesure est très mal reçue par les collectifs militants qui la considèrent comme une volonté de dévitalisation des mouvements sociaux, proposant une solution de repli aux banques bien plus favorable que celles que la PAH parvenait alors à négocier (ibid., p. 154)¹.

Ce n'est qu'en mai 2013, six ans après le début de la crise économique – et après plus de 436 380 exécutions hypothécaires selon le *Conseil général du pouvoir judiciaire* (CGPJ) – que le gouvernement espagnol du PP, poussé par des mobilisations sociales et par le rappel à l'ordre de la *Cour de justice de l'Union européenne* (CJUE)², se résout à agir. Il met alors en place une modification de la réglementation sur les exécutions hypothécaires, un moratoire des expulsions d'une durée de deux ans, ainsi que la création d'un fonds social de logement créé à partir du parc de logements vacants des banques (*Fondo Social de Viviendas, FSV*)³. Mais selon Raquel Rodríguez Alonso et Mario Espinoza Pino (2018, p. 82), les critères d'accès à ce moratoire sont toujours trop restrictifs, ce qui circonscrit à nouveau cette mesure à un faible nombre de cas. Ce « moratoire *a minima* » est prolongé jusqu'en 2020⁴. Enfin, la loi de « seconde chance », approuvée en juin 2015 par le gouvernement du PP, entend permettre aux personnes endettées d'accéder à nouveau aux crédits. Comme l'affirme la loi, l'objectif n'est pas de venir en aide aux personnes endettées mais de favoriser leur retour sur le marché du crédit pour soutenir le secteur financier⁵.

Cela témoigne bien du positionnement du gouvernement du PP : selon lui, le problème d'accès au logement engendré par la crise de 2008, provenant de l'émission incontrôlée de prêts hypothécaires, sera résolu par l'émission de davantage de prêts hypothécaires. Face au problème du logement, le PP propose donc de continuer sur la même voie qui a mené à la crise de 2008.

- **Un gouvernement espagnol agissant en accord avec ses compétences juridiques : soutenir le droit de propriété privée et les entités financières**

Toutes ces actions de l'État central tournées vers le soutien du secteur financier, en défense du droit à la propriété privée, posent un caractère optionnel et non contraignant pour les entités financières et apportent peu de soutien aux personnes en situation de vulnérabilité résidentielle. Bien qu'elles soient fortement critiquées pour leurs aspects favorables au secteur financier et aux grands propriétaires (Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018), ces mesures ne sont pas étonnantes. Effectivement, les compétences juridiques de l'État espagnol en termes de logement se résument aux leviers économiques et financiers et au soutien du droit à la propriété privée. Néanmoins, ce n'est pas uniquement une défense de la propriété privée en elle-même qui est mise en place. En effet, malgré des aides timides et limitées de l'État (moratoire et aides publiques au logement), les propriétaires accédants en difficulté sont bien moins valorisés ou aidés que les entités financières. La raison est claire et pragmatique : pour les acteurs (libéraux) de l'État, si la finance s'écroule, c'est tout le pays qui sombre. Il faut donc à tout prix soutenir le bon fonctionnement du

¹ Cette dévitalisation des collectifs par la mise en place de législation impulsée par les acteurs publics est centrale pour comprendre les difficultés d'articulations entre collectifs et acteurs publics. Nous y reviendrons dans la partie 4.

² En mars 2013, la CJUE affirme que la réglementation espagnole d'exécution hypothécaire est illégale vis-à-vis des normes européennes. Source : Site internet de la CJUE, Jugement de la CJUE, 14/03/2013.

³ *Ley 1/2013, 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.*

⁴ *Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes...*

⁵ « L'expérience a montré que l'absence de mécanismes de seconde chance décourage à entreprendre de nouvelles activités et même à rester dans le circuit régulier de l'économie. Cela ne favorise évidemment pas le débiteur lui-même, mais pas non plus les créanciers, qu'ils soient publics ou privés. Au contraire, les mécanismes de la seconde chance dissuadent l'économie souterraine et favorisent une culture entrepreneuriale qui bénéficiera toujours à l'emploi. » (Ley 25/2015, 28 de julio).

secteur immobilier qui reste encore aujourd'hui le secteur économique par excellence de l'Espagne. L'enjeu social, central dans le domaine du logement, lui est relativement difficile à saisir. L'État tente donc de stabiliser le modèle économique et laisse la constitution de politiques de logement aux régions qui en possèdent la compétence exclusive.

1.2. Une prise en charge diversifiée du problème des expulsions résidentielles par les régions : entre différenciation et interrelation régionale

Face au manque de solutions apportées par l'État central, certaines administrations régionales commencent très tôt à mettre en place des services de médiation hypothécaire, par exemple en mobilisant leurs compétences en matière de consommation ou de logement (Bastante Granell, 2013, p. 194). Mais l'absence de coordination de la part de l'État mène à des solutions diverses, non homogènes à l'échelle espagnole, où chaque communauté autonome, députation provinciale et mairie adapte ses services de médiation aux besoins spécifiques de son territoire ainsi qu'en fonction du système d'acteurs local et des rapports de pouvoir préexistants.

1.2.1. Des services sociaux totalement paralysés et impuissants : vers « un changement de paradigme »

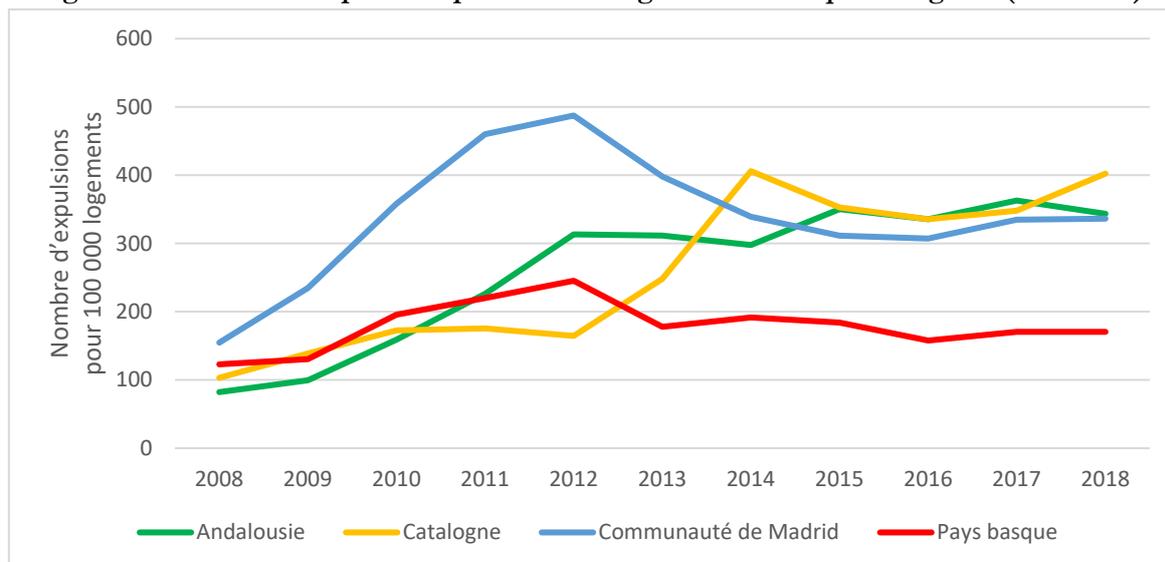
Dès 2008, la plupart des administrations infra-étatiques sont submergées par les expulsions. Dans la plupart des régions, les services publics sont remaniés en urgence et du personnel est redirigé vers les services de médiation et d'aides sociales. Carles Sala i Roca, alors Secrétaire du logement de Catalogne, fait référence à cette reconfiguration totale des services de logement :

« Avec l'éclatement de la bulle immobilière, il y a eu un grand changement de paradigme ici : nous sommes passés de faire en sorte que tous les habitants aient un logement à une volonté que ces derniers ne le perdent pas. [...] Pour cela nous avons dû rediriger la politique de logement pour voir de quelle manière nous pouvions donner un soutien à ces gens qui s'étaient surendettés. Nous avons réattribué des personnes qui travaillaient sur d'autres choses dans le logement et l'urbanisme vers le thème des expulsions, relogements, etc. Cela nous a quasiment paralysés. » Carles Sala i Roca (entretien), octobre 2016.

Le cas de la Catalogne n'est pas isolé. Le Pays basque a aussi beaucoup souffert de la crise¹. Néanmoins, le nombre d'expulsions reste inférieur en Euskadi par rapport aux autres régions de notre étude (Figure 15). Bien que très sollicité après la crise de 2008, le service de logement basque est plus solide du fait de l'ancrage historique de ses politiques sociales (Burón Cuadrado, 2008) et de son mode de financement autonome et son budget important. Nous y reviendrons.

¹ « En Euskadi, nous avons depuis de nombreuses années une politique de logement de bonne qualité, avec une part importante de logement social [...] Mais malgré le fait que nous ayons été vertueux, d'avoir essayé de lutter contre la bulle immobilière et d'avoir fait beaucoup de choses, la crise nous a aussi beaucoup touchés. L'Euskadi a tout de même beaucoup perdu avec la crise, la moitié de l'emploi et de l'activité du secteur du logement. [...] La crise nous a tout de même frappés de plein fouet, peut-être un peu moins que d'autres communautés autonomes... mais le fait que nous ayons été vertueux n'a pas permis de la compenser ». Mario Yoldi, gouv. basque, nov. 2016.

Figure 15 - Nombre d'expulsions pour 100 000 logements dans quatre régions (2008-2018)¹



Auteur : DMB, 2022. Sources : Ministerio del Fomento, INE, CGPJ.

Face à cette situation, l'une des premières actions des acteurs publics régionaux est de tenter de stopper l'hémorragie des expulsions ou plus précisément de « gagner du temps ».

1.2.2. Des services régionaux de médiation hypothécaire aux fonctionnements et aux résultats hétérogènes : l'importance des rapports de pouvoir locaux

Avec un parc social locatif d'urgence quasiment inexistant en Espagne, la solution majoritairement suivie par les administrations consiste à négocier avec les entités financières pour permettre aux habitants en risque d'expulsion de rester dans leur logement. Le plus souvent, il s'agit de négocier un délai pour le paiement du crédit ou une location abordable.

- **Des services de médiation hypothécaire fruits des relations entre acteurs régionaux**

C'est la Catalogne qui développe le premier service de médiation hypothécaire dès 2010, un service pionnier en Espagne (Encadré 14).

Encadré 14 : L'Ofideute catalan : un service pionnier en Espagne fruit d'une interrelation entre acteurs privés, publics et collectifs militants

Dans le domaine de la lutte contre les expulsions, la Catalogne est pionnière. Cela s'explique en partie par l'existence en Catalogne d'un gouvernement tripartite de gauche particulièrement attentif aux problématiques de logement – qui est aussi à l'origine de la loi pour le droit au logement de 2007 (cf. chapitre 1) – mais aussi par l'existence de collectifs militants catalans très actifs, comme la PAH née en Catalogne en 2009 (Alemany et Colau, 2012, p. 154)².

Depuis l'éclatement de la bulle immobilière et l'explosion du nombre d'expulsions pour cause d'hypothèque, le Département de logement de la Generalitat – et notamment Carme Trilla, alors Secrétaire du Logement de la Generalitat – multiplie les rencontres avec les acteurs financiers afin de négocier des formes de financement dans le cadre du projet de *Pacte National pour le Logement de 2007-*

¹ Remarque : l'augmentation importante du nombre d'expulsions en Catalogne à partir de 2013 provient aussi d'un ajout de services au 3e trimestre de 2013 (dont un certain nombre à Barcelone) qui n'avaient pas été pris en compte jusqu'à ce moment. Cela témoigne des limites des statistiques espagnoles de logement (source : CGPJ). Le nombre total de logements par régions est basé sur une estimation réalisée par le ministère espagnol de l'Équipement (Fomento).

² La Directrice de l'Agence de l'habitat de Catalogne (Agència de l'Habitatge de Catalunya, AHC) nous a témoigné lors d'un entretien du rôle joué par la PAH (et autres associations pour le logement) dans la législation catalane en vigueur. (Entretien avec Judith Grifreu i Font, Directrice de l'AHC, mars 2019). Nous y reviendrons dans le chapitre 6.

2016 impliquant notamment les caisses d'épargne. Bien que Carme Trilla ne parvienne pas à responsabiliser les acteurs financiers concernant l'octroi de location abordable avec les habitants victimes d'exécution hypothécaire¹ (Alemany et Colau, 2012, p. 121), les relations tissées entre les acteurs financiers et les acteurs publics de la Generalitat permettent la création dès janvier 2010 du tout premier service de médiation hypothécaire d'Espagne, Ofideute. Par l'intermédiaire de ce service, l'AHC se propose « *d'intervenir pour la famille en difficulté de paiement devant l'entité créancière pour renégocier un nouvel accord afin de rendre viable le paiement et le maintien de la famille dans le logement, ou la résiliation gratuite du contrat* » (Site du *Conseil comarcal de l'Alt Empordà*, page "Ofideute").

Mais cette médiation réalisée par l'Ofideute repose sur le volontarisme des acteurs financiers, ce qui engendre une forte inégalité de traitement entre les habitants en situation de vulnérabilité², dénoncée par les plateformes anti-expulsions. Celles-ci considèrent ce service comme peu efficace car il ne cherche à intervenir qu'« *avec des actions qui n'engendrent aucun conflit avec les institutions financières* » (Alemany et Colau, 2012, p. 155). Malgré les limites de ce service, la création de l'Ofideute catalan est le fruit d'une forte interrelation entre acteurs du logement catalan (publics, privés et associatifs) et témoigne d'une certaine réactivité du gouvernement tripartite de gauche catalan. Mais en fin 2010, avec la défaite de la coalition gouvernementale de gauche au pouvoir depuis 2003 et la victoire du parti de centre-droit *Convergence et Union* (CiU), les cartes sont rebattues en Catalogne.

L'Ofideute catalan est rapidement pris comme exemple par de nombreuses autres régions comme en Euskadi avec l'impulsion du Service basque de médiation hypothécaire en fin 2011, qui a été facilitée par de bonnes relations entre les acteurs catalans et basques³. À partir de 2012, la plupart des régions font de même comme le montre le Tableau 7.

Tableau 7 - Les différents services de médiation hypothécaire des régions

Régions	Nom du service	Création	Gouv. à l'origine du service
Catalogne	Ofideute	2010	Gouvernement tripartite de gauche (PSC, ERC, ICV)
Pays basque	Servicio de Mediación Hipotecaria	2011-2012	Parti socialiste
Andalousie	Programa andaluz en defensa de la vivienda (puis SAID en 2016) ⁴	2012	Coalition PS-IU (Département andalou de logement dirigé par IU)
Com. de Madrid	Servicio de Intermediación Hipotecaria	2012	Parti populaire

Auteur : DMB, 2020. Sources : sites internet des communautés autonomes

Concrètement, ces services de médiation entendent bloquer les expulsions à la source mais ne remettent pas en cause la dette en elle-même. La négociation dépendant fortement de la bonne volonté des banques⁵, les résultats restent souvent mitigés comme l'attestent souvent les PAH. De

¹ En plus de la dation en paiement pour les habitants en difficulté économique et vivant en résidence habituelle, Carme Trilla tente de négocier la possibilité pour les habitants de rester vivre dans leur logement en négociant un contrat de location abordable, en échange de quoi la Generalitat s'engage à garantir le paiement des loyers. Cette tentative atteste alors d'une volonté de la Generalitat du moment de maintenir les habitants chez eux, une volonté que nous avons pu vérifier lors d'une rencontre avec Carme Trilla en mai 2016, où elle manifesta un grand intérêt pour la question de l'appropriation des logements par les habitants et pour la défense de leur ancrage par la lutte contre les expulsions.

² Les banques n'ayant pas les mêmes normes en cas de retard de paiement, deux habitants dans les mêmes conditions ayant réalisé un prêt dans deux banques différentes ne seront pas traités de manière égale, malgré le soutien de l'Ofideute.

³ Site du Gouvernement basque, Communiqué de presse, 02/12/2011, "El Gobierno Vasco pondrá en marcha un servicio...".

⁴ Renommé *Sistema Andaluz de Información y Asesoramiento Integral en Materia de Desahucios-SAID* en 2016.

⁵ Dans la plupart des cas, comme le montre le service de médiation basque, il s'agit avant tout d'un service tourné vers les entités financières qui permet de « *garantir les meilleures conditions possibles pour le règlement de la dette contractée par les personnes concernées* » (Site d'Etxebide, "Servicio de Ayuda al Sobreendeudamiento Familiar del Gobierno Vasco"). Ce point était déjà critiqué par la PAH au sujet de l'Ofideute catalan (Alemany et Colau, 2012, p. 155).

plus, le manque de coordination entre les services et les habitants vulnérables peut tourner en faveur de la banque (permettant par exemple une restructuration de la dette dans son intérêt)¹.

L'implantation territoriale de ces services de médiation est diverse selon les régions, mais tous font l'objet d'accords entre différentes administrations permettant une couverture territoriale correcte. La plupart sont disponibles dans les services sociaux municipaux, les *Offices locaux de l'habitat* (*Oficina Local d'Habitatge*) en Catalogne ou encore aux sièges des administrations de comarques et de provinces. Cette large dissémination atteste d'une volonté de **territorialiser les politiques de logement**, la plupart du temps à travers des « guichets uniques ».

Ainsi, comme le montre le cas catalan, ces systèmes de médiation proviennent le plus souvent d'interrelations entre acteurs publics, privés et associatifs. Leur fonctionnement dépend de leurs statuts internes qui proviennent eux-mêmes des positionnements politiques des acteurs régionaux.

- **Des services de médiation diversifiés, fortement influencés par le positionnement politique des institutions et par le système d'acteurs local**

Même s'ils se basent sur le même type de fonctionnement – médiation, négociation, tentative de neutralité de l'administration, mesures non contraignantes pour les entités financières et les propriétaires – ces services régionaux diffèrent en termes de budget et de positionnement politique et restent fortement influencés par les rapports de pouvoir locaux.

En Catalogne comme au Pays basque, le positionnement modéré des deux gouvernements régionaux mène à un service relativement performant mais tourné vers une certaine neutralité, soutenant donc tacitement les entités financières (Alemany et Colau, 2012)². À Madrid, c'est le PP qui élabore ce service, un parti dont la proximité avec les entités financières et les secteurs de la construction et de l'immobilier n'est plus à rappeler (Baron et Loyer, 2015 ; Carretero Miramar, 2015). Inversement, le ferme discours en faveur de la défense du droit au logement du Département andalou du logement – alors dirigé par Elena Cortés de la Gauche Unie (*Izquierda Unida*, IU, gauche radicale) – mène à un service de médiation qui met en place une négociation plus musclée favorisant les habitants en difficulté³.

Bien que ces différences régionales soient importantes pour comprendre les fonctionnements variés de ces services, elles n'expliquent pas tout. Leur fonctionnement quotidien dépend des personnes qui le mettent en pratique mais aussi et surtout des relations préexistantes avec les acteurs locaux. Par exemple, la présence à Cordoue de responsables municipaux du logement d'IU alliés à la plateforme anti-expulsions *Stop Desahucios 15M Córdoba* permet un alignement d'acteurs en faveur du droit au logement qui pèse sur les négociations engagées à Cordoue par le service de médiation andalou⁴. Inversement, dans la même région, à Séville, les

¹ En Catalogne : « *L'intervention finale de l'administration a un effet discriminatoire qui, même s'il est involontaire, est inacceptable. Cela finit par consolider l'injustice dans le sens où ce sont exclusivement les entités qui décident quelles vies sont plongées dans la misère et lesquelles ne le sont pas, et avec le discours de la médiation la Generalitat finit par donner un nouveau souffle aux banques, détournant l'attention médiatique et sociale des mesures structurelles nécessaires pour résoudre le problème.* » (Alemany et Colau, 2012, p. 155).

² Le nombre d'entités financières qui rejoignent le service de médiation basque semble tout de même attester d'un plus haut niveau de responsabilisation des acteurs financiers basques, ce qui témoigne de l'importance des relations préexistantes entre acteurs régionaux et locaux dans ce type de service. C'est ce que défend Mario Yoldi lors de notre rencontre : selon lui, dans le cadre de la politique de logement du Pays basque, de bonnes relations ont été tissées avec les entités financières, expliquant l'implication de certaines d'entre elles (Entretien avec Mario Yoldi, nov. 2016 ; Gouv. Basque, Dépt. de Finances et Économie, 21/05/2012). Bien qu'il soit difficile de vérifier cette affirmation, plusieurs autres acteurs vont dans ce sens (Entretiens avec Iñigo Maguregui, nov. 2016 et avec Javier Burón, oct. 2016.).

³ Bien qu'il s'agisse surtout d'une déclaration d'intention, ce positionnement ferme peut peser dans les négociations.

⁴ Entretien réalisé avec des membres de *Stop Desahucios Córdoba* et les chargés du logement de la mairie de Cordoue.

collectifs militants que nous avons rencontrés attestent d'une plus grande difficulté de négociation dans le cadre de ce service, déplorant un manque de prise en compte des revendications des collectifs militants par les acteurs municipaux, ce qui affaiblit les négociations du service de médiation¹.

Lorsque des collectifs militants participent à ces négociations, les espaces de médiation deviennent le théâtre de véritables rapports de pouvoir. Comme l'explique Claude Raffestin, « *le pouvoir se manifeste à l'occasion de la relation, processus d'échange ou de communication, lorsque, dans le rapport qui s'établit, se font face ou s'affrontent les deux pôles* », ce qui crée « *un champ du pouvoir* ». Ainsi « *le champ de la relation est un champ de pouvoir qui organise les éléments et les configurations.* » (2019, p. 99). Ici, le champ du pouvoir en question présente en général une forte asymétrie en faveur des entités financières, le plus souvent confortée par l'administration qui refuse de mettre en difficulté les acteurs financiers, attestant d'une limite de ces services de médiation (Alemany et Colau, 2012). Néanmoins, si les populations vulnérables sont accompagnées par des collectifs militants, ils peuvent apprendre beaucoup de ces processus de médiation en étant au contact des entités financières et des acteurs publics². Les collectifs peuvent ainsi repérer les *lignes de force* (Raffestin, 2019 (1980)) et les failles qu'ils pourront plus tard exploiter, rééquilibrant ainsi en partie cette asymétrie.

Mais la médiation hypothécaire n'est pas la seule mesure mise en place par les acteurs publics. En effet, les administrations régionales vont rapidement tenter de prévenir les situations d'expulsions résidentielles, notamment par le biais d'aides directes au logement destinées aux habitants vulnérables. Le cas des aides au paiement des loyers est particulièrement représentatif de cette tentative de maintien des habitants chez eux pour prévenir les expulsions.

1.2.3. Prévenir les futures expulsions par l'aide aux loyers : lutte contre la déterritorialisation et limites bureaucratiques de la gestion de crise

Bien que le premier type d'expulsions résidentielles fortement médiatisé provienne d'impayés de crédits hypothécaires, dès 2013 les acteurs du logement réalisent l'importance des expulsions pour impayés de loyers³, comme on le voit en Annexe 9. La Carte 8 montre qu'à l'échelle nationale, en 2013 les expulsions locatives représentent 56,8 % du total des expulsions résidentielles. L'écart est particulièrement criant pour la Catalogne, avec 67,6 % d'expulsions locatives⁴ face à 27,6 % d'expulsions hypothécaires, attestant d'un basculement important⁵.

¹ De 2016 à 2019, les militants que nous avons rencontrés déplorent également à demi-mot le manque de mobilisation pour le droit au logement dans la capitale andalouse.

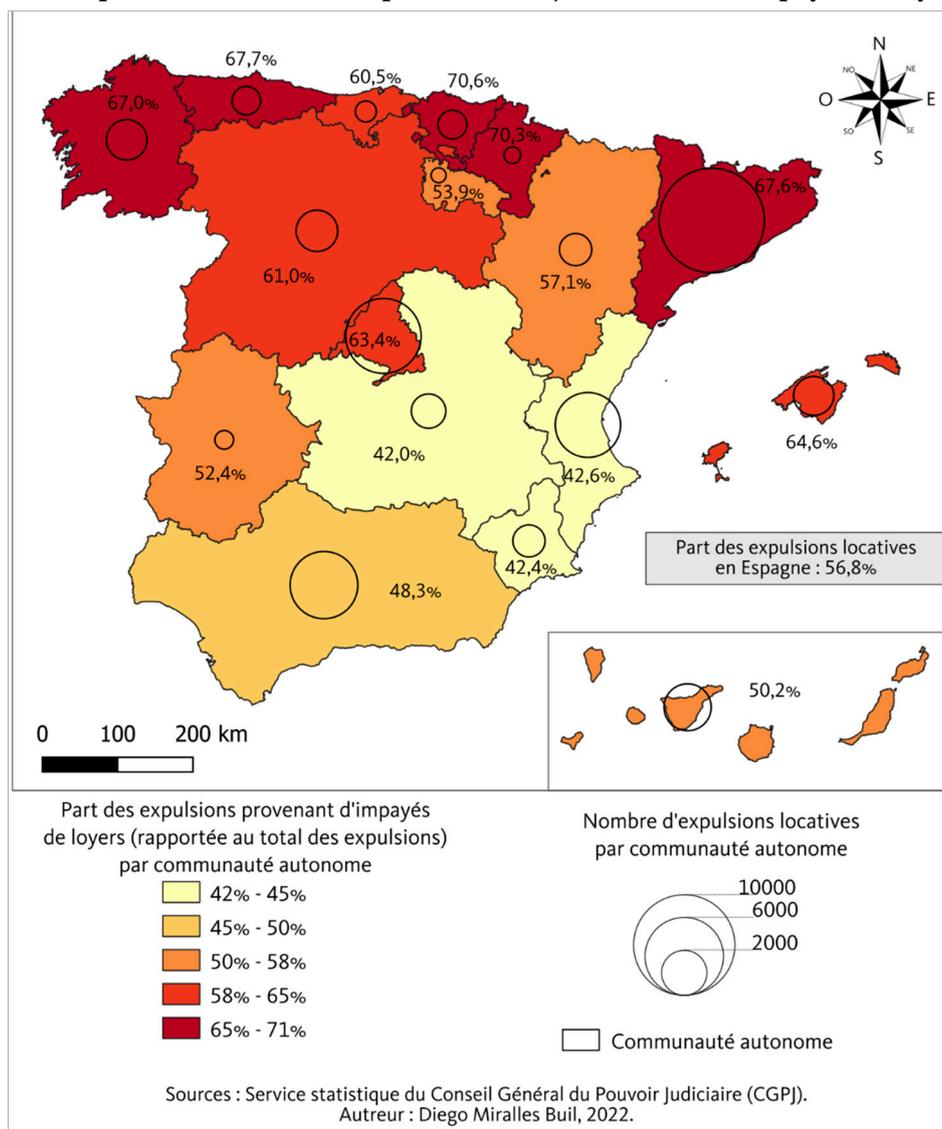
² Source : Site de la PAH, 09/12/2012; "*Asesoría Colectiva*".

³ Cette prise de conscience provient de la distinction que réalise le CGPJ entre les types d'expulsions dès 2013. Comme vu précédemment, il s'agit aussi de l'année où le gouvernement espagnol du PP promulgue la nouvelle loi régissant le marché locatif (LAU). Articulée avec la loi « de jugement express » du PSOE (2009) facilitant les expulsions, cette LAU a vite conforté l'augmentation des expulsions locatives (Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 35).

⁴ Il s'agit parfois de personnes ayant été contraintes de vivre en location après avoir subi une première expulsion hypothécaire, mais dont la situation économique ne s'est pas améliorée, ce qui les mène à une seconde expulsion pour impayé de loyer cette fois-ci. Source : La Vanguardia, 05/11/2014, "*El nuevo perfil del desahuciado*".

⁵ Le cas de l'Euskadi est aussi parlant. Mais, même si la proportion d'expulsions locatives y est bien supérieure à celle des expulsions hypothécaires, le nombre absolu d'expulsions est beaucoup plus faible que pour le cas catalan, avec un total de 1 151 expulsions (dont 813 expulsions locatives) et de 16 008 en Catalogne (dont 10 817 expulsions locatives). Le cas de l'Andalousie diffère, avec une plus forte proportion d'expulsions hypothécaires en 2013 (Carte 8) et de 2014 à 2017 (Annexe 9). Cela témoigne de la forte activité immobilière andalouse (notamment liée au tourisme) jusqu'à la crise de 2008, ce qui explique la forte quantité de logements en accession à la propriété (cf. Annexe 7, graphique A1).

Carte 8 – Des expulsions résidentielles provenant majoritairement d’impayés de loyers en 2013



La carte ci-dessus matérialise parfaitement ce que Raquel Rolnik appelle la « *seconde vague de dépossession du logement* », une forme de déterritorialisation du domaine du logement engendrée par la perte par les habitants de leur logement et leur récupération par des entités financières (Rolnik, 2018). Si la mise en évidence de l'importance des expulsions locales n'est pas surprenante pour les plateformes anti-expulsions, elle fait office de déclencheur pour beaucoup d'administrations, les conduisant à repenser leurs actions (Observatori DESC et PAH, 2013, p. 12). En effet, le taux de surcharge des coûts du logement¹ est particulièrement élevé en Espagne pour les locataires du parc privé : en 2015, 43,3 % des locataires espagnols du parc privé déboursaient plus de 40 % des revenus du ménage pour payer leur loyer (cf. planche Annexe 6, graphique 9).

Pour tenter de prévenir ce deuxième type d'expulsions, les administrations mettent en place une série d'aides aux loyers – ou les revalorisent dans le cas de certaines régions où ce type d'aides était déjà présent –, afin de maintenir les locataires chez eux le plus longtemps possible. Ces aides aux loyers ne sont pas nouvelles en Espagne. Elles sont impulsées par l'État dès le plan de 2005-2008 et permettent de soutenir plus de 92 500 locataires durant cette période (Rodríguez López,

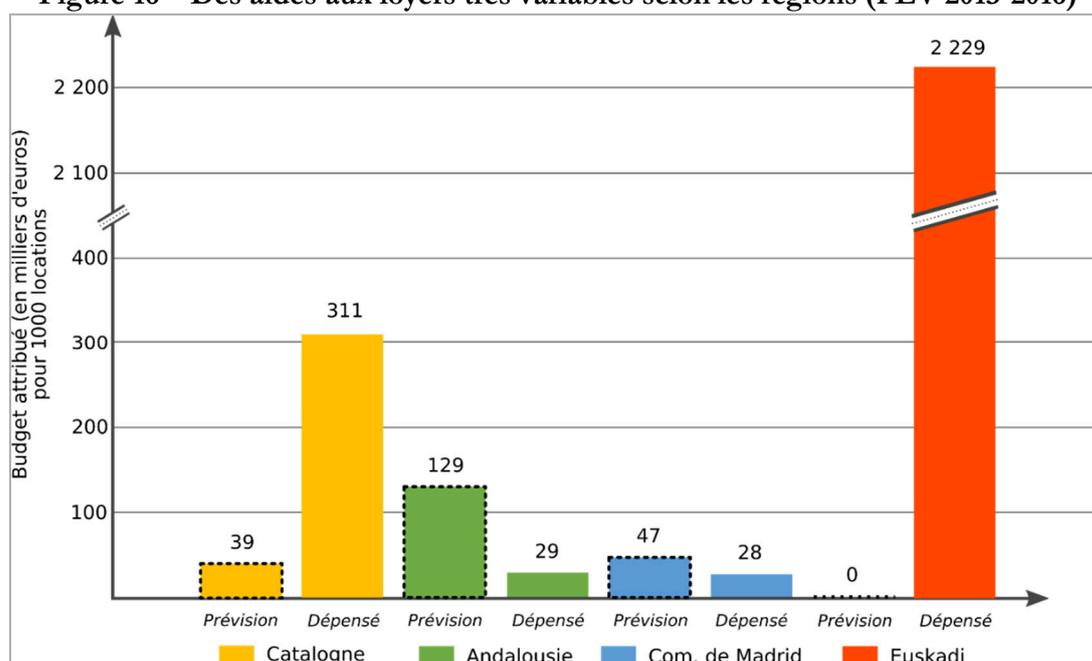
¹ Le taux de surcharge des coûts du logement correspond à la population vivant dans un logement dont le prix représente 40 % ou plus du revenu du ménage.

2009, p. 476). Mais c'est surtout à partir de 2013 qu'elles augmentent fortement, notamment à travers le *Plan Estatal de Vivienda (PEV) 2013-2016*¹. Une part importante de ces aides proviennent donc de l'État et sont décidées en accord avec chaque région², qui peut décider de certaines modalités d'attribution des aides³. Mais la somme attribuée par l'État reste faible comparée aux besoins, poussant plusieurs administrations régionales à compléter ce financement avec leur propre budget, ce qui atteste d'un emboîtement des échelles administratives et d'une action différenciée de la part des régions. On observe donc à partir de 2013 un *repositionnement des acteurs publics* et notamment une *redirection des aides publiques* afin de soutenir les personnes en difficulté de paiements de loyers. Mais ces aides sont aussi vues comme un moyen de gestion de crise rentable qui atteste d'une gouvernamentalité néolibérale et bureaucratique.

- **Une grande diversité d'attribution des aides régionales aux loyers post-crise de 2008**

Bien qu'une partie de l'argent vienne de l'État, le rôle des régions est central dans l'attribution de ces aides. La Figure 16 atteste de la forte diversité de budget de ces aides pour la période d'action du *PEV 2013-2016*, rapporté à 1 000 locations. On y voit les différences entre le budget préalablement octroyé par l'État dans les accords de collaboration signés avec les régions ("prévision" sur le graphique) et le coût final des aides ("dépensé" sur le graphique).

Figure 16 – Des aides aux loyers très variables selon les régions (PEV 2013-2016)



Auteur : DMB, 2021. Sources : *Accords de collaboration signés entre l'État et la Catalogne (BOE-A-2014-11426), l'Andalousie (BOE-A-2014-11878) et la Com. de Madrid (BOE-A-2015-13954) pour l'application du PEV 2013-2016, publiés aux Bulletins Officiels de l'État ; Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya, 2004-2018 (Generalitat de Catalunya) ; Observatoire Basque du Logement ; Balances Anuales de Planes de Vivienda y Suelo (Estadística de actuaciones protegidas en materia de vivienda en Andalucía. Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio) ; El Mundo, 21/08/2015. CadenaSer, 19/10/2018. Encuesta de condiciones de vida. Base 2004 (INE).*

¹ Bien que cette aide à la location puisse à première vue paraître contradictoire avec la nouvelle LAU précarisant la situation des locataires espagnols, l'objectif est clair : d'un côté, l'État espagnol soutient la propriété privée à travers la nouvelle LAU, protégeant les propriétaires au détriment des locataires, et de l'autre il s'assure que les locataires pourront payer leurs loyers (avec les aides aux loyers), assurant ainsi un autre soutien aux propriétaires. Il s'agit donc d'une autre forme de subvention publique permettant de soutenir la propriété privée et les entités financières : l'État protège les grands propriétaires plutôt que de soutenir directement les locataires (en mettant à disposition des logements abordables, en expropriant les logements vacants des grands propriétaires, comme le proposent les collectifs militants).

² Excepté l'Euskadi et la Navarre qui lèvent elles-mêmes leurs budgets.

³ Les régions peuvent notamment choisir d'attribuer prioritairement ces aides à certains profils d'habitants.

Cette forte diversité régionale s'explique par plusieurs raisons. Tout d'abord, les communautés autonomes peuvent compléter les aides au loyer attribuées par l'État avec des fonds propres, comme le fait par exemple la Catalogne. En effet, bien que les ressources propres attribuées aux aides aux loyers fluctuent au fil des années en Catalogne, elles ont été fortement revalorisées par la Generalitat, comme l'explique l'Encadré 15.

Encadré 15 : La Catalogne : des aides aux loyers soumises à l'alternance politique et à la crise

En Catalogne, le gouvernement tripartite de gauche développe des aides à la location avant la crise de 2008, comme en témoigne la Figure 17. Ces aides augmentent de plus de 420 % avec la crise de 2008¹ dans le but de maintenir les habitants chez eux et de pallier la crise du logement. C'est à travers les *Offices locaux de l'habitat* qui couvrent tout le territoire catalan que ces aides sont proposées. Avec les 200 millions d'euros déboursés par le gouvernement tripartite de gauche catalan entre 2007 et 2010, les aides aux loyers dépassent même les prévisions du *Pacte national pour l'habitat (PNH) 2007-2016* élaboré avant l'éclatement de la bulle immobilière². Mais avec le changement de gouvernement catalan en 2011, la politique d'austérité mise en place par le nouvel exécutif de droite du libéral Artur Mas (CiU) entraîne une forte diminution de ces aides au moment où elles sont le plus nécessaires. Sur la période 2011-2013, le gouvernement Mas n'a pas respecté les prévisions du PNH, en distribuant 121 millions d'euros d'aides de moins que prévu³, comme le montre la Figure 17.

En 2013, avec la prise de conscience générale de l'importance des expulsions locatives et face aux nombreuses critiques des plateformes anti-expulsions et au manque de soutien économique de l'État central, le gouvernement catalan débloque une nouvelle ligne de budget de 22 millions d'euros d'aide à la location pour soutenir environ 11 000 familles⁴. Il élargit également la typologie des groupes prioritaires afin de donner une priorité aux personnes les plus défavorisées par la crise du logement⁵, le tout pour un total de 51 millions d'euros sur l'année 2013⁶. Mais malgré cette augmentation du budget alloué aux aides sociales pour le logement, cela reste bien loin des préconisations inscrites dans le *PNH 2007-2016* qui prévoyait un total de 91 millions d'euros pour 2013, une somme presque deux fois supérieure à celle finalement déboursée⁷. Cela se voit sur la Figure 17, l'année 2013 est l'une des plus faibles en termes d'aide aux loyers⁸. Il faut attendre l'année 2015 pour voir en Catalogne un rebond de ces aides aux loyers. Ces efforts se concrétisent jusqu'en 2018 avec 67 293 aides aux loyers allouées (cf. Figure 17).

Au vu des données dont nous disposons, il est difficile d'affirmer avec certitude la part exacte d'aides apportée par l'État espagnol et celle apportée par la Generalitat. En effet, nous ignorons de quelle manière la Generalitat a pu renégocier les montants préalablement alloués par l'État durant la période

¹ Il attribue près de 200 000 aides aux loyers (de 2007 à 2010) ce qui représente près de 200 millions d'euros uniquement pour les aides générales aux loyers, soit environ 27 241 € pour 1 000 habitants. Si on ajoute les autres types d'aides à la location, on atteint la somme de plus de 413 millions d'euros, soit environ 56 400 € pour 1 000 habitants. Source : *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya, 2004-2018. Generalitat de Catalunya. Dept. de Territori i Sostenibilitat.*

² Le PNH catalan prévoit 738 millions d'euros pour les aides aux loyers pour la période 2007-2016 : 180 millions d'euros pour la période 2007-2010 et 557 millions pour 2011-2016. Le montant d'aide maximum prévu est de 2 400 €/an par logement, soit entre 20 et 200 € par mois. Source : PNH 2007-2016, 08/10/2007, Generalitat de Catalunya.

³ PNH 2007-2016 ; *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya, 2004-2018. Generalitat. Dept. de Territori i Sostenibilitat.*

⁴ Avec l'ajout des 7 000 anciens bénéficiaires, le nombre d'aides s'élève à 18 000 pour l'année 2013 (cf. Figure 17).

⁵ Notamment les personnes handicapées à plus de 65 % ; les personnes de plus de 65 ans ; les jeunes entre 22 et 35 ans avec des charges familiales ; les femmes victimes de violences sexistes ; les familles monoparentales ; les familles nombreuses et les jeunes sous tutelle. Source : Communiqué de presse, AHC, 24 mai 2013.

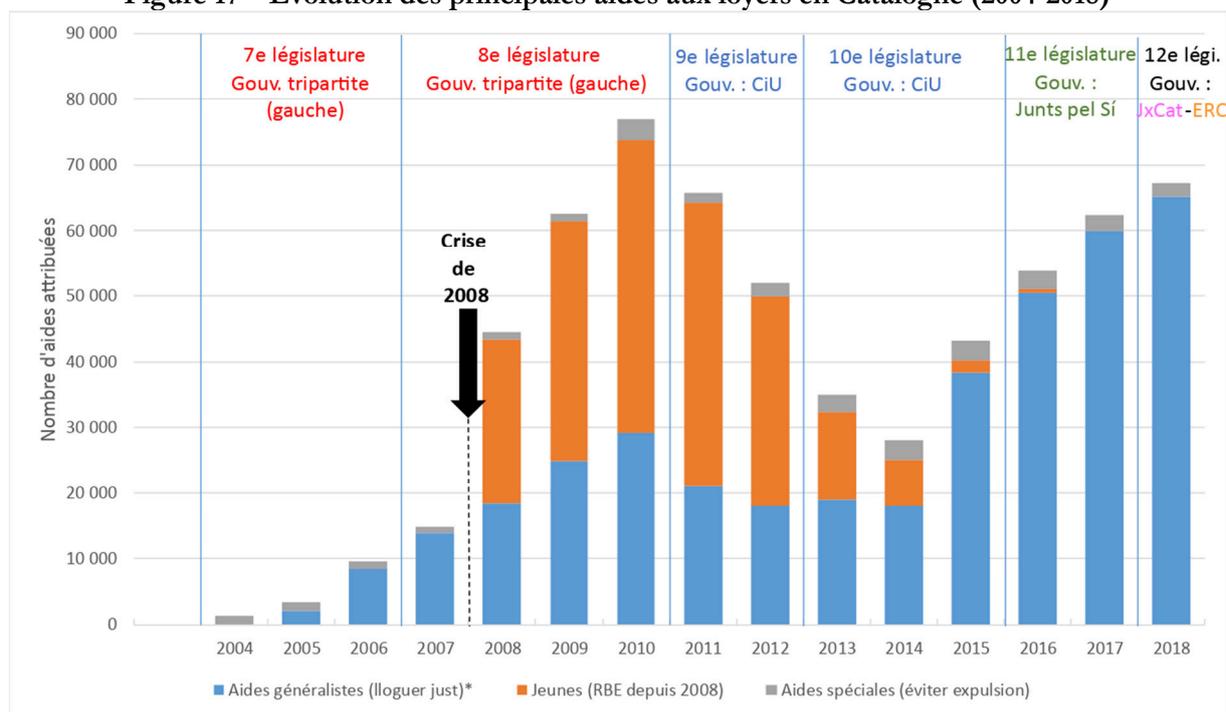
⁶ Ce communiqué voit le jour deux mois après la publication d'un jugement de la Cour de justice de l'UE critiquant la loi hypothécaire espagnole (Jugement de la CJUE, 14/03/2013). Plusieurs collectifs militants accueillent donc cette déclaration de la Generalitat comme une tentative de relégitimation surfant sur ce rappel à l'ordre de l'État par l'UE.

⁷ En additionnant tous les types d'aides excepté la RBE (revenu basique d'émancipation) destinée aux jeunes locataires, en 2013 les aides au paiement des loyers n'ont pas atteint la somme prévue mais plafonnent à 49,5 millions d'euros. Ce montant est proche du budget rappelé par la Generalitat dans son communiqué mais loin des 91 millions prévus par le PNH 2007-2016. Source : *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya, 2013. Generalitat de Catalunya.*

⁸ Néanmoins, cela représente plus de 24 700 aides accordées, bien au-delà des 2 100 aides initialement prévues par l'État espagnol pour les années 2011 et 2012 ou encore des 14 millions d'euros prévus par l'État pour 2015. Source : Accord de collaboration entre l'État et la Catalogne pour l'application du PEVR 2009-2012 et du PEV 2013-2016.

d'activité des plans étatiques de logement. Cependant, selon Carles Roca i Sala, Secrétaire du logement à la Generalitat jusqu'en 2018, cette dernière finance environ la moitié des aides aux loyers, une action volontariste de la Generalitat qui est selon lui nécessaire, car l'État ne fournit pas le budget suffisant : « En plus de l'argent qui vient du Ministère de l'Équipement de l'État espagnol pour la politique de logement, le seul territoire de régime commun de financement (c'est-à-dire mis à part le Pays basque et la Navarre) qui met à disposition une grande quantité d'argent – toujours insuffisante tout de même – c'est la Catalogne. Cette année [2016], nous sommes à presque 100 millions d'euros en investissement social, notamment pour les aides aux loyers, les aides d'urgence, etc. De ces 100 millions d'euros, la moitié vient de Madrid, le reste de la Generalitat [...] Cet ajout d'argent par la Generalitat est une volonté politique de notre part, liée à la loi du droit au logement de 2007. Actuellement nous recevons deux fois moins d'argent de l'État qu'en 2009-2010, donc nous essayons de maintenir le minimum nécessaire sur ce point et nous aimerions même dépenser davantage. Nous nous sommes engagés à cela ». Carles Sala i Roca (entretien), oct. 2016.

Figure 17 – Évolution des principales aides aux loyers en Catalogne (2004-2018)



Auteur : DMB, 2021. Source : Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya, 2004-2018. Generalitat de Catalunya

Contrairement au cas catalan où l'administration régionale revalorise ces aides aux loyers, pour les cas de l'Andalousie et de Madrid, les aides finales sont moindres que les aides prévues par l'État (Figure 16). Le cas de l'Euskadi est difficilement comparable compte tenu du fait qu'elle lève son propre budget. De plus, comme on le voit sur la Figure 16, l'Euskadi dépense beaucoup plus pour les aides aux loyers¹, ce qui témoigne de sa bonne santé budgétaire mais aussi de la richesse de cette région et de son statut d'autonomie élargie. Enfin, ce sont les régions qui décident des critères d'attribution des aides, ce qui est un point crucial².

- **Les aides aux loyers : entre ancrage territorial et maîtrise des dépenses publiques**

Ces aides au paiement des loyers témoignent d'une adaptation aux mutations du marché du logement qui ont suivi l'éclatement de la bulle immobilière. Les responsables régionaux du

¹ Sur la période 2014-2016, l'Euskadi a dépensé 2 229 000 € d'aide aux loyers pour 1 000 locations, c'est-à-dire en moyenne 2 229 € par location. Comparé au reste de l'État espagnol, ce montant est colossal.

² En effet, bien que l'accès à ces aides soit régi par des critères économiques établis par l'État, dans un contexte où le nombre d'aides est largement inférieur à la demande, les régions possèdent le droit de rajouter des filtres.

logement indiquent que ces aides ont pour objectif premier de soutenir les populations vulnérables afin de leur permettre de se stabiliser dans leur logement. Il s'agit par exemple de l'action centrale des administrations basque et catalane pour bloquer les expulsions « à la source ». D'une certaine manière, elles défendent donc l'ancrage des habitants à leur logement et leur quartier, luttant ainsi contre la déterritorialisation accompagnant les expulsions locatives. De plus, selon de nombreux auteurs, une part importante de ces expulsions locatives se localise dans les métropoles et les villes moyennes ou plus largement les zones subissant une forte spéculation, souvent liée à la pression touristique (Janoschka, 2018 ; Palomera, 2018 ; Rolnik, 2018). En ce sens, même si ces aides aux loyers ne sont pas territorialisées en elles-mêmes – car se basant sur les difficultés de paiement des habitants (*person based*) et non pas sur leur lieu de vie (*place based*) (Gill, 2010 ; O'Brien, Sykes et Shaw, 2015) – elles participent tout de même dans les faits à un processus de maintien des familles sur leur lieu de vie, bloquant la déterritorialisation de l'habitat et soutenant l'ancrage territorial des habitants¹. Mais ce processus reste varié selon les régions car deux habitants d'un profil socio-économique identique ne vivant pas dans la même région ne recevront pas le même soutien public.

Néanmoins, selon nos entretiens réalisés avec les responsables régionaux du logement de Catalogne, Euskadi et Andalousie, la principale raison de ces aides aux loyers est de « bloquer les problèmes à la source » dans l'optique d'une « bonne gestion de crise » et d'une maîtrise des ressources publiques. En effet, éviter à des familles de perdre leur logement permet aussi d'éviter de plus gros investissements publics (trouver un nouveau logement stable). Cette vision comptable priorisant les objectifs économiques et financiers reste très présente, comme en Euskadi avec la *prestation complémentaire de logement* (PCV) impulsée dès 2008 et qui, en plus d'une proposition d'aide au logement, témoigne aussi d'une volonté de rationalisation des aides publiques (Encadré 16).

Encadré 16 : La PCV basque : soutenir les locataires vulnérables et rationaliser les aides publiques

L'Euskadi est un exemple intéressant pour illustrer la redirection des aides publiques vers l'aide aux loyers. Fin 2008, face à la crise du logement, le gouvernement basque met en place la *prestation complémentaire de logement* (*prestación complementaria de vivienda*, PCV). Gérée par le Service basque de l'Emploi, cette aide se présente comme une « *prestation régulière, de nature économique, articulée en complément du revenu garanti (RGI²), quelles que soient ses modalités, qui vise à couvrir les besoins liés au logement ou à l'hébergement habituel des bénéficiaires de ces prestations* » (Loi basque 18/2008). Le responsable du service d'Urbanisme de l'époque nous explique ainsi l'apparition de la PCV au sein de cette réflexion plus large concernant la RGI :

« *Nous nous sommes finalement rendu compte qu'une partie importante de la RGI allait directement dans le paiement des loyers, donc que ces aides ne servaient pas réellement pour l'idée de départ (qui était l'amélioration de l'accès à la santé, la qualité de vie, etc.). Donc nous avons séparé les deux aides en une "prestation complémentaire de logement" (PCV) et le "revenu garanti" (RGI) qui reste comme tel.* » I. Maguregui (entretien), novembre 2016.

La PCV basque témoigne donc d'une volonté de *rationalisation des aides publiques* afin de s'assurer qu'elles soient utilisées à des fins précises. Elle est accompagnée de la structuration d'un système d'aides sociales sectorielles spécifiquement réservé au logement, notamment au paiement des loyers³.

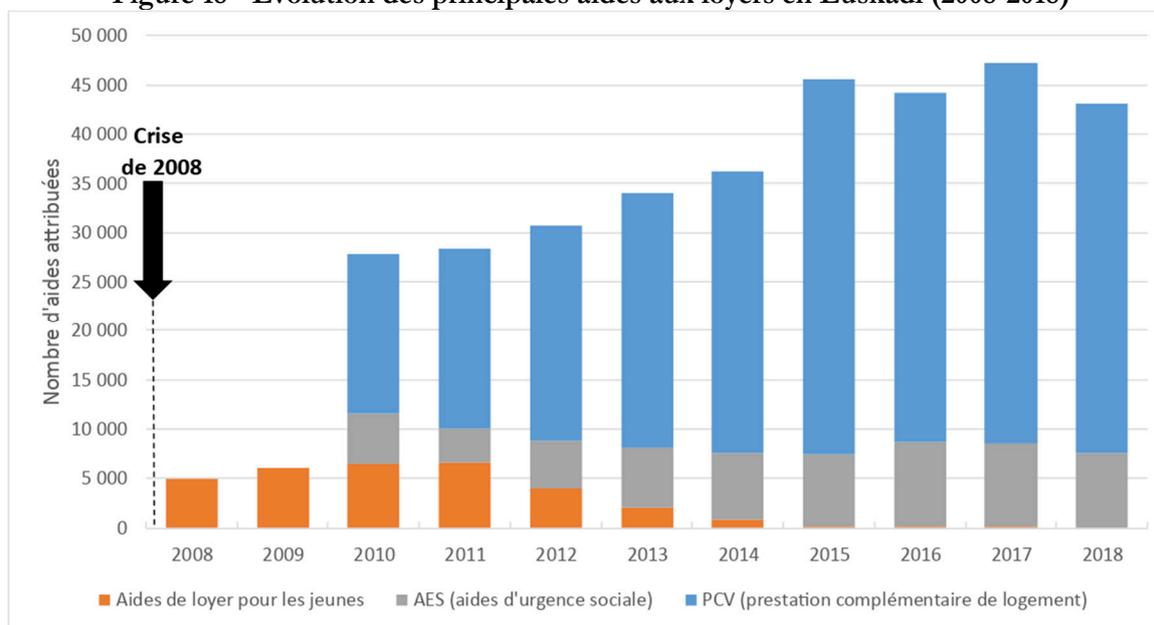
¹ En effet, ces aides permettent aux habitants de se maintenir dans leur logement et de pouvoir se projeter dans leur quartier ou leur lieu de vie, permettant ainsi de maintenir leur relation au territoire (attachement et ancrage territorial).

² La *Renta de Garantía de Ingresos* (RGI) est « *une aide économique mensuelle répondant aux besoins fondamentaux des personnes et familles ne disposant pas de ressources suffisantes et qui les aide à trouver un emploi* » (Service basque de l'Emploi, "¿Qué es la RGI?").

³ Concrètement, la PCV entend progressivement remplacer les *Aides d'Urgence Sociale* (*Ayudas de Emergencia Social*, AES), financées par le gouvernement basque et gérées par les mairies. Les AES sont des aides temporaires et exceptionnelles, afin de « *prévenir, éviter ou pallier des situations de marginalisation ou d'exclusion sociale* », mais jouaient le rôle d'aide au logement sans que cela soit son but premier. Source : Site du gouvernement basque, *Ayudas de Emergencia Social* (AES).

Bien que cette aide aux loyers soit mise en place en fin 2008 par le second gouvernement tripartite basque (2005-2009)¹, elle ne devient disponible pour les habitants qu'à partir de janvier 2010. Cette aide mensuelle (d'environ 250 €/mois) représente un budget conséquent qui augmente progressivement pour culminer à près de 87 millions d'euros en 2017 avec 38 617 aides octroyées cette année-là (Figure 18)². Contrairement à d'autres régions, ces aides basques se sont maintenues de 2010 à 2018.

Figure 18 - Évolution des principales aides aux loyers en Euskadi (2008-2018)



Auteur : DMB, 2021. Source : Site d'Etxebide-Service basque de Logement, Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV).

Cette recherche d'une rationalisation des aides publiques est aussi soutenue par Javier Burón, actuel Directeur exécutif du logement de Barcelone et ancien Conseiller adjoint au logement du Gouvernement basque :

« Si on les dirige bien, ces aides sont la meilleure manière d'éviter les expulsions. Mais c'est aussi une manière d'économiser de l'argent au contribuable. Parce que cette famille, si elle se fait expulser, elle va passer par une série de services publics qui coûtera beaucoup plus cher » Javier Burón (entretien), octobre 2016.

Enfin, ces aides aux loyers sont aussi conçues pour assurer les bénéficiaires des acteurs financiers et autres propriétaires des logements en leur garantissant leurs loyers.

- **Conception résiduelle du logement et mise en concurrence des demandeurs d'aides : une stratégie bureaucratique de gestion de crise**

Les aides à la location restent le plus souvent insuffisantes pour pallier les difficultés d'accès et de maintien des habitants dans leur logement. C'est pourquoi les communautés autonomes canalisent progressivement les aides aux loyers vers les personnes le plus en difficulté, cumulant le plus de critères de vulnérabilité sociale. Ces critères sont établis par chaque communauté autonome et varient donc pour chaque région. Les administrations régionales réalisent cette redirection des aides vers les plus vulnérables plus ou moins rapidement : la Catalogne dès 2013 alors que

¹ Composé du *Partido Nacionalista Vasco* (PNV, centre-droite), d'*Eusko Alkartasuna* (EA, centre-gauche indépendantiste) et d'*Izquierda Unida-Ezker Batua* (IU-EB, gauche radicale).

² En additionnant les différents types d'aides destinées aux loyers en 2016, le gouvernement basque a déboursé plus de 103 millions d'euros pour aider 44 176 foyers basques, ce qui revient à un budget moyen de 47 434 € pour 1 000 habitants cette année-là. Source : *Informe de evaluación de la política de alquiler en la CAE 2016*, OVV.

l'Andalousie seulement lors du dernier plan étatique de logement en 2018¹. On observe donc un glissement d'une logique d'attribution des aides au logement (ici de location) suivant une conception que l'on pourrait qualifier de *généraliste* vers une attribution relevant davantage d'une conception *résiduelle*, uniquement destinée aux personnes les plus en difficulté afin de limiter les risques d'exclusion sociale (Ghekière, 2008). Cela témoigne à la fois de l'intensité de la crise du logement, tout particulièrement en Andalousie, mais aussi du manque crucial de ressources allouées par l'État espagnol pour y remédier. En outre, les familles en risque d'exclusion sociale et résidentielle sont mises en concurrence pour l'obtention de ce type d'aides permettant d'éviter cette exclusion. Pour le cas de l'Andalousie, comme on le voit dans l'Encadré 17, cette mise en concurrence des populations vulnérables est même un point crucial du fonctionnement de l'attribution des aides, un « *principe de base* » directement défendu par le Conseiller en charge du logement de la Junta d'Andalousie².

Encadré 17 : L'Andalousie, un resserrement des aides aux loyers mettant en concurrence les plus vulnérables et géré par une administration défaillante

Face à la situation particulièrement grave des expulsions locatives, la Junta d'Andalousie décide de concentrer les aides vers les personnes les plus en difficulté. Pour cela, elle décide de mettre en place de nouveaux critères d'attribution des aides aux loyers provenant du plan étatique de logement 2018-2021 :

« La Junta va appliquer le nouveau plan étatique [2018-2021] d'une certaine manière. Nous avons prévu de réaliser des quotas pour attribuer les financements reçus par l'État : une partie sera pour les personnes expulsées, une autre pour les personnes en situation d'urgence sociale et un dernier pour les autres profils. Donc toutes les aides à la location vont être données spécifiquement aux personnes les plus vulnérables ». M. I. Adán Lifante (entretien), avril 2018.

Mais le nombre d'aides attribuées n'est pas suffisant pour pallier la grande vulnérabilité résidentielle en Andalousie. En effet, selon la proposition de *Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (PVRA) 2016-2020* élaborée par la Junta en janvier 2016, il y avait à cette date 124 000 demandeurs de logement social inscrits dans les registres municipaux, parmi lesquels 80 600 familles possédant des revenus mensuels inférieurs à 621 €. Or, le plan ne prévoit que 15 579 aides annuelles, ce qui ne représente que 12,5 % des demandeurs de logement social, ce qui mène l'*Association Pro Droit Humain d'Andalousie (APDHA)* à affirmer que ce plan n'est qu'une « funeste arnaque » et qu'il n'est pas à la hauteur des besoins³.

De plus ces aides aux loyers de la Junta ne sont que très rarement attribuées à temps. En effet, depuis plusieurs années, le Département de l'équipement et du logement andalou est marqué par une succession de mauvaises gestions dans l'attribution de ces aides. Entre 2014 et 2016, les percepteurs d'aides au logement – près de 10 000 familles – ont attendu plus d'un an sans recevoir les aides dues. En effet, à la suite d'un retard de signature et d'un allongement important de la procédure d'attribution du budget entre l'État espagnol et la Junta d'Andalousie, une grande partie du budget d'abord alloué à ces aides aux loyers est entièrement redirigé vers d'autres fins⁴. Cela explique l'absence d'aides aux loyers que l'on peut remarquer sur la Figure 19 pour l'année 2014. Une situation qui se reproduit en 2015 et qui s'explique entre autres par une trop forte demande compte tenu des capacités de gestion de la Junta :

« Cette ligne d'aides à la location est ouverte à un moment où il y a des personnes en grande difficulté, donc la demande est bien au-dessus de la capacité de digestion dont dispose l'Administration en temps normal pour donner une réponse

¹ Entretiens avec Carles Sala i Roca (Catalogne, octobre 2016) et María Isabel Adán Lifante (Andalousie, avril 2018).

² Europa Press, 05/08/2015, « *La Junta pagará desde septiembre ayudas al alquiler* ».

³ Site internet de l'APDHA, 26/01/2016, « *El borrador de Plan Andaluz de Vivienda, un engaño social* ».

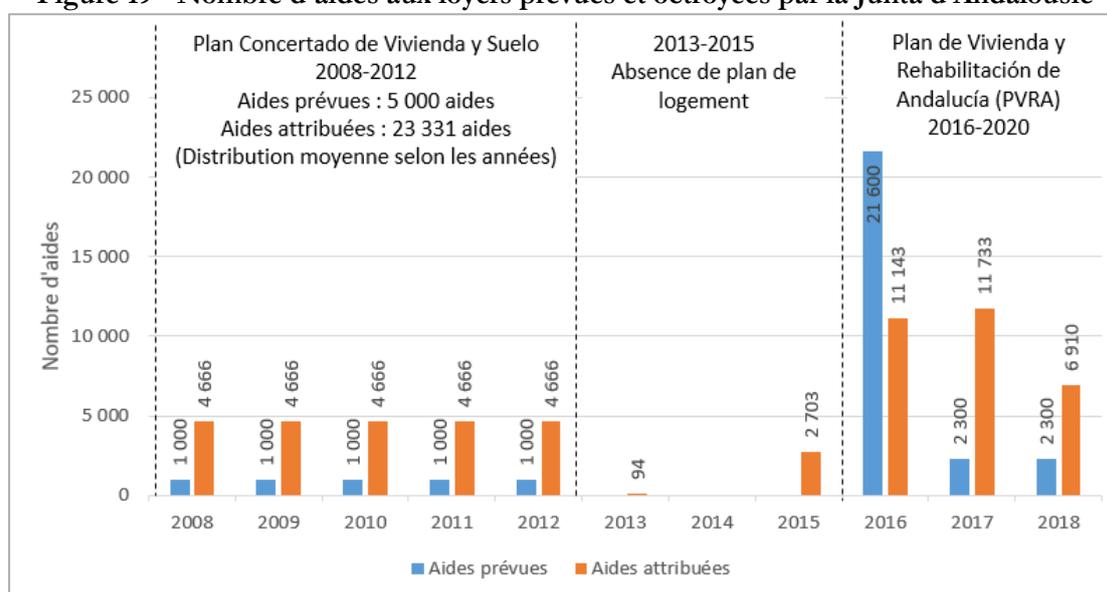
⁴ Concrètement, selon des sources du Département de l'équipement et du logement contacté par le journal ElDiario.es, les plus de 14,3 millions d'euros initialement prévus en 2014 pour ces aides (environ 70 % pris en charge par l'État espagnol et 30 % par la Junta), « *n'ont pas pu être octroyés, étant donné que ledit accord [entre l'État et la Junta] n'a été officialisé que le 15 septembre de la même année et qu'il n'y avait pas de délai matériel pour effectuer les paiements [...] Il y a eu une redistribution des fonds et les lignes budgétaires ont été utilisées à d'autres fins* » (Source : ElDiario.es, 13/06/2016, « *La concesión de ayudas...* »).

rapide. Mais la Junta ne sacrifie pas le principe de base de la mise en concurrence, évaluant chacune des demandes avec la plus grande transparence possible, ce qui peut parfois être source de retards indésirables. L'Administration n'a pas de capacité de réponse illimitée, bien qu'elle ait bien digéré la demande, malgré quelques jours de retard, et à partir de septembre [2015] les aides pourront être payées » Felipe López, Conseiller andalou au logement, août 2015¹.

Mais à la mi-juin 2016, soit plus de dix mois après la date annoncée par le Conseiller régional, les habitants retenus attendaient toujours le versement de leur aide, ce qui témoigne des limites de gestion de l'administration andalouse ainsi que d'une mauvaise articulation avec les services de l'État central². Cela atteste aussi du fonctionnement bureaucratique de la gestion des aides au logement en Andalousie et plus largement en Espagne³. Cela mène certains acteurs municipaux à remettre en cause la bonne volonté et le fonctionnement de la Junta, comme l'exprime Rafael Ibáñez (VIMCORS.A) :

« Les aides à la location de la Junta sont une aberration d'un point de vue social, économique et juridique, car c'est une aide qui a un maximum de financement de 40 % du loyer (certaines vont jusqu'à 80 % pour les collectifs les plus vulnérables mais il y a très peu de budget pour cela). Payer uniquement 40 % du loyer ce n'est pas suffisant pour beaucoup de personnes en difficulté en Andalousie. Et en plus à la Junta ils ne payent ça que 1 ou 2 ans après la demande donc entre temps tu t'es fait expulser plusieurs fois ! » Rafael Ibáñez (entretien), avril 2018, Cordoue.

Figure 19 - Nombre d'aides aux loyers prévues et octroyées par la Junta d'Andalousie



Auteur : DMB, 2021. Sources : Balances Anuales de Planes de Vivienda y Suelo. Estadística de actuaciones protegidas en materia de vivienda en Andalucía. Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio. Remarque : la source citée ne possédant pas les données annuelles pour le plan de 2008-12, nous avons dû en faire la moyenne pour chaque année. Pour cette période, il s'agit donc d'une répartition estimée.

Les critères d'attribution varient même entre les habitants d'une même région. En effet, comme en atteste l'Encadré 18 pour le cas de la Communauté de Madrid (CAM), en cas de non-obtention d'aides malgré des profils validant les critères d'attribution, la responsabilité de cet échec est renvoyée aux habitants qui n'auraient soi-disant pas correctement respecté la procédure de demande d'aide. Cela atteste à la fois d'une *gouvernementalité néolibérale* (au sens foucauldien) utilisant le registre de la responsabilité individuelle des habitants pour justifier une absence d'aide (Desjardins, 2008), mais aussi d'un fonctionnement *bureaucratique*, au sens où la complexité de la procédure de sollicitation de l'aide devient une manière de filtrer les demandes. Cela correspond

¹ Europa Press, 05/08/2015, "La Junta pagará desde septiembre ayudas al alquiler". Passage souligné par nous-mêmes.

² ElDiario.es, 13/06/2016, "La concesión de ayudas al alquiler de vivienda en Andalucía se eterniza 21 meses después".

³ En 2016 on peut voir que seuls 51,6 % des aides prévues ont effectivement été attribuées, comme en témoigne la Figure 19. On y voit clairement ce retard de paiement de l'année 2016, qui semble rattrapé en 2017.

parfaitement au mode d'action d'un service bureaucratique en temps de crise selon l'anthropologue David Graeber, l'objectif étant de légitimer le faible nombre d'aides distribuées (Graeber, 2015). Cela pose plus largement la question des modes d'attribution des aides. Nous y reviendrons dans le chapitre 5, lorsque nous aborderons le thème des critères d'attribution des logements sociaux, ce que plusieurs auteurs appellent la « *politique de peuplement* » (Desage, Morel Journel et Sala Pala, 2014).

Encadré 18 : La CAM : une gestion bureaucratique se reposant sur l'État espagnol

Le cas de la CAM est similaire à celui de l'Andalousie. Le budget des aides aux loyers plafonne à 17 millions d'euros par an de 2016 à 2019, plus de six fois moins qu'en Catalogne malgré la proximité des budgets prévus par l'État pour les deux régions¹. Ainsi, contrairement aux autres régions de notre étude, la CAM ne semble pas injecter d'argent propre dans ces aides et se repose sur les financements étatiques. Sur ce point, lors de notre entretien avec les responsables de l'*Agence du logement social (AVS)* de la CAM, aucun d'eux ne nous a parlé des mesures d'aides aux loyers, ce qui atteste bien du désintérêt de l'AVS vis-à-vis de ces aides. De plus, contrairement aux autres régions, nous n'avons pas pu accéder au bilan de gestion du Service de logement de la CAM, rendant difficile une comparaison des aides aux loyers. Néanmoins, quelle que soit la provenance du financement, les montants alloués par la CAM pour les aides aux loyers restent très insuffisants pour soutenir les populations en difficulté de paiement. En effet, pour l'année 2015, la CAM n'a attribué que 4 166 aides pour 46 076 demandes, c'est-à-dire seulement 9 % des demandeurs. De même, en 2019, ce sont près de la moitié des demandeurs d'aides qui se retrouvent sans soutien bien qu'ils répondent aux critères de sélection. « *Le budget disponible n'a pas été suffisant pour couvrir toutes les aides demandées* » affirme simplement la CAM à au journal *El País*². Parfois, ce n'est pas le budget qui manque, comme en 2017, où la CAM a reconnu n'avoir utilisé que 34 % du budget prévu pour ces aides alors que la demande était très importante, selon les propres données de la CAM³. Il en va de même pour l'année 2018 où en octobre la CAM n'avait dépensé que 12 % du budget prévu pour ces aides⁴. La raison officielle du peu d'aides octroyées ne viendrait pas d'une mauvaise gestion de la part de la CAM mais des demandeurs dont beaucoup n'ont pas fourni les pièces justificatives dans les délais ou dans les bonnes conditions. Un argument bureaucratique qui ne convient pas à l'opposition politique madrilène, comme l'affirme un représentant régional du PSOE qui assure que cela provient d'une incapacité de gestion du gouvernement régional du PP⁵. Il est à noter que la même critique est régulièrement adressée par les représentants du PP andalou (dans l'opposition) au PSOE-A, ce qui témoigne de la versatilité de ces partis politiques dominants ainsi que des spécificités régionales de la politique espagnole. Les lenteurs et les difficultés de gestion inhérentes à la gestion de ces aides aux loyers sont donc bien des points rapprochant la CAM et l'Andalousie.

Mais les communautés autonomes ne sont pas les seules à agir sur le thème des expulsions, c'est aussi le cas de la plupart des villes de notre étude.

1.3. Villes et gestion de crise : les services de médiation de « seconde génération »

Pour soutenir et compléter les solutions apportées par les communautés autonomes, dans la plupart des villes étudiées, les équipes municipales au pouvoir dès la mi-2015 ont mis en place des *agences anti-expulsions*. Il s'agit de services tournés vers la gestion de la crise du logement et notamment des expulsions qui confortent les services de médiation régionaux. Pour certaines

¹ En effet, selon les accords de collaboration entre l'État espagnol et les deux régions pour l'application du PEV 2013-2016, pour l'année 2015 l'État prévoyait un budget de 14 millions d'euros pour la Catalogne et de 15 millions d'euros pour la CAM. Pour 2016, l'État comptait respectivement attribuer à la Catalogne et à la CAM les sommes de 18 millions et de 17 millions d'euros. Sources : Accords de collaboration entre l'État et la Catalogne (BOE-A-2014-11426) et la CAM (BOE-A-2015-13954) pour l'application du PEV 2013-2016.

² El País, 15/01/2020, « *La falta de fondos deja sin ayuda al alquiler a la mitad de los solicitantes aptos* ».

³ Cadena Ser, 19/10/2018, « *Madrid solo gastó el 34% de las ayudas al alquiler en pleno 'boom' de precios* ».

⁴ El Boletín, 20/12/2018, « *La Comunidad de Madrid solo ha gastado el 12% de las ayudas previstas para el alquiler en plena...* ».

⁵ Cadena Ser, 19/10/2018, « *Madrid solo gastó el 34% de las ayudas al alquiler en pleno 'boom' de precios* ».

mairies, ces services sont une création. D'autres ont simplement restructuré ou perfectionné leurs dispositifs d'intermédiation et d'accompagnement contre le surendettement existant, le plus souvent en redirigeant une grande part des ressources vers la médiation des expulsions locatives.

1.3.1. Des services de « seconde génération » institutionnalisant les pratiques militantes mais très rapidement dépassés par les événements

Les nouvelles équipes municipales élues en mai 2015 ont pour beaucoup fait campagne sur le thème du logement. La plupart des villes de notre étude ont donc rapidement mis en place des services municipaux communément appelés *agences anti-expulsions* (Tableau 8). Si les noms de ces services diffèrent selon les villes, tous se réfèrent à la notion de *droit au logement*. Il s'agit dans la plupart des cas de services de prévention, de médiation et d'accompagnement proches des services régionaux déjà existants, mais dans la pratique, certaines mairies vont plus loin.

Tableau 8 - Les services municipaux créés dès 2015 pour gérer les expulsions résidentielles

	Ville	Nom du service	Créé en ¹	Remarques
And.	Séville	<i>Oficina por el Derecho a la Vivienda Digna</i>	Mai 2016	- <u>Géré directement par l'entreprise municipale de logement (EMVISESA)</u>
	Cordoue	<i>Oficina Municipal en Defensa de la Vivienda</i>	Sept. 2015	- Rattaché aux Services sociaux (<u>détaché de l'entreprise municipale de logement VIMCORS</u> A)
CAM	Madrid	<i>Oficina de Intermediación Hipotecaria (OIH)</i>	Juillet 2015	- Service <u>externalisé</u> (contrat avec la Fondation Signum) - Fermé après un an car ne permettant pas d'aborder les expulsions locatives et pour cause d'occupation illégale
		<i>Servicio de Asesoramiento a la Emergencia Residencial (SAER)</i>	Sept. 2016	- <u>Service entièrement internalisé</u> ; remplace l'OIH - Aborde les expulsions locatives et d'occupations - Appelé <i>Oficina de la Vivienda de Madrid</i> puis SAER
Catalogne	Barcelone	<i>Unitat contra l'exclusió residencial UCER - SIPHO</i>	octobre 2015	- <u>Service majoritairement externalisé</u> (le SIPHO est entièrement externalisé)
	Sabadell	<i>Oficina Municipal d'Habitatge de Sabadell</i>	Avant 2006	- <u>Géré directement par l'entreprise municipale(VIMUSA)</u> - Service ancien, généraliste, existe depuis au moins 2006
Eusk.	Bilbao	<i>Servicio municipal de atención frente a desahucios</i>	Mai 2013	- <u>Service internalisé</u> créé entre le service Action sociale et <i>Viviendas Municipales</i> (entreprise municipale de logement).
	Vitoria-Gasteiz	Inexistant	-	- Pas de service spécialisé. Thème des expulsions géré par les Services sociaux de la Municipalité.

Auteur : Diego Miralles Buil. Sources : Sites internet d'EMVISESA (Séville), des mairies de Madrid, Barcelona, Sabadell (VIMUSA), Bilbao, Vitoria-Gasteiz ; Rapport "Un año de trabajo en pro del derecho a una vivienda digna", Ayto. de Córdoba (Delegación de Servicios Sociales) ; El País, 05/06/2016 ; 20minutos, 13/05/2013.

- **Une institutionnalisation des pratiques militantes dans les services municipaux : entre internalisation et externalisation des services municipaux de médiation**

Après les élections municipales de 2015, plusieurs militants pour le droit au logement, à commencer par la maire de Barcelone elle-même, passent de la rue aux sièges du conseil municipal². Ces anciens activistes mettent en place des services de logement luttant contre les expulsions, notamment en intégrant certaines pratiques propres aux militants.

Concrètement, comme le faisaient déjà un certain nombre de plateformes anti-expulsions, ces nouvelles *agences anti-expulsions* municipales entendent centraliser les informations concernant les expulsions à venir et mettre en place une médiation avec le propriétaire du logement, ou l'entité financière en cas d'impayé d'hypothèque, afin d'éviter les expulsions. Le plus souvent, ces

¹ Parfois, des services de médiation hypothécaire (ainsi que des aides au paiement du logement) existaient déjà avant 2015 dans ces villes, mais la plupart les ont restructurés dès 2015, comme c'est le cas à Barcelone.

² Cf. chapitre 2, Encadré 13.

informations sur les expulsions à venir sont transmises par les juges des tribunaux de la ville, grâce à des liens souvent déjà construits par les plateformes anti-expulsions que les nouvelles mairies réemploient simplement. Ainsi, pour les mairies, l'objectif de la plupart de ces services de médiation de « seconde génération » est d'institutionnaliser certaines pratiques des collectifs pour le droit au logement – en leur laissant parfois une place dans les négociations avec les propriétaires –, tout en conservant le contrôle de ce processus de médiation. Les mairies tentent ainsi de se repositionner comme des acteurs clés des négociations avec les entités financières et les propriétaires. Cette institutionnalisation des collectifs anti-expulsions témoigne aussi d'un processus de *cooptation* des activistes par l'administration locale, ce qui remet parfois en question l'autonomie de ces collectifs (Lopes de Souza, 2006). Nous y reviendrons dans le chapitre 7.

Mais bien que les mairies veuillent toutes conserver le contrôle sur ces services de médiation, certaines décident de les sous-traiter par des entreprises privées, comme à Barcelone (Encadré 19).

Encadré 19 : L'UCER-SIPH0, le service « intégral » de lutte pour le droit au logement barcelonais : entre externalisation et internalisation

À Barcelone, les services de lutte contre les exclusions résidentielles sont regroupés dans l'UCER – *Unité contre l'exclusion résidentielle* – créée en octobre 2015, soit quatre mois après la prise de fonction d'Ada Colau comme maire de Barcelone. Pour lutter contre l'exclusion résidentielle, et notamment les expulsions, l'UCER regroupe deux fonctions principales : un sous-service de « *prévention et l'attention aux expulsions résidentielles* » et un second dirigé vers le maintien d'une bonne « *discipline de logement* » (Figure 20). La première correspond à un service de médiation traditionnel qui centralise toutes les informations concernant les expulsions à venir dans la ville¹. L'UCER tente ensuite de mettre en place des processus de médiation avec les propriétaires afin de négocier une location sociale, la restructuration de dettes de loyer ou des charges hypothécaires en articulant les différents types d'aides publiques d'urgence disponibles aux niveaux municipal et régional. Bien que la maire de Barcelone ait fortement critiqué le fonctionnement du service de médiation hypothécaire de la Generalitat (voir Encadré 14), par manque de ressources² l'UCER redirige les personnes affectées par une exécution hypothécaire vers le service régional *Ofidante*, ce qui atteste d'un certain agencement multiniveaux des administrations catalanes. Le second grand objectif de l'UCER concerne le maintien d'une bonne « *discipline de logement* » afin de garantir une bonne utilisation du logement et de bloquer ses usages spéculatifs ou « *antisociaux* », notamment en appliquant les différentes lois en vigueur³. En cas d'expulsion imminente, c'est le SIPHO – *Service d'Intervention en situation de Perte d'Habitation et/ou Occupation*⁴ – qui prend le relais. Rattaché à l'UCER, le SIPHO est un service qui a pour but de bloquer ou d'ajourner en ultime recours les expulsions et d'accompagner les habitants durant tout le processus.

Bien que le parti d'Ada Colau (*Barcelona en Comú*) ait fortement rappelé l'importance de lutter contre l'externalisation des services sociaux municipaux et défende dans son programme électoral la municipalisation de ces services⁵, paradoxalement, dès sa création, le SIPHO est constitué comme service

¹ Ces informations proviennent de différentes sources : du Département de justice de la Generalitat de Catalunya, des *Oficines d'Habitatge* des districts, des Tribunaux de Barcelone, du *Centre d'Urgències i Emergències Socials* (CUESB) et des Services sociaux municipaux, des entités du tiers secteur ou encore des entités sociales comme la PAH.

² Barcelone possède un budget supérieur aux autres mairies : provenant d'un accord avec la Generalitat, la *Carta Municipal de Barcelona* (depuis 1998) lui octroie un budget important et un régime spécial en matière d'urbanisme et logement. Madrid possède aussi un accord de ce type (*Ley 22/2006*). Malgré cela, leurs ressources restent limitées.

³ Surtout la loi catalane pour le droit au logement de 2007. Pour maintenir une bonne « *discipline de logement* », l'UCER agit par délégation de l'AHC de la Generalitat et réalise des inspections de logement VPO pour en contrôler l'usage. Elle inspecte aussi le parc et peut impulser des sanctions en cas d'insalubrité, de logements vacants, de harcèlement, etc. Nous y reviendrons précisément dans le chapitre 5.

⁴ En catalan, « *Servei d'Intervenció en situacions de Pèrdua de l'Habitatge i/o Ocupacions* » - SIPHO.

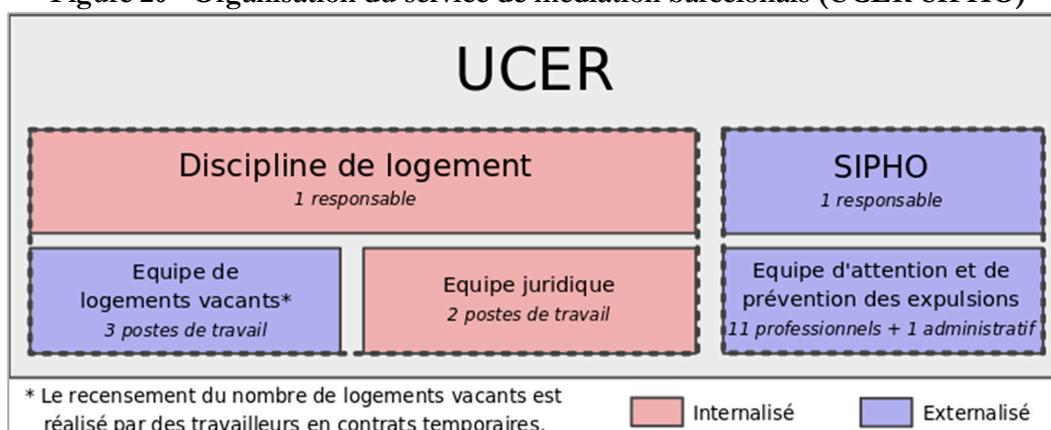
⁵ Elle a par ailleurs mis en place un processus d'internalisation des travailleurs des *Offices de l'Habitat* de Barcelone (dont le personnel est géré par la mairie, bien que ces agences soient cofinancées par la Generalitat) qu'elle considère comme « *un service essentiel pour les citoyens* » (Source : Site de la mairie de Barcelone, 21/06/2017, « *Una atención más próxima desde las Oficinas de la Vivienda* »). Voir aussi : Site de *Barcelona en Comú*, 2015, « *Programa electoral municipals 2015* ».

externalisé¹. Le conseiller municipal chargé du logement, justifie ce choix par sa rapidité d'exécution et la (supposée) grande efficacité et flexibilité des services privés :

« Nous avons décidé d'externaliser le service car c'était plus simple et rapide de le créer ainsi. Et c'est plus flexible. Nous avons fait un concours public, nous avons auditionné plusieurs entreprises qui travaillaient dans le domaine de la médiation. Peut-être qu'un jour nous l'internaliserons... mais pour une question de procédures administratives il est beaucoup plus simple et rapide de faire un concours externe que de créer de nouveaux postes internes. Bon, nous avons quand même quelques nouveaux postes de direction dans le service [du logement] mais pas de nouveaux techniciens. Faire un concours interne pour créer des places cela prend des mois donc nous avons fait cela en externe. En plus, c'est un petit détail, mais si un fonctionnaire est malade il est très difficile de le remplacer. C'est ce qui nous arrive en ce moment avec les Offices d'Habitat. S'il y a deux personnes qui accueillent le public et dès que l'une est malade cela divise par deux le nombre de personnes accompagnées. Alors qu'avec un service externalisé si une personne est malade elle est remplacée directement, car cela fonctionne ainsi dans le privé. C'est vrai que comme ce sont des emplois très fatigants cela serait bien qu'ils soient internalisés, mais l'externalisation a aussi des avantages : c'est plus flexible et on garantit mieux l'efficacité du service ». Josep Maria Montaner (entretien), responsable du service du Logement de Barcelone, avril 2019.

Ainsi, les seuls nouveaux postes créés par la mairie dans le service du logement concernent des cadres et autres dirigeants, qui contrôlent des services en partie externalisés, pour le cas du SIPHO (cf. Figure 20).

Figure 20 - Organisation du service de médiation barcelonais (UCER-SIPHO)



Diego Miralles Buil. Sources : UCER Informe 2017, Mairie de Barcelone. Entretien avec Josep Maria Montaner, 2019.

Le cas de Madrid atteste bien des difficultés et des limites de l'externalisation. En effet, comme à Barcelone ce service de médiation est d'abord externalisé, mais la mairie de Madrid doit faire marche arrière en internalisant le service, bien que cela n'améliore que faiblement son fonctionnement (Encadré 20).

Encadré 20 : La lente adaptation de la mairie de Madrid à la réalité des expulsions : les limites de l'externalisation des services de médiation

Le blocage des expulsions était central dans le programme électoral d'*Abora Madrid* en 2015. La mise en place de l'Office d'intermédiation hypothécaire (OIH, *Oficina de Intermediación Hipotecaria*) est donc l'une des premières actions du gouvernement municipal dès sa nomination. Comme à Barcelone, après un concours public, la gestion de la toute nouvelle OIH de Madrid est d'abord confiée à une entreprise privée spécialisée en médiation et résolution de conflits dans les domaines civils et des marchés (Fondation notariale *Signum*). Le service, officialisé en juillet 2015, possède des critères d'admission des demandeurs proches du service de médiation de la CAM² et suit des objectifs similaires³.

¹ Source : « Les externalitzacions a l'Ajuntament de Barcelona », Rapport de la mairie de Barcelone, 2016.

² Être recensé à Madrid, que le logement s'y trouve et soit inférieur à 300 000 €, ne pas être multipropriétaire, etc.

³ Selon la 1^{ère} adjointe chargée de l'Équité, des Droits sociaux et de l'Emploi : « L'objectif est double : une médiation pour éviter que les gens ne soient laissés à la rue et un travail social de fond pour aider les familles. Nous allons réaliser des médiations pour tous ».

Mais ce service montre très vite ses limites¹. La lourdeur administrative des négociations et l'incapacité des notaires en charge du service à améliorer la situation des familles en difficulté sont mises en exergue de nombreuses fois par les plateformes anti-expulsions de Madrid qui affirment une forte réticence à ce que ce service soit géré par « une corporation notariale, complice dans l'arnaque hypothécaire perpétrée durant plus de vingt ans »². La mairie admet rapidement l'inefficacité de ce service entièrement tourné vers la médiation hypothécaire, alors que la plupart des expulsions sont alors le fait d'impayés de loyers ou d'occupations illégales³. Mais ayant externalisé le service et signé un accord d'un an renouvelable avec la Fondation *Signum*, la mairie n'est pas en mesure de modifier le service avant la fin dudit contrat. Cela montre les limites de l'externalisation d'un service de ce type et met en doute l'argument avancé plus haut par le conseiller barcelonais chargé du logement quant à la « grande efficacité et flexibilité des services externalisés » (cf. Encadré 19 ci-dessus). En août 2016, à la fin du contrat, la mairie ne le renouvelle pas et supprime le service, un an après son inauguration. Il est rapidement remplacé, fin août 2016, par le *Service d'assistance à l'urgence résidentielle* (SAER, *Servicio de Asesoramiento a la Emergencia Residencial*), qui admet les demandes de locataires et d'occupants. Afin d'assurer un contrôle municipal plus poussé, contrairement à son prédécesseur ce nouveau service est entièrement internalisé et géré exclusivement par des travailleurs municipaux. Mais ce second service municipal de médiation n'en est pas plus fonctionnel que le précédent. Le Conseiller délégué à l'entreprise municipale de logement de Madrid (l'EMVS) est très critique le concernant :

« Le SAER tente d'intervenir avant que les expulsions n'aient lieu et, si c'est impossible, de trouver une alternative pour reloger les personnes expulsées. Cette seconde partie est pratiquement impossible car aujourd'hui à Madrid il y a entre 8 et 10 expulsions par jour et nous n'avons pas assez de logements pour les reloger. Donc concrètement le SAER se concentre sur la médiation avec les propriétaires. Les expulsions pour cause d'hypothèques ont beaucoup baissé, surtout parce que cela fait du mal à la réputation des banques. Elles ont mis du temps à le comprendre mais maintenant elles l'ont compris. Mais les solutions apportées par les banques vont toujours dans leur sens : elles proposent une alternative d'hébergement dans un autre logement dont elles sont propriétaires, en général des logements petits, en moins bon état et en périphérie. Mais elles finissent souvent par vendre le logement à un fonds d'investissement avec le locataire dedans... et on connaît la suite⁴ [...] Pour les cas de location, lorsque nous sommes au courant de l'information d'une expulsion prochaine, nous pouvons agir. Mais cela n'arrive que rarement car le SAER n'est en général pas en mesure d'obtenir la liste des expulsions en avance. Le plus souvent il faut que l'habitant vienne directement au SAER pour nous dire qu'il va être expulsé prochainement. Si c'est un grand propriétaire ou fonds d'investissement parfois on peut négocier le report de l'expulsion pour laisser plus de temps aux habitants pour se retourner ou bien la banque propose un autre logement pour reloger l'habitant, comme pour les cas d'expulsions pour cause d'hypothèque. Mais si le propriétaire est un petit propriétaire et qu'il a besoin du loyer pour vivre, alors on ne fait rien du tout et l'expulsion a lieu. Avec le SAER on négocie, on essaie de repousser l'expulsion, de trouver un compromis... dans certains cas on y arrive, mais dans la majorité des cas ça ne sert à rien ». Francisco López Barquero (entretien), Directeur exécutif de l'EMVS de Madrid, décembre 2018.

En effet, à partir de 2016 (date de la mise en fonctionnement du SAER), le nombre d'expulsions locatives ne chute pas, il augmente même légèrement (+6 %) entre 2016 et 2018⁵ (voir Annexe 10).

ces processus d'impayés d'hypothèques bancaires en essayant de trouver des solutions pour que les familles touchées puissent conserver leur logement et, sinon, chercher des alternatives d'hébergement. » (Site de la Mairie de Madrid, 15/07/2015, « *Empiezo la andadura...* »).

¹ Début 2016, après 6 mois d'activité, il n'avait réussi à résoudre que 84 cas sur les 703 demandes de médiation réalisées, ce qui est dérisoire face aux presque 4 000 expulsions résidentielles ayant eu lieu dans la ville de Madrid en 2015 selon le CGPJ. Source : El Mundo, 17/01/2016, « *La PAH pide el cierre de la oficina antidesahucios de Carmena* ».

² El País, 05/06/2016, « *Carmena cierra la oficina antidesahucios porque hay pocos casos* ».

³ Il est difficile d'expliquer comment la mairie a pu constituer un service de médiation uniquement tourné vers les expulsions pour cause d'hypothèques alors qu'il est bien connu au moins depuis 2013 que les expulsions locatives sont majoritaires, notamment à Madrid (cf. Carte 8). Selon les données du CGPJ, en 2015, les expulsions pour impayés de loyers représentent 80 % des expulsions à Madrid, contre moins de 18 % pour celles provenant d'hypothèques.

⁴ Il fait ici référence aux nombreux cas de *barcèlement immobilier* réalisés par des fonds d'investissement afin d'expulser les locataires des logements et les transformer en logements de luxe ou tournés vers le marché touristique.

⁵ On note également une diminution d'environ 50 % du nombre d'expulsions hypothécaires. Néanmoins, cette forte diminution de ce type d'expulsions se retrouve au sein de la CAM (-37 %) de même qu'au niveau national (-28 %). Il est donc peu probable qu'elle provienne uniquement du service de médiation de Madrid. Sources : CGPJ.

Inversement, certaines mairies ont fait le choix de directement internaliser leur service de médiation comme à Cordoue ou encore à Sabadell, Séville et Bilbao¹ où le service de médiation est intégré à l'entreprise municipale de logement. Ce choix entre externalisation et internalisation atteste d'un positionnement politique vis-à-vis du contrôle public des services municipaux et met aussi en évidence le manque de ressources des mairies qui doivent composer avec des budgets souvent très serrés malgré la gravité de la situation des expulsions. Les responsables du logement que nous avons rencontrés à Madrid et Barcelone ajoutent à ces deux principales raisons l'inertie des administrations et de certains (hauts) fonctionnaires particulièrement réticents à un changement de fonctionnement de l'administration². En un mot, la bureaucratisation des services municipaux reste une grande limite à la modification de l'activité municipale.

- **Des services municipaux anti-expulsions étouffés sous la bureaucratie et contraints de sous-traiter la lutte contre les expulsions aux collectifs militants**

Dès leur création, la plupart de ces services municipaux de médiation sont déjà dépassés par les demandes, à un tel point qu'il n'est pas rare que des travailleurs de ces services renvoient les personnes sollicitant de l'aide vers les plateformes de militants anti-expulsions les plus proches³.

À Barcelone en début 2015, les travailleurs sociaux des services de logement – dont beaucoup ont été réaffectés à ce poste dans l'urgence de la crise – se sentent impuissants et instrumentalisés par la mairie. En effet, après la signature d'un protocole entre la mairie et plusieurs organismes du secteur judiciaire permettant aux agents municipaux d'être informés des expulsions à venir, les travailleurs des services sociaux barcelonais se retrouvent en première ligne en cas d'expulsion, tout en ne disposant pas des moyens de les bloquer. Cette légitimation municipale des expulsions à travers la présence sur place, aux côtés de la police, des travailleurs sociaux de la Ville, limite selon eux fortement les possibilités d'accompagnement des habitants après leur expulsion : pour les expulsés, la confiance en les services sociaux est alors brisée⁴, une situation vécue par la plupart des services sociaux de grandes villes d'Espagne après 2008.

La situation à Barcelone ne semble pas avoir beaucoup changé entre 2015 et 2017 avec la mise en place du nouveau service municipal de médiation (UCER-SIPHO). La bureaucratie enfle dans les services sociaux, ensevelis sous d'énormes quantités de demandes d'aides différenciées et de justificatifs de tous types provenant notamment des services de logement et de précarité énergétique⁵. Comme le montre l'Encadré 21, le service de médiation barcelonais reste peu efficace pour lutter contre les expulsions et la perte d'attaches territoriales des habitants. Il en est de même à Madrid en 2015 comme l'attestent plusieurs collectifs pour le logement (Coordinadora de Vivienda de la Comunidad de Madrid, 2017, p. 82).

¹ À Bilbao, le service de médiation municipal existe depuis 2013 et est géré en collaboration par le Département municipal d'Action sociale et l'entreprise municipale de logement de Bilbao *Viviendas Municipales de Bilbao, O.A.L.*

² Entretiens réalisés avec les responsables du logement de Barcelone et de Madrid ainsi que plusieurs membres des collectifs militants des mêmes villes étant en lien avec les acteurs municipaux.

³ C'est notamment ce qu'explique la *Coordinatrice de logement de la communauté de Madrid* (2017, p. 82), regroupant les commissions de logement des assemblées 15M, les différentes PAH et Obra Social la PAH madrilènes) pour le cas de Madrid. Nous avons aussi pu vérifier cela à Barcelone auprès de travailleuses municipales lors de l'école d'été 2017 de la Députation de Barcelone (*Escola d'Estiu 2017 de la Diputació de Barcelona: "Noves perspectives per garantir el dret a l'habitatge digne"*, 11-13/07/2017). Nous reviendrons sur l'articulation entre acteurs publics et militants dans le chapitre 7.

⁴ Plusieurs travailleurs et travailleuses sociales de Barcelone en témoignent dans une vidéo de soutien à la PAH début 2015 dans laquelle elles affirment être « les marionnettes au service d'une loi injuste », « le bouclier qu'utilise l'administration pour légitimer l'expulsion » et expliquent en quoi les personnes expulsées ne peuvent plus faire confiance aux services sociaux après l'expulsion. Source : Site de l'Observatoire DESC, vidéo, « *Las profesionales de Servicios Sociales denuncian la...* ».

⁵ El País, 26/07/2016, « *Los servicios sociales de Barcelona, al borde del colapso* ».

Encadré 21 : L'UCER-SIPHO : « un véritable monstre de bureaucratie », n'offrant pas une réelle solution face à la déterritorialisation de l'habitat accompagnant les expulsions résidentielles

Le service de médiation barcelonais, et plus particulièrement le SIPHO, est présenté par la maire de Barcelone comme un « *service humain* » et comme une réponse aux pratiques bureaucratiques des institutions publiques comme la Generalitat et l'État espagnol qui, selon Ada Colau, « *traitent les personnes en risque d'expulsions comme des statistiques* »¹. Mais contrairement à ces affirmations, selon plusieurs travailleurs municipaux que nous avons pu rencontrer lors de réunions publiques, l'UCER et le SIPHO sont loin d'être différents des autres « machines bureaucratiques » que critique Ada Colau². En effet, bien que les services municipaux soient dépassés par les événements depuis plusieurs années, leur restructuration et la constitution de l'UCER n'a pas amélioré la situation. Selon des travailleuses sociales que nous avons rencontrées, ce service est « *un véritable monstre de bureaucratie, qui va finir par nous engloutir toutes* »³. Celles-ci ne voient aucune solution à cette véritable enflure bureaucratique, à part peut-être une augmentation du nombre de travailleurs sociaux ou la réalisation d'aides uniques par famille. Officiellement la mairie y serait favorable, mais n'a pas encore lancé ce projet (ibid.).

Si certaines plateformes anti-expulsions sont reconnaissantes envers la mairie d'avoir créé ce service de médiation dont tous louent la grande implication des travailleuses, la plupart relève aussi une série de complications dans sa gestion. Pour avoir accès au service, il faut avoir reçu préalablement un avis d'expulsion, ce qui est donc souvent bien trop tard pour agir, comme l'explique la porte-parole de la PAH de Barcelone⁴. Selon plusieurs militantes de collectifs anti-expulsions, les travailleuses du SIPHO sont souvent appréciées, mais ont un pouvoir d'action limité⁵.

En effet, le bilan du SIPHO reste mitigé. Bien qu'Ada Colau affirme que depuis sa création ce service ait trouvé une solution pour 6 500 familles⁶, selon les propres données de la mairie, entre 2015 et 2018, le SIPHO n'a résolu que 4 811 cas⁷. Même si l'on peut relever une réelle augmentation du nombre de cas résolus (Tableau 9), si l'on rapproche les données de la mairie et du CGPJ, entre 2016 et 2018 le SIPHO n'a trouvé de solution que pour environ 55 % des expulsions recensées. De plus, un cas considéré comme résolu par le SIPHO ne signifie pas que les habitants du logement soumis à une expulsion aient pu rester sur place. En effet, toujours selon les données de la mairie, en 2017, seulement 16 % des « cas résolus » par le SIPHO ont pu être maintenus dans leur logement⁸. Les autres habitants ont parfois été relogés mais ont perdu leurs attaches territoriales, confortant un processus de déterritorialisation. D'autres ont pu être relogés avec certains types d'aides de la mairie (aides aux loyers), parfois après des accords de relogement avec leur ancien propriétaire ou encore grâce à des soutiens familiaux ou d'amis. Ainsi, la mise en place d'un système de médiation par la mairie de Barcelone peut aider les habitants vulnérables à trouver une solution pour ne pas devenir sans-abri, mais ne permet pas réellement de lutter contre le processus de déterritorialisation de l'habitat accompagnant les expulsions résidentielles.

¹ Vidéo : « *Sipho - Servei d'Intervenció en la Pèrdua d'Habitatge i Ocupació* », Mairie de Barcelone. Mars 2019.

² Ibid.

³ Source : Travailleurs municipaux rencontrés lors du *Foro de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona (FHAR)*, mars 2019, Barcelone. Les fiches techniques présentes en annexes du *Plan pour le Droit au logement de Barcelone 2016-2025*, regroupant cinq sections et plus d'une soixantaine de sous-sections présentant une multitude de nouveaux services, témoignent de la complexité des procédures à suivre. Par exemple, les mécanismes de suivi et d'accompagnement des personnes en voie d'expulsion mettent en scène plus d'une dizaine de services municipaux différents, chacun devant réaliser plusieurs procédures pour attester de la situation de vulnérabilité résidentielle des habitants, de leur situation socioéconomique, de leurs conditions de vie « matérielles » (qualité du logement), de l'absence de patrimoine familial, de leurs relations avec le voisinage, etc. Et chacune de ces procédures a son lot de sous-procédures, de rapports et d'attestations à remplir. Source : *Qüestions d'Habitatge, n°21, avril 2018 : Pla pel dret a l'habitatge 2016-2025 de Barcelona*.

⁴ Vidéo : « *Jornades: Com garantim el dret a l'habitatge i l'energia des dels municipis?* », Observatoire DESC, 29/11/2019, Barcelone

⁵ Militantes rencontrées lors d'un rassemblement anti-expulsion devant le *Bloc Llavors, Poble Sec* (Barcelone), 05/07/19.

⁶ Vidéo : « *Sipho - Servei d'Intervenció en la Pèrdua d'Habitatge i Ocupació* », Mairie de Barcelone. Mars 2019.

⁷ Le chiffre utilisé par Ada Colau fait plutôt référence au nombre de familles accompagnées par le SIPHO et non pas aux cas résolus, ce que valide par ailleurs Vanesa Valiño, cheffe du service de logement de Barcelone (Falagán, 2019, p. 170).

⁸ 12 % provenant d'une addition entre une médiation avec le propriétaire et des aides aux loyers, 3 % par la négociation d'une location sociale, 1 % à la suite d'un accord avec le propriétaire ayant accepté d'inclure le logement dans le parc social de la mairie (Source : *Unitat contra l'exclusió residencial (UCER). Informe 2017*. Mairie de Barcelone).

Tableau 9 : L'UCER-SIPHO de Barcelone, un service de médiation en forte progression

Nombre d'actions réalisées	2015	2016	2017	2018
Ménages accompagnés	1 020	1 574	2 351	2 270
Présence du SIPHO lors d'expulsions ¹	1 092	2 303	3 776	3 114
Cas résolus	592	769	1 362	2 088
Total des expulsions réalisées	3 098	2 691	2 519	2 381

Auteur : DMB, 2021. Sources : Memòria 2018. Àrea de Drets Socials. Ajuntament de Barcelona ; CGPJ.

À Vitoria-Gasteiz, aucun service spécifique n'a été mis en place, mais les services municipaux se proposent d'accompagner les personnes en situation de difficulté résidentielle, notamment en les redirigeant vers les services régionaux appropriés ou vers les collectifs anti-expulsions, comme dans toutes les villes que nous avons étudiées. Ainsi, malgré les efforts des mairies, ce sont les collectifs militants qui constituent le dernier rempart face aux expulsions (Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018, p. 154). Mais malgré leur proximité de fonctionnement, la portée de ces différents services municipaux de médiation et plus largement la situation concernant les expulsions résidentielles restent diversifiées selon les villes, en fonction de différents facteurs locaux.

1.3.2. Des services anti-expulsions qui s'incluent dans un système d'acteurs local : la mairie, les militants et les juges

Pour mettre en place leurs *agences anti-expulsions*, les mairies ont dû composer avec le contexte régional et local du secteur du logement ainsi que les rapports de force entre les acteurs locaux de leur ville. En effet, les conditions d'application des règles de droit, sont soumises à des *processus d'interactions et d'actualisation locale* mettant en scène les différents acteurs locaux (Melé, 2009)².

- **Le rôle central des juges dans les expulsions : de l'importance de tisser une bonne relation avec les magistrats locaux**

« *Les ordres d'expulsions ne partent pas de l'administration mais des tribunaux, des juges* », nous rappelle Belén Mucio en novembre 2016³. Ce sont bien les juges qui publient l'ordre de « lancement » final d'une exécution hypothécaire ou d'un impayé de loyer menant à une expulsion. Les collectifs militants l'ont compris bien vite et se sont efforcés de créer des relations stables avec les juges de leur ville pour être informés des futures expulsions. C'est ce qu'entendent reprendre les mairies avec leurs services anti-expulsions. Mais les relations entre administrations publiques et magistrats ne sont pas toujours bonnes et ces derniers ne sont pas toujours enclins à partager leurs données : localement, les juges n'appliquent pas la loi de la même manière.

Par exemple, à Barcelone un protocole a été signé dès 2013 entre la mairie, le Tribunal supérieur de justice de Catalogne, la Generalitat, les collèges d'avocats et des procureurs afin de permettre un partage d'informations concernant les expulsions résidentielles à venir pour que les

¹ Attention, pour le nombre de « *présence du SIPHO lors d'expulsion* » : une expulsion peut être suspendue (repoussée), il peut donc se dérouler de une à trois expulsions (voire plus) pour un même logement. Ce chiffre est donc nécessairement supérieur au nombre de ménages accompagnés et au nombre d'expulsions finales. De plus, des familles peuvent être accompagnées pendant plus d'un an (ou à cheval sur deux années). Certains cas résolus durant une année donnée par le SIPHO ne sont donc pas forcément comptabilisés dans les familles accompagnées la même année. Pour plus d'informations, voir : *Unitat contra l'exclusió residencial (UCER). Informe 2017*. Mairie de Barcelone.

² Nous reviendrons plus précisément sur les liens entre droit et géographie du logement dans le chapitre 6.

³ Entretien avec Belén Mucio, Porte-parole du voisinage au conseil de district d'Usera pour *Abora Madrid*, ancienne conseillère en droit au logement pour Amnesty International Madrid, novembre 2016, Madrid.

services sociaux puissent prendre en charge les cas en avance¹. Cela a permis à de nombreux protocoles du même type de voir le jour dans plusieurs villes catalanes. Pourtant, depuis 2015 il existe un conflit local entre la mairie de Barcelone et les tribunaux, ces derniers considérant que le SIPHO outrepassa ses fonctions et fait parfois barrage au bon déroulement des processus judiciaires en cas d'expulsions. Ce conflit n'est pas réglé et atteste d'une divergence de point de vue. Pour les juges, la mairie (administrative) ne peut pas entrer en conflit avec les décisions judiciaires. La mairie, personnifiée dans ce conflit par Ada Colau, considère que son travail est « *de défendre les familles vulnérables qui risquent de perdre leur logement* »². Ce conflit s'est vite mué en un dialogue de sourds, mais atteste néanmoins de la forte communication en faveur du droit au logement de la mairie et de la difficulté de convergences entre les acteurs défendant le droit au logement et les juges.

Il en va de même à Madrid, où la mairie de Manuela Carmena (*Abora Madrid*, gauche citoyenniste) rencontre le même type de conflits avant même l'inauguration officielle de son *Office d'intermédiation hypothécaire*. Même si la maire de l'époque ne comptait bien entendu pas agir dans l'illégalité, la réaction du monde des magistrats madrilènes témoigne de leur forte réticence vis-à-vis des blocages d'expulsions. C'est ce qu'explique le Directeur exécutif à l'EMVS de Madrid :

« Les juges disent qu'avec la loi de protection des données ils ne peuvent pas communiquer à la mairie les informations des personnes expulsées avant qu'elles ne le soient... donc sur ce point il y a une embrouille. Nous ne pouvons savoir qu'il va y avoir une expulsion que si l'habitant lui-même vient nous le dire puisque les tribunaux ne veulent pas nous donner cette information. Mais la doyenne des tribunaux de Madrid vient de changer et il semblerait qu'elle ait une autre mentalité, qu'elle soit plus ouverte sur ce point et qu'elle accepte de collaborer en nous informant avec un peu plus d'avance... nous verrons ». Francisco López Barquero (entretien), décembre 2018.

Inversement, à Cordoue, selon les activistes du logement que nous avons rencontrés, les juges sont d'un grand soutien localement pour trouver des solutions en amont d'une expulsion³.

Ainsi, selon les régions et les villes, les rapports de force sont divers et les interrelations entre acteurs judiciaires et administratifs ne sont pas toujours favorables à un bon alignement de ces acteurs locaux. L'obtention des informations touchant aux expulsions reste un combat de tous les instants pour les mairies. Elle dépend du rapport de force entre acteurs et explique les pressions réalisées par les collectifs militants qui tentent de peser dans les « *lignes de force* » (Raffestin, 2019). Mais par le biais de conflits ou de négociations locales, les multiples processus itératifs d'interrelations tissés entre les acteurs administratifs, juridiques, associatifs et habitants peuvent améliorer l'intercompréhension et l'interconnaissance entre ces acteurs, et faire bouger ces lignes. En effet, comme nous l'avons vu, les relations entre acteurs s'intègrent dans des rapports de pouvoir et/ou les confortent (Raffestin, 2019, p. 99).

¹ Source : Site du Service de justice de la Generalitat de Catalunya, 04/03/2013, « *Protocol d'actuació entre el Tribunal Superior...* ». Après les élections municipales de 2015, la nouvelle mairie d'Ada Colau va plus loin en se rapprochant aussi d'autres acteurs (entités sociales et militantes) afin d'obtenir davantage de données concernant les expulsions.

² La Vanguardia, 26/02/2020, « *Colau responde a los jueces: "Continuaré defendiendo a las familias vulnerables en riesgo de perder..."* »

³ Selon l'ancien responsable de l'*Office municipal en défense du logement* de Cordoue, « *les juges sont aussi responsables de la chute du nombre d'expulsions à Cordoue, ils ont fait un très bon travail, parce qu'ils sont humains, tout simplement* » (Entretien avec Rafael Del Castillo, avril 2018). En effet, selon le doyen des juges de Cordoue, les magistrats y possèdent une « *sensibilité particulière* » pour le thème des expulsions et tentent d'arbitrer un maximum dans l'intérêt des personnes vulnérables, une version que les activistes que nous avons rencontrés ont confirmée. (Source : CadenaSer, 05/02/2018).

- **De l'interrelation au rééquilibrage du champ du pouvoir : agir sur le champ de la relation pour agir sur le champ du pouvoir, une démarche citoyenniste ?**

Nous l'avons vu, plusieurs mairies tentent d'intégrer les plateformes anti-expulsions telles que les PAH dans leurs arènes de discussion. Les avis de ces collectifs sont le plus souvent seulement consultatifs mais cela permet une première mise en contact, la plupart du temps impulsée par d'anciens activistes ayant intégré les municipalités à la suite des élections municipales de 2015. Mais la proximité lors des médiations entre les travailleurs sociaux, représentants de l'administration et personnel des entités financières mène, selon certains acteurs, à un nouveau type de médiation :

*« Ça ne veut pas dire que ça marche très bien, mais maintenant à Madrid il y a une autre manière de faire de la médiation, différente du premier Office d'intermédiation. Depuis les districts [équivalent des arrondissements français] les travailleuses sociales se coordonnent de manière informelle et entrent en contact avec la banque. Il y a une relation tissée entre les deux, qui reste assez improvisée, mais à travers cette improvisation est en train de se mettre en place une sorte de protocole qui améliore les choses... Si mes camarades m'entendaient parler, elles diraient que je suis trop optimiste, mais bon, c'est comme ça, sur ce point-là je suis optimiste ! » Belén Muncio (entretien), Porte-parole du voisinage au conseil de district d'Usera pour *Ahora Madrid*, novembre 2016.*

De la même manière, à Barcelone, les membres de la mairie font le pari de faire comprendre aux propriétaires (grands, moyens et petits) et aux entités financières qu'il est nécessaire de proposer des solutions de relogement ou de suspendre les expulsions, « *pour le bien commun* »¹. Le dialogue est central dans leur *démarche citoyenniste*, même lorsqu'il s'agit des entités financières : l'objectif n'est pas d'intensifier le conflit avec ces acteurs largement responsables de la crise du logement ou de mettre fin aux asymétries socioéconomiques et de pouvoir, mais bien de tenter de changer la pratique de ces acteurs, sans passer par le conflit frontal (Delgado, 2016). La tentative de coresponsabilisation du secteur privé vis-à-vis des problèmes d'accès au logement développée par la mairie de Barcelone en atteste parfaitement. La médiation et l'interrelation entre acteurs seraient donc la clé du changement et notamment ici des expulsions sans alternative d'hébergement.

Ces relations entre acteurs municipaux et financiers (ou des représentations de propriétaires) sont mouvantes et amènent parfois les acteurs publics à « céder » face aux entités financières (Alemany et Colau, 2012 ; Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018 ; Rolnik, 2018)². Un représentant municipal en témoigne en marge d'un entretien :

« Nous avons parfois des cas un peu compliqués lorsqu'une entité financière à l'origine d'une expulsion est aussi, en parallèle, en négociation avec nous pour la cession de logements vacants. Dans ce cas on doit souvent revoir à la baisse la teneur de notre « négociation » avec elle sur le thème de l'expulsion en question. D'un côté il y a une famille qui risque de perdre son logement, de l'autre la possibilité future de récupérer une dizaine d'autres logements pour reloger les personnes expulsées. Ce n'est pas facile car on sait que cela peut détruire la vie de cette famille si elle perd son logement, mais en face... les médiations, parfois, c'est compliqué. Il faut aussi garder de bonnes relations avec certains propriétaires si l'on veut qu'ils nous cèdent des logements ». Un représentant municipal, hors enregistrement.

Ainsi, les services de médiation, lorsqu'ils ne sont pas menés fermement en soutien du droit au logement des habitants vulnérables, ne font souvent que renforcer les relations asymétriques de pouvoir matérialisées par les expulsions résidentielles. Pour cela, de nombreux acteurs du logement

¹ Expression maintes fois répétée lors de nos entretiens avec les responsables du logement de la mairie de Barcelone. La notion (souvent mal employée) de « *bien commun* » est centrale dans la communication politique de *Barcelona en Comú*.

² Notamment car, lors des médiations, les administrations publiques doivent le plus souvent composer avec différents objectifs et que les objectifs économiques et financiers sont le plus souvent déterminants dans leurs choix.

critiquent la recherche de « neutralité » des mairies et plus largement des acteurs publics lors des processus de médiation avec les acteurs financiers ou les propriétaires.

- **Le positionnement politique des administrations au centre du problème : volonté politique et interrelation entre acteurs publics et collectifs militants**

La critique de la « neutralité » des acteurs publics vis-à-vis des banques et des propriétaires est très présente chez les activistes madrilènes, l'exécutif de Manuela Carmena ayant selon eux développé un discours de médiation trop modéré et cultive une forme de neutralité à l'égard des différents pôles en présence, refusant de prendre activement part au « *champ du pouvoir* », dont parle Claude Raffestin (2019). Selon Alejandra Jacinto¹, un service municipal de médiation peut être bénéfique, mais doit être frontalement abordé comme un mécanisme de soutien aux habitants et non pas seulement comme un mécanisme de « gestion de crise » à visée uniquement administrative et économique. Selon elle tout dépend de comment est mis en place le service, ce qui dépend de nombreux facteurs, notamment du positionnement politique de la mairie mais aussi, une nouvelle fois, du rapport de force entre acteurs locaux. Dans ce rapport de force nécessaire au bon déroulement de la médiation, les collectifs militants sont cruciaux. Mais cette activité des collectifs militants doit, pour être productive, aller de pair avec une écoute et un soutien des membres de l'administration locale. C'est notamment le cas à Cordoue – au moins de 2015 à 2018 – qui est en tête des villes d'Espagne ayant le plus diminué le nombre d'expulsions, avec une réduction de près de 39 % entre 2015 et 2019 selon le CGPJ² (Annexe 11). En plus de l'action des juges de Cordoue (vue précédemment), avec la pression réalisée par les membres du collectif *Stop Desahucios-15M Córdoba*, la mairie a pu contribuer à la diminution du nombre d'expulsions. Pour arriver à ce bon résultat, la mairie a articulé son service de médiation (*Oficina Municipal en Defensa de la Vivienda*) avec un système d'aide aux loyers, afin de pallier l'incertitude et la faiblesse du système d'aide aux loyers de la Junta d'Andalousie (cf. Encadré 17 ci-dessus).

Malgré certaines avancées, ces services de médiation restent limités. Sans mécanismes contraignant les grands propriétaires, la résolution des cas d'expulsions se fait le plus souvent au détriment des expulsés. C'est pourquoi de nombreux acteurs défendent une application plus ferme du droit au logement³.

2. Vers l'instauration de politiques plus contraignantes : défendre le logement comme droit fondamental depuis les administrations publiques

On remarque un alignement d'acteurs favorables à des lois plus contraignantes vis-à-vis des grands propriétaires afin de défendre le droit au logement. Nous verrons d'abord comment se mettent en place les premières mesures régionales de ce type après la crise de 2008. Ensuite, nous verrons que ces mesures sont soutenues par des mairies qui tentent à de se joindre à cet effort.

¹ Entretien avec Alejandra Jacinto, avocate et membre de la PAH de Madrid, janvier 2019, Madrid.

² Dont une diminution de près de 30 % des expulsions locatives et de plus de 61 % des expulsions hypothécaires.

³ Comme l'explique Vanesa Valino, de la mairie de Barcelone : « *quel que soit l'effort que nous déployons depuis les mairies, il faut des changements législatifs et des dotations budgétaires qui dépassent nos possibilités. L'intensité avec laquelle l'urgence résidentielle est vécue dans les mairies est telle que l'on oublie même que la compétence du logement est autonome* ». (Falagán, 2019, p. 172).

2.1. Des lois régionales en faveur du droit au logement : « *le courage en politique, le nerf de la guerre* »

À la suite de la crise de 2008, l'Andalousie est la première communauté autonome à avoir adopté une législation ciblant les entités financières et clairement en faveur de la défense du droit au logement afin de bloquer les expulsions. Très vite, d'autres régions comme la Navarre, les Canaries, la Catalogne ou l'Euskadi lui emboîtent le pas.

2.1.1. La défense de la fonction sociale du logement en Andalousie

Après l'accord de gouvernement signé entre la Gauche unie andalouse (IU-A)¹ et le parti socialiste andalou (PSOE-A) à la suite des élections andalouses de 2012, la nouvelle conseillère du service d'équipement et logement de la Junta d'Andalousie (Elena Cortés d'IU-A) fait approuver en octobre 2013 une nouvelle législation régionale centrale dans la lutte contre les expulsions². Elle établit des sanctions envers les personnes morales³ possédant des logements vacants, car cela va à l'encontre de ce que la loi appelle la *fonction sociale du logement*, c'est-à-dire la raison d'être des logements : être habités. De plus, en cas de procédure d'expulsion d'un habitant d'un logement propriété d'une personne morale, cette loi permet l'*expropriation forcée* du logement pour une durée de trois ans, défendant ainsi l'ancrage territorial de l'habitant et lui permettant de rester chez lui.

- **Du « pouvoir du peuple andalou » à la « référence catalane » pour le droit au logement : la *fonction sociale du logement***

Selon Elena Cortés, cette loi fait référence à l'expropriation forcée incluse dans la loi de la réforme agraire andalouse, « *la meilleure et la plus avancée des législations d'Andalousie* »⁴. Cette référence est particulièrement forte dans les représentations collectives andalouses. Avec celle-ci, Elena Cortés et IU-A tentent de mettre en relation cette loi de la *fonction sociale du logement* avec l'engouement et le « *pouvoir du peuple andalou* » qui s'est manifesté lors du 4 décembre 1977 pour revendiquer l'autonomie de la région andalouse vue comme une possible redistribution des richesses et, notamment, des terres⁵. Selon Elena Cortés, pour comprendre la publication de cette loi andalouse de 2013 pour la *fonction sociale du logement* il est crucial de rappeler qu'elle voit le jour durant de fortes mobilisations pour le droit au logement en Andalousie :

« Quand nous disons que cette loi a dans son ADN la mobilisation des femmes et des hommes luttant pour le logement, c'est vrai car s'il n'y avait pas eu à ce moment des mobilisations sociales dans ce sens, la loi ne serait pas passée. Si nous avions proposé cette loi il y a quinze ans c'est sûr que personne n'aurait compris et qu'elle ne serait pas passée. Même s'il y a quinze ou vingt ans nous pensions déjà que le logement ne pouvait pas être utilisé pour spéculer, ni pour créer des emplois, ni pour le laisser vacant. Dans ce sens, et en plus de la volonté populaire considérant que la politique pouvait réellement changer les choses, quand la loi entre en vigueur c'est dans une situation, un contexte particulier de mobilisation sociale. » Elena Cortés (entretien), IU-A, novembre 2016.

¹ *Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía* (abrégé IU-A par la suite). Cette fédération politique regroupe des partis de gauche et de gauche radicale, comme le Parti Communiste d'Andalousie auquel appartient Elena Cortés.

² Tout d'abord, le 9 avril 2013, le Décret-Loi 6/2013 « *de mesure pour assurer le respect de la fonction sociale du logement* » est approuvé. Il est rapidement développé dans la Loi 4/2013, du 1er octobre, portant le même intitulé que le décret.

³ Concrètement aux entités financières (banques, fonds d'investissement, SOCIMIs, etc.).

⁴ Eldiario.es, 18/04/2018, « *La función social de la vivienda, ante el Constitucional cinco años después* ».

⁵ Cette relation, purement artificielle au vu de la rédaction peu participative de cette loi pour la fonction sociale du logement, est surtout un argument de communication. Néanmoins, cette référence témoigne bien du positionnement politique défendu par IU-A (surtout par le PCA) et d'un imaginaire renvoyant à l'histoire du syndicalisme andalou.

Pour réaliser cette loi, Elena Cortés et son équipe s'inspirent aussi de la loi catalane pour le droit au logement de 2007, attestant d'une relation importante entre ces deux régions. De la même manière, cette initiative andalouse inspire rapidement plusieurs autres régions, ce qui mène à l'élaboration de lois du même type notamment en Navarre en 2013 et aux Canaries en 2014.

Mais cette loi est difficile à mettre en place, car il faut convaincre le PSOE-A, le partenaire d'IU-A au gouvernement régional, qui ne voit pas d'un bon œil le fait de sanctionner les entités financières, un secteur avec lequel il maintient de bonnes relations. Elena Cortés se souvient : « *Le débat avec le PSOE-A a été très complexe. Ça a duré six mois, ce n'était pas facile. Ils étaient d'accord sur certaines choses mais pas vraiment avec le fait de sanctionner, ni d'exproprier. Mais au final c'est sorti* » (entretien, novembre 2016).

- **Une courte période de validité de la loi : « l'État espagnol contre le peuple andalou »**

Malgré cette importante nouveauté législative andalouse en faveur du droit au logement, la loi n'est valide que trois mois, car bloquée par le gouvernement espagnol du PP qui présente des recours pour inconstitutionnalité devant le Tribunal constitutionnel (TC). Début 2014, le TC valide ces recours et suspend le décret et la loi en question. Il s'ensuit une véritable bataille juridique, sans succès. Néanmoins, Elena Cortés affirme que cette loi a permis de « *situer l'Andalousie à la tête des politiques de logement disruptives* » et qu'elle est « *la loi la plus radicalement transformatrice de l'histoire de l'autonomie* »¹. Malgré sa courte validité, Elena Cortés défend le bilan de cette loi :

« Non seulement elle a permis d'exproprier 39 logements à la banque en trois mois pour éviter les expulsions de familles menacées d'exclusion sociale, mais elle a évité entre cinq et six expulsions par jour en raison d'un effet dissuasif, car les entités financières y pensaient bien avant de laisser quelqu'un dans la rue parce qu'elles savaient qu'elles s'exposaient aussi à des sanctions de l'administration pour avoir un logement vacant » E. Cortés (Europapress, 03/03/2015).

Selon elle, l'application d'une telle loi sollicite d'être « politiquement courageux » : « *C'est ce qui manque le plus en politique. Le courage en politique est le nerf de la guerre. Sans courage et sans prise de position ferme en faveur des travailleuses et des travailleurs, aucun changement n'est possible* »². En 2018, alors que son parti est évincé du gouvernement andalou, elle critique la politique de logement du PSOE-A :

« Cinq ans plus tard, Susana Díaz [PSOE-A] n'a toujours pas déployé l'ensemble des réglementations en vigueur qui permettent de lutter contre la spéculation et d'élaborer des politiques de promotion de la location, de réhabilitation et de régénération urbaine. Loin de là, ils ont approuvé une loi, appelée "de préemption et rétractation", avec laquelle ils vont acheter les logements des banques qui expulsent : tu expulsés et je paye, dit Susana Díaz au pouvoir financier » E. Cortés (ElDiario.es, 18/04/2018).

Selon Elena Cortés, le blocage de la loi andalouse de 2013 par le gouvernement espagnol matérialise une ligne de conflit claire : « *l'État espagnol contre le peuple andalou* »³. Les raisons – officielles et officieuses – de ce blocage étatique sont multiples. L'État espagnol, garant du bon fonctionnement de l'économie et de la défense du droit de propriété privée, ne voit en général pas d'un bon œil les restrictions à l'encontre des entités financières et immobilières, un secteur central dans le modèle économique espagnol. On comprend bien les questions politiques et géopolitiques accompagnant ce type de conflits *a priori* juridique. Nous y reviendrons dans le chapitre 6.

¹ Europapress, 03/03/2015, « *Elena Cortés destaca que IU mantendrá su "lucha sin tregua" por el derecho a una vivienda digna* ».

² Entretien avec Elena Cortés (IU-A), novembre 2016, Séville (Parlement andalou).

³ Ibid.

2.1.2. De l'ILP *Habitatge* catalane à la loi contre les expulsions et la pauvreté énergétique : « la pression de la rue »

Un an après le blocage de la loi andalouse, une autre loi de la même teneur voit le jour en Catalogne. Elle ne provient pas des arcanes politiques traditionnels mais d'une *Initiative Législative Populaire* (ILP) impulsée par plusieurs entités sociales catalanes.

- **L'ILP *Habitatge* catalane : soumettre les acteurs privés au droit au logement**

Dès 2014, trois organisations sociales catalanes – l'Observatoire DESC, la PAH et l'Alliance contre la Pauvreté Énergétique (APE)¹ – impulsent une ILP *Habitatge* ("Logement"), contre les expulsions et la pauvreté énergétique rappelée dans l'Encadré 22.

Encadré 22 - Les 5 mesures de la ILP *Habitatge*

1. Mettre en place des mécanismes permettant une **solution de « seconde chance »** pour les personnes surendettées dans le but de liquider leurs dettes et pouvoir tourner la page
2. **Bloquer systématiquement les expulsions** de logement en cas d'exécutions hypothécaires et forcer les entités financières à proposer une location aux personnes en situation de vulnérabilité
3. Pour les personnes en risque d'expulsion vivant en location, une distinction est faite entre grands et petits propriétaires : en cas de **grands propriétaires** (majoritairement les personnes morales comme les banques et entreprises immobilières), les **forcer à offrir une location sociale** aux locataires. En cas de petits propriétaires : **forcer les administrations publiques à proposer une location sociale** ou des aides au relogement des locataires
4. Forcer les administrations publiques à réaliser un **parc de logement public en location**, notamment en mettant en place l'obligation de **reconversion temporaire des logements vacants** d'entités financières et de grands propriétaires de logement afin de pouvoir reloger les personnes expulsées de leur logement
5. Promouvoir un **accès garanti aux approvisionnements** en eau, électricité et gaz pour les ménages vulnérables ainsi qu'une **interdiction de coupure** de ces derniers en cas d'impayé par des personnes en situation de vulnérabilité résidentielle.

(Source : Site de l'ILP *Habitatge* : <https://ilphabitatge.cat/campanyes/la-ilp-dhabitatge/que-volem/>)

Tout comme la loi andalouse de 2013, le ton de cette *ILP Habitatge* est clairement contraignant pour les entités financières qu'elle entend soumettre au respect du droit au logement.

Après un important travail de présentation de l'initiative par le groupe promoteur de cette *ILP Habitatge*, de recueil de signatures auprès des citoyens catalans et de lobbying auprès des différents groupes politiques du Parlement catalan, cette ILP est rapidement approuvée (avec quelques modifications) en juillet 2015 à l'unanimité des groupes politiques et devient donc officiellement une loi catalane². Elle est considérée comme l'une des lois en Espagne offrant le plus de garanties à la lutte pour le droit au logement. Elle incorpore notamment l'obligation aux grands propriétaires de proposer une location sociale en cas d'expulsion ou, en fin de chaîne³, l'obligation légale à l'administration publique de trouver une solution de relogement. Enfin, la loi définit deux notions centrales : la différence entre un grand et un petit propriétaire (les grands propriétaires étant soumis à un certain nombre d'obligations, notamment de relogement en cas d'expulsion⁴), ainsi que ce qu'elle considère comme une « location sociale ». Cette nouvelle définition est adaptée

¹ Voir le site internet de l'*Aliança contra la Pobresa Energètica* : <https://pobresaenergetica.es/>, consulté le 2 janvier 2021.

² *Loi 24/2015, de mesures urgentes pour affronter l'urgence dans le domaine du logement et de la pauvreté énergétique*. Nous détaillerons le processus de constitution de cette ILP dans le chapitre 6 (droit et géopolitique du logement).

³ Si aucune solution ne peut être trouvée du côté du propriétaire (ou en cas de petit propriétaire).

⁴ Les personnes morales et physiques possédant plus de 15 logements sont considérées comme des *grands propriétaires*.

aux revenus de chaque ménage et considère une location comme « sociale » lorsque la personne ou la famille en risque d'exclusion résidentielle n'a à payer pour son loyer que 10, 12 ou 18 % de ses revenus (selon les cas)¹, ce qui est bien plus restrictif que la limite des 30 % couramment utilisée pour les logements dits « abordables » qui sont souvent confondus avec la notion de logement social². Une autre grande différence avec les autres lois régionales – existantes avant d'être suspendues par le TC (notamment en Andalousie, en Navarre ou aux Canaries) – repose sur le fait que la loi 24/2015 catalane oblige les grands propriétaires à reloger *par eux-mêmes* les habitants en risque d'expulsion. Ainsi, avec cette loi, l'habitant est (re)logé sans que l'administration n'ait à déboursier d'argent public, ce qui représente une avancée certaine. De plus, elle favorise la signature d'une location sociale entre propriétaires et habitants, privilégiant donc le maintien sur place de ces derniers plutôt que les hébergements dans d'autres logements. Mais comme pour les lois andalouse, navarraise ou canarienne, elle n'est pas restée bien longtemps active.

- **Blocage de l'État et tentative de contournement du Parlement catalan : le retour vers la médiation et l'incitation**

Cette loi est appliquée durant plusieurs mois avant d'être à son tour bloquée en mai 2016 par le TC après un recours déposé par le gouvernement espagnol pour cause de supposée inconstitutionnalité. Très vite, le Parlement catalan élabore une seconde loi, de substitution, validée à l'unanimité du parlement catalan en décembre 2016. Mais pour éviter une seconde suspension par le gouvernement espagnol, cette nouvelle loi catalane (loi 4/2016) fait marche arrière vis-à-vis des contraintes dirigées vers les entités financières. Elle priorise la médiation entre propriétaires et familles vulnérables et rend optionnelle l'expropriation des logements vacants des banques, ces dernières pouvant si elles le souhaitent les inscrire sur un registre prévu à cet effet. Ainsi, **cette nouvelle loi témoigne d'un retour vers les mesures incitatives** déjà présentées plus haut. Selon la PAH de Barcelone, cette loi risque de laisser de côté une grande part des familles menacées par une expulsion. Elle est fortement critiquée par le groupe promoteur de l'ILP Habitatge (dont la PAH), qui défend au contraire le (court) bilan de la loi 24/2015, comme l'explique l'Encadré 23.

Encadré 23 : La loi catalane 24/2015 : une courte période d'activité mais des retours positifs

Pour le porte-parole de la PAH de Barcelone, la loi 24/2015 supposait un changement de paradigme car elle rompait avec « *le transfert de ressources publiques vers la banque* » et proposait des outils pour empêcher les entités financières de spéculer avec le logement sans en subir les conséquences. L'objectif central était alors de **co-responsabiliser les acteurs privés du logement** aux problématiques des familles en risque d'expulsion résidentielle. Or, ces aspects-là ne font plus partie de la nouvelle loi. De son côté, la mairie de Barcelone critique le faible financement prévu par cette nouvelle loi et l'absence de mesures sur le thème de la location alors qu'une majorité des expulsions à Barcelone proviennent d'impayés de loyer³.

Sur le point de la lutte contre la perte d'attache territoriale engendrée par les expulsions résidentielles, la loi 24/2015 **garantissait davantage la territorialité induite par l'ancrage des habitants** à travers leur logement. Alors que la loi suspendue par l'État imposait aux grands propriétaires de signer des locations sociales avec les habitants vulnérables en privilégiant leur maintien sur place, la nouvelle

¹ En fonction des revenus des habitants (s'ils sont inférieurs à 0,89 de l'indicateur de revenu de suffisance de Catalogne (IRSC), inférieurs à 0,95 de l'IRSC ou supérieurs à 0,95 de l'IRSC). Voir *Article 5.7.a*) de la loi.

² Lorsque celles-ci utilisent une définition de « location sociale » s'adaptant au revenu réel des habitants, ce qui n'est pas le cas de toutes comme nous le rappelle l'avocate de la PAH de Barcelone : « *Les "Mesa d'emergències socials" considèrent pour la plupart qu'un loyer social c'est environ 200 €, mais ça n'est pas ajusté au salaire de la locataire. Si la locataire ne gagne que 400 € par mois c'est un loyer qui n'est pas du tout social !* ». Entretien avec l'avocate de la PAH de Barcelone, avril 2016, Barcelone.

³ El País, 22/12/2016, « *Cataluña recupera la ley contra los desahucios que anuló el Constitucional* ».

loi 4/2016 est plus laxiste, rendant plus facile la possibilité de déplacer les habitants, rompant les liens de territorialité et pouvant à terme favoriser l'exclusion sociale et la gentrification¹.

Bien qu'il soit difficile de réaliser un réel bilan de la loi 24/2015 durant ses neuf mois d'application, un rapport de l'Observatoire DESC basé sur les réponses obtenues à un questionnaire envoyé aux douze villes catalanes les plus peuplées (représentant 44 % de la population catalane) permet une première estimation (Observatori DESC, 2016). Bien qu'il soit difficile de savoir avec certitude si les résultats présentés dans ce rapport proviennent exclusivement de l'application de la loi 24/2015², la majorité des douze mairies interrogées affirme que la loi en question a été très utile afin de résoudre des cas d'expulsions résidentielles dus à des impayés de loyers et d'hypothèques ou à des cas d'occupation (squat) précaire. Dans le laps de temps de fonctionnement de la loi 24/2015, plusieurs mairies ont mis en place des sanctions destinées aux grands propriétaires ayant expulsé des habitants sans proposition de relogement. Pour le cas de Barcelone, cela peut aller jusqu'à 90 000 € d'amende³. Néanmoins, cela représente bien peu comparé à la plus-value que peuvent réaliser ces grands propriétaires en revendant le logement, ou en le réhabilitant et en le louant comme logement touristique. Ainsi, certains propriétaires préfèrent courir le risque d'une amende plutôt que d'avoir à perdre une telle opportunité.

*

Les lois présentées ci-dessus font partie des réglementations offrant le plus de garanties pour le droit au logement des habitants. Pour différentes raisons, dès 2013, plusieurs autres communautés autonomes élaborent des lois du même type, comme la Navarre en 2013, les Canaries en 2014 et le Pays basque en 2015. Comme pour le cas de l'Andalousie présenté ci-dessus, la plupart emploient l'expropriation forcée temporaire de l'usage des logements, notamment pour remobiliser les logements vacants des banques ou autres grands propriétaires. Mais toutes ces lois ont été suspendues après les recours posés par l'État espagnol. Ainsi, sous le gouvernement espagnol du PP, malgré les efforts réalisés par les plateformes anti-expulsions et malgré l'alignement d'acteurs dont témoigne la ratification de plusieurs lois défendant le droit au logement telles que l'ILP catalane, la voie législative pour bloquer les expulsions semble bouchée en Espagne. Néanmoins, d'autres possibilités s'offrent aux administrations publiques et aux militants pour garantir le droit au logement, émergeant le plus souvent des villes.

2.2. Des mairies impliquées dans la lutte contre les expulsions : entre manque de ressources et soutien aux habitants précaires

Les villes sont toujours en première ligne en cas d'expulsion. Certaines mairies vont plus loin qu'une simple médiation passive et tentent de soutenir les habitants vulnérables en mobilisant les outils (souvent limités) dont elles disposent, assumant parfois le fait de contraindre l'activité des entités financières et des grands propriétaires. Pour cela les lois régionales sont souvent un appui important, bien qu'elles soient fréquemment mal appliquées ou méconnues par les administrations locales ou encore que ces dernières ne disposent pas des ressources nécessaires pour les mettre en

¹ En effet, avec la nouvelle loi, les entités financières peuvent céder certains de leurs logements vacants ou occupés illégalement à l'administration en les inscrivant dans un registre de la Generalitat (*Registre des logements vacants et des logements occupés sans titre habilité*) pour reloger les habitants victimes d'expulsions. Or, comme le reconnaît elle-même la loi, il est clair que parmi ces logements cédés par les grands propriétaires, « *une part significative sera difficilement commercialisable dans le marché privé* » (loi 4/2016). Cela signifie qu'il s'agira sûrement de logements majoritairement situés dans des zones périphériques et mal desservies, ce qui risque d'accélérer l'éviction des catégories populaires des villes.

² En effet, mises à part les procédures de sanctions directement liées au contenu de la nouvelle loi, d'autres actions sont facilitées par celle-ci mais étaient déjà mises en pratique auparavant par des négociations au cas par cas. C'est par exemple le cas des coupures de courant pour cause d'impayés, pour les signatures de locations sociales ou encore les expulsions bloquées.

³ La Vanguardia, 13/04/2016, "Barcelona impone las primeras multas por desahuciar familias sin ofrecerles alquiler social".

pratique. Mais pour les villes, la volonté de maintien sur place des habitants ne suit pas qu'un objectif de défense du droit au logement mais aussi un impératif de gestion de crise.

2.2.1. Des mairies inégales face à l'application des lois

Comme nous venons de le voir, de nombreuses mairies soutiennent la mise en place de nouvelles législations défendant davantage le droit au logement. Néanmoins, bien qu'ils soient parfois incomplets ou inadaptés au contexte post-crise de 2008, il existe déjà des textes législatifs aux niveaux régionaux¹ et locaux permettant de sanctionner les expulsions abusives, les cas de *mobbing* (harcèlement) *immobilier*, etc. Même si certaines de ces lois ont été partiellement bloquées par l'État espagnol², plusieurs articles sont applicables, ce qui permet aux mairies d'agir. La difficulté réside davantage sur la question de la mauvaise application de ces lois, parfois par méconnaissance des administrations publiques, par manque de mesures réglementaires nécessaires à leur mise en œuvre ou encore parfois par manque de ressources (humaines et économiques). Le cas de Barcelone est souvent donné en exemple pour son action en soutien du droit au logement (notamment dans la lutte contre les expulsions) et les sanctions imposées aux grands propriétaires pour non-respect de la loi³. Mais, bien que le cas de Barcelone reste une exception en Espagne de par ses compétences élargies et son budget plus important, il ne lui est pas toujours simple d'appliquer la loi.

- **De l'importance d'une législation « courageuse et facilement applicable »**

En Catalogne, même si la loi de 2007 permet comme nous l'avons vu un certain nombre d'actions, la loi 24/2015 a été très bien reçue par la plupart des administrations locales, car elle apportait une réponse spécifiquement pensée pour faire face à l'urgence résidentielle engendrée par la crise de 2008. Elle apportait une réponse juridique, a priori homogène, à un problème jusqu'alors géré de manière hétérogène par les mairies qui ne disposaient pas toutes des mêmes possibilités d'actions. Selon les responsables municipaux du logement de la ville moyenne de Sabadell, il est crucial d'avoir une « *législation courageuse et facilement applicable* » sur le thème du logement. Malgré le caractère éphémère de la loi 24/2015, Glòria Rubio et Anna Vivas i Barnola la considèrent comme une très bonne loi, qui « *malgré sa difficulté d'application (car elle n'avait pas de règlement précis de mise en application), nous a permis de maintenir plus de 200 familles dans leur logement avec une location abordable* »⁴. À l'inverse, la nouvelle loi de la Generalitat (4/2016) promulguée pour substituer l'ancienne après son blocage par l'État, ne convainc pas l'exécutif sabadellien. Pour Glòria Rubio⁵, remplacer la cession obligatoire de logements par les grands propriétaires par une expropriation par l'administration publique d'un logement choisi par le grand propriétaire, revient à racheter aux banques des logements de mauvaise qualité ou mal situés, engendrant une perte d'ancrage territorial pour les populations expulsées.

En Andalousie, les responsables municipaux de Cordoue affirment aussi l'importance d'avoir une bonne législation, mais surtout de se donner la possibilité de les appliquer réellement, ce qui

¹ Plus précisément, on peut relever en Catalogne la *loi du droit au logement de 2007* et la *24/2015*, en Euskadi la *loi foncière et d'urbanisme de 2006* et la *loi du logement de 2015* (instaurant le droit au logement opposable) et en Andalousie la *loi sur le logement protégé de 2005*, la *loi régulant le droit au logement de 2010* ou encore la *loi de la fonction sociale du logement de 2013*.

² Notamment la loi andalouse de 2013 et les lois catalanes et basques de 2015.

³ Pour ne citer que deux exemples de journaux français : Le Figaro, 24/11/2016, « *Barcelone: amendes de 600 000€ pour Airbnb et HomeAway* ». Ou encore : Les Echos, 10/09/2015, « *Ça se passe en Europe : Barcelone sanctionne les banques* ».

⁴ Entretien avec Anna Vivas i Barnola, Cheffe du service de logement de Sabadell, octobre 2016.

⁵ Glòria Rubio est Conseillère municipale en charge du logement à Sabadell pour la *Crida per Sabadell*. Elle est également membre de la *Candidatura d'Unitat Popular* de Sabadell (CUP) et du Mouvement Populaire de Sabadell.

selon eux n'est pas le cas en Andalousie, malgré l'existence de lois andalouses intéressantes. Selon Rafael Ibáñez, gérant de l'entreprise municipale de logement de Cordoue entre 2015 et 2019 : « si on met de côté la période où Elena Cortés [IU-A] était conseillère chargée du logement à la Junta, dans les autres périodes il y avait de bonnes lois mais la pratique politique de la Junta n'accompagnait pas cela. »¹.

À Madrid, la situation est encore plus difficile, car la CAM n'a pas de législation sur le logement. Le problème n'est donc ici pas de faire appliquer la loi localement, mais de pousser la CAM à légiférer pour fournir aux administrations locales des outils permettant de mettre en place des politiques de logement soutenant le droit au logement.

« La CAM n'a pas de loi sur le logement. Elle n'a pas légiféré sur le logement. Il y a une loi foncière mais pas de logement. Par exemple nous n'avons pas la possibilité de faire marcher facilement le droit de préemption comme Barcelone le fait pour récupérer des logements et augmenter son parc public, car cette possibilité n'est pas précisée dans une loi régionale ». F. López Barquero (entretien), Directeur exécutif de l'EMVS, déc. 2018.

À cause des nombreux blocages des lois régionales par le gouvernement espagnol, beaucoup de mairies perdent des outils législatifs importants pour appuyer et diriger leurs actions. Mais dans certaines régions, les mairies possèdent déjà des outils législatifs et réglementaires pour agir.

• Les difficultés d'application de la loi : la « culture territoriale » en question

En Catalogne, la loi pour le droit au logement de 2007 propose déjà des sanctions en cas de logements laissés vacants par les grands propriétaires ainsi que la possibilité de sanctionner des cas de *harcèlement immobilier*. Bien que ces sanctions puissent être vues comme des solutions préventives à de futures expulsions, cette loi reste peu mobilisée par les mairies catalanes. Mais en 2012, la mairie de Terrassa², soucieuse des difficultés de ses habitants vis-à-vis du logement et poussée par la très active PAH de Terrassa, se rend compte du potentiel de cette loi. Elle ouvre dès 2013 plus de 1 000 procédures judiciaires d'amendes allant de 5 000 à 7 000 €, ce qui pousse les entités financières à se repositionner, à accepter de proposer des alternatives aux habitants en risque d'expulsion ou encore à céder des logements vacants à la mairie pour éviter les amendes. Bien que cette action publique locale ait permis de bloquer de nombreuses expulsions et ait inspiré plusieurs autres mairies, elle a aussi ouvert un large conflit avec les acteurs de l'immobilier, témoignant des fortes résistances locales des acteurs privés à la simple application d'une loi validée cinq ans auparavant³.

Selon le gérant de l'EMVS de la mairie de Madrid, lorsqu'une loi contraignante pour les acteurs privés voit le jour (ou est appliquée pour la première fois), les promoteurs privés se retirent temporairement du marché (ou modèrent leurs actions) afin d'analyser la situation et d'ajuster leurs comportements. Il affirme aussi que, le plus souvent, lorsqu'une loi est contraignante pour les acteurs privés, ces derniers ne la respectent pas ou trouvent des moyens de l'éviter (parfois illégalement) et que les administrations publiques n'ont pas les moyens de contrôler l'intégralité des actions des acteurs privés. Il ajoute que, comme l'atteste le cas de Terrassa, les relations entre acteurs locaux sont importantes pour expliquer les difficultés lors de l'application locale d'une loi :

« Avec une mesure quelconque, il y a toute une série de choses qui doivent être prises en compte. Par exemple, des habitudes de fonctionnement, une citoyenneté particulière et avec une mentalité particulière, une législation concrète, etc.

¹ Entretien avec Rafael Ibáñez, Gérant de VIMCORSA (2015-2019), et ancien Directeur adjoint au logement de la Junta d'Andalousie lors du gouvernement de coalition entre le PSOE-A et IU-A (2012-2015). Avril 2018, Cordoue.

² Une ville moyenne de 215 678 habitants en 2012 (INE), située dans la comarque catalane du Vallès Occidental.

³ Le maire du moment, Jordi Ballart (PSC), affirme avoir été poursuivi dans la rue et avoir reçu des menaces par les entités financières lorsqu'il a mis en place les premières amendes (El País, 14/07/2015, "Tres models que funcionen per...").

Donc si l'on veut mettre en place une mesure particulière qui n'a jamais été appliquée localement, eh bien ça ne va pas forcément marcher directement, voire pas du tout... il ne faut pas oublier le « nuage » de facteurs qui entrent en compte dans l'application des lois et qui sont différents à chaque endroit ». F. López Barquero (entretien), déc. 2018.

Le cas de Barcelone est édifiant sur ce point. Nouvellement élue maire, Ada Colau affiche vite sa volonté de suivre l'exemple de la ville de Terrassa en appliquant la loi pour le droit au logement de 2007. Elle impose donc dès septembre 2015 des amendes à plusieurs entités financières (dont sept à la SAREB) pour avoir gardé des logements vacants pendant plus de deux ans ou pour des cas de harcèlement immobilier ayant pour objectif d'expulser des habitants vulnérables¹. Mais les entités financières tardent à payer ces amendes et certaines vont même jusqu'à faire appel en justice contre les sanctions de la Mairie. Dans le contexte très particulier de Barcelone, avec une forte attractivité économique pour les entités financières, le rapport de force n'est pas le même que pour le cas de Terrassa². Ainsi, l'application de la loi permettant de bloquer les expulsions ne va pas forcément de soi selon les villes. Les sanctions ne sont pas toujours payées et, comme nous pouvons le lire dans de nombreux journaux spécialisés dans le domaine de l'immobilier, face au ton dur de la mairie de Barcelone, les acteurs de l'immobilier se repositionnent pour préparer la riposte, notamment juridique³. Certains affirment avoir déjà fait beaucoup d'efforts lors des négociations avec la Ville concernant des cas de gestion d'expulsions résidentielles et voient d'un mauvais œil les positionnements contraignants de la mairie à leur égard. Dans ce contexte de tension locale aiguë, la maire ne reçoit que peu de soutien de la part du PSC, son partenaire politique municipal, qui au niveau local entretient historiquement de bonnes relations avec les grands propriétaires (Blanco, Bianchi et Salazar, 2018, p. 13).

Cela témoigne de l'importance de la spécificité territoriale, ce que l'on pourrait aussi appeler la « culture territoriale » d'un lieu (Baron et Romero, 2018), c'est-à-dire les relations entre acteurs plus ou moins bien stabilisées (« sédimentées ») tout au long de l'histoire d'un lieu. Nous sommes donc ici au cœur de la notion de territorialité⁴, qui explique une différenciation entre les lieux (ici les villes) où l'on tente d'appliquer certaines mesures réglementaires. De ce fait, selon la spécificité du système d'acteurs et des rapports de force locaux, il peut être difficile pour certaines mairies de mettre en place des mesures pourtant validées par les parlements et parfois déjà appliquées dans d'autres villes. Dans ce cadre, on peut relever le rôle des collectifs militants dans les processus d'*actualisation locale du droit* (Melé, 2009). Nous y reviendrons plus précisément dans le chapitre 6.

2.2.2. La défense de l'ancrage territorial comme outil de gestion de crise : lorsque le manque de moyens et la lutte contre la déterritorialisation vont de pair

Lorsque les maires ne disposent pas (ou ne disposent plus) de lois leur permettant de forcer les grands propriétaires à suspendre les expulsions ou à reloger les habitants, l'objectif central (re)devient le maintien des habitants chez eux. Il s'agit alors à la fois d'une volonté de soutenir les habitants vulnérables mais aussi d'un impératif de gestion de crise, étant donné que les mairies ne peuvent le plus souvent pas reloger elles-mêmes les habitants par manque de ressources.

« Notre principal objectif c'est que les habitants n'aient pas à quitter leur foyer. Parce que ce que cela génère est très pervers. Au niveau des ressources, d'investissement et d'effort du personnel de la mairie et de la souffrance des familles,

¹ El País, 10/09/2015, "Ada Colau multa con 5.000 euros a bancos que tienen 12 pisos vacíos".

² La possible rentabilité que représentent des logements vacants est bien plus importante à Barcelone qu'à Terrassa.

³ El País, 19/02/2017, "Colau mantiene el pulso con las grandes empresas".

⁴ « Le système de relations qu'entretient une collectivité – et, partant, un individu qui y appartient – avec l'extériorité et/ou l'altérité à l'aide de médiateurs » (Raffestin, 1986, p. 183).

car ce sont des situations très violentes ! Le plus important c'est que les habitants soient maintenus chez eux [...] Rester dans sa communauté, son quartier, son école de proximité, tout ça permet une bonne cohésion sociale. Sans tout cela, avec une expulsion et un relogement traditionnel (qui est souvent ce que mettent en place les administrations), on peut essayer de faire en sorte que les gens aient un toit sur la tête en les relogant mais on perd alors tout le reste, tout leur ancrage local. Et ça c'est inadmissible pour nous. La loi 24/2015 nous donnait les moyens – ou plutôt certains moyens – pour y parvenir ». Anna Vivas i Barnola (entretien), Cheffe service de logement de Sabadell, oct. 2016.

Cette citation montre comment la législation régionale peut soutenir l'ancrage territorial des habitants¹. Ainsi, pour Glòria Rubio et Anna Vivas de la mairie de Sabadell, l'accent est mis sur le *lien entre territorialité et logement*.

La mairie de Cordoue fait preuve d'une volonté du même type. Pour la conseillère municipale chargée du logement (IU-A), il faut dissocier l'accès au logement conventionnel (notamment l'attribution de logements sociaux) de la politique municipale abordant la lutte contre les expulsions.

« Nous avons créé l'Office municipal de défense du logement (OMDV)², c'était une proposition du programme de la Gauche unie (IU). On ne voulait pas que l'OMDV soit intégré dans VIMCORSÀ [entreprise municipale de logement] car on ne voulait pas que les habitants viennent y demander un logement après avoir perdu le leur, mais qu'ils puissent conserver le leur. Donc nous avons ajouté l'OMDV dans le Département de services sociaux. C'est une vision politique claire : ne pas générer de queue de personnes réclamant des logements, mais au contraire, faire en sorte que les personnes ne perdent pas le leur. C'est une grande différence pour nous ». Alba Doblàs³ (entretien), avril 2018.

Les responsables du logement de Cordoue font ici preuve de détermination dans leur volonté de résoudre le problème des expulsions sans le dériver vers le service de logement, ce qui reviendrait au final à conforter l'action des banques qui expulsent et à leur répondre, comme l'affirme Elena Cortés « *tu expulses et je paye* » en relogant les habitants expulsés dans le parc public⁴. Mais cette volonté partagée par plusieurs mairies reste avant tout un instrument de gestion de crise :

« C'est important pour nous que les habitants puissent rester chez eux, mais c'est aussi une nécessité de gestion : nous ne sommes pas en mesure de reloger toutes les personnes en risque d'expulsion, donc nous devons négocier leur maintien sur place ». Anna Vivas i Barnola, cheffe du service de logement de Sabadell, oct. 2016.

Paradoxalement, la gestion de crise et la défense de l'attachement des habitants à leur logement et à leur lieu de vie vont donc souvent de pair.

En plus des villes de Sabadell et de Cordoue, ce positionnement en faveur du maintien des habitants chez eux et de la négociation avec les entités financières est partagé par plusieurs mairies. Néanmoins, certaines d'entre elles, comme nous l'avons vu précédemment, privilégient une négociation où préside le principe de neutralité des administrations publiques. Parmi les villes que nous avons étudiées entre 2015 et 2019, c'est notamment le cas à Séville, Madrid et Bilbao⁵, avec bien sûr certaines nuances selon les cas. Inversement, les mairies de Barcelone, Sabadell et Cordoue portent un discours plus ferme en soutien aux habitants vulnérables.

¹ Le caractère social de la loi catalane 24/2015 permettait de défendre l'ancrage territorial des habitants en privilégiant leur maintien dans leur logement en poussant les grands propriétaires à leur proposer des locations sociales.

² En castillan : *Oficina Municipal en Defensa de la Vivienda*.

³ Alba Doblàs est la 4^e adjointe à la maire de Cordoue, en charge de la *Participation citoyenne, des Finances, de la Santé et Consommation et du Logement* et Présidente de VIMCORSÀ, l'entreprise municipale de logement de 2015 à 2019. Elle est Secrétaire provinciale du Parti communiste andalou et membre de la fédération Gauche unie (IU) d'Andalousie.

⁴ Eldiario.es, 18/04/2018, « *La función social de la vivienda, ante el Constitucional cinco años después* ».

⁵ Les responsables de l'entreprise d'urbanisme de Vitoria-Gasteiz que nous avons rencontrés n'ont pas souhaité répondre à nos questions concernant les expulsions, affirmant qu'en tant qu'entreprise municipale d'urbanisme, ils « *n'étaient pas compétents dans ce domaine* ». De plus, l'absence de service municipal spécifiquement dédié à la lutte contre les expulsions à Vitoria-Gasteiz témoigne bien du positionnement de la municipalité sur ce thème.

Le thème de la gestion des squats témoigne bien de ces fortes divergences politiques et éthiques entre les acteurs publics dans un contexte de pénurie de logement social et abordable.

3. Le cas des squats de logement : entre médiation, régulation et expulsion

L'explosion du nombre d'expulsions résidentielles sans solutions de relogement a poussé beaucoup d'habitants, faute de mieux, à occuper illégalement des logements (squat), parfois dans lesquels ils vivaient avant d'être expulsés. Il n'existe pas de mesure fiable du phénomène¹, mais l'*Institut Cerdá* (une fondation privée indépendante) estime à environ 87 500 les ménages vivant en squat en 2017 (0,34 % du parc de logement espagnol) (Instituto Cerdá, 2017).

Ces squats sont souvent vus comme un problème pour les propriétaires et les administrations avant d'être vus comme une situation de précarité pour les occupants, une solution de dernier recours ou une manière de lutter pour le droit au logement. Pourtant, comme le rappellent les collectifs militants et des entités sociales comme l'Observatoire DESC, pour la majorité des cas le squat est une question de survie et touche surtout les logements vacants de grands propriétaires (Observatori DESC et al., 2018).

L'occupation illégale est un thème particulièrement polémique qui divise les acteurs publics régionaux et locaux. Leurs attitudes diffèrent en fonction de leurs compétences, de leurs positionnements politiques mais aussi en fonction du type de logement squatté et du rapport de force entre acteurs locaux. La solution privilégiée par les administrations en cas de squat de logement par des populations vulnérables oscille entre médiation, régulation et expulsion.

3.1. Expulsions et squats : les divergences politiques et éthiques des administrations

Le thème des squats est un bon exemple de mise en place concrète de « politiques contraignantes » allant plus loin que la simple médiation. Et cela des deux côtés du spectre politique. En effet, les tenants de la non-intervention dans le marché du logement², fréquemment hostiles à toute forme de politique contraignante vis-à-vis des acteurs du logement (comme les sanctions en cas de non-respect des règles par un propriétaire) vont paradoxalement mettre en place dans ces situations des mesures coercitives pour déloger les squatteurs. Et cela avant tout pour défendre le droit à la propriété privée, central en Espagne, au détriment des habitants les plus vulnérables.

3.1.1. L'État et le business anti-squat : expulsion et criminalisation de la pauvreté

En accord avec ses compétences et ses prérogatives, le gouvernement espagnol, bien éloigné des réalités vécues par les familles squattant des logements vacants, entend le plus souvent agir dans l'intérêt des propriétaires afin de « retrouver la légalité », en favorisant les expulsions.

- **Expulser pour retrouver la légalité : réforme du Code civil et « expulsions express »**

Dans ce contexte de forte pression sur les politiques de logement, les expulsions sont parfois vues comme une opportunité pour les propriétaires, voire un véritable business. Une part importante des politiques entend normaliser le secteur du logement et lutter ainsi contre ces formes d'occupations illégales afin de « retrouver la légalité, c'est-à-dire rendre le bien à son véritable propriétaire ou bien normaliser la situation par un contrat de location en bonne et due forme », comme nous l'explique Isabel

¹ La grande majorité des squats concernent des logements laissés vacants durant de nombreuses années par leur propriétaire, ce qui rend difficile d'en tenir le compte exact. De plus, les occupants tentent en général de rester discrets.

² Correspondant majoritairement aux partis politiques et collectifs d'obédience libérale.

Pinilla, de la communauté de Madrid (CAM)¹. Généralement, ce « retour à la légalité » se matérialise par une expulsion, souvent violente. Il faut dire que beaucoup de propriétaires refusent de garantir le droit au logement des personnes vulnérables, la plupart considérant que celui-ci est du ressort des administrations publiques. De nombreux acteurs publics considèrent les squats de logement comme des pratiques totalement illégitimes, délictueuses voire criminelles, comme une violation du droit de propriété privée, même lorsque les occupants se trouvent dans une situation de précarité. Pour l'État espagnol, la défense du droit de propriété est primordiale, il en est le garant², comme précisé dans la Constitution espagnole (article 33)³.

Suite à la crise du logement et à l'augmentation du nombre de squats, une importante campagne de diffamation des occupations, majoritairement impulsée par les partis politiques et les médias de droite et d'extrême droite (libérale et conservatrice), se développe en Espagne⁴. En avril 2018, le *Parti démocrate européen catalan* (PDeCat)⁵ propose une loi étatique, dite « loi d'expulsion express », permettant à travers une réforme du code de procédure civile d'accélérer considérablement les expulsions de logements squattés⁶. Elle est validée avec le soutien des députés de droite du PP, de *Ciudadanos* et du *Parti nationaliste basque* (PNV) malgré l'opposition des députés de gauche⁷. Selon le PDeCat, cette loi avait pour objectif d'accélérer seulement les expulsions des « occupations conflictuelles », des « mafias *okupa* » (selon l'expression utilisée par les médias et les partis conservateurs)⁸ et non pas aux locataires ne pouvant pas payer leur loyer par manque de ressources. De plus, elle ne devait pas affecter le cas des squats de logements propriétés de banques et de fonds d'investissement, entendant soutenir les particuliers et autres « petits propriétaires » troublés par la peur des « mafias *okupa* »⁹ ainsi que les entités publiques et sans but lucratif. Néanmoins, comme l'expliquent plusieurs collectifs pour le logement¹⁰, tout en se cachant derrière l'argument de la défense de la petite propriété et alors que les cas de squats conflictuels sont

¹ Entretien avec Isabel Pinilla, Directrice de l'*Agencia de la Vivienda Social* (AVS) de la CAM, janvier 2019. Bien qu'Isabel Pinilla soit membre du PP, un parti conservateur très contesté par les acteurs progressistes, cette phrase résume bien la position de la plupart des responsables régionaux et locaux du logement que nous avons rencontrés.

² Entretien avec Miguel Baiget Llompart, Ministère espagnol de l'Équipement (*Fomento*), novembre 2018, Madrid.

³ Néanmoins, cet article 33 de la CE pose une limite à la propriété privée en faisant référence à sa « fonction sociale » : « 1. Le droit à la propriété privée et le droit à l'héritage sont reconnus ; 2. La fonction sociale de ces droits définit leur contenu, conformément à la loi ; 3. Nul ne peut être privé de ses biens et de ses droits, sauf pour des raisons justifiées d'utilité publique ou d'intérêt social, moyennant l'indemnisation correspondante et conformément aux dispositions de la loi. » (Article 33, CE). Ainsi, selon les entités pour le droit au logement, cela laisse une possibilité d'action pouvant favoriser l'intérêt social de la propriété face à la spéculation que peut représenter le fait de laisser un logement vacant, d'autant plus durant une crise du logement.

⁴ Mais la criminalisation du squat n'est pas nouvelle en Espagne. Cette pratique a subi plusieurs vagues de diffamation par les acteurs politiques, notamment législativement dès 1996 avec la modification du Code pénal, ce qui a paradoxalement marqué l'expansion du mouvement *okupa* espagnol (García, Cortina-Oriol et Aguilera, 2019, p. 15).

⁵ Parti politique catalan libéral, de centre-droite et indépendantiste (depuis 2015). Le PDeCAT est le successeur du parti *Convergence démocratique de Catalogne* (*Convergència Democràtica de Catalunya*, CDC) de centre-droite catalaniste.

⁶ Par une modification du code de procédure civile, cette loi permet de contourner la voie pénale, de recourir à la voie civile en cas de squat et d'accélérer les expulsions (désormais possibles en moins de vingt jours). Source: *Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas*."

⁷ Opposition du PSOE, *Unidos Podemos* et *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC, gauche catalane indépendantiste).

⁸ Nous reviendrons sur cette expression par la suite (Encadré 25).

⁹ L'objectif de ces partis de droite est d'attiser la peur des petits propriétaires de retrouver leur logement habituel squatté en rentrant de vacances. Mais il s'agit d'un argument mensonger : le Code pénal espagnol considérant un squat de logement habituel comme une violation de domicile, l'expulsion est immédiate et ne passe pas par une procédure judiciaire. Voir le Code pénal espagnol : *Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*.

¹⁰ Site du *syndicat de locataires de Barcelone*, 03/07/2018, "*Sobre la reforma de la Llei d'Enjudiciament Civil impulsada pel PDeCat*".

résiduels¹, cette loi permet aux particuliers, administrations publiques et entités sans but lucratif (intégrant certaines fondations de banques) d'expulser facilement les occupants de leurs logements sans avoir à proposer de solution de relogement². Contrairement à ce que voudraient faire croire les partis de droite promoteurs de cette loi, elle ne concerne donc pas uniquement les « petits propriétaires » possédant deux ou trois logements. Selon la maire de Barcelone, cette loi génère une nouvelle vague d'expulsions et redirige les conséquences vers les acteurs publics, déjà surchargés, ce qui aggrave encore les disparités de situations selon les régions et les villes³.

- **Criminaliser le squat, soutenir le secteur financier et défendre la propriété privée**

Mais la criminalisation du squat ne s'arrête pas aux portes du Congrès des députés espagnol. Le discours médiatique criminalisant le squat, alimenté par les partis de droite et d'extrême droite libérale et conservatrice *Ciudadanos* et *Vox*, a fortement infusé dans la population espagnole. Il a mené au développement de nombreuses entreprises spécialisées dans les services « anti-squat », allant de l'installation généralisée d'alarmes et de portes sécurisées jusqu'aux expulsions violentes et extrajudiciaires de squats. La criminalisation de la pauvreté est devenue un véritable business dont certains « services » sont à la limite de la légalité comme le montre l'Encadré 24.

Encadré 24 - Entreprises de « désoccupation » de logement, vente de portes « anti-squat » et alarmes anti-intrusion : le business de la criminalisation de la pauvreté au service de la propriété

La loi 5/2018 pour flexibiliser et accélérer les expulsions ainsi que le discours de criminalisation des occupations a engendré une forte augmentation de la vente de services *anti-okupas*. Selon l'Observatoire basque du logement, en 2018 l'installation de systèmes anti-squat a augmenté de plus de 50 % à la fois chez les grands propriétaires et les particuliers⁴. Avec plus de 15 000 immeubles totalement sécurisés par ses services, l'entreprise multinationale d'installation de systèmes anti-squat VPS (*Vacant Property Security*) s'en félicite. Il s'agit d'un marché très lucratif, la plupart des services étant vendus au mois : « La porte et les fenêtres en acier et sans serrure coûtent environ 120 euros par mois et réduisent la probabilité d'occupation en dessous de 1 % » explique le directeur général de VPS à *El País*⁵. En 2014, VPS est racheté par *PAI Partners* (anciennement Paribas Affaires Industrielles), un fonds d'investissement français gérant un portefeuille de participations pour un montant total en capital investi de plus de 14 milliards d'euros et qui est aussi actionnaire majoritaire de plusieurs groupes immobiliers (comme l'entreprise française *Kaufman & Broad*).

Mais le business de la lutte contre le squat va plus loin, avec la constitution de nombreuses entreprises spécialisées dans les « expulsions express ». Pour parfois moins de 1 000 €, ces entreprises composées d'anciens gardiens de prison, boxeurs, paramilitaires, légionnaires, militants d'extrême droite reconvertis dans l'expulsion violente, proposent des expulsions extrajudiciaires de squats en moins de 72 h avec des méthodes ultraviolentes qui ont fait parler d'elles⁶. S'auto-qualifiant de « commandos », certaines de ces entreprises ont été attaquées en justice à de multiples reprises (entre autres par l'Observatoire DESC) pour violations de domicile, coactions, menaces et violences⁷. Néanmoins, ces entreprises sont rarement considérées comme illégales par les pouvoirs publics : « *Je ne vais pas dire qu'ils sont illégaux, mais ils sont "paralégaux". Ils sont à la limite* », explique un porte-parole

¹ Selon l'*Institut Cerdá*, sur les environ 87 500 familles vivant en squat en 2017 (0,34 % du parc de logement espagnol), seuls 10 à 25 % des squats sont potentiellement qualifiables de « conflictuels », entre 0,034 % et 0,085 % du parc (*Instituto Cerdá*, 2017), un chiffre validé par une étude de 2018 de l'*Observatoire DESC* (*Observatori DESC et al.*, 2018).

² La notion de *personne physique* inclut les personnes possédant un grand nombre de logements et pouvant donc profiter de cette loi dans un but hautement lucratif. Ensuite, le terme « entités sans but lucratif » intègre les fondations de plusieurs banques telles que *La Caixa* ou le *Banco Sabadell* qui peuvent donc aussi bénéficier de la loi. Nous reviendrons sur le flou de la catégorie regroupant les « entités sans but lucratif » dans le chapitre 5.

³ *El País*, 24/04/2018, « *El Congreso aprueba el desalojo exprés de viviendas de particulares okupadas* ».

⁴ Site internet de l'Observatoire basque du logement, 18/02/2019, « *Novedades en la okupación de pisos vacíos* ».

⁵ *El País*, 02/02/2019, « *Así funciona el sistema legal exprés para echar a los okupas profesionales en 30 días* ».

⁶ *El País*, 23/03/2018, « *Desalojos inmobiliarios al filo de la ley* ».

⁷ *El País*, 15/09/2016, « *Querrela contra la empresa que se dedica a desalojar viviendas okupadas* ».

d'un syndicat de police à *El País*¹. Ainsi, il n'est pas rare de voir les agents de police accompagner ces entreprises « à la limite du légal » lors d'expulsions². Pourtant, aux yeux de la loi, l'action de ces entreprises témoigne clairement de délits de violation de domicile, de coaction, d'inviolabilité du domicile et cela même s'il s'agit d'un logement squatté³. Mais malgré les tentatives de certaines administrations et associations pour interdire ces entreprises, en 2019, elles agissaient toujours dans plusieurs villes d'Espagne en toute impunité. Ainsi, soutenue par les partis de droite et d'extrême droite et propagée par de nombreux médias, la criminalisation de la pauvreté représente toujours un grand business en Espagne.

3.1.2. Les administrations régionales et locales face aux squats : médiation et expulsion

Les responsables régionaux que nous avons rencontrés sont majoritairement hostiles aux squats même s'ils reconnaissent que cette typologie regroupe des situations variées (Encadré 25).

Encadré 25 : Une typologie des occupations totalement artificielle

De manière générale, les acteurs publics que nous avons rencontrés séparent les cas d'occupation en deux premiers types. D'un part, les occupations d'habitants ne pouvant plus honorer leur paiement de loyers ou de remboursement de mensualités de prêts hypothécaires, autrement dit des « occupations par nécessité » ou encore « occupations précaires ». D'autre part, les « occupations mafieuses », qui renvoient à des pratiques diverses, passant de groupes ouvrant des logements vacants à des personnes vulnérables en échange d'une importante somme d'argent, à des logements squattés par des narcotrafiquants (on parle alors souvent de *narco-pisos*). Certains acteurs publics y ajoutent les occupations « militantes », correspondant plus ou moins au mouvement *okupa*⁴. Bien qu'utilisée en substance par tous les responsables des administrations publiques nous avons rencontrés (régionaux et municipaux), cette typologie est totalement artificielle. D'abord, les deux catégories d'occupations « précaires » et « militantes » ne sont pas toujours distinctes. Elles se recoupent en effet souvent, beaucoup de squatteurs du mouvement *okupa* étant aussi en situation de précarité résidentielle (Aguilera, 2017). Ensuite, plusieurs acteurs publics surestiment grandement le nombre d'occupations « mafieuses » et sous-estiment le nombre d'occupants précaires afin d'instrumentaliser les occupations dans le but de justifier leur expulsion. En effet, bien que ce type de pratiques délictueuses jouant sur la précarité pour augmenter leurs gains existe (bien que très difficiles à quantifier), elles n'ont rien à voir avec les squats soutenus par les collectifs pour le logement. De plus, dans ces cas les occupants réels des logements sont le plus souvent des personnes en grande précarité⁵. Enfin, à travers l'expression « *mafia-okupa* », créée dans le cadre de la campagne de criminalisation des occupations et l'utilisation du terme *okupa* avec un k, faisant référence au mouvement *okupa* (squatteurs revendicatifs souvent anticapitalistes), certains acteurs (surtout conservateurs, de droite et d'extrême droite) confortent l'idée selon laquelle il y a aurait un rapprochement entre ces « mafias » et le mouvement *okupa* en lui-même. Bien que ce ne soit pas fondé, cela témoigne d'une tentative de discréditation des collectifs pour le logement pratiquant le squat.

Lorsque les occupations ne touchent pas aux logements publics qu'ils gèrent, les conseillers régionaux du logement que nous avons rencontrés ne semblent pas se soucier de ce phénomène. Pour eux, c'est à la police et aux juges de gérer cela, ce qui témoigne de la *judiciarisation* croissante du thème du squat et plus largement du logement en Espagne (Bouillon, 2009, p. 145). Dans la

¹ El País, 23/03/2018, « *Desalojos inmobiliarios al filo de la ley* ».

² Voir notamment l'article de La Vanguardia (06/02/2019), ainsi que la vidéo diffusée par TV3 (28/01/2019).

³ El País, 23/03/2018, « *Desalojos inmobiliarios al filo de la ley* ».

⁴ Cela recouvre les typologies faites dans la littérature en France, comme celles de Florence Bouillon (2009).

⁵ Le mode d'attribution des logements occupés illégalement, c'est-à-dire le fait que ces occupants aient dû recourir à des « services délictueux » pour se loger, n'en supprime pas pour autant leur caractère précaire. Or, en cas d'expulsion, ce sont toujours les occupants qui pâtissent de la situation, rarement les « mafias » à l'origine de l'ouverture du logement. La lutte contre les réseaux délinquants d'occupations ou contre les « marchands de sommeil », jouant sur la précarité pour augmenter leurs gains, ne se livre pas en expulsant les occupants précaires qu'ils ont logés.

région madrilène, ce thème polarise les débats et cristallise les tentatives de récupération et de manipulation politicienne. La Directrice de l'Agence du logement social (AVS) de la CAM – membre du PP, un parti très actif dans la criminalisation du squat – en témoigne ainsi :

« L'occupation illégale s'est accentuée après la crise de 2008, car les situations très vulnérables ont augmenté... c'est un gros problème, qui a été approprié politiquement par un secteur politique déterminé qui a essayé de donner un caractère légal à ces occupations alors que ce n'est pas du tout légal!... nous luttons contre ça mais nous ne pouvons pas lutter seuls, il y a un thème policier, judiciaire, et administratif. » Isabel Pinilla (entretien), janvier 2019.

En aucun cas, la Directrice de l'AVS de la CAM ne fait référence ici à une solution politique ou sociale comme possible sortie de ces situations d'occupation. Cela témoigne bien du positionnement de cette institution sur ce thème crucial : pour les squats de logements privés, la solution est policière. Il en va de même pour les autres responsables politiques ou des entreprises publiques régionales de logement social que nous avons rencontrés. C'est du côté des villes que l'on trouve le plus d'actions réalisées dans le domaine de la gestion des squats de logement.

Le plus souvent, les mesures sont les mêmes que pour les cas de risques d'expulsion conventionnelle, car c'est majoritairement lorsque l'expulsion approche que les cas d'occupations sont mis en lumière. Les services municipaux jouent alors le rôle de médiateurs entre les occupants et les propriétaires des logements. Concernant les profils des occupations, il peut alors s'agir de personnes ou de familles ayant préalablement perdu leur logement (dans le cadre d'une première expulsion) et n'ayant trouvé comme seule solution que le squat d'un logement, qui parfois peut être le même que le logement qu'elles occupaient avant d'être expulsées. Ce peut être aussi des occupations collectives entre personnes précaires, parfois soutenues par des collectifs pour logement (PAH, syndicat de locataires, collectif de quartier, etc.). En cas de squats conflictuels (lorsqu'il y a des tensions entre occupants et voisins), peu de mairies osent mettre en place une médiation, la plupart choisissant la voie judiciaire, policière et finalement l'expulsion.

Certaines mairies tentent tout de même de soutenir les occupants précaires, comme à Barcelone et Cordoue, où l'attitude des mairies à l'égard des squats est similaire malgré quelques spécificités. Ces deux mairies reconnaissent la légitimité de certaines occupations (non délictueuses), intègrent ces modalités d'occupation de logement dans leurs politiques sociales², mais privilégient le plus souvent la réinsertion dans le circuit conventionnel de l'accès au logement social, c'est-à-dire un relogement, plutôt que les régularisations sur place des occupants³. Mais malgré l'action de certaines mairies allant à l'encontre de la criminalisation du squat, beaucoup d'occupations précaires dans ces mêmes villes se terminent par une expulsion ou, au mieux, par un déplacement (relogement) des habitants. En effet, avec la suspension par l'État espagnol des lois régionales obligeant les grands propriétaires à régulariser les situations d'habitants en risque d'expulsion, les mairies manquent de ressources pour proposer des solutions. Beaucoup restent donc inactives face aux cas d'expulsion de squat. Mais cette attitude impassible des administrations change lorsque les squats concernent des logements publics.

¹ Concrètement, elle fait ici référence aux partis de « gauche radicale » comme *Podemos*.

² Toutes deux soutiennent paradoxalement l'expression « mafia-okupa » contre laquelle la solution judiciaire et policière est privilégiée, bien qu'elles les distinguent des occupations impulsées ou soutenues par les collectifs militants.

³ Inversement, la mairie de Sabadell, en plus de soutenir les occupants précaires « par nécessité », privilégie lorsque c'est possible leur maintien sur place à travers leur régulation. Nous y reviendrons dans le chapitre 7.

3.2. Lorsque l'Administration expulse : les acteurs publics face à leurs contradictions

Malgré un discours parfois très social, les administrations régionales et locales se retrouvent régulièrement dans des situations complexes lorsqu'il s'agit de gérer des situations d'impayés ou d'occupations dans leur propre parc public, ce qui les pousse souvent à expulser les habitants.

3.2.1. Les expulsions de logement public : entre limite de gestion et déchargement des entités privées sur les administrations publiques

« Nous n'expulsons personne de nos logements publics pour impayés de loyers ». Cette affirmation nous a été répétée par presque tous les responsables du logement que nous avons rencontrés, autant régionaux que municipaux¹. Mais, bien entendu, la réalité est tout autre, comme l'attestent les nombreux articles de journaux et communiqués de collectifs luttant contre les expulsions².

Certaines mairies se sont officiellement déclarées « sans expulsions », comme Madrid ou Barcelone, mais cette affirmation est restée lettre morte. Malgré le discours généralement entendu lors de tous nos entretiens avec les responsables municipaux, les entreprises municipales de logement expulsent toujours des locataires. Une première explication provient des divergences de positionnement entre les responsables politiques de ces mairies et les dirigeants des entreprises de logement municipales, dont certaines restent autonomes du conseil municipal et peuvent parfois réaliser des actions de leur propre chef. En effet, lors de nos entretiens nous avons noté plusieurs cas de conflits entre les « fonctionnaires des entreprises municipales » et les responsables politiques.

De plus, dans le cadre d'accords de cessions de logements vacants (provenant souvent de cas d'exécutions hypothécaires) signés avec les administrations publiques³, de nombreuses banques se délestent de logements supposés vacants mais en réalité squattés ou habités par des locataires en difficulté. En s'en séparant, elles transfèrent la gestion de ces logements aux administrations publiques, faisant augmenter le nombre de logements squattés (ou en passe de l'être) du parc public et laissant aux acteurs publics le devoir d'en régulariser ou d'en déplacer les habitants.

3.2.2. L'expulsion des habitants du parc public : de locataires précaires à squatteurs

Les acteurs publics expulsent des locataires précaires de leur parc public, surtout lorsqu'ils accumulent les impayés de loyers, ce qui les place dans une situation irrégulière parfois qualifiée de squat par les administrations. Pour justifier ces expulsions, souvent contraires à leur programme politique – notamment pour les autoproclamées « ville sans expulsions » – les acteurs publics mobilisent différents motifs.

- **L'utilisation du registre moral pour expulser les squatteurs précaires**

Quel que soit leur positionnement politique, la plupart des responsables publics que nous avons rencontrés mobilisent le registre de la « moralité » et de « l'éthique publique » pour justifier les

¹ Plus précisément, c'est ce que nous ont affirmé les responsables de logement (ou d'entreprises publiques de logement) de Catalogne, Andalousie, Euskadi et Madrid ainsi que les conseillers municipaux de Barcelone, Sabadell, Bilbao, Madrid, Séville et Cordoue. Francisco López Barquero, conseiller délégué à l'EMVS de la Ville de Madrid, est le seul à avoir affirmé que ce n'était pas le cas à Madrid et que cette affirmation largement répétée par les administrations n'était qu'un « mensonge de politicien ». Son honnêteté lors de notre entretien fut particulièrement rafraîchissante.

² Par exemple à Barcelone : Associació 500x20, 28/03/2019, « El Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona s'escuda amb una llei del PP-C's-PDEcat per desnonar a una mare embarassada ». Et un exemple à Madrid : La Información, 14/01/2020, « La CAM insta al desabucio de más de 90 propietarios de viviendas protegidas ». Il y en a bien sûr beaucoup d'autres, des cas d'expulsions de logement public municipaux sont relevés dans la plupart des villes.

³ Par exemple dans le cas du Fondo Social de Vivienda créé par l'État espagnol en 2012 ou encore du Registre d'habitatges buits i habitatges ocupats sense títol habilitant de la Generalitat de Catalogne créé en mars 2015 et dépendant de l'AHC.

expulsions de leur parc. Pour beaucoup d'acteurs publics, l'acte de squatter un logement public est déjà un acte délictueux en lui-même et pose un problème de justice et d'égalité : « *il ne faut pas oublier que les personnes qui occupent de manière illégale frustrent des personnes qui attendent de pouvoir accéder à un logement social et sont inscrites légalement sur la liste d'attente* » affirme le Secrétaire général de l'Agence du logement de la CAM (PP)¹. Mais certaines administrations intègrent aussi les locataires du parc public en défaut de paiement dans la catégorie « squatteurs », justifiant ainsi une expulsion².

Le conseiller responsable de l'EMVS de la ville de Madrid, pourtant autoproclamée « *ville sans expulsions* », utilise aussi l'argument de la liste d'attente des demandeurs de logement social de Madrid pour justifier les expulsions pratiquées par l'EMVS (majoritairement pour cause de squat)³. Ce choix d'expulser des habitants squattant par manque d'alternatives des logements de l'EMVS engendre en 2018 de fortes mobilisations et d'importantes tensions au sein même du parti de Manuela Carmena, attestant bien des tensions traversant les équipes municipales sur ce thème⁴.

Les critères d'attribution du logement social reviennent régulièrement pour justifier ces expulsions ou en cas de refus de relogement dans le parc public : il y a toujours quelqu'un de plus précaire dans la liste d'attente de logement. Mais l'utilisation de ce registre moral et éthique faisant référence au respect de la liste d'attente du logement social permet aussi aux administrations publiques de masquer un point crucial : l'extrême faiblesse du parc public compte tenu de la demande. De plus, malgré ce manque de logements sociaux pour loger les habitants vulnérables, la plupart des mairies de notre étude entendent aussi permettre l'accès au logement social aux classes moyennes, pour honorer les objectifs de mixité sociale et satisfaire les critères « d'efficacité » des politiques publiques⁵. Ainsi, au vu du faible parc public, de nombreux habitants se voient interdire l'accès de ce parc, car n'étant pas assez précaires selon les critères des mairies pour accéder au logement d'urgence tout en n'étant pas assez fortunés pour accéder à un logement réservé pour les classes moyennes. C'est ainsi que l'on observe, pour justifier les expulsions, un glissement du *registre du moral* (« ce n'est pas juste qu'untel passe en premier ») vers le registre de la « bonne » gestion du parc public (« pour une bonne efficacité, il faut privilégier d'autres profils moins en difficulté »). Les différentes conceptions des registres de moralité, de justice et d'égalité ainsi que celles des pratiques bureaucratiques sont donc centrales pour comprendre comment les acteurs publics privilégient certains profils plutôt que d'autres lors des processus de régularisation, de relogement ou d'attribution de logements. Nous y reviendrons dans les chapitres traitant des relogements (chapitre 4) et de l'attribution du logement social (chapitre 5).

¹ Entretien avec Isabel Pinilla (Directrice de l'Agence du logement social de la CAM), et Francisco Javier Carmena (Secrétaire Général de l'Agence du logement de la CAM), 17/01/2019, Madrid.

² Ou encore les habitants accédant à la propriété par le bien d'un logement VPO ne parvenant pas à honorer correctement le remboursement de leur prêt. (Source : La Información, 14/01/2020, « *La CAM insta al desahucio...* »).

³ « *Pour chaque personne ou famille que nous avons expulsée de l'EMVS nous en avons au moins 1 000 qui étaient en plus grande difficulté que celles qui squattaient, parce qu'elles avaient plus d'enfants ou autres* ». Francisco López Barquero, EMVS, déc. 2018.

⁴ Plusieurs conseillers municipaux de l'aile gauche d'*Ahora Madrid* exigent l'arrêt des expulsions de l'EMVS à travers un communiqué signé par plusieurs centaines de personnes, regroupant des députés régionaux de Podemos, des personnalités espagnoles et des activistes (Source : Site *Stop desahucios EMVS*, « *Parar los desahucios, también los de vivienda pública* »). Ces conseillers municipaux n'ont pas apporté leur soutien à Manuela Carmena lors des élections municipales de 2019 et ont décidé de créer une seconde liste municipaliste plus radicale. La rupture semble donc consommée.

⁵ Selon Javier Burón, Directeur du service de logement de Barcelone : « *Nous avons deux principes centraux. L'équité : c'est-à-dire dépenser l'argent pour ceux qui en ont le plus besoin. Le second c'est l'efficacité : utiliser l'argent des contribuables de telle manière que la ville, si nous la concevons comme un corps biologique, soit un corps plus sain* » (entretien avec Javier Burón Cuadrado, octobre 2016). C'est ce critère d'efficacité qui justifie selon lui les objectifs de mixités sociales et peut justifier des expulsions.

- **L'utilisation des registres technique, juridique et sécuritaire pour expulser**

Un autre registre largement utilisé par les administrations publiques pour justifier les expulsions de logements ou d'immeubles publics est le registre « technique » ou sécuritaire. Les justifications touchant au *registre technique* ou *juridique* (lorsque ces arguments font référence à des réglementations spécifiques abordant les conditions d'habitabilité des logements) permettent aux institutions publiques de réaliser des expulsions en se cachant derrière des choix a priori *non-politiques*¹. Selon le politiste Thomas Aguilera, « ce dédouanement sur les normes juridiques, en apparence non politisées, et relevant de surcroît d'une attention portée au bien-être des habitants (« c'est pour votre bien »), pourrait être analysé comme une stratégie de blame avoidance (« je n'y peux rien ») » (Aguilera, 2017, p. 422).

Sur ce point, le cas de Barcelone est édifiant. Malgré la volonté affichée par le gouvernement municipal d'Ada Colau vis-à-vis du droit au logement, l'équipe municipale contribue à plusieurs expulsions d'immeubles municipaux occupés par des habitants précaires sans proposer de solution de relogement. Souvent, ces expulsions témoignent d'un conflit d'ordre politique que la mairie tente d'occulter derrière des arguments empruntés aux registres du « technique » et de la sécurité des habitants (« c'est pour votre bien »), par exemple en argumentant autour de la mauvaise conservation de l'immeuble expulsé². Cette voie utilisant les normes techniques ou juridiques pour expulser un squat est par ailleurs conseillée dans la documentation de la Députation de Barcelone qui rappelle les ressources juridiques mobilisables par les administrations pour expulser des logements squattés (Observatori Local d'Habitatge, 2017). Néanmoins, selon les militants pour le logement il ne s'agit là que d'un prétexte. En effet, la loi du droit au logement de 2007 impose au propriétaire (ici la mairie de Barcelone) de remédier à la mauvaise conservation d'un immeuble au cas où il serait habité. Un non-respect de cette loi peut mener à des sanctions de 90 000 € pour un propriétaire privé. Mais en 2017, alors que la mairie d'Ada Colau utilise cette loi pour sanctionner des propriétaires ayant délaissé leurs logements, elle réalise aussi des expulsions de plusieurs immeubles publics squattés en utilisant l'argument des normes techniques sans proposer de solutions de relogement correct aux habitants et parfois malgré leur fort ancrage dans le quartier³.

Toujours à Barcelone, la mairie d'Ada Colau utilise aussi le *registre sécuritaire* pour justifier des expulsions de logements municipaux squattés, menées de manière policière et sans régularisation ni relogement. C'est notamment le cas de plusieurs expulsions express (sans ordre de juge), réalisées par la mairie dans le quartier du Raval en 2018, qu'elle justifie par une volonté d'empêcher la constitution de « *narco-pisos* » (squats tenus par des trafiquants de drogues), alors en vogue dans le quartier. Afin de justifier l'expulsion, la mairie utilise alors l'argument sécuritaire (entendant « protéger les voisins ») pour expulser des squats – n'ayant selon les militants pour le logement du Raval aucune parenté avec les « *narco-pisos* » – parfois en l'articulant au registre moral (« ces logements sont pour les personnes qui patientent docilement dans le registre de logement social »)⁴.

¹ En France, l'utilisation des arrêtés de péril ou d'insalubrité pour justifier l'expulsion d'un squat est bien connue.

² Sur ce point, le cas des multiples expulsions de la *Residencia estudiant autogérée* (REA) du quartier du Raval est un bon exemple. Face à cette occupation militante d'un immeuble municipal, vacant depuis plusieurs années et situé à 100 mètres du campus universitaire, en plein centre de la ville (district de *Ciutat Vella*), par un collectif d'étudiants, la mairie utilise une raison technique (l'immeuble n'étant soi-disant pas habitable et dangereux) pour expulser l'immeuble. Nous reviendrons sur le cas de la REA dans le chapitre 7. Source : La Vanguardia, 01/12/2017. « *Colau ordena el desalojo...* ».

³ Nous verrons dans le chapitre suivant (4) que le critère de l'ancrage des habitants dans le quartier est mobilisé par la mairie pour justifier une régularisation ou un relogement. Pour le cas de la REA, cela n'a pas suffi.

⁴ On peut relever l'exemple de l'expulsion le 16 février 2018 d'un immeuble municipal squatté par une trentaine de personnes. Selon la mairie, ces logements sociaux étaient prêts à être loués et n'étaient pas vacants depuis bien longtemps. Dans le contexte du moment où la polémique des « *narco-pisos* » bat son plein dans le quartier du Raval, les habitants expulsés du bâtiment ont dû se défendre de ne pas être des trafiquants, mais seulement des habitants en

Ainsi, face au manque de logements publics, les mairies doivent composer au jour le jour en fonction des demandes et des occupations, en sachant qu'il ne leur est pas possible d'attribuer un logement à toutes les personnes en situation de précarité. De forts paradoxes et incohérences semblent inhérents à la gestion de crise, notamment à Barcelone. Même au pouvoir, les équipes municipales butent contre de nombreux obstacles. Mais les réactions des administrations publiques face aux occupations illégales de logements publics peuvent être encore plus perverses et les habitants précaires peuvent être poursuivis durant de nombreuses années.

3.2.3. Occuper un logement public par nécessité : « le début de l'enfer »

La plupart des administrations publiques interdisent l'accès au logement social aux personnes ayant préalablement occupé un logement public. Jusqu'en 2019, c'est le cas à Madrid, autant au niveau régional que municipal. Le règlement de l'Agence du logement social (AVS) de la CAM interdit aux anciens squatteurs de logements (privés comme publics) de s'inscrire sur la liste de demande de logement social de l'AVS durant les 15 ans suivant la date d'expulsion du squat, sauf si les occupants abandonnent rapidement et de manière volontaire le logement occupé avant l'expulsion¹. Au niveau municipal, suite à une demande du parti de droite *Ciudadanos*, la mairie de Madrid approuve un nouveau règlement d'attribution de logements de l'EMVS en 2016² interdisant l'accès aux logements de l'EMVS pour les personnes ayant occupé un logement de l'EMVS ou de l'AVS³. Ce choix, contraire aux promesses de campagne d'*Ahora Madrid* et très fortement critiqué par l'aile gauche du parti, témoigne des difficultés de gestion des mairies en cas de gouvernement en minorité (comme dans la plupart des villes étudiées)⁴.

Il en va de même à Barcelone où les statuts de l'*Institut municipal de l'habitat de Barcelone* (IMHAB) interdisent aussi l'accès au logement social du parc barcelonais aux habitants ayant occupé un logement public, même par nécessité vitale. Ce choix est critiqué par les collectifs militants, car il engendre de grandes difficultés pour les habitants comme l'explique l'Encadré 26.

Encadré 26 - Le cas Mesaud : expulsés de Barcelone après avoir occupé un logement public

Le cas de Yamila Mesaud et sa famille démontre la difficulté engendrée par l'IMHAB à Barcelone. En janvier 2017, Yamila et son conjoint sont poussés à squatter un logement de l'IMHAB dans le quartier du Raval, car ils vivaient dans un logement insalubre qui mettait en danger la santé de son fils de 14 ans. Le logement qu'elle occupe était selon elle vacant depuis plus d'un an, depuis la mort de son ancien locataire. Grâce au soutien de plusieurs collectifs de quartier – notamment de la PAH et du collectif *Acció Raval* – deux tentatives d'expulsion lancées par l'IMHAB sont suspendues. L'IMHAB affirme qu'elle n'a pas le droit d'accéder au logement social municipal à la suite de cette occupation illégale. Selon l'IMHAB, une exception est toujours possible, mais il faut pour cela qu'elle soit exigée de la part des services sociaux de la mairie de Barcelone, ce qui ne se produit pas. « *Je ne suis pas heureuse d'avoir dû occuper le logement, l'unique chose que je demande c'est de pouvoir payer un loyer* » affirme Yamila, qui ajoute pouvoir payer jusqu'à 400 € par mois de loyer. Mais l'IMHAB reste sourd à ses propositions. Elle reçoit de l'IMHAB et des services sociaux de la mairie une importante quantité de documents à signer et à faire signer à ses voisins pour attester de leurs bonnes relations, mais rien n'y

grande précarité ne pouvant pas patienter plusieurs années sans toit, un délai habituel pour l'attribution d'un logement social à Barcelone. Après l'expulsion express réalisée par la police municipale, la majorité des occupants en situation de précarité ne sont ni régularisés ni relogés. Sources : El País, 15/02/2018 ; La Izquierda Diario, 16/02/2018.

¹ ElDiario.es, 10/04/2016. « *La Agencia de Vivienda Social de Madrid vetará a quienes hayan ocupado una casa ilegalmente* ».

² Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid (BOAM), n°7759, 06/10/2016. Mairie de Madrid, « *Modificación del Reglamento...* ».

³ La Vanguardia, 28/09/2016. « *El Ayuntamiento saca del reglamento de la EMVS la regularización de okupas* ».

⁴ Ce règlement est modifié en 2019 et raccourcit l'interdiction d'accès au logement social des anciens squatteurs, qui peuvent alors s'inscrire sur le registre de l'EMVS après une durée de 2 ans à compter de l'expulsion (sauf si l'occupant accepte de libérer le logement (en bon état) avant l'expulsion). Source : El Mundo, 20/12/2018, « *Los okupas en Madrid...* ».

fait. Yamila contacte la *Síndica de Greuges de Barcelona* (l'équivalent du Défenseur des droits à Barcelone) qui lui explique que tout dépend des services sociaux de la mairie qui doivent analyser son cas, sa situation socioéconomique ainsi que son ancrage dans le quartier qui attestent des relations avec ces voisins et de l'existence d'une « vie de quartier ». Toujours selon le Défenseur des droits, après cela, tout dépendra de l'intervention du *Conseil d'urgence sociale (Mesa d'Emergències socials)*. Malgré la réticence de la PAH de Barcelone vis-à-vis des squats de logement public, Yamila est largement soutenue par la plupart des collectifs du quartier et de lutte contre les expulsions. Mais malgré ce large soutien, Yamila et sa famille sont expulsés en septembre 2019. Ils passent trois nuits dans une pension pour personnes expulsées payée par la mairie et devant l'impossibilité de trouver un logement accessible à Barcelone et l'absence de solution proposée par la mairie, ils finissent par quitter la capitale catalane pour rejoindre le logement d'un ami à Gérone.

Selon Rafa Díaz, porte-parole du *Syndicat de logement du Raval*, ce qui est arrivé à Yamila, qui était très active dans le syndicat, est « *un parfait exemple de la réalité qui se vit dans le quartier* ». Selon lui, avec l'augmentation généralisée des prix des loyers dans le centre de Barcelone, lié à l'essor du tourisme, et l'inaction des administrations, Yamila est une victime de la gentrification en cours dans le Raval¹.

Ainsi, en 2019, dans la plupart des villes que nous avons étudiées, l'occupation (même pour cause de grande vulnérabilité) ou les difficultés de paiement de loyers d'un logement public peuvent mener à l'expulsion d'une famille sans solution de relogement correcte ainsi qu'à une interdiction d'accès au logement social. Il existe tout de même des différences en fonction des villes et des régions, par exemple en termes de durée après laquelle l'accès au logement social est possible pour les anciens squatteurs² ou encore concernant les méthodes mises en place par les acteurs publics en cas de squat de personnes considérées en grande précarité. En dernière analyse, le thème des régularisations, relogements et expulsions de logements publics rejoint celui des critères d'attribution du logement social élaborés par les administrations et qui peuvent rapidement évoluer en suivant les changements politiques. Nous y reviendrons dans les chapitres suivants (4 et 5).

Conclusion

La crise économique de 2008 a engendré une importante reconfiguration des acteurs du logement – tout particulièrement régionaux et municipaux – ainsi qu'une restructuration des services publics dans le but de gérer la crise des expulsions. La diversité des mesures impulsées s'explique par leurs configurations scalaires (en fonction des niveaux administratifs) et spatiales (en fonction de leur localisation)³. L'échelle régionale, dans toute son épaisseur territoriale, est cruciale dans la compréhension de ces mesures.

Sur le thème des expulsions, les acteurs publics que nous avons rencontrés agissent en fonction de différents enjeux, qui peuvent parfois se recouper : des **enjeux sociaux** (défendre le droit au logement et lutter contre l'exclusion sociale que représentent les expulsions), des **enjeux territoriaux** (rechercher une cohésion territoriale en maintenant les habitants chez eux) et des **enjeux économiques et financiers** (faire en sorte que le système financier ne soit pas mis à mal par les impossibilités de paiement des ménages). On peut ajouter un objectif transversal pour comprendre les choix des acteurs publics : un **objectif de soutien du droit de la propriété privée**,

¹ NacióDigital, 09/12/2018, "*Ocupar un pis públic a Barcelona...*"; NacióDigital, 26/09/2019, "*D'una pensió per...*".

² Par exemple, 15 ans pour la Communauté de Madrid, 2 ans pour la Municipalité de Madrid dès 2019.

³ Scalaire car une communauté autonome et une mairie ne disposent pas des mêmes outils, compétences juridiques et ressources et que les relations entre ces différentes administrations sont diverses ; et spatiale car ces politiques sont fortement influencées par l'histoire régionale et locale et les relations entre acteurs locaux.

central pour l'État ainsi que pour son modèle immobilier. En fonction des niveaux administratifs, des compétences et positionnements politiques des acteurs, le curseur varie entre ces enjeux.

Les enjeux privilégiés par l'État en début de crise sont clairement des **enjeux économiques et financiers** ainsi qu'un **objectif de soutien au droit de la propriété privée**. Les mesures abordant le thème du surendettement de la population entendent assurer un bon remboursement des crédits aux entités financières et le paiement des loyers aux propriétaires afin d'éviter un plus grand effacement de l'économie espagnole. L'objectif de ces mesures est surtout d'étaler temporellement la charge des endettés (avec le moratoire ICO de 2008) afin d'assurer ces paiements mais aussi pour permettre aux endettés un retour rapide sur le marché (loi de « seconde chance » de 2015). Dans le domaine du secteur immobilier, l'État poursuit l'impulsion du marché de la location, déjà lancée avant la crise de 2008, en favorisant son ouverture aux capitaux internationaux (création des SOCIMIs) et en mettant en place des mesures de flexibilisation (procédures d'expulsions locatives facilitées et nouvelle LAU). L'État agit ainsi à la lumière de ses compétences, en tentant de stabiliser le modèle économique, et laisse la constitution de politiques de logement aux communautés autonomes qui en possèdent la compétence exclusive.

Sur le thème des expulsions résidentielles, les communautés autonomes mettent en place des mesures variées que l'on peut distinguer en deux grandes catégories. Premièrement, des **mesures incitatives et de médiation** entre les parties impliquées dans le domaine des expulsions (créanciers et débiteurs ou propriétaires et locataires). Elles prennent d'abord la forme de services de médiation hypothécaires que l'on peut qualifier de **services de médiation de « première génération »**. Bien que certains voient le jour plus tôt que d'autres (notamment en Catalogne), ces services convergent tous autour de mesures incitatives et non contraignantes pour les acteurs privés. Les administrations publiques cherchent le plus souvent à incarner un point de vue qui se veut « objectif », en arbitrant seulement entre les différentes parties. Deuxièmement, dès 2013, certaines communautés autonomes, le plus souvent poussées par de fortes mobilisations sociales, mettent en place des **lois plus contraignantes** envers les acteurs financiers et les grands propriétaires afin de défendre le droit au logement des personnes les plus vulnérables. Ces lois aux contenus très variables se rejoignent sur certains points, notamment l'obligation légale pour les grands propriétaires de proposer des solutions de relogement aux personnes en risque d'expulsion. Ces lois régionales plus contraignantes attestent de la prise en compte des **enjeux sociaux** (proposer des solutions pour éviter une expulsion sans relogement) et parfois **territoriaux** dans le cas des lois privilégiant la mise en place de locations sociales permettant aux habitants de rester chez eux (comme pour la loi 24/2015 catalane). Mais ces lois sont toutes rapidement suspendues pour inconstitutionnalité par le Tribunal constitutionnel, à la suite des recours déposés par le gouvernement espagnol du PP. Ici, une fois de plus, ce sont les **enjeux économiques et financiers** et l'**objectif de défense du droit de propriété privée** qui s'imposent.

À leur niveau, les mairies tentent de mettre en place une série de mesures pour maintenir les ménages chez eux. Pour cela, surtout après les élections municipales de 2015, plusieurs Villes restructurent leurs services municipaux afin de renforcer les services en lien avec le logement et la lutte contre les expulsions. Des « **services de médiation de seconde génération** », généralement appelés « agences anti-expulsions » voient le jour en complément des services de médiation régionaux. Plusieurs mairies (dont certains élus sont d'anciens activistes pour le droit au logement) institutionnalisent les pratiques propres aux plateformes anti-expulsions dans ces nouveaux services. Elles intègrent parfois ces mêmes plateformes dans le processus de médiation mis en place par ces services ou encore s'articulent avec celles-ci afin de collaborer localement dans la suspension

des expulsions. On passe alors de simples services de médiation et négociation à des services d'accompagnement intégral des populations vulnérables plus ouvertement tournés vers la défense du droit au logement. Les agences anti-expulsions élargissent l'amplitude de ces services en y intégrant de nouveaux critères d'admission (risque d'expulsion pour cause d'impayé de loyer, pour cause d'occupation illégale, etc.).

Ainsi, les administrations publiques ont mis en place une série de services pour « gérer la crise ». Mais ces services se superposent et peuvent parfois même se télescoper, ce qui peut produire des tensions, notamment entre certains services de médiation régionaux et municipaux, chacun se renvoyant la responsabilité d'agir. Mais à la suite des législations étatiques et régionales successives, les administrations supra-municipales se déchargent le plus souvent sur les mairies. Pourtant, ces dernières ne possèdent ni les compétences ni les ressources pour proposer des solutions stables. Elles explorent donc des solutions se limitant souvent au **champ de l'hébergement d'urgence**, loin des changements structurels nécessaires, et se déchargent elles aussi sur les collectifs militants.

Finalement, la mise en place, le fonctionnement mais aussi la relative réussite de ces services publics ne peuvent se comprendre qu'à travers l'analyse des **relations entre les acteurs locaux**. Une bonne relation et articulation entre les mairies et les tribunaux locaux (juges) est primordiale pour proposer une réponse effective dans le domaine de la lutte contre les expulsions. Mais, en fonction du système d'acteurs propre à chaque ville, ces relations peuvent différer fortement. Ainsi, alors qu'à Cordoue les juges semblent sensibilisés au thème des expulsions et fournissent facilement les informations nécessaires à la mairie, à Madrid ou Barcelone la situation est plus complexe avec des juges particulièrement réticents à collaborer avec les administrations publiques¹. De la même manière, pour la mise en place et l'application de mesures incitatives ou contraignantes, la volonté politique ne suffit pas toujours et les systèmes d'acteurs locaux, tout particulièrement l'existence de collectifs militants pour le droit au logement, sont déterminants.

Ainsi, de nouvelles modalités relationnelles se mettent en place entre différents acteurs de la lutte contre les expulsions. La plupart des mesures anti-expulsions mises en place proviennent de ces processus multiscales d'interrelation entre acteurs. Mais ces interrelations et entrelacements d'acteurs ont aussi leurs limites. En effet, en fonction du rapport de force en place localement, les administrations ont facilement tendance à soutenir les intérêts des entités financières, valorisant ainsi les **enjeux économiques et financiers** au détriment des enjeux **sociaux et territoriaux**.

Ces actions des administrations attestent de différentes manières de lutter contre la déterritorialisation accompagnant les expulsions résidentielles, un processus variant dans l'espace et le temps. La prise en compte de la notion de territoire et plus particulièrement de la territorialité liée au logement – c'est-à-dire le sentiment d'appartenance territoriale des habitants et habitantes, notamment envers leur quartier de résidence ou envers leur logement en lui-même – est rarement au centre de l'action publique. Néanmoins, face aux expulsions, beaucoup d'acteurs publics défendent le maintien des ménages chez eux, bien que cela suive le plus souvent une question d'efficacité de gestion, dans un contexte de manque criant en logement social : il est plus simple et moins coûteux de maintenir les populations vulnérables chez elles que de leur trouver une solution de relogement. Les **enjeux sociaux et territoriaux** convergent alors souvent : maintenir les ménages chez eux permet de défendre une cohésion territoriale et de lutter ainsi contre l'exclusion sociale. Mais ils s'articulent ici avec les **enjeux économiques et financiers**, car le maintien des habitants sur place stabilise les paiements des crédits et des loyers aux banques ou aux propriétaires.

¹ Ces conflits avec les juges et entre les juges attestent de l'importance du droit dans ce domaine (cf. chapitre 6).

Ces enjeux rejoignent ici l'objectif de soutien de la propriété privée, très cher au gouvernement espagnol. On observe donc le plus souvent un **alignement des enjeux des administrations publiques** allant dans le sens d'un maintien sur place des populations vulnérables en risque d'expulsion, ce qui est notamment permis par les aides aux loyers déboursées par l'État mais gérées différemment selon les régions. Chaque administration a ses propres limites internes et décide parfois de faire pencher la balance en valorisant un enjeu au détriment d'un autre. Ainsi, il n'est pas rare de voir des acteurs publics porter une plus grande attention à l'enjeu financier en acceptant de céder aux volontés d'une entité financière au détriment des populations vulnérables. Dans ce cas l'administration peut choisir la voie de l'hébergement d'urgence des personnes vulnérables, allant ainsi à l'encontre des **enjeux sociaux, territoriaux et de gestion**, mais privilégiant l'**enjeu économique** de l'entité financière. Cet alignement d'enjeux et d'objectifs reste donc très instable et s'intègre dans un *champ de pouvoir* où les *lignes de force* varient fortement selon le système d'acteurs local (Raffestin, 2019). Néanmoins, même si la prise en compte de la notion de territoire et plus particulièrement de territorialité est bien loin d'être au centre de l'action publique, les acteurs publics agissent tout de même toujours sur le territoire. Le résultat de leurs actions navigue entre **déterritorialisation** (par exemple en expulsant ou en permettant des expulsions), **défense d'une territorialité existante** (en bloquant des expulsions par exemple) et **(co)production du territoire**, autrement dit en impulsant ou confortant des processus de (re)territorialisation parfois déjà à l'œuvre (par exemple en relogant des habitants dans un autre quartier ou en mettant en lien, parfois sans le vouloir, des habitants avec des collectifs de quartier, ce qui peut leur permettre de s'ancrer davantage dans leur lieu de vie). En d'autres termes, une même action publique peut produire différents phénomènes qui articulent des processus de déterritorialisation/reterritorialisation. Par exemple, lors d'une expulsion résidentielle, des familles peuvent perdre leur logement et leur ancrage territorial mais, en revanche, le processus de mobilisation de collectifs militants du quartier luttant contre cette expulsion peut engendrer une forte appropriation territoriale, contribuant à l'élaboration de nouvelles territorialités partagées.

En dernière analyse, il reste le problème du relogement des ménages expulsés. Nous l'avons vu, notamment du fait de la suspension de plusieurs lois régionales par l'État, la lutte contre les expulsions consiste majoritairement en un report de celles-ci à une date ultérieure. Ainsi, en cas d'expulsion ou plus largement de perte de logement, se pose la question du relogement.

Chapitre 4

Reloger les habitants expulsés : entre solutions temporaires et durables

Introduction

À la suite des nombreuses expulsions résidentielles engendrées par la crise de 2008, les services de logement régionaux et municipaux se retrouvent totalement paralysés. Nous avons vu dans le chapitre précédent que face aux processus de déterritorialisation engendrés par les expulsions résidentielles en masse, les administrations publiques mettent en place une série de mesures afin de les bloquer à la source. Mais ces actions arrivent tard et sont insuffisantes pour suspendre la majorité des expulsions. De plus, l'absence de parc de logement social locatif ne permet pas un relogement décent de la population expulsée. Dans ces conditions, lorsqu'il n'est plus possible de maintenir les habitants sur place, comment les administrations abordent-elles le relogement ou l'hébergement des habitants expulsés ? Quelles variétés scalaires et spatiales peut-on relever entre les actions mises en place par les différents niveaux d'administration publique ?

Nous verrons d'abord quels sont les moyens développés par les administrations publiques pour permettre la prise en charge du flux d'habitants expulsés à travers leurs services de relogement. Ensuite, nous verrons comment les acteurs publics tentent d'augmenter rapidement leur parc de logement ou d'hébergement d'urgence, entre mesures incitatives et coercitives. Enfin, nous aborderons les mesures plus durables mises en place exclusivement pour reloger les personnes expulsées : les achats de logements privés ainsi que la réactivation de constructions de logements publics, le plus souvent sous la forme de structures d'hébergement.

1. De l'hébergement au relogement : une (di)gestion diversifiée des expulsés

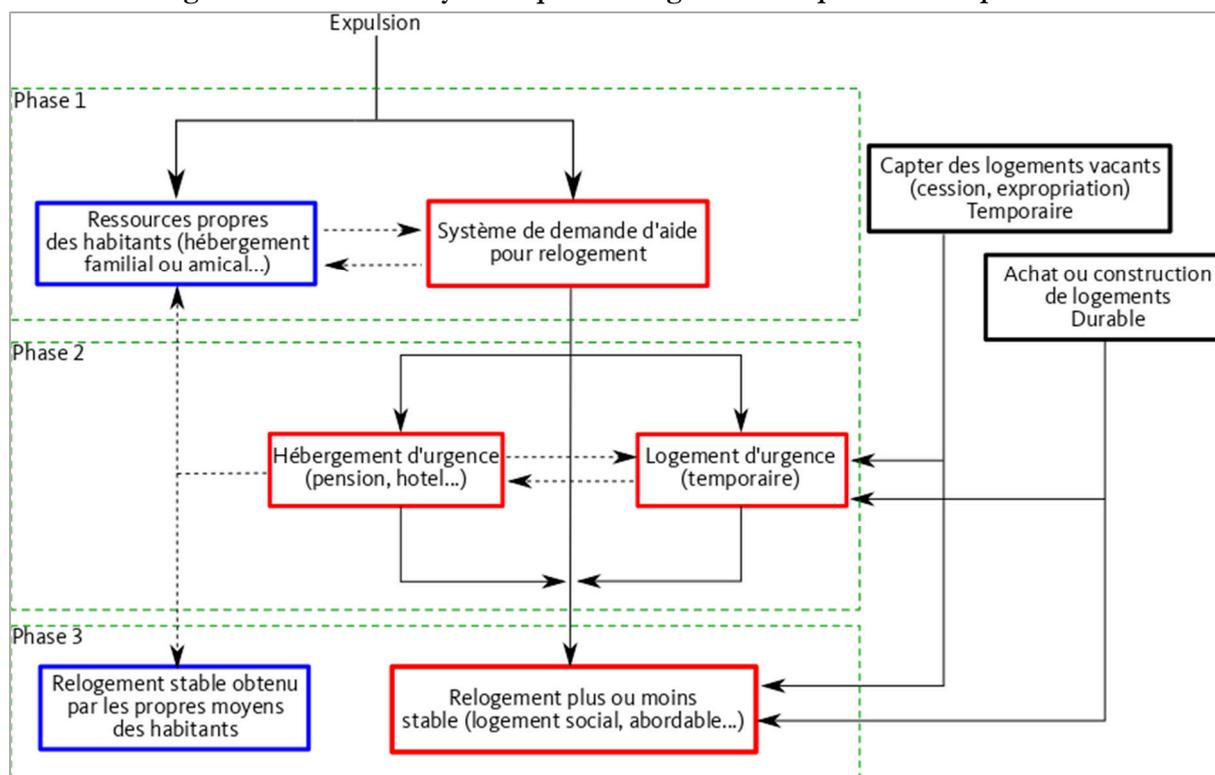
Avant d'obtenir un logement ou un hébergement d'urgence, les personnes en risque d'expulsion doivent suivre un certain nombre de procédures, variables selon les profils des demandeurs et selon les villes ou régions. Alors que le parc de logement abordable est largement déficitaire dans la plupart d'entre elles, après la crise de 2008 les administrations se sont (timidement) emparées du problème et tentent d'augmenter leur parc locatif ainsi que leurs solutions d'hébergement d'urgence en redirigeant leurs ressources publiques dans cette direction. Nous verrons d'abord qu'avec leur parc public déficient, la plupart des administrations publiques mettent surtout l'accent sur l'hébergement d'urgence. Nous verrons ensuite comment les administrations publiques intègrent les cas d'expulsions résidentielles dans leur politique d'attribution de logement et les relations qu'elles entretiennent avec les acteurs privés en matière de relogement. Enfin, nous présenterons le processus de prise en charge des personnes expulsées mis en place en Catalogne, et plus précisément à Barcelone, afin de détailler les limites et les complications de ces procédures d'hébergement ou de relogement.

1.1. Des services publics déficients : la primauté de l'hébergement d'urgence

Tout d'abord, il est important de rappeler qu'en espagnol et en catalan le terme de « *realojamiento* » (ou « *reallotjament* » en catalan) – littéralement « réhébergement » en français – est souvent employé à la fois pour qualifier les processus d'hébergement (en abri temporaire, souvent une chambre en pension ou en hôtel, durant quelques jours) et de relogement (stable). Parfois le terme de « *realojamiento temporal* » (réhébergement temporaire) est utilisé pour distinguer un hébergement d'un réel relogement stable. Dans d'autres cas, un hébergement temporaire est qualifié de « *alojamiento* » (hébergement) et un relogement de « *realojamiento* » (réhébergement). Mais ces définitions ne sont pas stabilisées. L'absence de termes précis pour différencier ces deux pratiques est souvent instrumentalisée par les pouvoirs publics qui peuvent aisément faire passer de simples hébergements en hôtel pour de réels relogements. L'absence de distinction claire entre ces deux termes (hébergement/relogement) atteste aussi du contexte du logement espagnol : la stabilité du logement n'est jamais vraiment vérifiée, un relogement spécifié comme stable (en logement social par exemple) ne signifie pas qu'il sera durable. Cela explique aussi le fait que les hébergements censés être temporaires se maintiennent bien souvent dans le temps faute de solutions plus pérennes.

Toutes les administrations publiques de notre étude mettent en place des processus de relogement similaires en théorie, mais différents dans leur mise en pratique. Néanmoins, nous avons pu constater de fortes similitudes dans le parcours des personnes expulsées ou en risque d'expulsion qui peuvent se schématiser comme sur la Figure 21 ci-dessous. On peut distinguer plusieurs phases dans le cheminement standard que suivent les habitants en risque d'expulsion (ou bien ayant déjà été expulsés). À la suite de la réception d'un avis d'expulsion, ils peuvent demander de l'aide aux administrations publiques pour tenter d'obtenir une solution d'hébergement (pension ou hôtel). Mais généralement, si l'habitant a la possibilité d'être hébergé par ses propres moyens (en faisant fonctionner les liens familiaux ou amicaux, ou bien en utilisant ses propres ressources économiques), cette solution est privilégiée par l'administration. La durée de cette phase 1 peut varier fortement, et peut s'étendre sur plusieurs mois. La phase 2, qui permet d'accéder à un hébergement ou un logement temporaire attribué par l'administration, n'est accessible que pour les habitants validant un certain nombre de critères de vulnérabilité. C'est cette phase 2 qui peut durer le plus longtemps, en l'absence de solution stable proposée par l'administration. Souvent, après un certain nombre de jours en hébergement d'urgence pris en charge par l'administration, les habitants sont contraints de retourner à la phase 1 en retrouvant un hébergement par leurs propres moyens. La phase 3, représentant l'attribution d'un logement (plus ou moins) stable par l'administration ou encore l'obtention d'un logement abordable par d'autres moyens (recherche personnelle, soutiens familiaux, etc.) est rarement accessible par tous les habitants expulsés et ne signifie pas une réelle stabilité. En effet, en cas d'obtention d'une location sociale, rien n'exclut une possible ré-expulsion en cas de difficulté de paiement de l'habitant. Cette très forte instabilité est caractéristique du système de relogement/hébergement de la plupart des villes et régions d'Espagne.

Figure 21 - Processus synthétique de relogement des personnes expulsées



Auteur : DMB, 2022.

1.2. Entre ressources propres et systèmes de demande d'aides au relogement

Si les critères d'accès aux services publics d'aides au relogement sont différents selon les régions et les villes, dans tous les cas, le nombre de logements disponibles pour les relogements est beaucoup plus faible que les demandes. Par exemple, comme l'explique Carles Roca i Sala pour la Catalogne, la « *mesa d'emergencies social* »¹ reçoit tous les mois plus de 100 cas urgents de relogement, bien loin des capacités de relogement de l'*Agence de l'habitat de Catalogne*². Pour permettre de gérer ces demandes de relogement, les administrations modifient leur système d'attribution de logement public pour « faire une place » aux habitants expulsés les plus en difficulté.

1.2.1. Une restructuration des procédures d'accès au logement social : une voie privilégiée pour les personnes victimes d'expulsion

Face à l'urgence, plusieurs administrations publiques choisissent de réattribuer un certain nombre de logements de leur faible parc public vers les cas de personnes expulsées, en ajoutant le profil de « victime d'expulsion résidentielle » aux critères d'accès au logement social. C'est notamment le cas à Bilbao où la mairie modifie son règlement d'attribution du logement social en 2013 en ajoutant les cas d'expulsion à la typologie de *carencia sobrevenida* (« déficit imprévu », survenu subitement), une procédure initialement prévue pour les situations de *risques naturels* :

« Au départ [cette catégorie de "carencia sobrevenida"] était prévue pour les cas d'inondation, d'incendie ou de glissement de terrain et permet l'attribution en urgence d'un logement social à cette personne si elle n'a pas de ressources. Mais avec

¹ En français « Comité d'urgence sociale ». Le mot *mesa* signifie littéralement « table », mais il peut être traduit par « comité » ou « commission », ce qui rejoint la traduction anglaise utilisée par la mairie de Barcelone (« committee »). Dans la suite de ce travail, nous conserverons le terme en catalan.

² Entretien avec Carles Roca i Sala, AHC, octobre 2016, Barcelone.

la crise économique, au même niveau que l'incendie ou l'inondation, nous avons introduit la cause de « l'expulsion pour impayé ». Donc si une personne de Bilbao est expulsée pour impayé de loyer ou d'hypothèque et que l'impayé est causé par la crise économique (pour cause de chômage par exemple), alors elle peut rejoindre les cas à étudier pour « carencia sobrevenida ». Par exemple, hier j'ai signé l'attribution d'une location sociale pour trois familles dans ce cas-là. » Goyo Zurro (entretien), Conseiller municipal chargé du logement à Bilbao, novembre 2016.

Pour entrer dans cette catégorie, les habitants et habitantes doivent prouver que leurs difficultés proviennent directement de la crise économique et qu'ils ne disposent pas d'autres solutions viables de relogement. La mairie octroie chaque année entre 20 et 25 logements par ce biais et réserve les logements municipaux aux habitants sans ressources car, même à Bilbao, les logements publics manquent pour contenter toutes les personnes dans le besoin.

« Il y a une commission d'évaluation dans l'équipe de Vivienda Municipal de Bilbao. On analyse les situations et si cela nous semble nécessaire on attribue un logement social municipal en urgence. Mais parfois, on se rend compte qu'il y a d'autres possibilités, par exemple que la personne ou la famille peut se loger d'une autre manière, par exemple par un soutien familial. Dans ce cas nous n'attribuons pas le logement. [...] Sur ce point nous devons être parfaitement rigoureux, car si seulement nous pouvions contenter tout le monde cela serait parfait, mais ce n'est pas le cas. Nous n'avons pas de logement pour tout le monde et la coresponsabilité nous incombe à tous ». G. Zurro, nov. 2016.

Cette voie privilégiée vers l'accès au logement social pour les personnes expulsées et en situation de vulnérabilité est présente dans toutes les mairies que nous avons étudiées, avec une diversité dans les critères d'attribution¹. Dans la plupart d'entre elles, les habitants considérés comme « en situation de vulnérabilité et d'urgence » peuvent accéder au logement social ou obtenir des aides sociales en priorité, même s'ils ne sont pas inscrits sur la liste de demande de logement social. Mais très vite, le peu de logements sociaux mène la plupart des administrations à restreindre cet accès préférentiel au logement social pour les personnes expulsées. On observe un double mouvement : d'une part les administrations ouvrent l'accès au logement social pour les personnes victimes d'expulsion ; d'autre part, afin de pallier le manque de logement social, elles en restreignent progressivement l'accès en les réservant aux personnes les plus vulnérables². Cela pousse souvent les habitants expulsés à chercher des hébergements par leurs propres moyens.

1.2.2. L'obtention d'hébergement d'urgence déléguée à l'initiative privée

En théorie, ces hébergements d'urgence temporaires sont proposés par les administrations publiques, sauf lorsque les personnes expulsées peuvent trouver une solution par elles-mêmes³.

Les mairies possèdent un certain nombre d'hébergements d'urgence disponibles, le plus souvent destinés aux personnes sans domicile. C'est le cas à Barcelone avec quelques auberges destinées à ce profil dans les quartiers de la *Zona Franca* (zone industrielle), de *Nou Barris* et de *Sant Gervasi*⁴, tous trois situés en périphérie, à près d'1h30 de marche du centre-ville. Ou encore, par exemple, à Séville, où la mairie met à disposition 185 places d'hébergement d'urgence⁵. Mais ces hébergements sont très vite surchargés. Dans la plupart des villes que nous avons étudiées, les

¹ Certaines mairies donnent la priorité aux familles monoparentales avec enfants mineurs, d'autres aux personnes âgées, aux femmes victimes de violences machistes, etc. Ces profils ne sont pas pondérés de la même manière selon les cas.

² Concrètement, les administrations ajoutent des critères de vulnérabilité toujours plus restreints pour réserver les logements aux personnes les plus vulnérables, en refusant l'accès à beaucoup de personnes expulsées.

³ « Lorsqu'il y a une expulsion, les personnes passent d'abord par le service de « ressources temporaires » où on cherche une solution d'hébergement d'urgence. Parfois c'est la mairie qui propose un hébergement ou bien les habitants eux-mêmes quand ils peuvent en trouver auprès de leur famille, leurs amis, etc. ». Josep Maria Montaner, Barcelone, avril 2019.

⁴ Site internet d'*Arrels Fundació, Información práctica*.

⁵ Site de la mairie de Séville, *Centros de Servicios Sociales, Centro de Acogida Municipal (CAM)*.

mairies sont en contact avec des hôtels ou des pensions qui acceptent de louer des chambres pour les personnes expulsées. À Séville, c'est l'*Office Municipal pour le Droit au logement* (OMDV)¹ qui gère ces hébergements². Mais certaines mairies choisissent d'externaliser cette gestion.

C'est le cas de la mairie de Barcelone qui, contrairement à son discours de campagne électorale, décide d'externaliser ce service municipal en 2017. Alors qu'auparavant les attributions d'hébergements en cas d'expulsion étaient gérées par plusieurs services municipaux, en 2017 la mairie choisit de les centraliser en un unique service dont elle remet la gestion à une agence de voyages privée pour 5,3 millions d'euros³. Tout comme pour le cas du SIPHO⁴, la mairie affirme que le choix de l'externalisation a pour objectif de proposer un service « *plus transparent et avec un meilleur contrôle de la qualité du service* »⁵, ce qui est fortement critiqué par les collectifs militants⁶.

Mais dans la pratique, ces aides au relogement – même temporaire – n'arrivent le plus souvent pas à temps, car il faut être en situation d'expulsion imminente pour espérer débloquer une aide d'urgence. À Madrid, il faut faire la demande au plus tôt la veille de la date de l'expulsion. Cette situation engendre un stress important pour les habitants précaires, ce qui pousse beaucoup d'entre eux à quitter leur logement avant la date de l'expulsion⁷. De ce fait, une part importante des ressources publiques mises à disposition des habitants vulnérables ne sont finalement pas utilisées (Coordinadora de Vivienda de la Comunidad de Madrid, 2017, p. 82). Il en va de même à Barcelone, où le grand nombre de demandes d'aides et le peu de solutions d'hébergement ne permet pas de soutenir toutes les personnes expulsées, comme nous le rappelle en avril 2019 le Conseiller municipal en charge du logement à Barcelone⁸. Le plus souvent, la lenteur des services d'aides au relogement pousse les personnes expulsées à rechercher des solutions par leurs propres moyens, des « solutions temporaires » qui s'installent le plus souvent dans la durée.

1.3. Le cas des Meses d'urgences sociales catalanes

Une fois de plus, le cas de la Catalogne est particulièrement intéressant. Dans cette région, ce sont les *Meses d'urgences sociales* qui évaluent les demandes de relogement.

1.3.1. Un service barcelonais rapidement généralisé à toute la Catalogne

Dès 2009, dans le cadre du *Consorti de l'Habitatge de Barcelona*, est créée la première « *Mesa de Valoració per a l'adjudicació d'habitatges per urgències socials* »⁹, abrégée « *Mesa d'urgències* ». Elle se base sur la loi catalane du droit au logement de 2007 et a pour objectif de développer les actions nécessaires au relogement des personnes en situation d'urgence économique et sociale¹⁰. Afin de statuer sur les demandes d'attribution de logement public pour les cas d'urgence sociale provenant de la crise économique, cette « *Mesa d'urgències* » regroupe des représentants des services chargés du logement de la Généralité de Catalogne et de la mairie de Barcelone ainsi que des représentants

¹ L'OMDV est administrée par EMVISESA (entreprise municipale de logement social de Séville).

² Entretien avec Felipe Castro, Directeur exécutif d'EMVISESA, Séville, avril 2018.

³ Cette gestion a été déléguée à l'agence de voyages *Snow Travel* après un concours public (La Vanguardia, 16/02/2017).

⁴ Cf. chapitre 3 (Encadré 19).

⁵ El Periódico, 16/02/2017, « *ERC afea a Colau la externalització a una agència de viatges del realojo de desabuciados* ».

⁶ Communiqué de la PAH de Barcelone, 21/06/2019.

⁷ Lorsqu'elle est décidée en amont, ce qui n'est pas toujours le cas comme l'attestent les nombreuses *expulsions express*.

⁸ Entretien avec Josep Maria Montaner, Conseiller municipal en charge du Logement de Barcelone, avril 2019.

⁹ Littéralement, « *Table d'évaluation pour l'attribution de logements pour les urgences sociales* ». Dans ce contexte, on peut aussi traduire « Mesa » par « comité », ce qui rejoint la traduction anglaise utilisée par la mairie de Barcelone (« *committee* »).

¹⁰ Source : *Consorti de l'Habitatge de Barcelona, Memòria 2010, Ajuntament de Barcelona, Generalitat de Catalunya*.

des bailleurs publics¹. Elle se réunit une fois par mois pour statuer sur les demandes d'attribution de logement public d'urgence en fonction des profils des demandeurs.

Initialement prévue pour la ville de Barcelone, son fonctionnement est rapidement repris par d'autres mairies catalanes. Dès 2012, il est élargi à toute la Catalogne à travers la *Mesa d'emergències de Catalunya* gérée par l'Agence de l'habitat de Catalogne (AHC) qui prend en charge les cas de toutes les villes catalanes n'ayant pas créé leur propre *Mesa d'emergències*². Cette généralisation de ces organismes collégiaux regroupant des entités locales et régionales se fonde sur une articulation entre administrations publiques régionales et locales. En 2017, onze mairies catalanes avaient leur propre « *Mesa d'emergències* »³, les autres étant gérées par la *Mesa d'emergències* de la Generalitat.

En plus des profils d'habitants pouvant accéder à ce service que fixe la Generalitat⁴, les mairies peuvent en ajouter pour les zones à forte demande ou avec des populations sensibles⁵. De plus, la plupart des mairies possédant leur propre *Mesa* témoignent d'une attention particulière concernant l'ancrage territorial des habitants expulsés en s'engageant à proposer un logement situé dans le quartier d'origine des demandeurs⁶. Mais selon Carles Roca i Sala, reloger les populations expulsées dans des logements sociaux n'est pas toujours suffisant pour améliorer leur situation :

« Parfois, il y a des familles qui arrivent à la "Mesa" qui ont un profil particulier, et qui concrètement n'ont pas uniquement besoin d'un toit, mais aussi d'autres formes d'aides. On essaie de faire un suivi social d'intégration de ces familles que nous avons mises dans une communauté de propriétaires normale (qui ont leurs propres règles de conduite et de respect mutuel)...de voir comment elles s'intègrent ici et comment elles s'y prennent pour trouver des solutions à leur situation. » Carles Sala i Roca (entretien), octobre 2016.

D'autres types d'aides peuvent donc être attribués en plus des relogements pour les familles en grande précarité (des aides aux loyers par exemple).

1.3.2. Des services de relogement totalement dépassés : le cas de Barcelone

Dans la pratique, ces *Meses d'emergències* sont totalement submergées. Rien qu'à Barcelone, en janvier 2018, 261 demandes de relogement d'urgence sont validées par la *Mesa* de la capitale catalane, mais toujours en attente d'attribution. Un peu plus d'un an plus tard, en mai 2019, ce chiffre a plus que doublé (536 demandes validées et en attente d'attribution de logement). La Carte 9 ci-dessous montre la répartition de ces demandes en attente à Barcelone en mai 2019. Ce sont les districts de *Ciutat Vella* et de *Sants-Montjuïc* qui souffrent le plus de ce manque de prise en charge –

¹ Notamment du *Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona* (remplacé par l'IMHAB en 2015), *ADIGSA* (*Administració, Promoció i Gestió, SA*) remplacé en fin 2009 par l'*Agència de l'habitatge de Catalunya*, etc.

² Le fonctionnement de ces entités est explicité par le Décret 75/2014, du 27 mai, du Plan pour le droit au logement, s'appuyant une fois de plus sur la loi catalane du droit au logement de 2007. Mais ce fonctionnement intègre aussi progressivement les nouvelles lois qui voient le jour, comme la loi de 2015 (loi 24/2015) provenant de l'*ILP Habitatge*.

³ En juin 2017, Badalona, Barcelona, Cornellà de Llobregat, l'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Martorell, Sabadell, Sant Adrià del Besòs, Sant Cugat del Vallès, Terrassa et Vic avaient leur propre « *Mesa d'emergències* ».

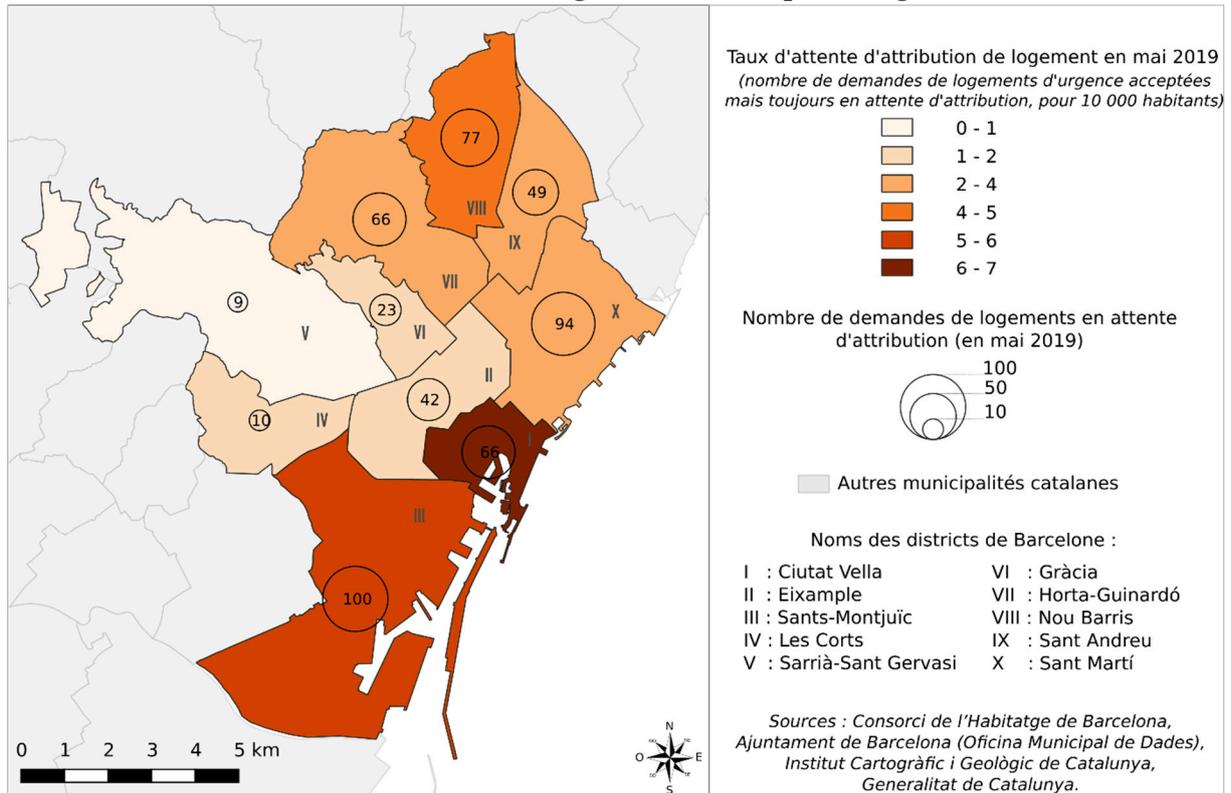
⁴ Ces *Meses d'emergències* sont accessibles dans certaines situations : les risques d'expulsion imminente ou d'exclusion résidentielle (avec une attention particulière pour les situations concernant des mineurs) ; les personnes sans domicile ; les femmes en situation de violence sexuelle ; les victimes de harcèlement immobilier ; les personnes handicapées ; des situations redirigées par les entités de la *Xarxa d'habitatge d'inserció social*, etc.

⁵ En lien avec les art. 95.6 et 104.h de la Loi du droit au logement de 2007. Source : AHC, 01/02/2016, « *Resolució per la qual s'aprova el Reglament de la Mesa de Valoració per a l'adjudicació d'habitatges per emergències socials per a l'any 2016* ».

⁶ Comme le précise par exemple les règlements de la *Mesa d'emergències* de Barcelone et de Sabadell : « *La Mesa, dans la mesure du possible et lorsque l'enracinement de l'unité de cohabitation au territoire (district) est prouvé, accordera en priorité l'attribution d'un logement dans le même district d'origine des demandeurs, en particulier pour les unités de cohabitation où il y a présence de mineurs*. » Sources : *Consorci de l'Habitatge de Barcelona*, 03/08/2016, "Reglament..."; Mairie de Sabadell, 25/05/2017, "Reglament...".

provenant surtout de la pression foncière et immobilière touchant ces quartiers centraux –, suivis par celui de *Nou Barris* et des autres quartiers du nord de Barcelone.

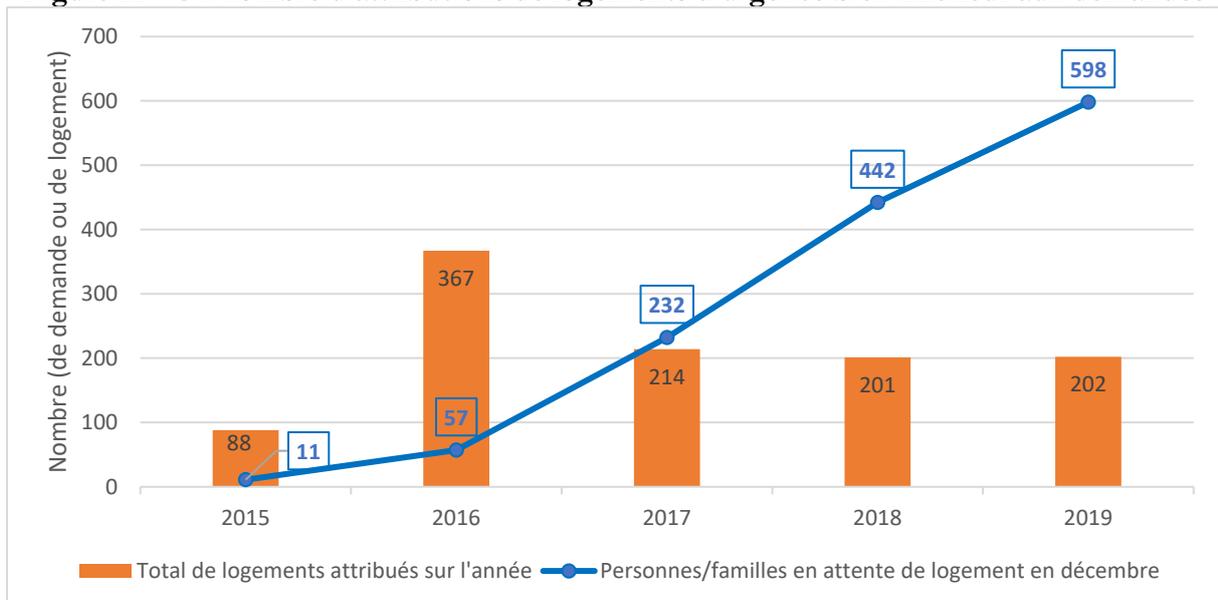
Carte 9 – Une Mesa d'urgences en manque de logements



Auteur : DMB, 2020, UMR 5600 EVS.

Selon la Figure 22, à partir de 2017 la *Mesa d'urgències* ne parvient plus à suivre la demande en logement d'urgence : sur 446 familles seules 214 obtiennent un logement d'urgence cette année-là. Il en aurait donc fallu deux fois plus et, depuis 2017, la situation s'aggrave chaque année.

Figure 22 - Un nombre d'attributions de logements d'urgence bien inférieur aux demandes



Auteur : DMB, 2020, UMR 5600 EVS.

Source : Site internet du Consorci de l'Habitatge de Barcelona, Historique de la Mesa d'urgències de Barcelone.

Le Conseiller chargé du logement à Barcelone admet la gravité de la situation :

« Ce n'est pas un problème résolu, nous avons pallié le gros du problème mais ce n'est pas suffisant. Notre objectif est qu'il y ait moins de personnes qui attendent dans "la Mesa", mais pour le moment nous n'avons pas assez de logements en rotation pour tout le monde. Nous devons couvrir beaucoup de couches différentes : les sans domiciles, les bidonvilles, la Mesa d'urgences, les familles vulnérables économiquement, les jeunes, les personnes âgées, les classes moyennes, etc. Nous voulons répartir des logements un peu à tous mais nous avons tout de même décidé de donner plus de priorité à la Mesa d'urgences ». Josep Maria Montaner (entretien), avril 2019.

Comme la plupart des administrations publiques que nous avons étudiées, la mairie de Barcelone fait le choix de donner la priorité aux personnes de la *Mesa d'urgences*, ce qui atteste de sa volonté d'apporter une solution spécifique aux expulsions résidentielles. Ainsi, dans la pratique, la mairie de Barcelone suit une *conception résiduelle du logement* (Ghekière, 2008). Mais soucieuse de permettre à un nombre important d'habitants expulsés (ou en risque d'expulsion) de bénéficier de l'aide publique au relogement, elle tente tout de même d'élargir les critères à la *Mesa d'urgences*.

1.3.3. Élargir l'accès à la *Mesa* de Barcelone tout en maintenant des critères flous

En août 2016, le *Consorci de l'Habitatge de Barcelona*, présidé par Javier Burón (Directeur exécutif du service du logement de la mairie de Barcelone), décide de modifier les critères d'attribution de logement d'urgence pour le rendre plus accessible pour les personnes en vulnérabilité résidentielle. La nouvelle version du règlement permet notamment aux personnes vivant en squats (du parc privé) et étant en risque d'expulsion d'avoir accès à la *Mesa*¹. Mais derrière le caractère très formel du règlement de la *Mesa d'urgences* de Barcelone, la plupart des critères restent flous et tendancieux², les services municipaux et régionaux se réservant le droit de juger la « bonne gestion » de l'argent des familles vulnérables³. Or, l'injonction à la responsabilité et à « *l'esprit d'entreprise* » des ménages en situation de précarité⁴ témoigne le plus souvent d'une mauvaise connaissance par les institutions de la manière dont ces populations gèrent leur argent. En effet, la gestion de l'argent par les classes les moins aisées ne manque pas de rationalité, mais est trop facilement qualifiée de manière négative par les institutions, surtout dans le contexte néolibéral que nous connaissons aujourd'hui (Colombi, 2020 ; Desjardins, 2008)⁵. Ainsi, avec ce nouveau règlement, la mairie élargit l'accès à la *Mesa d'urgences* à de nouvelles catégories socio-économiques tout en maintenant un certain nombre de moyens (peu transparents) pour en resserrer l'accès à certaines personnes sur la base de critères « comportementaux » (mal gérer son argent, refuser un logement proposé, etc.).

Ainsi, le nombre de demandeurs de logement d'urgence augmente à la suite de ce changement de règlement, mais le nombre de logements attribués, quant à lui, n'a pas accompagné

¹ Mais il maintient l'interdiction d'accès à la *Mesa* aux personnes expulsées pour impayé de loyer vivant dans un logement géré par un opérateur de logement social, et cela même s'il ne s'agit pas d'un squat. Source : *Consorci de l'Habitatge de Barcelona*, 03/08/2016, "Reglament revisat per a l'adjudicació d'habitatges i altres recursos residencials per emergència...".

² Par exemple, concernant les squats, l'ancrage au quartier est considéré comme préalable à l'accès à la *Mesa*. Mais comme nous le verrons, ces critères évaluant cet ancrage restent flous et sont soumis à la seule évaluation de la mairie.

³ Par exemple, si le ménage refuse d'autres logements publics ou privés qui lui sont proposés par des administrations publiques, alors il se retrouve exclu de la *Mesa d'urgences*. Ou encore, même en situation pleinement légale, un ménage peut être exclu de l'accès à la *Mesa* pour « toute cause qui dénote une mauvaise foi de la part du demandeur, en relation avec la perte du logement » ou s'il n'a soi-disant pas utilisé ses propres ressources d'une manière jugée correcte par les administrations publiques pour payer son loyer ou son hypothèque (Article 5.2.h du règlement en question).

⁴ C'est-à-dire, entre autres, à la « gestion responsable » de leur épargne (Desjardins, 2008).

⁵ Dans son ouvrage *Où va l'argent des pauvres. Fantômes politiques, réalités sociologiques*, le sociologue Denis Colombi montre en effet que les administrations jugent négligemment les manières dont les populations les moins aisées utilisent leur argent, allant parfois jusqu'à les priver d'aides sociales pour « mauvaise gestion » de leur argent, comme c'est le cas pour l'accès à la *Mesa d'urgences* de Barcelone (Colombi, 2020).

cette augmentation et se stabilise à environ 200 logements d'urgence attribués par an, bien loin de pouvoir donner une réponse aux près de 600 ménages en attente fin 2019 (Figure 22). Selon la PAH de Barcelone, l'attente moyenne pour l'obtention d'un logement d'urgence par la *Mesa d'emergències* de Barcelone est de plus de 2 ans¹. « *D'urgence, elle n'en a que le nom* », nous affirme une militante de la PAH de Barcelone rencontrée en mars 2019. Ainsi, les situations d'hébergement d'urgence en pension ou hôtel s'étendent bien au-delà des quelques jours initialement prévus par les administrations. Le plus souvent, les personnes expulsées finissent par trouver des solutions alternatives précaires par leurs propres moyens (marché privé locatif, hébergement chez des amis ou de la famille, etc.). En 2019, il en va de même à l'échelle régionale, où la *Mesa* de la Generalitat est toujours paralysée par la quantité des demandes et le manque de logements à attribuer².

*

La plupart des villes et régions que nous avons étudiées ont un fonctionnement proche des *Meses d'emergències* catalanes, le plus souvent mises en place par leur « agence anti-expulsions » (cf. chapitre 3) ou bien par leur service de logement ou de droits sociaux, selon les cas. Mais malgré la volonté des administrations de reloger les habitants (si possible dans leur quartier d'origine), le manque de logements d'urgence se fait sentir dans toutes les régions et les villes de notre étude³. Pour cela, les administrations publiques tentent toutes d'en augmenter le nombre.

2. Mobiliser des logements pour reloger les expulsés : des solutions temporaires

Face à l'urgence de la situation, plusieurs gouvernements régionaux et municipaux tentent de mobiliser des logements vacants du marché privé pour les destiner aux personnes expulsées. Mais pour mobiliser ces logements vacants, les méthodes mises en place par les administrations publiques diffèrent en fonction de leur caractère incitatif ou coercitif. Certaines défendent la mise en place d'accords à l'amiable, d'autres soutiennent l'instauration d'un impôt sur les logements vacants alors que d'autres soutiennent plutôt la mise en place de sanctions plus élevées. Parfois soutenues par des collectifs militants, certaines administrations publiques tentent de contourner le manque de ressources publiques en obligeant les grands propriétaires à reloger par eux-mêmes les personnes expulsées ou en sous-traitant la gestion des relogements à des entités du tiers secteur.

2.1. Négocier la cession temporaire des logements vacants des grands propriétaires

L'une des premières mesures de l'État espagnol et de certaines communautés autonomes est de signer des accords pour que les entités financières leur cèdent temporairement des logements vacants, la plupart provenant directement d'exécutions hypothécaires. Mais ces accords de cession, qualifiés de « gagnant-gagnant » par certains acteurs publics, sont négociés au cas par cas et basés sur le volontariat des entités financières, ce qui ne permet pas toujours un relogement correct.

2.1.1. Les cessions temporaires de logements vacants privés : augmenter rapidement le parc de logements d'urgence

Les cessions de logements vacants propriétés d'entités financières ont d'abord été impulsées par l'État espagnol, qui a très vite été rejoint par les administrations régionales et locales.

¹ Site internet de la PAH de Barcelone, 21/06/2019, « *La PAH de Barcelona ocupa l'Institut Municipal de Serveis Socials...* ».

² Social.cat, 05/04/2019, « *Una Administració incapaç converteix el drama de l'habitatge en una crisi de país* ».

³ Ce manque de logement social d'urgence se fait tout de même moins criant en Euskadi (Bilbao et Vitoria-Gasteiz).

- **Le Fonds Social de Logements de l'État espagnol**

À la suite de la mise en place du « Code de bonnes pratiques » avec les banques en 2012¹, l'État espagnol – alors gouverné par le PP (droite conservatrice) – crée un *Fondo social de Logements* (*Fondo Social de Viviendas, FSV*) dans lequel les entités financières peuvent, sur le principe du volontariat, déposer une partie de leurs logements vacants. Il s'agit concrètement de logements privés, propriétés des entités financières, qui seront mis à disposition pour les habitants ayant perdu leur logement². Ces logements, disponibles début 2013, sont des locations privées à un prix considéré comme « social » par l'État espagnol, oscillant entre 150 et 400 € par mois et ne dépassant pas 30 % des revenus nets totaux des ménages³. Les ménages sollicitant ce type de logement doivent avoir un revenu en dessous de 3 fois l'IPREM (*Indicador Público de Renta a Efectos Múltiples*)⁴ – ce qui correspond à 1 597 euros/mois en 2015 – et valider un certain nombre de critères de vulnérabilité, ce qui est plus restrictif que pour l'accès au logement protégé conventionnel en Espagne⁵ et laisse donc de côté un nombre important de personnes expulsées. D'abord lancé en 2013 avec un peu moins de 6 000 logements⁶, en septembre 2015 ce fonds en regroupe 9 866, provenant de 29 entités financières. Mais selon le site internet du FSV, consulté en avril 2020, seuls 4 000 ménages ont bénéficié de ce programme⁷, un contraste qui s'explique surtout par le fait que les logements cédés par ces entités sont pour la plupart situés hors des zones de forte demande.

Avec ces accords, les logements sont gérés par les entités financières. Mais dans le cadre d'autres collaborations public-privé, ce sont les acteurs publics qui se chargent de la gestion locative.

- **Des cessions temporaires de logements privés gérés par les acteurs publics**

Les cessions temporaires de logements privés vacants sont vues par les administrations comme une manière d'augmenter le parc d'urgence plus rapidement que par la construction.

« Nous avons pu mettre en place des accords avec les grandes institutions financières et autres grands propriétaires de logements pour obtenir la cession de 3 600 logements. Cela a été une forme très rapide d'augmenter le nombre de logements destinés à des politiques sociales. Nous sommes passés en un an à 1 800 à 3 600 logements » Carles Sala i Roca (entretien), Généralité de Catalogne, octobre 2016.

Dans la plupart de ces accords, les entités financières acceptent de céder temporairement un certain nombre de logements à une administration publique qui se chargera d'y loger des habitants en se montrant garante du paiement des loyers au bailleur. Le logement reste donc la propriété des entités financières, mais est géré par une administration publique durant un certain nombre d'années. Au terme de cette durée, l'accord est réévalué : l'administration peut tenter d'en négocier le prolongement ou bien le logement retourne entre les mains de son propriétaire. Ces accords sont la plupart du temps élaborés au cas par cas. Les conditions peuvent varier en fonction de l'état des

¹ Voir chapitre 3. *Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre* (BOE-A-2012-14115).

² Concrètement, les habitants peuvent demander un logement de substitution à l'entité financière qui a procédé à leur expulsion et qui se chargera de l'évaluation des demandes ainsi que de la gestion du processus d'attribution des logements. Les administrations publiques qui ont adhéré à cet accord peuvent apporter un soutien logistique aux entités financières, notamment en les soutenant dans l'évaluation et la gestion des demandes de relogement.

³ Avec des loyers ne dépassant pas 30 % des revenus des ménages, il s'agit plutôt de logements abordables que sociaux.

⁴ L'*Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples*, est l'indice utilisé en Espagne comme référence pour l'obtention d'aides sociales et de subventions publiques. Jusqu'en 2004, c'était le *Salario Mínimo Interprofesional (SMI)* qui jouait ce rôle.

⁵ Excepté les VPO en régime spécial (considérés comme « très social ») pour lesquels la limite est de 2,5 IPREM.

⁶ Selon le recensement de 2011 de l'INE, il existait alors en Espagne plus de 3,4 millions de logements vacants. Source : El Mundo, 18/04/2013, *“3,44 millones de casas cerradas a cal y canto, muchas de ellas de la burbuja”*.

⁷ Site internet du Fondo Social de Viviendas, *¿Por qué se crea el Fondo Social de Viviendas?*

relations ou du rapport de force entre les acteurs, mais aussi des caractéristiques des logements (situation géographique, conditions matérielles, etc.). Des accords sont aussi réalisés avec des petits propriétaires de logements vacants, confiés de manière temporaire et volontaire aux administrations. Pour cela, ces dernières proposent des services aux propriétaires (aides à la réhabilitation, prise en charge de la gestion locative, position de garantes du paiement des loyers).

- **La cession temporaire de logement, entre « gagnant-gagnant » et transfert de ressources publiques vers les entités financières**

Dans de nombreux cas, comme en Catalogne, les administrations régionales ou municipales acceptent de réhabiliter des logements privés en échange de la possibilité d'y loger des habitants durant plusieurs années. Par exemple, pour le cas des accords signés avec la SAREB, la Generalitat se charge de 50 % du coût de la réhabilitation et ne paye les loyers qu'après que le coût de la réhabilitation ait été couvert.

« Maintenant pour certains cas nous ne payons rien du tout à l'entité financière. Nous réhabilitons le logement pour qu'il soit habitable pour une famille et on enlève une partie de la redevance correspondant à cette réhabilitation à l'entité financière (75 ou 150 € mensuel à l'entité financière) donc on aide à maintenir, préserver, le parc de logement de Catalogne mais on ne donne rien aux entités financières, ce qui serait mal vu politiquement parlant ». Carles Sala i Roca (entretien), Généralité de Catalogne, octobre 2016.

Des accords du même type ont été signés par la mairie de Barcelone. Mais ce coût de réhabilitation est élevé, car plus de la moitié des logements cédés par les banques à la Generalitat nécessitent une réhabilitation, ce qui représente en 2017 une somme d'environ 3,7 millions d'euros¹. Après la période de cession des logements, les administrations publiques devront renégocier.

DMB : Que va-t-il advenir de ces logements après leur réhabilitation et les années de cession à l'AHC?

Carles Sala i Roca : « On verra. Dans certains cas la suite est prévue dès la signature du contrat. Par exemple pour ces accords que nous avons avec la banque BBVA pour une cession de 8 ans, nous avons déjà négocié le prix que pourrait payer la Generalitat pour continuer à utiliser ces logements. Mais dans d'autres cas, on verra le moment venu. » Carles Sala i Roca (entretien), octobre 2016.

Pour les représentants de la Généralité (comme pour d'autres administrations publiques), il s'agit d'un « échange de bon procédé, du gagnant-gagnant »². Mais pour les collectifs militants et certains conseillers municipaux, il ne s'agit que d'un transfert de ressources publiques vers les banques.

« C'est vrai qu'on peut ainsi reloger des habitants (même si le plus souvent les logements que les entités financières cèdent à la Generalitat sont squattés³). Mais dans la pratique, les entités financières cèdent des logements en très mauvais état, la Generalitat les réhabilite gracieusement, et après les quelques années de cession, le logement revient tout beau tout neuf entre les mains de la banque qui peut alors le revendre ou le louer plus cher. C'est encore une fois un transfert déguisé d'argent public vers les banques. Pour nous, c'est inadmissible ». Glòria Rubio (entretien), conseillère chargée du logement à la mairie de Sabadell, octobre 2016.

En effet, les banques acceptent surtout de céder aux administrations publiques les logements qui ne possèdent pas un fort potentiel économique, soit parce qu'ils sont situés dans des zones à faible demande soit parce qu'ils sont dans un mauvais état de conservation ou squattés par des

¹ El Periódico, 12/05/2017, "Más de la mitad de pisos cedidos por la banca a la Generalitat ha tenido que ser reformados".

² Entretien avec Carles Sala i Roca, octobre 2016.

³ En effet, comme vu dans le chapitre précédant, dans le cadre d'accords de cessions temporaires de logements vacants (provenant souvent de cas d'exécutions hypothécaires) signés avec les administrations publiques, de nombreuses banques se délestent de logements officiellement vacants mais en réalité squattés (cf. Chapitre 3).

habitants vulnérables. Les banques ne cèdent jamais de logements avec lesquels elles peuvent réaliser un important profit. Mais Carles Sala i Roca voit cela d'un bon œil, car selon lui cela pourrait pousser les banques à prolonger ces accords avec la Généralité.

« Moi je crois que ces entités ne vont pas avoir d'autres possibilités que de nous laisser les logements plus longtemps, car ce sont des logements qui, pour la plupart, ne peuvent pas rapporter beaucoup [...] La moitié des logements que nous cédent les entités financières sont déjà occupés, parfois parce que ce sont des familles qui ont subi une exécution hypothécaire mais sans expulsion, ou parfois ce sont des familles qui squattent un logement et dans ce cas le propriétaire demande une régularisation, pour que les habitants puissent rester vivre ici sans être à la marge de la loi ». Carles Sala i Roca (entretien), oct. 2016.

On comprend alors aisément que ces accords de cession peuvent être une aubaine pour les grands propriétaires. En plus de se débarrasser des logements « problématiques » (par exemple squattés), ils s'assurent ainsi un certain revenu¹ et de pouvoir les récupérer par la suite, souvent dans de meilleures conditions matérielles qu'au moment de leur cession.

2.1.2. Des accords de cession de logements bénéficiant aux grands propriétaires et mettant en difficulté les administrations publiques les plus modestes

Pour certains acteurs, la plupart de ces accords de cession temporaires bénéficient aux grands propriétaires et ne sont souvent que des « effets d'aubaine » appuyant un processus d'expulsion des classes populaires des centres-villes. De plus, les accords signés par les administrations les mieux pourvues en ressources semblent freiner la liberté d'action des administrations plus modestes.

• Des logements situés hors zones tendues : la cession comme « effet d'aubaine »

Selon Francisco Lopez Barquero, Directeur exécutif de l'entreprise municipale de logement de Madrid, ces logements cédés volontairement par les banques ne sont « *que du maquillage* ». Selon lui, la plupart des banques ne font rien pour améliorer la situation :

« Toutes ces annonces de cession, ce sont des pièges, des mensonges. Récemment, la banque la Caixa a dit qu'elle a proposé plusieurs milliers de logements pour les relogements en location. Mais si on regarde, à Madrid il n'y en a que quatre. Ça c'est un canular ! Avec le boom des expulsions hypothécaires, le gouvernement central a fait signer un code de bonnes pratiques aux banques et elles ont mis des logements dans un fonds public pour les relogements des expulsés [le FSV]. À Madrid, il n'y avait que deux logements. Et en plus, en trois ans c'est toujours les mêmes deux logements, qui n'ont donc pas été attribués, qui n'ont donc servi à rien. Ces deux logements sont toujours là depuis plus de trois ans. Cela n'a été qu'une simple mise en scène, une simple farce. » F. López Barquero (entretien), déc. 2018.

En Catalogne, en plus d'être en mauvais état et souvent déjà occupés, les logements cédés volontairement par les banques sont souvent isolés, rendant leur gestion difficile, mais engendre aussi des côtés positifs selon Carles Sala i Roca, car « *cela permet une bonne mixité sociale* »². Carles Sala i Roca relève une réelle avancée dans ce domaine : après plusieurs années de négociation avec certaines entités financières, la Généralité est parvenue à mettre en place des accords intéressants.

« Par exemple avec la SAREB, nous avons petit à petit amélioré notre manière de négocier ces accords. Nous avons développé des accords qui nous permettent maintenant de trouver rapidement des solutions pour reloger dans la même ville ou le même quartier des personnes ayant perdu leur logement ». Carles Sala i Roca (entretien), oct. 2016.

Il est vrai que plusieurs grands propriétaires (comme la SAREB) possèdent un grand nombre de logements vacants provenant d'exécutions hypothécaires situés précisément dans les quartiers

¹ Car l'administration s'engage à verser un loyer pour chaque logement cédé par une entité financière.

² Entretien avec Carles Sala i Roca, octobre 2016.

où se localisent une grande part des expulsions résidentielles où pourraient théoriquement être relogés les habitants expulsés. Pourtant, contrairement à l'affirmation de Carles Roca i Sala, plusieurs responsables municipaux de Barcelone ainsi que des militants que nous avons rencontrés affirment que la plupart des habitants expulsés sont relogés (au mieux) dans d'autres quartiers¹. Selon eux, il serait tout à fait possible de reloger les habitants dans leur quartier en utilisant les logements vacants locaux, mais les grands propriétaires le refusent bien souvent car cela n'est pas intéressant économiquement et les négociations entreprises par les administrations publiques peinent à aboutir. Ainsi, dans certains quartiers à forte pression immobilière, les logements que quittent les personnes expulsées sont souvent laissés vacants ou redirigés vers des populations plus aisées voire vers le secteur touristique (Rolnik, 2018). De plus, la plupart des logements cédés par les banques étant situés en périphérie, cela conforte les évictions massives de populations pauvres des centres villes ainsi que les processus de gentrification et de déterritorialisation locale de l'habitat.

- **Des accords de cession au détriment des administrations les plus modestes : le « nivellement par le bas » impulsé par la mairie de Barcelone en Catalogne**

Les accords de cession signés par la mairie de Barcelone avec des grands propriétaires ne sont pas toujours bien vus par les autres mairies de la province. En effet, le poids de la métropole barcelonaise pousse les autres acteurs publics à s'aligner sur les choix de la mairie de Barcelone, alors que certains d'entre eux souhaiteraient mettre en place des accords plus ambitieux. C'est notamment le cas pour la ville de Sabadell, qui malgré une équipe municipale très active en matière de logement, ne possède ni les ressources ni le poids suffisant pour peser dans le rapport de force face aux acteurs privés. Les accords signés par la Generalitat et la mairie de Barcelone sont jugés très insuffisants par la mairie de Sabadell, qui affirme que cela engendre une forme de nivellement par le bas. En effet, les grands propriétaires n'acceptent pas les accords plus contraignants que tente de négocier localement la mairie de Sabadell, ainsi que d'autres villes catalanes comme celle de Terrassa. Ces grands propriétaires instrumentalisent la « couleur politique » de la maire de Barcelone et la médiatisation qui l'entoure, afin de défendre les accords signés avec Barcelone comme les plus ambitieux possibles. Selon eux, ces accords sont déjà très contraignants, et il ne faudrait donc pas en demander trop. La Conseillère municipale en charge du logement à Sabadell semble résignée :

« Nous avons commencé à essayer de signer des accords de cession avec les banques... Et on s'est réellement pris un mur en pleine face. Aujourd'hui nous sommes dans une situation où nous n'avons signé aucun accord et nous n'avons pas prévu d'en signer pour le moment. D'un côté, nous nous sommes retrouvés avec des mairies comme celle de Barcelone ou encore la Generalitat, qui se sont mises à signer des accords dans des conditions pour lesquelles certaines administrations locales, ou du moins la nôtre, ne signeront jamais. Nous ne signerons pas d'accord dans lequel on s'engage à payer la réhabilitation du logement aux entités bancaires, ça c'est clair pour nous. C'est leur responsabilité, pas la nôtre. S'ils ont laissé les logements vacants, qu'ils ont expulsé les gens et que le logement est maintenant en mauvais état ce n'est pas à l'administration de le réparer ! Donc on se retrouve dans des situations où les banques préfèrent bien sûr passer des accords avec la Generalitat et Barcelone plutôt qu'avec nous, car elles en retirent un gros profit. D'un autre côté, des entités qui étaient assez ouvertes pour travailler avec nous (comme la Caixa) ne le veulent plus car le format "accord" ne leur plaît plus. Donc nous verrons, mais pour le moment nous n'avons signé aucun accord de ce type ». Glòria Rubio (entretien), oct. 2016.

¹ Entretien avec Javier Buron, Vanesa Valiño et discussions avec des militants de la PAH de Barcelone (avril 2016).

Cette situation atteste bien de la difficulté de laisser libre cours à la négociation lorsque le rapport de force entre acteurs est inégal. Cela témoigne surtout de l'importance de prendre en compte les spécificités locales de chaque système d'acteurs dans ces cas de négociation. La situation de Sabadell (et d'autres villes moyennes catalanes) est bien différente de celle de Barcelone. Tout d'abord, l'attractivité économique et la pression sur le marché du logement sont bien supérieures à Barcelone, ce qui engendre nécessairement un rapport de force entre acteurs différent. De plus, ses importantes ressources décuplent les possibilités de l'action publique à Barcelone¹. Les grands propriétaires l'ont bien compris et exploitent cette faille pour en tirer des bénéfices.

De la même manière, à Cordoue, pour obtenir des logements pour reloger les personnes expulsées, la mairie tente de négocier avec les banques, sans grand succès car celles-ci préfèrent en tirer le plus grand profit, ce que ne leur permet pas un accord de cession avec la mairie.

« Nous essayons de capter des logements vacants d'entités bancaires en négociant avec elles. En tout nous avons obtenu la cession par CajaSur de 50 logements et de 29 par la Caixa. Mais c'est un résultat timide car les banques ne sont pas très ouvertes pour mettre leurs logements à disposition à Cordoue ». Rafael Ibáñez (entretien), Gérant de VIMCORSA, mairie de Cordoue, avril 2018.

Selon les responsables municipaux du logement de Cordoue, les logements cédés sont le plus souvent situés dans les quartiers populaires, là où le prix des logements est le plus bas.

Ces cessions ne permettent donc pas toujours d'obtenir des logements corrects pour reloger les personnes expulsées. Le plus souvent, il s'agit seulement de mesures palliatives pour repousser le moment d'une expulsion en accordant une cession temporaire d'un logement occupé ou pour reloger des personnes expulsées parfois bien loin de leur lieu de vie d'origine. Une fois de plus, ces mesures oscillent entre un soutien aux habitants vulnérables et un soutien aux entités financières². Pour permettre la mise en place de solutions soutenant mieux les habitants vulnérables et pour lutter davantage contre les logements laissés volontairement vacants par les grands propriétaires, plusieurs acteurs publics et militants soutiennent la mise en place de mesures plus contraignantes.

2.2. Entre méthodes incitatives et coercitives : pousser les grands propriétaires à céder leurs logements vacants

Comme nous l'avons vu au chapitre 3, il existe de fortes divergences entre les acteurs soutenant des mesures incitatives et ceux défendant une action publique plus ferme en faveur du droit au logement, partisans de la mise en place de sanctions à l'encontre des grands propriétaires de logements vacants ou encore les expropriations. Certaines lois régionales permettent des mesures de ce type, mais les actions des administrations publiques restent variées.

2.2.1. Des approches variées pour réorienter le marché du logement

En l'absence de mesures homogènes mises en place par l'État espagnol, plusieurs communautés autonomes décident d'aborder elles-mêmes le thème des logements vacants afin de forcer les grands propriétaires à les remettre en circulation ou à les leur céder. Les mesures mises en place par les communautés autonomes et les mairies diffèrent en fonction de la définition du concept de *logement vacant*, du type de mesures mises en place (incitative ou coercitive), du barème

¹ Par exemple, même si politiquement cette mesure est discutable, la ville de Barcelone a les moyens de réhabiliter un certain nombre de logements privés pour les destiner ensuite pendant quelques années à son parc social, chose que la ville de Sabadell ne peut pas se permettre par manque de ressources.

² Notamment lorsqu'une administration accepte de prendre en charge la régularisation des squats ou de garantir le paiement de loyers lorsque les locataires n'y parviennent plus par eux-mêmes.

des sanctions (ou des impôts) lorsqu'ils existent, du type de propriétaires concernés (personnes morales, physiques ou les deux) et des méthodes pour recenser les logements vacants, etc.

La définition du concept de *logement vacant* est centrale dans la mise en place des sanctions ou des impôts. Plus précisément, les différences locales portent sur les raisons pour lesquelles un logement peut légalement être laissé vacant et, surtout, la durée à partir de laquelle la vacance du logement peut justifier une action de l'administration. Si, en Andalousie par exemple l'on peut sanctionner un logement vacant au bout de six mois¹, en Catalogne ou en Euskadi il faut attendre deux ans². Dans tous les cas, les résidences secondaires, les logements touristiques ou encore les vacances provenant de déménagement pour des raisons professionnelles n'entrent pas dans la catégorie de logements vacants. Les mesures engagées sont aussi différentes selon les régions. Certaines se limitent à la mise en place de mesures incitatives, notamment fiscales – comme la Communauté de Madrid – alors que d'autres y ajoutent à des mesures plus coercitives comme des amendes – comme en Andalousie, Catalogne et Euskadi³ – pouvant même mener à des expropriations des logements en cas de non-respect de la réglementation ou de non-paiement des amendes. Quant aux impôts sur les logements vacants, en plus de l'impôt sur le revenu relevé par l'État⁴, les communautés autonomes peuvent imposer les propriétaires de logements vacants en permettant aux mairies de pondérer l'impôt local sur les biens immobiliers (IBI, *Impuesto sobre Bienes Inmuebles*). Ce type d'impôt régional est mis en place de manière différenciée, car il se base sur la législation régionale⁵. Dans les régions s'étant dotées de lois définissant précisément le concept de logement vacant, cet impôt ne concerne dans la plupart des cas que les personnes morales, alors que les sanctions mises en place par les communautés autonomes concernent aussi les personnes physiques (sauf en Andalousie). Depuis 2015, la Catalogne va encore plus loin en créant un impôt supplémentaire sur les logements vacants à l'échelle régionale. Mais dans la plupart des cas, la déclaration de vacance est directement réalisée par les propriétaires et les contrôles publics sont rares voire inexistantes selon les régions. C'est un obstacle de taille qui place les propriétaires dans une position de juge et partie, leur permettant d'éviter ces impôts. Le Tableau 10 résume ces différences régionales et montre l'importance de cette échelle pour appréhender la pluralité des mesures développées par les administrations dans le but de capter des logements vacants.

¹ C'est aussi le cas dans les communautés autonomes d'Aragon, des Canaries, de Navarre et d'Estrémadure.

² De plus, les termes employés ne sont pas les mêmes selon les régions : plusieurs utilisent le terme de *logement inhabité* (*vivienda deshabitada*) – en Euskadi et Andalousie – alors que les régions des Baléares et d'Aragon utilisent le terme de *logement inoccupé* (*vivienda desocupada*). En Catalogne, c'est le terme de *logement vacant* (*habitatge buit* en catalan) qui est utilisé.

³ Ces amendes sont plus ou moins élevées : de 1 000 à 9 000 € en Andalousie mais de 90 001 à 900 000 € en Catalogne.

⁴ IRPF (*Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*), ici basé sur la valeur cadastrale du bien immobilier vacant.

⁵ À Madrid par exemple, qui ne dispose pas de loi régionale de logement (donc aucune définition du concept de logement vacant), il est impossible de mettre en place cette pondération de l'IBI. Dès mars 2019, avec la promulgation du *Décret-loi Royal 7/2019, de mesures urgentes en matière de logement et de location* (BOE-A-2019-3108), le gouvernement socialiste espagnol tente d'améliorer la mise en application de cette pondération de l'IBI. Mais il laisse pour cela le soin aux communautés autonomes de définir le concept de *logement vacant*, sans le permettre aux mairies. Ainsi, cela ne permet toujours pas à toutes les villes espagnoles d'appliquer cette pondération. Source : El País, 25/03/2019.

Tableau 10 - Des mesures régionales variées pour aborder le problème des logements vacants

	Terme employé	Période de vacance autorisée	Type de mesures	Barème des sanctions	Propriétaires concernés
Andalousie	<i>Vivienda deshabitada</i>	6 mois	Impôt et sanctions	1 000 – 9 000 €	Personnes morales
Catalogne	<i>Viv. Vacía/ Habitatge buit</i>	2 ans	Impôt, sanctions, voire expropriation	90 001 – 900 000 €	Pers. morales (impôt + sanctions) Pers. physiques (sanctions)
Euskadi	<i>Vivienda deshabitada</i>	2 ans	Impôt, sanctions, voire exprop.	300 – 300 000 €	Personnes morales et physiques
Madrid	-	-	-	-	-

Auteur : DMB, 2021. Sources : Loi catalane 18/2007 ; Loi andalouse 4/2013 ; Loi basque 3/2015 ; El País, 25/03/2019.

Dans tous les cas, même s'il existe un véritable débat parmi les acteurs publics concernant l'usage de mesures dites *incitatives* (comme les impôts, plus ou moins légers) ou *coercitives* (sanctions, amendes, etc.), toutes ces actions sont vues comme des moyens pour pousser les propriétaires à remettre en circulation leurs logements vacants, sous la forme de locations abordables ou sociales. Ainsi, dans la pratique, malgré des niveaux de pression variables des administrations sur les grands propriétaires selon les régions et les villes, toutes ces actions sont avant tout vues comme des mesures incitatives : les acteurs publics tentent ainsi de **réorienter le marché du logement**.

2.2.2. Imposer ou sanctionner les propriétaires de logements vacants pour les pousser à céder leurs logements : le cas de la Catalogne

La loi catalane pour le droit au logement de 2007 permet la mise en place de sanctions allant selon les cas de 90 001 à 900 000 € pour un logement laissé vacant depuis plus de 2 ans¹. Si la Generalitat n'applique aucune sanction avant 2014, plusieurs mairies catalanes (comme celle de Terrassa) y ont recours bien plus tôt suite à la pression de plusieurs collectifs militants². À Barcelone, en 2016 la mairie utilise des mécanismes de sanction à l'encontre des entités financières possédant des logements vacants³, ce qui pousse certaines d'entre elles à signer plusieurs accords de cession temporaire, pour plus de 500 logements (Observatori DESC, 2016, p. 12-13). Toujours grâce à la loi du droit au logement de 2007 (art. 44 et 113), plusieurs mairies (notamment Terrassa, Santa Coloma de Gramanet, Sabadell et Barcelone) imposent aussi des amendes à de grands propriétaires pour non-respect des normes de conservation (réhabilitation) de leurs logements.

À l'échelle régionale, la Generalitat choisit une autre direction en instaurant un impôt spécifique sur les logements vacants en juillet 2015. Celui-ci est particulièrement novateur dans tout l'État espagnol et naît d'un compromis politique réalisé entre un parti de gauche indépendantiste (ERC) et un de centre-droite souverainiste (CiU), présenté dans l'Encadré 27 ci-dessous.

¹ Plus précisément, l'amende peut aller jusqu'à 900 000 € si c'est la Generalitat qui la met en place, 500 000 € si ce sont des municipalités de plus de 100 000 habitants ou jusqu'à 250 000 € pour celles de plus de 5 000 habitants.

² Directa, 29/01/2014 (n°347), "*Sis anys sense multar la banca pels pisos buits*".

³ En appliquant la loi 18/2007 mais aussi la loi 24/2015 (provenant de l'ILP *Habitatge*) avant qu'elle ne soit suspendue. Les sanctions de la Mairie sont allées jusqu'à représenter 2,8 millions d'euros en mars 2019 pour le cas de deux fonds d'investissement possédant chacun un immeuble entier vacant depuis plusieurs années (24 logements vacants en tout) (Source : El Periódico, 04/03/2019, "*Colau multa dos fons voltor per tenir dues finques buides...*"). Il s'agit des amendes les plus élevées de Catalogne pour ce type de sanction depuis la publication de la loi catalane 18/2007 du droit au logement.

Encadré 27 - L'impôt catalan sur les logements vacants : un compromis politique

Le gouvernement catalan de CiU (centre-droite souverainiste), qui succède fin 2010 au gouvernement tripartite de gauche, n'a jamais été favorable aux sanctions permises par la loi du droit au logement de 2007 (loi 18/2007). Dès son arrivée à la Généralité de Catalogne, et avec le soutien du Parti Populaire, le gouvernement d'Artur Mas (CiU) promulgue la *loi Ómnibus*, véritable pilier de la politique d'austérité et de « *l'offensive néolibérale* » caractéristique de ce gouvernement de CiU¹. Cette loi élimine plusieurs articles de la loi 18/2007 que CiU considère trop coercitifs à l'encontre des grands propriétaires². Le gouvernement régional ne supprime pas la possibilité pour les mairies de mettre en place des sanctions contre les logements vacants mais refuse d'y avoir lui-même recours. De plus, il élimine les inspections de logements prévues par la loi 18/2007 qui permettaient de connaître le nombre de logements vacants, ce qui dévitalise dans la pratique la possibilité de sanctionner ces logements³. Cependant, en 2012 le gouvernement de CiU est finalement poussé à changer d'orientation. En effet, pour pouvoir se maintenir au pouvoir après les élections régionales de 2012, il accepte une alliance avec le parti indépendantiste de gauche *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC, *Gauche Républicaine de Catalogne*). Parmi les mesures qu'elle exige à CiU en échange de son soutien pour l'investiture d'Artur Mas, l'ERC propose une taxation des logements vacants que CiU est forcé d'accepter. Cet impôt est alors présenté par le gouvernement de CiU comme une mesure plus incitative que les sanctions prévues par la loi catalane 18/2007 permettant d'augmenter, de manière pourtant limitée, les recettes fiscales de la Generalitat. Cet impôt pionnier provient donc d'une négociation politique liée à l'alignement d'acteurs selon un axe indépendantiste/régionaliste ce qui atteste de l'importance de la spécificité du paysage politique catalan.

Cet impôt n'est mis en place que dans les mairies où l'*Agence de l'habitat de Catalogne* (AHC) considère que la demande en logements est tendue⁴. À cette fin, la Generalitat crée un *Registre de logements vacants et occupés sans titre habilitant* où les personnes morales doivent inscrire leurs logements vacants (ou squattés) provenant d'exécutions hypothécaires ou de dation en paiement⁵. Selon le décret catalan 1/2015, l'inscription de ces logements vacants provenant d'exécutions hypothécaires est obligatoire, mais le règlement spécifiant précisément les types de logements concernés tarde à voir le jour⁶. De plus, comme ces logements sont directement inscrits par leur propriétaire et que peu de contrôles et d'inspections ont lieu – souvent par manque de personnel public (Moreu Carbonell, 2016) –, les entités financières peuvent facilement enfreindre cette obligation et inscrire seulement certains de leurs logements vacants (notamment ceux qui sont squattés). C'est ce que démontre la mairie de Barcelone en octobre 2017 lorsqu'elle révèle la détection par ses services municipaux de plus de 150 logements vacants d'entités financières absents du registre⁷. Ainsi, comme le dit Mercè Pidemont, membre de la PAH, « *taxer seulement les logements vacants ne pousse pas réellement les banques à mettre leur logement à disposition d'un parc de logement social* »⁸.

¹ La Vanguardia, 07/06/2011, « *Montilla advierte que la "ofensiva neoliberal y destructora" social de CiU ha comenzado* ».

² Elle supprime notamment la location forcée et l'expropriation des logements ne respectant pas la « fonction sociale ».

³ El País, 22/04/2013, « *Cataluña cobrará una tasa a bancos e inmobiliarias con pisos vacíos* ».

⁴ Il s'agit d'une taxe progressive appliquée aux logements vacants des personnes morales privées : les entités possédant jusqu'à 120 logements vacants doivent payer une taxe de 500 €/an et par logement, celles qui en possèdent entre 120 et 600 doivent payer 825 € et celles qui en possèdent plus de 600 doivent payer 1 650 €. Cet impôt, qui ne concerne pas les logements touristiques, diminue proportionnellement lorsque ces entités louent une partie de ces logements.

⁵ Les logements de ce registre sont inscrits par les propres grands propriétaires qui les possèdent. Les critères des logements devant y être inscrits sont progressivement élargis par plusieurs lois successives jusqu'en 2020.

⁶ Dans le projet de décret de ce règlement, il y a quelques exceptions à cette inscription obligatoire, notamment les logements vacants cédés à des entités publiques ou du tiers secteur, les logements VPO et les logements touristiques. Source : *Generalitat de Catalunya*, AHC, 2017, « *Text del Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament del Registre d'habitatges...* ».

⁷ Suite à cette découverte, une part de ces logements sont inscrits sur le registre par les entités financières incriminées ou cédés à la Generalitat. Pour les autres, la mairie ouvre plusieurs procédures de sanctions (Social.cat, 11/04/2018).

⁸ El Diario.es, 02/05/2014, « *La Generalitat sancionará los pisos vacíos muy por debajo de lo que permite la ley* ».

2.2.3. Exproprier les logements vacants : une reprise en main publique du marché ?

Face à ces mesures timides, des acteurs publics défendent le développement d'actions plus radicales forçant les grands propriétaires à remettre leurs logements vacants en circulation. Pour cela, l'une des mesures les plus utilisées est l'*expropriation temporaire des logements*¹.

- **Des expropriations temporaires des logements vacants variées selon les régions**

L'expropriation temporaire des logements vacants des grands propriétaires est l'une des mesures phares de plusieurs lois régionales que nous avons abordées dans le chapitre 3 (car elles permettent aussi de bloquer les expulsions). C'est notamment le cas de la loi andalouse de la fonction sociale du logement de 2013 et de la loi basque de 2015. En Catalogne, cette formule est permise par la loi du droit au logement dès 2007, suspendue par la *loi Omnibus* du gouvernement de CiU en 2011 puis récupérée en 2015 (décret 1/2015)² et confortée avec la loi 4/2016³.

Bien que plusieurs articles de ces lois aient été suspendus par le Tribunal constitutionnel (TC) suite aux recours du Gouvernement central du PP entre 2014 et 2016⁴, les expropriations des logements vacants sont possibles si ces derniers sont inscrits dans un registre régional⁵ et s'ils sont situés dans une zone tendue. Dans tous les cas, l'expropriation n'est que temporaire et le propriétaire reçoit une indemnisation de l'administration en échange du logement. Ce « juste-prix » (*justiprecio*), décidé par les tribunaux, peut parfois être important car il doit être en adéquation avec la qualité du bien en question⁶. Dans la pratique, il s'agit en quelque sorte d'une mise en location forcée par l'administration pendant une durée variable (voir Tableau 11 ci-dessous).

¹ Les termes utilisés sont variés selon les législations régionales. Les lois d'Andalousie, d'Euskadi, de Navarre et des Canaries font référence à « l'expropriation du droit d'usage du logement inhabité » alors que les législations de Catalogne, d'Estrémadure et de la communauté valencienne font plutôt référence à « l'expropriation de l'usufruit du logement » vacant. Ces différences engendrent des variations juridiques régionales, notamment pour la mise en location de ces logements (le *droit d'usage* n'étant pas transmissible à un tiers contrairement à l'*usufruit*, ce qui facilite la mise en location). Mais ce point fait encore aujourd'hui l'objet de vifs débats parmi les juristes. De plus, certaines législations régionales utilisent les deux formules (Argelich Comelles, 2017). Dans tous les cas, ces mesures se rapprochent d'une « mise en location forcée », avec de nombreuses subtilités selon les cas. Bien que de telles mesures ne semblent pas exister dans ces termes en France, nous conserverons le terme générique « d'expropriation temporaire de logement » pour la suite afin de respecter au mieux les termes juridiques employés en Espagne.

² S'il est situé dans une zone à forte demande résidentielle et laissé vacant pour des raisons de mauvais état de conservation, le décret 1/2015 permet à l'administration publique d'exproprier l'usage du logement durant une période de 4 à 10 ans afin de pouvoir le réhabiliter. Source : Décret-loi catalan 1/2015, du 24 mars (Article 4.3).

³ Avec la loi catalane 4/2016 cette possibilité est ensuite élargie à tous les logements vacants de grands propriétaires inscrits dans le *Registre de logements vacants et occupés sans titre habilitant* créé en 2015 par la Generalitat et géré par l'AHC. Pour être expropriés, ces logements doivent se situer dans une zone à forte demande résidentielle précisée par l'*Agence de l'habitat de Catalogne* (AHC), le *Plan territorial sectoriel de logement* ou le *Plan pour le droit au logement de Catalogne*.

⁴ Selon les affirmations du PP, l'État espagnol entendait ainsi défendre le droit à la propriété privée et soutenir les entités financières afin de ne pas « mettre à mal » le système financier espagnol tout entier.

⁵ L'existence d'un registre de logements vacants réduit l'amplitude de coercition que représente l'expropriation forcée, car cela laisse une possibilité aux propriétaires de ne pas inscrire certains de leurs logements dans ce registre.

⁶ Entretien avec Mario Yoldi, Service de logement du gouvernement basque, novembre 2016.

Tableau 11 - Les lois régionales permettant l'expropriation temporaire de logements vacants

	Période de vacance à partir de laquelle l'expropriation est possible	Durée de l'expropriation du logement	Période d'activité de la loi	Propriétaires concernés
Andalousie	6 mois	3 ans	[Avril 2013 - janvier 2014 (8 mois)] suspendue	Personnes morales
Catalogne	2 ans	Entre 4 et 10 ans	[décembre 2016 - septembre 2017 (9 mois)] puis [mars 2018 - ...] en activité	Personnes morales
Euskadi	3 ans (2 ans de vacances + 1 an de délai)	5 ans prolongeable exceptionnellement 5 ans de plus	[juin 2015 - avril 2016 (10 mois)] puis [octobre 2018 - ...] en activité	Personnes morales et physiques
Madrid	-	-	-	-

Auteur : DMB, 2021. Sources : Loi catalane 4/2016 ; Loi andalouse 4/2013 ; Loi basque 3/2015 ; El Periódico, 28/03/2018 ; El País, 02/10/2018 ; El Diario.es, 17/04/2018.

Ces expropriations sont admises par le TC dans la mesure où les logements vacants (durant un temps variable selon les régions) enfreignent la notion de « *fonction sociale de la propriété* » présente dans la Constitution espagnole. Mais tous les articles de lois faisant référence à un autre type d'expropriation de logement – notamment les expropriations de logement en cas d'expulsions de familles vulnérables – ne sont pas entérinées par le TC, car ce dernier ne considère pas les expulsions résidentielles comme une quelconque infraction à la loi¹.

- **L'expropriation comme soutien aux acteurs privés : vers une politique de logement à deux vitesses ?**

Pour certains acteurs publics et collectifs militants, l'expropriation temporaire des logements vacants est vue comme une nouvelle forme de transfert de ressources publiques en direction des banques. Pour le cas de la Catalogne, une part importante des logements pouvant être expropriés – inscrits sur le *Registre de logements vacants et occupés sans titre habilitant* de l'AHIC – est en mauvais état ou bien squattés. Tout comme pour la cession temporaire de logement vue précédemment, en plus de fournir une indemnisation aux propriétaires des logements vacants, l'administration se propose de les réhabiliter et/ou de régulariser la situation de leurs occupants, le tout avec des ressources publiques. C'en est trop pour les responsables municipaux chargés du logement à Sabadell :

Glòria Rubio : « *Nous pensons que le processus d'expropriation développé dans la nouvelle loi [4/2016] est un processus lourd, avec beaucoup de complexité, de choses superflues, qui au final nous mène à donner de l'argent aux banques, car pour l'expropriation il va nous falloir payer un "juste prix", ce qui mène à des dépenses publiques bien supérieures comparé à ce que proposait l'ILP².*

¹ Par exemple, pour la loi de logement basque de 2015, le TC permet l'expropriation de logements vacants pendant plus de 2 ans selon certains critères, lorsque le propriétaire n'a pas respecté les premières mesures (incitatives), c'est-à-dire l'impôt sur les logements vacants et/ou la location forcée. Par contre, il ne permet pas l'expropriation de logements de banques provenant d'expulsions, car il considère que l'expulsion est légitime, donc une expropriation d'un logement de ce type irait selon le TC à l'encontre du droit à la propriété privée. Source : ElDiario.es, 13/10/2018.

² Avec la loi 24/2015 (provenant de l'ILP *Habitatge*), l'expropriation temporaire des logements avait été remplacée par une obligation de relogement à la charge des grands propriétaires ou de l'administration publiques, une mesure jugée comme garantissant mieux le droit au logement par les entités sociales promotrice de l'ILP *Habitatge*.

Anna Vivas i Barnola : « L'ILP offrait de bien meilleures garanties, elle était promue par un autre secteur [entités sociales, la PAH, DESC, etc.]... si la seule manière d'exproprier des logements pour reloger des habitants expulsés c'est d'exproprier des logements que les entités bancaires ont elles-mêmes choisi de céder au public... on imagine bien ce que ça va donner. » Glòria Rubio et Anna Vivas i Barnola (entretien), mairie de Sabadell, octobre 2016.

De plus, comme ce type d'expropriation n'est que temporaire (de 4 à 10 ans en Catalogne), après toutes ces dépenses publiques (réhabilitation, régularisation ou relogement des occupants, aides aux loyers, etc.), l'administration publique rend le logement au propriétaire. Ainsi, ces formes d'expropriations peuvent être une aubaine pour les grands propriétaires, leur permettant de rentabiliser certains logements difficiles à placer en l'état sur le marché dans le contexte du moment. Selon les responsables de la mairie de Sabadell et les entités sociales promotrices de l'ILP *Habitatge*, avec ce type d'expropriation, l'administration publique est donc encore une fois vue comme la « soupape du privé », suivant une perspective clairement néolibérale de soutien aux entités financières : « c'est la socialisation des pertes et la privatisation des bénéfices, le tout avec le soutien de l'administration publique » affirme Glòria Rubio. Ce type de fonctionnement engendre une forte inégalité entre les villes, laissant de côté les habitants des villes ne disposant pas des ressources nécessaires pour mener une large politique d'expropriation. En Catalogne, selon la loi 4/2016, 50 % de l'indemnisation de l'expropriation (« juste-prix ») doit être payée par les mairies (et les 50 % restant par la Generalitat). Or, sur les 234 villes présentes dans les zones de forte demande en logement définies par la Generalitat, seules huit assurent pouvoir prendre en charge ces 50 %¹.

Ainsi, ce choix de recourir à des logements privés (par le biais de cessions volontaires ou d'expropriations des logements vacants) rend d'autant plus visibles les diversités de ressources entre les administrations publiques. Leur laisser comme seule solution l'expropriation (payante) de logements privés risque donc de mener à une politique de logement à deux vitesses, où seules les villes possédant un gros budget pourront se constituer un parc de logement public. Face à ce constat, certaines villes moyennes tentent d'organiser la riposte en faisant « front commun ».

2.2.4. Coopérer entre villes moyennes pour peser dans le rapport de force et s'émanciper des métropoles

Face aux difficultés d'application locale de l'action publique, une série d'acteurs se regroupent pour proposer des actions concertées afin de peser davantage dans le rapport de force, à la fois face aux banques et aux métropoles qui concentrent les pouvoirs et imposent leurs choix.

En Catalogne, sous l'impulsion de la Ville de Sabadell, un groupe de mairies de la Comarque du Vallès Occidental² tente de s'unir afin de renforcer la légitimité de leurs actions et de peser davantage dans la lutte contre les expulsions et les relogements.

« Avec la mairie de Sabadell nous essayons de faire front commun au niveau du Conseil de comarque. Le Conseil travaille avec le groupe de Droit administratif de l'Université Autonome de Barcelone pour réaliser un rapport nous permettant de développer des actions communes et unifiées pour toutes les villes, afin de se coordonner, agir conjointement et pour augmenter la légitimité de nos actions. C'est que Barcelone, c'est Barcelone. Mais nous voulons montrer que nous pouvons aussi agir de manière autonome depuis les villes du Vallès Occidental, avec Sabadell et Terrassa qui sont grandes, mais aussi avec les autres villes plus petites qui veulent nous rejoindre. Nous cherchons ainsi une forme de sécurité juridique, une manière d'agir commune et partagée, en ayant bien en tête que nous voulons de la sécurité juridique

¹ El Periódico, 28/03/2018, «El Constitucional levanta la suspensión a la expropiación de viviendas vacías en Catalunya».

² La comarque est une division territoriale administrative espagnole généralement issue des anciens comtés médiévaux. Alors que dans la plupart des régions d'Espagne la comarque n'a pas réellement de statut juridique, en Catalogne elle possède la qualité officielle d'échelon administratif intercommunal depuis les années 1980 (Vergnaud, 2011).

mais nous voulons aussi et surtout avancer. On veut que ce rapport [de la UAB] nous dise comment faire pour avancer ensemble à l'échelle de la Comarque » A. Vivas i Barnola (entretien), mairie de Sabadell, oct. 2016.

À travers cette tentative d'élaboration de critères d'action communs, les villes de la Comarque du Vallès Occidental tentent de stabiliser un certain nombre d'actions publiques légitimes vis-à-vis de la législation catalane, c'est-à-dire un *ordre juridique localisé* à l'échelle de la Comarque (Bourdin, Lefeuvre et Melé, 2006). Le rapport demandé est rendu public en juin 2017 et atteste de l'existence d'un certain nombre de voies légales permettant de mobiliser les logements vacants des grands propriétaires¹. Les mairies peuvent alors s'emparer de cette « *preuve académique* » pour faire pression sur les grands propriétaires². Cette volonté de faire « front commun » des mairies catalanes du Vallès Occidental n'est pas isolée³.

En Andalousie, une tentative similaire est lancée en novembre 2016 par la Ville de Cordoue qui publie la *Déclaration de Cordoue*, un manifeste reprenant plusieurs propositions garantissant le droit au logement. Élaboré par la mairie et abordant notamment la question des relogements des habitants expulsés, ce manifeste a alors pour objectif de participer au rapport de force sur le thème du logement en regroupant les signatures d'institutions et de collectifs militants et académiques⁴. Mais malgré l'adhésion de quelques villes andalouses⁵, cette Déclaration n'a pas eu l'effet attendu.

Ainsi, face aux difficultés d'action et au manque de ressources des administrations publiques, certains acteurs tentent de développer d'autres types d'actions en se regroupant derrière des valeurs communes pour peser davantage dans le champ du pouvoir. Plusieurs d'entre eux soutiennent la mise en place d'une législation qui oblige les entités privées à gérer par elles-mêmes les relogements afin de décharger les administrations publiques.

2.3. Dépasser les limites des administrations publiques : coresponsabilisation des acteurs privés et sous-traitance aux entités du tiers secteur et aux collectifs militants

Pour de nombreux acteurs publics et militants, ce n'est pas aux administrations publiques de résoudre les problèmes d'accès au logement causés par les entités financières. Pour cela, ils soutiennent la mise en place de lois contraignantes forçant les propriétaires privés à reloger par eux-mêmes les habitants expulsés, comme le propose la loi catalane 24/2015. En suivant une logique de maximisation des profits, certaines entités financières rejoignent aussi cet avis et développent des systèmes de relogement des personnes expulsées pour rentabiliser leur parc vacant. Enfin, pour dépasser les limites économiques des institutions publiques, certaines décident de sous-traiter la gestion des logements sociaux d'urgence à des entités du tiers secteur voire à des collectifs militants, qui agissent en dernier recours lorsqu'aucune autre solution n'est possible.

¹ Site internet du *Consell comarcal del Vallès Occidental*, 27/06/2017, « *Un dictamen de la UAB encarregat pel Consell Com...* ».

² iSabadell, 28/06/2017, « *Un informe de la UAB insisteix que mobilitzar habitatges buïts per a usos socials és legal* ».

³ Cette forte coopération entre les communes de la Comarque du Vallès Occidental n'est pas nouvelle. Rappelons en effet qu'elle a hébergé les premières candidatures municipales alternatives se référant au municipalisme transformateur et défendant une large coopération entre les villes de cette comarque (Voir le chapitre 2 ou encore Alamany, Serrà et Ubasart, 2010 et Ubasart, 2012). Il existe aussi d'autres tentatives de « fronts communs » de mairies catalanes exigeant une législation plus ambitieuse. C'est le cas au niveau métropolitain où les maires des six villes catalanes les plus peuplées se sont plusieurs fois retrouvés (malgré leurs différences politiques) pour faire pression sur la Generalitat lors de la rédaction de la loi 4/2016. Ce « G6 » regroupe des maires de partis en désaccords sur plusieurs questions (notamment vis-à-vis de l'indépendance de la Catalogne). On y retrouve les maires de Barcelone (*Barcelone en Commun*) ; L'Hospitalet de Llobregat (PSC) ; Badalona (*Gagnons Badalona en Commun*) ; Santa Coloma de Gramenet (PSC) ; Terrassa (PSC) et Sabadell (*ERC-Crida per Sabadell*).

⁴ Diario Córdoba, 23/02/2017 « *El Ayuntamiento pide adhesiones a la Declaración de la Vivienda* ».

⁵ El Mira.es, 29/05/2018, « *El Puerto apoya la declaración institucional de Córdoba sobre el derecho a la vivienda* ».

2.3.1. Obliger les acteurs privés à reloger : entre coresponsabilisation du secteur privé et stratégie économique

- **L'expérience pionnière de la loi catalane 24/2015 : un nouveau paradigme ?**

Avec la loi 24/2015, la Catalogne est la première communauté autonome à mettre en place une législation obligeant les grands propriétaires à reloger les habitants en risque d'expulsion, ce qui représente pour les promoteurs de cette loi un changement de paradigme, car cela permet un relogement des habitants sans aucune dépense publique. En plus d'obliger les grands propriétaires à proposer une solution de relogement sous la forme de location sociale¹, cette loi permet la cession obligatoire de logements vacants de banques et fonds d'investissement aux administrations publiques pour les destiner à la location sociale. La loi est d'abord effective durant moins d'un an, car elle est rapidement suspendue pour inconstitutionnalité par le TC à la suite d'un recours déposé en mai 2016 par le gouvernement central du PP. Mais la plupart des articles sont finalement considérés comme constitutionnels fin octobre 2018 lorsque le nouveau gouvernement central du PSOE retire le recours déposé par le PP². Lors de la récupération de cette loi, la maire de Barcelone a fermement soutenu le travail du groupe promoteur de l'*ILP Habitatge* à l'origine de cette loi :

« La loi 24/2015 a provoqué un changement de paradigme : forcer les grands propriétaires à arrêter les expulsions et à proposer des locations. C'est pour cela que le PP l'a emmenée au TC. Aujourd'hui, les entités promotrices ont obtenu que l'État retire le recours pour qu'elle soit effective : félicitations ! »³

Cette loi n'est pas soutenue que par le groupe promoteur de l'*ILP Habitatge* (la PAH, la APE et l'*Observatoire DESC*) mais aussi par de nombreuses mairies catalanes qui considèrent que c'est aux entités financières elles-mêmes de réparer les dommages qu'elles ont créés lors de la bulle immobilière. C'est notamment le cas des responsables du logement de la Ville de Sabadell qui appelaient de leurs vœux « la pleine récupération de cette loi avant-gardiste »⁴. Il est vrai qu'en plus de proposer des mesures pour suspendre les expulsions, cette loi soutient également les relogements « sur place » des habitants en situation de vulnérabilité⁵.

Théoriquement, cette loi possède donc un fort potentiel de défense de l'ancrage territorial des habitants. Mais dans la pratique, ce n'est pas aussi simple. En effet, elle ne fait que « privilégier » un relogement sur place et oblige seulement les grands propriétaires à proposer une seule solution de relogement. Si les habitants la refusent, le propriétaire peut légalement les expulser et ils n'auront alors que peu de possibilités de relogement. Or, dans les faits, nous avons vu que les grands propriétaires sont le plus souvent portés à proposer des solutions de relogement en périphérie ou dans des logements de moins bonne qualité. Ainsi, en laissant les grands propriétaires agir par eux-mêmes sans la mise en place d'un contrôle public vérifiant leurs propositions de relogement – ce qui est rarement possible par manque de ressources publiques –, les solutions de relogement correctes ne sont que rarement atteintes. Lorsque le maintien sur place des habitants n'est pas possible et que l'expulsion a lieu, le relogement incombe alors aux administrations publiques. Dans

¹ La notion de *location sociale* est par ailleurs bien plus abordable que pour la plupart des autres communautés autonomes d'Espagne. La personne ou la famille en risque d'exclusion résidentielle n'a alors à payer pour son loyer qu'entre 10, 12 ou 18 % de ses revenus (selon les cas). Nous y reviendrons dans un prochain chapitre.

² Nous reviendrons sur les recours pour inconstitutionnalité du PP et les questions de géopolitique dans le chapitre 6.

³ La Vanguardia, 30/10/2018, « *Colau felicita a las entidades por la retirada del recurso a la ley 24/2015* ».

⁴ Entretien avec Glòria Rubio et Anna Vivas i Barnola, Service municipal de logement de Sabadell, octobre 2016.

⁵ Selon la loi, la solution de relogement doit « offrir de préférence le logement concerné par la procédure [d'expulsion] ou, comme alternative, un logement situé dans la même ville, à moins qu'un rapport des services sociaux municipaux ne certifie que le transfert vers une autre ville n'accroît pas la situation de risque d'exclusion résidentielle de la cellule familiale » (loi 24/2015, art. 5.7.b.).

ce cas, selon un rapport de l'Observatoire DESC, durant les neuf mois d'application de la loi 24/2015, ce sont majoritairement les mairies qui leur ont trouvé une solution de relogement, le plus souvent dans des hébergements municipaux d'urgence (Observatori DESC, 2016, p. 10)¹.

Enfin, lorsque le contrat de location sociale établi dans le cadre de la loi arrive à son terme, rien n'est prévu pour prendre en charge les habitants si ces derniers sont toujours en situation de vulnérabilité. Javier Burón, Directeur exécutif du logement à Barcelone, l'explique ainsi lors du *Forum de l'habitat et de la réhabilitation de Barcelone* (FHAR) de mars 2019 :

« Dans le cas des grands propriétaires les plus « civilisés » – car ça existe et il y a dans cette salle beaucoup de personnes qui ont signé des contrats de location sociale dans le secteur privé –, à la fin de ces contrats de location sociale, l'obligation légale de relogement en location sociale expire. Et les acteurs privés se retrouvent avec beaucoup de familles qui ne sont pas couvertes par un quelconque instrument légal et il n'y a nulle part où les reloger. Le propriétaire privé ne sait pas où les reloger, les services sociaux non plus et il n'y a pas de parc public. Et même si je ne doute pas de la bonne volonté de mes collègues d'autres administrations publiques, le problème est toujours là. C'est un problème structurel. » Javier Burón, FHAR, 20/03/2019, Barcelone.

• Des entités financières plus « civilisées » : vers une autonomisation du secteur privé dans le domaine du relogement ?

Certaines entités financières acceptent de « jouer le jeu » du relogement volontaire des personnes en situation de vulnérabilité. C'est notamment le cas de plusieurs fondations de banques ou encore du *Banco Sabadell*². À travers sa société immobilière *Solvía*, cette banque crée l'entreprise *Sogeviso* (*Servicios Gestión Vivienda Innovación Social*), qui se charge de proposer des solutions de relogement pour les habitants en risque d'exclusion sociale ou d'expulsion. Selon le Directeur exécutif du logement de la Ville de Madrid, le *Banco Sabadell* est la première banque à développer ce type d'actions tournées vers le relogement volontaire des habitants en risque d'expulsion.

« Le Banco Sabadell a bien compris ce qu'il fallait faire pour ne pas faire de mal à sa réputation. Il a créé une entreprise [Sogeviso], gérée par Antoni Sorolla³, avec un "profil social" où l'entreprise accepte de proposer une alternative résidentielle aux habitants en échange d'un engagement à respecter un certain nombre de critères sociaux. Concrètement, avec les fonds du Banco Sabadell, cette entreprise essaye de créer un réseau social corporatif. C'est la réputation de cette banque qui l'a poussée à cela. » F. López Barquero (entretien), Directeur exécutif de l'EMVS, déc. 2018.

Mais comme le montre l'Encadré 28, malgré le "profil social" que *Sogeviso* tente de s'octroyer, son objectif premier reste la recherche d'une rentabilité élevée pour les logements du *Banco Sabadell*.

¹ Les solutions appliquées divergent cependant selon les mairies, qui ne disposent pas toutes des mêmes ressources en termes de logements et d'hébergements d'urgence. Ainsi, environ 50 % des relogements sont réalisés dans des logements ou hébergements municipaux, environ 17 % des familles ou personnes expulsées sont relogées dans des logements de l'Agence de l'habitat de Catalogne, un peu plus de 8 % dans des logements du marché privé payés par les administrations publiques (loyer payé à 60 % par la Generalitat et à 40 % par la municipalité). Enfin, certaines mairies, comme celle de Badalona, privilégient les hébergements en pension (représentant en tout 8 % des relogements), alors que la mairie de Barcelone préfère les négociations avec les entités financières pour obtenir des cessions de logement ou d'autres types de solutions alternatives (environ 17 % d'"autres solutions" en tout). (Ibid.).

² Bien que créée à Sabadell en 1881, cette banque privée n'a pas de lien avec la mairie de Sabadell.

³ Pour diriger le service d'Action sociale, cette entreprise, le *Banco Sabadell* a choisi l'ancien Directeur exécutif du logement de la Ville de Barcelone de 2004 à 2015, Antoni Sorolla, qui a une importante carrière de gestion dans le domaine du logement dans des mairies gouvernées par la gauche (par le *Parti socialiste Catalan* et *Initiative pour la Catalogne Verts-ICV*, gauche écosocialiste), d'abord à Sabadell puis à Barcelone jusqu'en 2015.

Encadré 28 – Sogeviso : valorisation de l’image corporative du Banco Sabadell et positionnement paternaliste

Comme l’explique clairement Antoni Sorolla lors d’un cycle de conférences organisé par le *Banco Sabadell*, la banque tente de mettre en place une gestion intégrale du marché immobilier en diversifiant ses services et ses clients en abordant le thème des familles en risque d’exclusion sociale, qui représentent plus de 12 millions de personnes, « *un collectif énorme et qui serait des clients intéressants pour la banque* »¹. L’objectif est clair :

« *Notre but est une transformation des actifs qui ne sont pas productifs en actifs rentables. Mais nous voulons le faire d’une manière socialement responsable. Nous voulons montrer qu’il est possible d’allier valeur sociale et valeur de rentabilité économique. Sogeviso est un service immobilier qui recherche la meilleure rentabilité possible dans le souci de la meilleure sensibilité possible face aux problèmes des habitants.* » Antoni Sorolla, *Ciclo Sogeviso*, 21 nov. 2017.

Pour cela, l’entreprise développe avec ces nouveaux clients vulnérables un « contrat social », une annexe du bail fixant les droits et devoirs des deux parties, pour aider à améliorer la situation des habitants vulnérables. *Sogeviso* met en place plusieurs services d’accompagnement économique et social², dans le but d’améliorer la situation des habitants vulnérables afin de s’assurer du correct paiement des loyers :

« *Nous voulons les accompagner pour qu’ils [les « clients vulnérables »] puissent correctement payer le loyer, voire en payer un peu plus, voire dans la meilleure situation possible qu’ils puissent racheter le logement dans lequel ils vivent ou encore retourner dans le marché libre du logement, car la vocation de la banque est bien sûr de rentabiliser nos logements et non pas de faire un parc de logement social. Nous ne sommes pas une ONG* ». A. Sorolla, *Ciclo Sogeviso*, 21 nov. 2017.

L’objectif ainsi affiché par la banque rejoint une *logique paternaliste* dont le but final est de réinsérer les habitants vulnérables dans le marché libre en leur proposant uniquement des logements du *Banco Sabadell*, pour rentabiliser le parc vacant de la banque. Pour cela, le service de *Sogeviso* va jusqu’à accompagner ses clients dans l’obtention d’un emploi permettant d’augmenter progressivement leur capacité de paiement. Avec cet accompagnement locatif, l’entreprise est directement informée lorsque les habitants améliorent leur situation, ce qui peut justifier une augmentation de loyer ou la proposition d’un logement plus onéreux. *Sogeviso* est aussi en contact direct avec les administrations publiques, « *pour pouvoir faire profiter au maximum à nos clients des aides et des services apportés par les administrations, pour améliorer leur situation et leur capacité économique* »³. Lancé en avril 2016, *Sogeviso* compte déjà plus de 4 000 contrats sociaux signés en fin 2017, dont une grande partie à Barcelone, Madrid, Valence, Alicante et Murcia. Mais malgré sa posture officiellement « *sensible aux difficultés des habitants de leurs logements* », *Sogeviso* reste très critiqué par plusieurs entités sociales et militantes⁴.

Dans les faits, les entreprises telles que *Sogeviso* jouent le rôle de l’administration publique et rejoignent la volonté de *coresponsabilisation* du secteur privé défendue par certains acteurs publics, telle que la mairie de Barcelone. Mais derrière leur action « *socialement responsable* », leur principal objectif est bien de valoriser leurs logements vacants pour en tirer la plus-value la plus importante. Tout comme les *SOCIMIs*, plusieurs entités financières se rendent compte que la mise en location de leurs logements vacants est un moyen de rentabiliser le temps d’attente nécessaire à tout processus de spéculation immobilière. De plus, avec ces relogements volontaires, ces banques obtiennent la reconnaissance des administrations publiques, ce qui pose les bases de possibles collaborations⁵ et revalorise leur image. Plusieurs grands propriétaires se positionnent donc

¹ A. Sorolla, *Directeur d’Action sociale de Sogeviso*, “*La problemática social de acceso a la vivienda*”, *Ciclo Sogeviso*, 21 nov. 2017.

² Ce que l’on appelle en français de l’accompagnement locatif.

³ Ibid.

⁴ Voir notamment les cas de refus de relogement d’habitants en risque d’expulsion vivant dans des logements du *Banco Sabadell* à Bormujos (Séville) ou encore à Barcelone. Sources : *ElDiario.es*, 17/12/2019 ; *ElDiario.es*, 07/01/2019.

⁵ Par exemple, pour le cas du *Banco Sabadell* et *Sogeviso*, dans le cadre du futur opérateur de logement métropolitain impulsé par la mairie de Barcelone. Source : *La Vanguardia*, 26/10/2018, “*Cinco empresas optan al operador metropolitano...*”.

progressivement sur le secteur du relogement d'urgence, empiétant sur une part déjà occupée par les entités du tiers secteur qui, elles, fonctionnent de manière non-lucrative.

2.3.2. Sous-traiter la gestion des relogements aux entités du tiers secteur

- **Externaliser la gestion des logements d'urgence pour décharger l'administration**

Pour décharger les services publics, beaucoup d'administrations publiques décident de confier la gestion des logements qu'elles ont captés à des entités du tiers secteur. C'est le cas des principales métropoles espagnoles – notamment de Barcelone, Madrid, Bilbao et Séville – où plusieurs entités du tiers secteur se chargent d'attribuer et de gérer les logements de plusieurs centaines de ménages vulnérables. Ces entités non lucratives sont variées et réalisent toutes un travail d'accompagnement des personnes et familles en difficulté, qu'elles se répartissent en fonction de leurs profils¹. C'est une pratique habituelle en Espagne, où la gestion et l'accompagnement des populations les plus vulnérables sont souvent laissés à des ONG ou des entités non lucratives du tiers secteur (De Lorenzo et Álvarez, 2014 ; Muyor Rodríguez, 2018 ; Pérez Bueno, 2008).

En Catalogne, ce sont surtout les deux fondations *Hàbitat3* et *Fundació Foment de l'Habitatge Social (FFHS)*² qui sont en contact direct avec les institutions publiques, mais aussi avec les entités financières, afin d'obtenir la cession de logements à répartir aux personnes les plus vulnérables à travers différentes entités du tiers secteur. La Generalitat de Catalogne ainsi que la mairie de Barcelone ont structuré leurs relations avec ces entités du tiers secteur à travers la *Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya*³. Entre 2015 et 2017, la Generalitat confie plus de 500 logements à ces entités du tiers secteur⁴. De la même manière, en janvier 2016, la Ville de Barcelone raffermit sa relation avec la fondation *Hàbitat3* en prolongeant leur accord de collaboration pour quatre années supplémentaires, afin de capter et gérer des logements vacants de propriétaires privés. Il en va de même en Euskadi, dans la Communauté de Madrid et en Andalousie qui confient également plusieurs centaines de logements à des entités du tiers secteur, notamment à *Càritas*⁵.

Ce choix de la sous-traitance d'une partie des logements des administrations publiques rejoint les volontés d'externalisation d'une partie des services publics défendues par exemple par la mairie de Barcelone. Selon les partisans de l'externalisation, cela devrait permettre une meilleure efficacité des services, en permettant de lutter contre la bureaucratisation croissante des administrations et en économisant des ressources publiques, le tout réalisé par des structures ici non lucratives. Mais ces accords avec les entités du tiers secteur ne sont pas gratuits pour les administrations, la plupart de ces fondations et ONG étant très majoritairement financées par des subventions publiques. Ainsi, les quatre années de collaboration avec *Hàbitat3* coûtent plus de 1,6 million d'euros à la mairie de Barcelone, une somme que peu de mairies peuvent se permettre de débours⁶.

¹ Il s'agit d'entités spécialisées sur certains profils de vulnérabilité (extrême pauvreté, sans domiciles, maladies spécifiques, victimes de violences, etc.). Une partie d'entre elles accompagnent spécifiquement des familles expulsées.

² La FFHS est créée par *Càritas Barcelona*, une entité sans but lucratif de l'Église catholique.

³ *Mesa de entitats del Tercer Sector Social de Catalunya* (cast.), *Comité/conseil des entités du Tiers Secteur Social de Catalogne* (fr.).

⁴ TV3/24, 03/03/2016, "El Govern cedirà a la Taula del Tercer Sector 256 habitatges més per a col·lectius vulnerables en els...".

⁵ Par exemple, à l'échelle municipale, la Ville de Séville a cédé une quarantaine de logements publics (la plupart durant la législature 2015-2019) à neuf entités du tiers secteur. De la même manière, à Madrid, *Càritas Madrid* gère plusieurs centaines de logements confiés par la mairie et la CAM. Sources : Entretiens avec Felipe Castro, EMVISESA, Séville, avril 2018 et avec Rosalía Portela Rico, Càritas Madrid, février 2019 ; Site d'Emvisesa, 02/10/2018, "Emvisesa cede...".

⁶ Xarxanet, 09/01/2016, "Habitat3 i l'Ajuntament de Barcelona s'uneixen per aconseguir 98 pisos buits".

- **Les limites de l'externalisation de la gestion des logements : « une porte ouverte à toutes les irrégularités » ?**

Les cessions de logements aux entités du tiers secteur ne sont pas soutenues par tous les acteurs. Certains y voient une forme dangereuse d'externalisation ou de privatisation de la gestion des logements qui ouvre le pas à des pratiques douteuses. À Madrid, cette externalisation ne fait pas l'unanimité comme le montre Belén Muncio¹ :

« La cession de la gestion des logements municipaux est une pratique déjà réalisée par le PP lorsqu'il gouvernait la ville. Il a confié plus de 180 logements aux entités du tiers secteur (Càritas, Provivienda, la Croix Rouge, etc.). Ce n'est pas nouveau. Au sein d'Ahora Madrid nous avons un grand débat sur ce thème. Moi, personnellement, je suis contre le fait qu'une entité du tiers secteur gère ces logements. Je pense que c'est l'administration qui doit les gérer. »
B. Muncio (entretien), porte-parole du voisinage du quartier d'Usera pour *Ahora Madrid*, nov. 2016.

Selon elle, les entités du tiers secteur sont utiles mais il faut en délimiter clairement le rôle.

« Bien sûr, ces entités peuvent participer avec des programmes d'éducation, d'accompagnement social, de médiation, etc. Nous avons besoin de cela. Mais pour moi la collaboration avec le tiers secteur doit s'arrêter là. Mais ici, en Espagne, ce qu'on appelle « l'externalisation » – qui n'est qu'un euphémisme de « privatisation » – se fait avec les entités du tiers secteur. Et comme en théorie ce sont des ONG, alors ça ne dérange personne. Ou plutôt ça dérange peu de monde, même à gauche. Je suis peut-être radicale, mais pour moi jamais il ne faudrait confier la gestion des logements, même au tiers secteur : pour moi la gestion est pour toutes et tous [...] Les ONG sont là pour d'autres questions, pas pour donner des clés. Parce qu'après il y a beaucoup d'irrégularités... » Belén Muncio (entretien), novembre 2016.

La gestion des entités du tiers secteur n'est pas toujours transparente, car elles ne sont pas soumises aux mêmes réglementations que les administrations publiques et sont plus autonomes.

« Par exemple dans mon quartier il y a beaucoup de logements municipaux vacants. Lorsqu'elles expulsent un logement ou un immeuble de propriété publique, les administrations installent rapidement une "chapa"², donc ça se voit. Ça fait plus de quatre ans que je vois dans mon quartier les mêmes "chapas" sur les mêmes logements, et certains d'entre eux sont gérés par des entités du tiers secteur [...] Pourquoi laissent-elles ainsi les logements vacants si longtemps ? On ne peut pas savoir, car ce sont des entités autonomes, non publiques. Je ne dis pas que leur volonté est forcément mauvaise, peut-être qu'elles ont décidé de conserver des logements pour de futurs cas très graves ou qu'ils sont en mauvais état, mais dans ce cas pourquoi n'avoir rien réparé en plus de quatre ans ? C'est le problème de ce type d'externalisation. C'est obscur » Belén Muncio (entretien), novembre 2016.

En effet, nous l'avons vu précédemment, l'externalisation de services municipaux peut représenter un certain nombre de problèmes d'efficacité et de transparence dans l'action³. De plus, dans la plupart des lois régionales permettant d'agir contre les logements vacants, les logements propriétés d'administrations publiques ou d'entités non lucratives (fondations, tiers secteur, etc.) sont exemptés de sanctions⁴. Or, certaines fondations peuvent être liées à des entités financières et suivre des objectifs bien éloignés de l'intérêt des personnes vulnérables notamment en conservant

¹ Belén Muncio est membre du conseil municipal du quartier (Porte-parole du voisinage) d'Usera, membre de *Amnesty International Madrid* dans le domaine du droit au logement, militante à *Podemos* et activiste à la PAH d'Usera (Madrid).

² Littéralement une « tôle ». Il s'agit ici de porte anti-intrusion installée afin d'éviter une occupation illégale du logement.

³ Voir le chapitre 3 sur l'externalisation des services de médiation municipaux.

⁴ Par exemple, la loi de logement basque de 2015 considère que les logements inhabités propriétés d'entités sans but lucratif ne sont pas soumis aux sanctions (et au risque d'expropriation). De même, les entités du tiers secteur catalanes membres de la *Xarxa d'habitatges d'inclusió social* (Réseau de logements d'inclusion sociale) et celles participant à des programmes sociaux avec des administrations publiques ne sont pas soumises à l'obligation d'inscription de leurs logements vacants dans le *Registre de logements vacants et de logements occupés sans titre habilitant* et sont donc protégées des expropriations.

des logements vacants sans difficulté¹. C'est d'ailleurs une pratique commune selon certains militants : pour éviter les lois sur les logements vacants, plusieurs banques transfèrent une partie de leurs logements vacants à leurs fondations afin de les conserver sans risque de sanctions.

Face à ces limites de la gestion de l'hébergement/relogement par les acteurs publics et privés, certains collectifs militants tentent de mettre en place leurs propres méthodes d'hébergement.

2.3.3. Squat et relogement autogéré : dépasser les limites de l'institution par les réquisitions populaires de logements vacants

Afin de reloger ou d'héberger les personnes expulsées, de nombreux collectifs militants mettent en place des « *réquisitions populaires* » de logements vacants. Les termes employés ne sont pas les mêmes selon les collectifs, selon les régions et même les villes. La campagne *la Obra Social la PAH* parle de « *réappropriation citoyenne* » et de « *récupération* » de logements vacants des banques, car elle est considérée comme une reprise en main légitime des habitants face au danger que représente un logement vacant dans la situation de crise du logement que vit le pays (Coordinadora de Vivienda de la Comunidad de Madrid, 2017, p. 22)². D'autres collectifs, comme la plateforme *Stop Desahucios 15M Córdoba*, utilisent plutôt le terme générique de « *relogement* » (Manjavacas Ruiz, Fernández Cañuelo et Blázquez Molero, 2017). Enfin, d'autres collectifs de squatteurs utilisent les termes plus communs d'« *occupation* » et « *okupation* »³. Certaines occupations sont collectives – pouvant être soutenues par des collectifs militants et/ou être réalisées de manière groupée – d'autres sont plus isolées et sans volonté de médiatisation. Ces occupations permettent à la fois d'héberger les personnes expulsées, mais aussi de faire pression sur les acteurs publics et privés pour régulariser la situation des squatteurs (soit dans les mêmes logements occupés, soit dans d'autres logements).

- **Le squat comme dernier rempart face à l'exclusion résidentielle**

Le squat est une pratique utilisée par des individus isolés et des collectifs militants afin de reloger des personnes expulsées n'ayant reçu aucune alternative de relogement, ni par leur propriétaire ni par les administrations. Le plus souvent, ce sont des logements privés de banques laissés vacants à la suite d'exécutions hypothécaires ou de dations en paiement, même si certains collectifs plus radicaux n'hésitent pas à occuper collectivement des bâtiments publics vacants⁴. À Barcelone, de nombreux *blocs réappropriés* existent, souvent liés à *l'Obra Social la PAH* (Encadré 29).

Encadré 29 - Relogement autogéré par la PAH face à l'inaction de la mairie de Barcelone

En juillet 2017, face à l'inaction de la mairie de Barcelone, la PAH rend publique une occupation de sept logements d'un immeuble partiellement habité situé au n°477 de la rue Aragó (quartier de la *Sagrada Família*), racheté récemment par un fonds d'investissement entendant expulser les locataires

¹ Par exemple : la *Fundación Obra Social de La Caixa*, celles du *Banco Sabadell*, du *Banco Santander*, de *Caja Rioja*, etc. Nous reviendrons par la suite sur le flou de la catégorie regroupant les "entités sans but lucratif".

² Il s'agit donc d'une réappropriation populaire des logements vacants légitimée par le fait que leur vacance ne respecte pas la « *fonction sociale de la propriété* » à laquelle fait référence la Constitution espagnole (ainsi que certaines lois régionales).

³ Généralement, les termes « *récupération* » et « *occupation* » font référence à une reprise en main de logement pour résoudre un besoin strictement résidentiel, alors que celui d'« *okupation* » renvoie à une idéologie politique dénonçant la propriété privée et défendant les pratiques d'autogestion dans la ligne du mouvement *okupa* (où le « k » fait référence à la « contre-culture »), souvent mobilisé par les collectifs autonomes, libertaires ou anarchistes. (*Obra Social Barcelona*, 2018, p. 6). Certains collectifs, comme la *Obra Social de Barcelona*, utilisent la contraction des deux termes précédents, « *ockupation* », dans le but de mettre en évidence l'hybridation entre l'occupation d'un logement vacant à des fins strictement résidentielles et l'aspect politique que représente forcément cet acte (*Obra Social Barcelona*, 2018, p. 6).

⁴ C'est notamment le cas du squat la *REA* dans le quartier du Raval (Barcelone). Nous y reviendrons (chapitre 7).

restants. « *Aujourd'hui, nous relogions des personnes à qui la mairie de Barcelone a tourné le dos* », affirme la PAH¹. Les nouveaux habitants relogés viennent alors prêter main forte aux locataires de l'immeuble déjà en lutte contre leur expulsion par le fonds d'investissement nouvellement propriétaire de l'immeuble. Cette « *convergence des luttes pour le logement* » a pour but de soutenir à la fois la lutte du *Syndicat de locataires de Barcelone* et celle de la PAH et témoigne des nombreux problèmes de logement touchant les habitants de Barcelone². Certains de ces ménages relogés par la PAH n'ont pas pu accéder à la *Mesa d'Emergencies* de Barcelone ni aux aides aux loyers, car ils vivaient dans des logements sans certificat d'habitabilité³. D'autres, qui avaient pourtant réalisé les démarches nécessaires avec l'aide de la PAH⁴, n'ont jamais reçu de réponse de l'administration municipale. En mars 2019, les habitants relogés par la PAH vivaient toujours dans l'immeuble, dans de bien meilleures conditions que s'ils avaient été pris en charge par la mairie et hébergés dans des pensions.

Photographie 4 - Des membres de la PAH saluent les nouveaux habitants squatteurs d'Aragó 477



Source : *El Periódico*, 17/07/2017, « *La PAH reprocha a Colau su falta de mano dura con los bancos* ».

Plusieurs syndicats de logement et autres collectifs de quartiers mettent en place des formes similaires d'occupation collective pour héberger, au moins temporairement, des habitants expulsés⁵. Dans certains cas, un hébergement en squat peut se convertir en un véritable relogement dans la durée, parfois pendant plusieurs années, ce qui peut produire des solutions de relogement plus durables que celles proposées par les administrations publiques. Souvent, l'hébergement auquel répond la pratique du squat s'articule avec une volonté de négocier la régularisation de l'occupation ou encore un relogement plus stable.

• Les administrations face aux squats : entre régularisation sur place et relogement

Dans ces conditions, les administrations réagissent de manière contrastée. Lorsqu'elles ne soutiennent pas la voie de l'expulsion et la répression policière (qui est la voie utilisée dans la majorité des cas⁶), leurs réponses oscillent entre régularisation sur place et relogement.

À Barcelone, en 2016 la mairie intègre les « *occupations sans titre habilitant* » aux critères d'accès à la *Mesa d'Emergencies* pour que les habitants expulsés de logements squattés (ou proches de l'être)

¹ El Diario.es, 03/07/2017, « *La PAH ocupa siete pisos de un mismo bloque para denunciar la inacción en vivienda del gobierno...* ».

² Entretien avec Irene Sabaté, porte-parole du *Syndicat de Locataire de Barcelone*, juillet 2017, Barcelone.

³ Par exemple parce que ces logements étaient enregistrés comme bureau et non comme logement. Source : Site de l'UPEC, « *Aragó 477: una experiència ciutadana davant els fons d'inversió que ens estan...* », Lucía Delgado, *Jornades UPEC 2017*.

⁴ El Diario.es, 03/07/2017, « *La PAH ocupa siete pisos de un mismo bloque para denunciar la inacción en vivienda del gobierno...* ».

⁵ Nous reviendrons sur ces pratiques de logement autonomes et populaires, relevant de ce que certains collectifs nomment une « auto-tutelle du droit au logement », à travers la désobéissance civile dans le chapitre 6 ainsi que dans les chapitres 7 et 8 (où nous aborderons plus précisément les pratiques des collectifs militants pour le logement).

⁶ Comme vue précédemment dans le chapitre 3.

puissent effectuer une demande d'hébergement d'urgence. Elle entend aussi soutenir les régularisations sur place des occupants, si besoin en négociant avec les propriétaires des logements occupés¹. Vanesa Valiño, cheffe du service de logement de Barcelone, rappelle aussi l'importance de l'ancrage local des occupations pour que la mairie accepte de prendre en charge la situation.

« Pour les occupations politiques, si c'est une occupation d'un bloc vacant depuis longtemps et que l'occupation a une finalité sociale, c'est-à-dire si elle a des affinités avec les quartiers, qu'elle organise des activités ouvertes... bref, si elle a une fonction sociale, dans ce cas la mairie va agir comme médiatrice entre les habitants et la propriété pour tenter d'arriver à un accord. Si c'est possible de régulariser en laissant vivre les habitants sur place c'est très bien, mais il faut bien sûr que la propriété soit d'accord. Ça s'est déjà passé dans plusieurs occupations dans les quartiers de Sarrià, Vallcarva, Gràcia... Parfois il y a des cas d'occupations précaires qui se mélangent avec des occupations politiques. Là, en tant qu'administration publique, nous contactons les familles vulnérables pour leur proposer d'être relogées. Et elles décident. Nous pensons que c'est parfois mieux pour elles d'être relogées dans de bonnes conditions plutôt que de rester dans un collectif militant, même avec régularisation. Mais si c'est une occupation très fermée, qui n'a pas de lien avec le quartier (pas d'activités associatives ouvertes par exemple) et qu'il s'agit d'une occupation d'autoconsommation », alors là la mairie ne fera rien. » V. Valiño (entretien), nov. 2016 (souligné par nous)

La mairie de Barcelone aborde donc de manières différentes les occupations collectives comme l'*Obra Social la PAH*, et les occupations individuelles. Elle valorise « *l'enracinement au quartier* » des personnes vivant en occupations précaires pour juger de leur possible régularisation. Pour ce faire, le *Service de prévention, intervention et médiation en logement public* (SPIMHP) du *Consorci de l'Habitatge de Barcelona* réalise une analyse de la situation socio-économique des habitants et contacte les représentants des voisins² afin de se renseigner sur l'intégration des habitants-occupants dans le tissu communautaire local³. On peut tout de même s'interroger sur les modalités de construction des catégories de « bon » ou de « mauvais » voisin par la mairie ainsi que sur la manière dont cette dernière évalue l'ancrage de ces habitants. On peut aussi questionner l'aspect subjectif des évaluations réalisées par les représentants du voisinage (et autres organismes officiels), surtout dans un contexte de forte criminalisation de l'occupation⁴. Quoi qu'il en soit, si la mairie estime que les occupants n'ont pas assez de liens considérés comme « positifs » avec le quartier et ses habitants, alors c'est la voie judiciaire et policière qui sera le plus souvent choisie. Toutefois, en cas de grande précarité, c'est le relogement qui semble privilégié, dans l'objectif de réinsérer les habitants dans le système d'attribution de logement. Les acteurs municipaux de la Ville de Barcelone que nous avons rencontrés tiennent en effet un discours de « normalisation » du marché du logement et soutiennent particulièrement le *processus d'attribution du logement social standardisé*. Pour eux, l'accès au logement est un droit pour toutes et tous, et ce dans les mêmes conditions. Mais en privilégiant parfois les relogements en logement d'urgence, en pension ou en logement social municipal, la mairie accepte de déplacer les squatteurs et de prendre en charge leur relogement, rendant ainsi le logement occupé à son légitime propriétaire. Cela rejoint ainsi l'adage souvent mis en place par les administrations publiques rappelé (et critiqué) par Elena Cortés (IU-A) : « *tu [la banque] expulses et je [l'administration publique] paye* »⁵. Mais il ne faut pas oublier que le cas barcelonais est spécifique du fait de ses ressources et compétences élargies comparé aux autres villes catalanes (Sabadell par exemple) ou espagnoles que nous avons étudiées (excepté Madrid). Il est donc en théorie plus facile de reloger

¹ *Qüestions d'Habitatge*, n°21, avril 2018 : *Pla pel dret a l'habitatge 2016-2025 de Barcelona*, p. 27.

² Le plus souvent les représentants des communautés de propriétaires, les associations de voisins officielles, etc.

³ Site internet de la mairie de Barcelone, "*Servei de Prevenció, Intervenció i Mediació en Habitatges Públics*", *Drets Socials*.

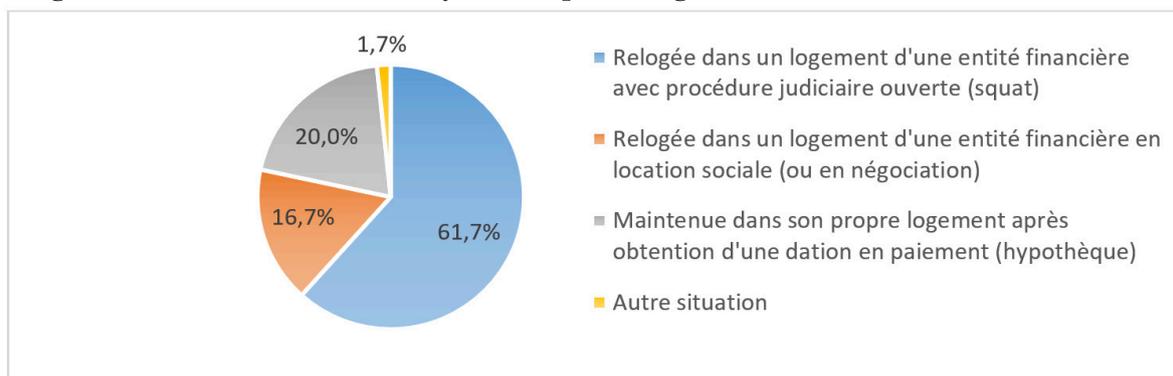
⁴ En effet, plusieurs membres de collectifs militants barcelonais que nous avons rencontrés affirment qu'un grand nombre d'associations de voisins sont présidées par des individus particulièrement hostiles aux squats.

⁵ ElDiario.es, 18/04/2018, "*La función social de la vivienda, ante el Constitucional cinco años después*".

les expulsés à Barcelone que dans la plupart des autres villes (excepté les deux villes basques). Pourtant, dans la pratique, comme nous l'ont rappelé plusieurs fois les responsables barcelonais du logement, *Barcelona en Comú* n'ayant pas la majorité des sièges du conseil municipal, il n'est pas toujours simple de mettre en œuvre les volontés de ce groupe municipal¹.

À Cordoue, la gestion des squats par la mairie (mandat 2015-2019) est proche de celle de Barcelone. Elle articule un soutien aux occupations « par nécessité », parfois soutenues par le collectif *Stop Desahucios 15M Córdoba*, avec des tentatives de relogement. Selon un rapport réalisé par l'équipe de recherche *Etnocórdoba (Estudios Socioculturales)* de l'Université de Cordoue ayant suivi 60 ménages (re)logés de manière irrégulière dans des logements propriétés d'entités financières entre novembre 2016 et février 2017, la majorité des ménages étudiés sont en procédure d'expulsion, bien qu'une partie ait obtenu une régularisation² (Manjavacas Ruiz, Fernández Cañuelo et Blázquez Molero, 2017, p. 22). La Figure 23 atteste des résultats de cette étude qui, même si elle ne concerne que 60 familles, témoigne de l'hétérogénéité du problème de l'occupation précaire à Cordoue et du travail d'accompagnement de l'*Oficina Municipal en Defensa de la Vivienda* de Cordoue, notamment pour les négociations avec les entités financières.

Figure 23 - Situation de familles ayant occupé des logements d'entités financières à Cordoue



Source : D'après Manjavacas Ruiz, Fernández Cañuelo et Blázquez Molero, 2017, p. 22

Malgré ce positionnement plus ou moins ouvert des administrations publiques vis-à-vis des occupations, c'est surtout lorsqu'il s'agit d'occupation de logements publics que ces dernières se décident réellement à agir. Et le plus souvent, les régularisations décentes sont difficiles à atteindre.

• Des régularisations d'occupations cachant souvent des expulsions

En pratique, comment se déroulent les régularisations ? Souvent, elles ne diffèrent pas fondamentalement d'un processus d'expulsion. Officiellement, toutes les administrations que nous avons rencontrées nous ont affirmé tenter de régulariser les occupations illégales, notamment lorsque ce sont des logements publics qui sont occupés. C'est également le cas de la Communauté Autonome de Madrid (CAM), malgré un discours très dur et moralisateur sur les occupations :

« Nous avons mis en place des moyens de régulariser certains types d'occupations illégales avec un certain type de critères. Pour cela les habitants doivent être d'accord pour formaliser un contrat de location, payer certains services (eau et électricité) et un loyer minimum. Mais il faut aussi que ces personnes n'aient pas de conduite conflictuelle dans la

¹ Mais des divergences existent aussi au sein du groupe municipal de *Barcelona en Comú*, notamment avec les membres d'ICV, présents dans la coalition de *Barcelona en Comú* et ayant gouverné la Ville avec le PSC durant plusieurs années.

² 62 % des ménages étudiés occupaient des logements d'entités financières avec une procédure d'expulsion ouverte ; 17 % ont négocié une location sociale (ou bien sont encore en négociation) ; 20 % se sont maintenu chez eux en négociant une location sociale avec la banque à la suite d'une exécution hypothécaire (avec une dation en paiement).

communauté de voisins. Nous utilisons les mêmes critères que pour entrer dans le logement social de la CAM (pas de logement en propriété autre part, un plafond de salaire, etc.). Avec cette mesure nous avons pu régulariser environ 700 familles. C'est une forme de solution pour les occupations. Mais en cas d'occupation plus conflictuelle, nous travaillons avec la police et les acteurs judiciaires pour expulser les habitants qui créent des problèmes et récupérer les logements. 1 900 logements de la CAM sont squattés. Tous ces logements ont une procédure judiciaire ou administrative selon les cas pour pouvoir les récupérer : selon les cas, régularisation ou pénale. Depuis le début de cette législature nous essayons de faire en sorte que ce nombre d'occupations soit au plus bas ». Isabel Pinilla (entretien), Directrice de l'AVS de la CAM, janvier 2019.

Pourtant, les cas de régularisations semblent compliqués à la CAM, comme l'attestent de nombreux cas de squatteurs de logement de la CAM n'obtenant aucun type de solution publique¹. Dans le meilleur des cas, cette régularisation, lorsqu'elle a lieu, peut prendre la forme d'un relogement, donc d'un déplacement de l'habitant ou du ménage, si cela est jugé opportun par l'administration. Un militant d'un collectif pour le droit au logement de Madrid l'explique ainsi :

*« Les administrations publiques disent que pour les occupations elles font le nécessaire pour régulariser la famille. De leur point de vue c'est sans doute vrai. Mais pour la famille cette "régularisation", si elle arrive réellement (ce qui est rare), ressemble plus à une expulsion. En tous cas elle est le plus souvent très mal vécue... beaucoup de stress, d'attente, d'insécurité. Que ce soit la mairie ou l'AVS de la CAM, lorsqu'il y a régularisation le plus souvent cela veut dire déménagement dans un logement situé bien loin, parfois à plus d'une heure de transport de l'endroit où la famille vivait avant. Surtout pour la CAM, qui leur laisse des logements dont personne ne veut. En gros c'est ça leur régularisation. Dans le meilleur des cas. C'est une régularisation de ta situation de squatteur, mais tu ne restes pas dans ton logement et le plus souvent on t'envoie dans un hébergement d'urgence pour peu de temps. »*².

Ainsi, une régularisation de squat n'est souvent qu'une *expulsion déplacée dans le temps et dans l'espace*, souvent en périphérie, là où il n'y aura pas autant de soutien des plateformes anti-expulsions. Cette pratique se place dans la continuité des politiques mises en place par le Parti populaire lorsque le parti gouvernait la CAM et la Ville de Madrid³.

À Barcelone, c'est aussi le cas de l'*Armadillo*, un immeuble occupé par une trentaine de personnes vulnérables dans le quartier barcelonais de Gràcia, qui est expulsé en février 2019 (après six ans d'occupation) avec une proposition de relogement partagé entre la mairie et le propriétaire de l'immeuble (un fonds d'investissement), proposé seulement à certains ménages. En attendant que ces logements soient disponibles, les habitants sont temporairement hébergés dans des pensions⁴. Bien que certains d'entre eux soient effectivement relogés après cinq mois de vie dans plusieurs pensions, ces relogements coordonnés par la mairie se situent loin du quartier d'origine

¹ On peut citer par exemple le cas de Kautar, une habitante occupant un logement de la CAM avec ses deux enfants en bas âge. Les négociations avec l'AVS de la CAM sont très difficiles et bien que l'habitante désire régulariser sa situation, cela n'est pas possible. Avec le soutien de la PAH de la Sierra Norte de Madrid, elle contacte le Comité DESC de l'ONU qui soutient sa demande de suspension d'expulsion. Mais le juge madrilène refuse toute autre solution que l'expulsion, considérant que le Comité de Droit Humains de l'ONU n'est pas contraignant. Jusqu'en février 2019, et malgré les nombreuses demandes de l'habitante et le soutien du Comité DESC de l'ONU, aucune proposition de régularisation n'a été acceptée par la CAM (Sources : Cuartopoder, 11/11/2018, "La ONU pide la suspensión del desalojo a Kautar..."; Site d'Amnesty International Espagne, 14/02/2019, "Desalojo en diferido: Kaoutar puede permanecer en su...").

² Discussion avec un militant d'un collectif libertaire et de la PAH Centre de Madrid, au MAC 4, Madrid, 24/06/2018.

³ Entretien avec Belén Municio, Porte-parole du voisinage d'Usera pour *Abora Madrid*, nov. 2016. « Il y a un an, j'étais dans l'équipe de coordination d'Amnesty International et j'étais en relation directe avec l'administration du PP. En termes d'urgence résidentielle, en cas d'expulsion, la seule chose que faisait le PP c'était envoyer les expulsés dans des pensions (dans la fameuse pension d'Atocha) pour entre 48 h et 72 h ou dans des camps à l'extérieur de Madrid, au milieu de nulle part, à plusieurs heures de Madrid. »

⁴ Betevé, 20/02/2019, "Desallotgen el bloc de l'Armadillo a Gràcia, ocupat per famílies amb menors".

des habitants (Gràcia), ce qui va à l'encontre des avis de services sociaux de certains habitants¹. Le plus souvent, la peur de se retrouver sans autre solution pousse les habitants à accepter ces relogements parfois loin d'être décents². Il faut donc relativiser le terme de « régularisation ». Il est en effet facile pour les administrations de dicter leurs conditions aux habitants, surtout s'ils ne sont pas constitués en collectif. Mais lorsque les squats sont impulsés par des collectifs revendicatifs possédant un fort ancrage local, ils peuvent parfois faire pencher la balance en leur faveur et négocier des régularisations ou relogements dans de meilleures conditions.

*

Pousser les acteurs privés à reloger par eux-mêmes les habitants expulsés a pour objectif principal de décharger les administrations publiques en manque de ressources et d'affirmer que ce n'est pas à ces dernières de réparer les dégâts causés par les entités privées (notamment les banques). Il s'agit ici de rappeler que le droit de propriété doit soutenir une *fonction sociale*. Mais en laissant les relogements d'habitants aux acteurs privés, les administrations ne sont pas en mesure d'assurer un relogement convenable à ces habitants vulnérables. Les entités financières, à la recherche de la rentabilité maximale, ne font que peu d'efforts pour reloger les habitants dans de bonnes conditions et se servent même de cette injonction au relogement afin de revaloriser leur image. De plus, on peut affirmer que le droit au logement peut être rentable pour le privé, ce qui renforce notamment l'idée selon laquelle la valeur d'échange du logement prime sur sa valeur d'usage. Mais ces mesures d'expropriation ou de relogement par les acteurs privés découlent directement de l'urgence de la situation et du manque de logements sociaux publics. Pour mettre en place des solutions de relogement stables et durables, les administrations publiques tentent alors de relancer la construction de logements ou d'acheter des logements existants, ce qui est très coûteux.

3. Achat et construction de logements par le public : créer un parc de logements pour un relogement durable

Pour mettre en place des solutions de relogement stables, les acteurs publics entendent constituer un parc locatif durable en parallèle des cessions temporaires de logements privés. Pour cela, ils relancent la construction publique et les achats de logements afin d'accélérer la constitution de ce parc de logement d'urgence. Nous présenterons d'abord les mesures d'achat de logements privés et leurs limites, puis les constructions lancées par les administrations publiques, spécifiquement celles tournées vers les hébergements/relogements de personnes expulsées.

3.1. Relancer les achats de logements : le défi du manque de financement public

L'achat direct de logements et d'immeubles privés est une mesure rapide pour augmenter le nombre de logements destinés au relogement des personnes expulsées. Mais cette solution n'est pas accessible à toutes les administrations publiques, car elle est très coûteuse.

¹ C'est par exemple le cas d'une ancienne habitante de *l'Armadillo* et ses trois fils, qui s'est vue attribuer un logement dans le quartier périphérique de *Trinitat Nova*, très proche du logement de son ex-conjoint sur lequel pèse un ordre d'éloignement pour cause de maltraitance. Source : Tot Barcelona, 25/07/2019, "*Una víctima de violència masclista...*".

² « *Maintenant j'ai peur de dire non à cette proposition de relogement et qu'on me refuse d'autres aides* », explique une habitante de *l'Armadillo* au sujet de la proposition de relogement de la Ville de Barcelone. Source : Tot Barcelona, 25/07/2019.

3.1.1. Des administrations locales développant l'achat direct de logements vacants avec des budgets très variés

La volonté d'achat de logements privés de certaines administrations découle directement de la situation d'extrême urgence résidentielle provenant des expulsions. Seules les administrations possédant un budget important peuvent se permettre une telle politique d'achat dans un contexte où les financements étatiques restent très faibles. C'est le cas de la mairie de Barcelone.

« Cela sort beaucoup dans les médias même si ce n'est pas vraiment le point le plus intéressant de notre politique, mais nous achetons effectivement des logements à des banques ou entités financières, à un prix qui nous semble intéressant. Nous le faisons parce que nous avons besoin de logements à court terme, pour répondre à l'urgence résidentielle. Si nous n'avions pas autant de besoins sur le court terme, nous ne les achèterions certainement pas ou bien nous le ferions d'une autre manière. Mais vue la situation, nous sommes obligés de mettre en place une certaine politique d'achat ». Javier Burón (entretien), Directeur exécutif du logement à Barcelone, oct. 2016.

Selon les données transmises par la mairie de Barcelone, en fin 2018, la ville avait acheté 498 logements (401 logements provenant de l'achat d'immeubles entiers et 97 logements dispersés)¹. Cela n'atteint pas les 900 logements prévus par le *Plan pour le droit au logement de Barcelone (PDHB) 2016-2025*², mais représente tout de même une grande quantité de logements à laquelle il faut ajouter les logements mobilisés par la Ville par le biais de cessions temporaires, ce qui mène à 661 logements disponibles à la fin de l'année 2018. La plupart de ces achats et cessions de logements sont localisés en périphérie, dans les quartiers les plus populaires où la demande est forte, mais on relève un nombre important d'achats d'immeubles entiers dans le district de *Ciutat Vella* où beaucoup sont dégradés (Carte 10).

La Ville de Madrid suit un schéma similaire et prévoit l'achat de 1 000 logements sur le mandat³.

« Pour atteindre notre objectif d'augmentation importante du parc municipal de logement locatif de Madrid, en parallèle de la construction, qui est lente, nous achetons des logements. Il y a beaucoup de logements vacants dans la ville. En tant qu'administration publique nous avons les ressources et les capacités pour les acheter, alors nous allons le faire. Nous sommes en train d'élaborer les conditions pour que des citoyens ou des banques, qui que ce soit, puissent nous vendre des logements. » José Manuel Calvo (entretien), Conseiller chargé de l'urbanisme, nov. 2016.

Mais ce programme d'achat de logements privés ne fonctionne pas correctement, car les critères d'achat sont particulièrement stricts et le prix proposé par la Ville n'est pas attractif en période d'augmentation des prix des loyers⁴. En mai 2018, près d'un an après l'ouverture du programme en question⁵, l'entreprise municipale de logement de la Ville de Madrid n'avait acheté que 22 logements, alors qu'elle disposait de plus de 25 millions d'euros de budget pour ce projet⁶.

Les mairies andalouses de Séville et de Cordoue, malgré un budget beaucoup plus faible, entendent aussi développer une politique d'achat de logements vacants, surtout situés dans les quartiers populaires de ces villes, afin de gonfler leur parc public destiné au relogement de

¹ Site de la mairie de Barcelone, Service de presse, 27/12/2018, "L'Ajuntament compra un bloc de 114 pisos a la Marina...".

² Selon le *Pla pel Dret a l'Habitatge de Barcelona (PDHB) 2016-2025*, l'équipe municipale prévoyait d'acheter 1 400 logements privés entre 2016 et 2025, dont 900 durant la période 2015-2020. À titre de comparaison, durant le précédent mandat (CiU, de 2011 à 2015), la Ville avait acheté 158 logements privés. Cette nouvelle politique d'achat de logements est donc une réorientation conséquente de la politique municipale de logement. Source : *PDHB 2016-2025 (page 71)*.

³ "Plan de Gobierno 2015-2019", 10/10/2016, Mairie de Madrid, Portail de transparence.

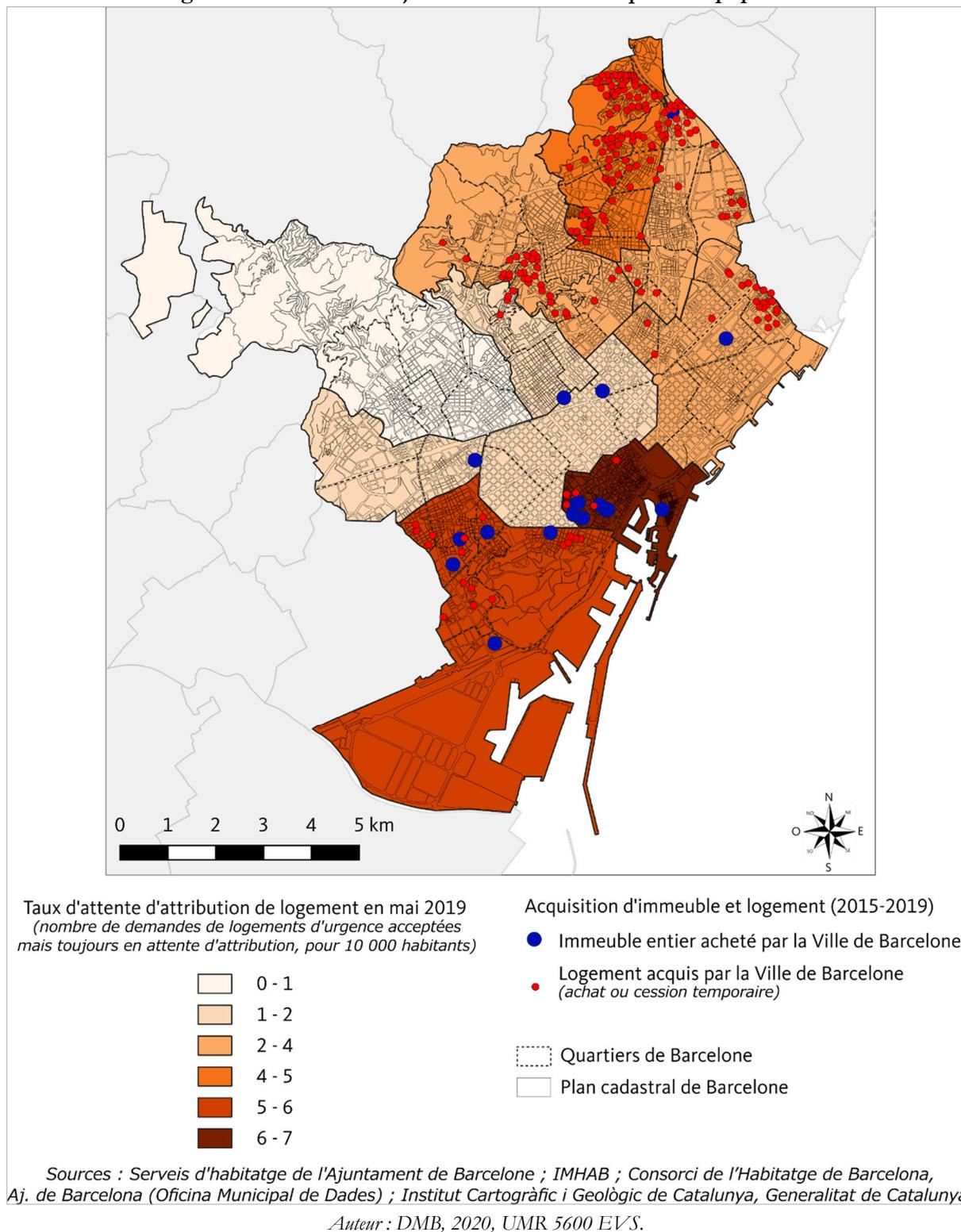
⁴ Le programme en question ne s'applique qu'aux logements en relative bonne qualité de conservation, d'au moins 45 m² et avec un minimum de deux chambres, le tout acheté à un prix bien inférieur à celui du marché libre.

⁵ Site de l'EMVS, 10/10/2017, "Campaña de compra de viviendas".

⁶ El Boletín, 24/05/2018, "El programa de compra de viviendas a particulares de Carmena pincha en plena burbuja".

personnes expulsées¹. À Séville, EMVISESA a acheté durant le mandat 2015-2019 une vingtaine de logements pour un budget d'un peu moins de 3 millions d'euros².

Carte 10 - Des logements mobilisés majoritairement dans les quartiers populaires de Barcelone



¹ Entretien avec Rafael Ibáñez, Gérant de l'entreprise de logement de Cordoue VIMCORSA (2015-2019), avril 2018.

² Diario de Sevilla, 24/11/2019. Pour plus d'informations, voir les critères du programme de captation de logement de Séville : Site internet d'EMVISESA, "Bases y solicitud del "Programa de captación de viviendas privadas ociosas para el alquiler"".

3.1.2. La mobilisation du droit de préemption par les administrations publiques : la Catalogne une nouvelle fois pionnière

Plusieurs législations régionales permettent des mesures d'achat préférentiel de logements privés au bénéfice des administrations publiques régionales et locales (droit de préemption¹). C'est notamment le cas en Catalogne, en Euskadi et en Andalousie. Bien que ces législations régionales aient toutes leurs spécificités, toutes ont pour objectif d'augmenter le parc public à travers l'achat.

C'est la Catalogne qui utilise le plus massivement ce type de méthode d'achat de logement. Entre 2015 et août 2019, la Généralité utilise ce droit de préemption pour acheter 2 049 logements pour un budget total de 107 millions d'euros soit un coût moyen de 52 000 euros par logement². Ces logements sont achetés pour permettre à des habitants vulnérables possédant un avis favorable de la *Mesa d'Emergencies* d'être relogés (parfois dans leur logement d'origine). La majorité de ces actions de la Généralité se focalisent sur la Province de Barcelone et plus précisément son aire métropolitaine, qui concentre les difficultés d'accès au logement³. Dans le cadre du décret-loi 1/2015 et pour permettre aux mairies de mettre en place ces rachats préférentiels de logements provenant d'exécutions hypothécaires, un accord est signé par la Généralité et l'*Institut Catalan des Finances* afin de proposer une ligne de prêts bonifiés accessibles aux mairies et aux entités sans but lucratif ayant le droit d'utiliser cette mesure d'achat préférentiel⁴. Selon Glòria Rubio, chargée du logement à Sabadell, cet accord est une bonne nouvelle permettant une meilleure application de la réglementation qui, sans ces aides, serait impossible pour la plupart des mairies catalanes⁵.

La mairie de Barcelone, qui possède un budget beaucoup plus important, a pu réaliser un grand nombre d'achats en mobilisant le droit de préemption, en privilégiant l'achat d'immeubles entiers, comme en fin 2018 avec l'achat d'un immeuble de 114 logements dans le quartier industriel de la *Marina del Prat Vermell*, pour 5,8 millions d'euros⁶, entre autres cas⁷. Une grande part de ces logements est directement destinée à la *Mesa d'Emergencies* pour reloger les habitants expulsés⁸. En 2019, la mairie de Barcelone approuve une *Modification du Plan Général Métropolitain (MPGM)* afin d'élargir la zone de préemption à toute la ville, ce qui lui permet d'élargir sa capacité d'achat préférentiel⁹. Mais la Ville n'ayant pas un budget illimité, chaque cas est évalué en fonction du budget disponible et de la zone où se situe le logement ou l'immeuble. L'équipe municipale rappelle qu'elle priorise les « zones de forte demande résidentielle et où la pression spéculative est la plus intense »¹⁰ et que ces achats permettent de lutter contre la gentrification (Falagán, 2019, p. 89). Pourtant, cette dernière affirmation n'est pas toujours valable comme on peut le voir pour l'immeuble acheté à la

¹ "Derecho de tanteo y retracto" en castillan "dret de tanteig i retracte" en catalán. Ce droit est disponible dans toutes les régions de l'État espagnol mais certaines d'entre elles en facilitent l'utilisation à travers leur législation régionale.

² El Punt Avui, 09/08/2019, "La Generalitat guanya pisos socials pel dret a tempteig".

³ Selon la Directrice de l'Agence de l'habitat de Catalogne : « Aujourd'hui nous fonctionnons surtout pour des questions d'urgence, donc nous sommes plutôt tournés vers l'aire métropolitaine, là où il y a davantage de besoins. » Entretien avec J. Gifreu, mars 2019.

⁴ C'est notamment le cas d'entités membres de la *Xarxa d'habitatges d'inclusió social* (Réseau de logements d'inclusion sociale).

⁵ Site de la Crida per Sabadell, 05/07/2018, "Nova eina de l'Ajuntament per incrementar el parc d'habitatge públic".

⁶ TOT Barcelona, 20/04/2019, "L'Ajuntament duplica la compra de pisos perquè no fa prou habitatge protegit d'obra nova".

⁷ On peut aussi relever l'achat de l'immeuble du 37 rue Leiva (*Sants-Hostafrancs*), 14 logements, pour le prix de 2,7 millions d'euros, un cas provenant d'une mobilisation des habitants de l'immeuble contre leur propriétaire qui entendait les expulser. Nous y reviendrons. Source : Site de la mairie de Barcelone, Service de presse, 26/05/2017, "Barcelona...".

⁸ Site de la mairie de Barcelone, 01/03/2019, "L'Ajuntament de Barcelona impulsa la compra de finques per ampliar l'habitat...".

⁹ Municipalité de Barcelone, Service de presse, 28/09/2018, "Barcelona, la primera ciutat de l'Estat que destinarà el 30%...".

¹⁰ TOT Barcelona, 20/04/2019, "L'Ajuntament duplica la compra de pisos perquè no fa prou habitatge protegit d'obra nova".

*Marina del Prat Vermell*¹, un quartier relativement peu soumis à la spéculation et la gentrification (cf. Annexe 12). Mais ce quartier est situé dans un district possédant un taux élevé de relogements non satisfaits par la *Mesa d'emergencies* (cf. Carte 10 ci-dessus). L'échelle du district, utilisée par la mairie pour justifier ces rachats, rend donc invisible les importants contrastes entre quartiers. Malgré tout, même si ces achats ne permettent pas de lutter efficacement contre les processus de gentrification², ils restent utiles. En effet, ils sont majoritairement situés dans des quartiers où vit une population modeste et où le besoin de logements abordables est fort, des quartiers concentrant souvent les cas d'expulsions (comme à *Nou Barris*, district nord). De plus, le plus souvent ces achats permettent l'acquisition d'une quantité importante de logements à un prix relativement bas, parfois habités par des personnes vulnérables. Cela permet aussi de lutter contre les opérations spéculatives visant l'achat d'immeubles entiers, nous y reviendrons.

Hormis la Catalogne, aucune région de notre étude ne réalise des achats d'une telle ampleur³.

3.1.3. Un rachat de logements privés très polémique : un énième transfert d'argent public au profit des entités financières ?

Au-delà des limites financières des mairies, ces achats par les administrations publiques de logements privés ne font pas l'unanimité. En effet, les logements achetés proviennent souvent d'exécutions hypothécaires qui ont pu être subventionnées directement ou indirectement par les pouvoirs publics, comme c'est le cas des logements de la SAREB. Ces achats de logements peuvent donc parfois représenter un énième transfert d'argent public vers le privé. C'est ce qu'explique Javier Burón, lors de son allocution au *Forum de l'habitat et réhabilitation de Barcelone* en mars 2019 :

« C'est un problème structurel. Nous sommes en train de gérer la conséquence de la conséquence de la conséquence. Concrètement, les promoteurs ont mis la clé sous la porte et ils ont passé les logements aux banques. Puis Bruxelles a appelé les banques en leur disant qu'il y a quelque chose qui s'appelle Bâle 3 et qu'elles devaient retirer de leurs bilans les actifs immobiliers⁴ – c'est une bonne réglementation, je ne critique pas ça – et les banques ont alors tenté de se séparer de ces actifs en les vendant à des fonds d'investissement. Et les fonds les ont achetés. Mais bien sûr comme elles sont obligées légalement de vendre ces actifs immobiliers, les banques ne peuvent pas négocier très bien le prix, parce que l'acheteur sait très bien qu'elles étaient obligées de les vendre. On ne sait pas combien de logements sont dans cette situation, mais on sait que c'est beaucoup. Et dedans vivent des personnes dans de mauvaises conditions, qui ont changé plusieurs fois de propriétaire sans en avoir vraiment conscience et pour lesquelles les administrations ont essayé d'intervenir, d'aider, d'une manière ou d'une autre. Et le triple saut mortel c'est qu'à un moment le secteur privé va nous dire, à nous les administrations publiques, « ces logements, on vous les vend ». Pour qu'on les achète pour la troisième fois. Parce que bien sûr dans tout ce processus de transfert d'actifs il y a eu beaucoup d'aides publiques... Et là moi je ne sais pas si je dois me ronger les sangs ou me couper les veines, mais peut-être qu'il faut les racheter ! Je ne sais pas... mais il faudra bien faire quelque chose, parce que ces gens-là sont dans des situations très difficiles... Parce que les gens qui doivent intervenir depuis les services sociaux ne savent pas quoi faire et que dans les services de logement nous sommes totalement débordés. Même si c'est très moche et que c'est éthiquement problématique, peut-être que s'ils nous font un prix il faudrait les racheter pour la troisième fois, parce que c'est un problème pour plusieurs dizaines de

¹ Le quartier de *la Marina del Prat Vermell* est situé au sud de Barcelone. Sur la Carte 10 ci-dessus, l'immeuble en question est celui situé le plus au sud (voir aussi si besoin la carte de l'Annexe 2 pour localiser les quartiers de Barcelone). Source : Site de la mairie de Barcelone, Service de presse, 27/12/2018, "L'Ajuntament...".

² En effet, comme on peut le voir en croisant la Carte 10 avec les cartes de la gentrification de chercheurs de l'IERMB (Antón-Alonso, Porcel López et Cruz, 2018) (cf. Annexe 12), la majorité des logements situés dans les quartiers nord de Barcelone sont localisés dans des quartiers où vivent des populations modestes mais pas en gentrification.

³ Par exemple, après la promulgation de la loi 1/2018 d'avril 2018, la Junta d'Andalousie prévoit l'achat par ce biais d'environ 200 logements sur les quatre prochaines années avec un budget de 4 millions d'euros annuels, bien loin des 2 049 logements et du budget catalan de 107 millions d'euros entre 2015 et 2019. Source: Diario de Sevilla, 11/04/2017.

⁴ Il fait référence aux accords de Bâle III de 2010 entendant renforcer le système financier après la crise de 2007.

milliers de personnes d'Espagne, et une partie très importante en Catalogne, et c'est un problème qui ne fait que revenir... J'espère qu'un jour quelqu'un mettra un terme à tout cela et qu'on reviendra à quelque chose de plus structurel... » Javier Burón, Directeur du logement à Barcelone, FHAR, 20 mars 2019.

Dans cette allocution, Javier Burón explique très clairement le problème éthique et pratique qui se pose aux administrations publiques. Il existe un débat ouvert sur ce thème de l'achat de logements privés par les administrations publiques, qui se cristallise surtout autour de la marge de manœuvre que possèdent ces administrations pour fixer des prix réellement intéressants.

3.2. Relancer la construction de logements publics pour reloger les expulsés

En plus des cessions et des rachats de logements, les administrations publiques ont réactivé la construction publique de logements sociaux. Elles développent différents types de constructions, certaines spécifiquement conçues pour les hébergements d'urgence. Nous nous attarderons plus précisément sur un projet de construction d'hébergements d'urgence innovant à Barcelone¹.

3.2.1. Relancer la construction de logements destinés aux relogements d'urgence

Un certain nombre de constructions impulsées par les administrations publiques, notamment prises en charge par leurs promoteurs publics, sont directement destinées aux relogements d'urgence. La typologie et la morphologie des logements s'en ressentent : il s'agit de logements en moyenne plus petits, souvent modulables et peu coûteux. Pour cela, les administrations mettent en place plusieurs méthodes de construction : cessions de terrains pour faire construire à des promoteurs privés, constructions propres directement par les promoteurs publics, collaborations public-privés.

La plupart des mairies de notre étude entendent construire de nouveaux logements en location, à la fois destinés à leur parc municipal mais aussi avec une part dédiée spécifiquement aux relogements ou hébergements d'urgence. À Barcelone, le *Patronat Municipal de l'Habitatge* (renommé *IMHAB* en 2015) lance dès 2011 une série de promotions spécifiquement destinées aux relogements d'habitants expulsés ou déplacés pour cause d'opérations d'urbanisme. Ces promotions publiques destinées au relogement, livrées durant le mandat 2015-2019, se situent majoritairement dans les quartiers où la *Mesa d'emergencies* est dépassée, comme le montre l'Annexe 13 présentant la localisation des promotions². À Cordoue, durant le mandat 2015-2019, afin d'augmenter le nombre de logements destinés aux relogements, la Ville lance un projet de construction de 304 logements protégés (vente et location) et un autre de 118 hébergements pour personnes âgées³. Mais ces projets prennent du retard et à la suite du changement d'équipe municipale en mai 2019, ils sont aujourd'hui partiellement stoppés⁴. À Séville, la Ville construit plusieurs centaines de logements durant le mandat 2015-2019, dont une grande part destinée exclusivement aux personnes expulsées, attribués par l'*Oficina Municipal por el Derecho a la Vivienda*⁵.

Il en va de même dans les autres villes de notre étude. Mais certaines décident de construire non pas des logements sociaux, mais des hébergements d'urgence modulables, spécifiquement conçus comme temporaires pour répondre aux besoins engendrés par les expulsions.

¹ Nous reviendrons plus particulièrement sur la réactivation de constructions par les promoteurs publics.

² La plupart de ces promotions ont été lancées durant le mandat précédent (2011-2015).

³ Cordópolis, 19/06/2018, "*Vimcorsa anuncia para...*"; Cordópolis, 01/08/2018, "*Vimcorsa iniciará en primavera...*".

⁴ Cordópolis, 07/11/2019, "*TU denuncia que Vimcorsa "no construirá" los 118 apartamentos para mayores previstos*".

⁵ Site de la mairie de Séville, 23/01/2019, "*La Oficina Municipal por el Derecho a la Vivienda ha atendido desde su creación...*".

3.2.2. Les hébergements temporaires APROP de Barcelone : vers une politique du préfabriqué ?

À Barcelone, pour accélérer la construction et proposer des solutions d'hébergement dans les quartiers soumis à une forte spéculation, la Ville lance le projet ATRI (*Agrupacions Tàctiques de Repoblament Inclusiu*¹) consistant à explorer des voies alternatives pour augmenter le parc de logement public, notamment par la revalorisation des vides urbains (Falagán, 2019, p. 193-197). Dans ce cadre et pour produire davantage d'hébergements d'urgence, la mairie soutient le développement d'hébergements préfabriqués modulables réutilisant d'anciens conteneurs.

- **Les APROP : les hébergements temporaires de proximité barcelonais**

L'objectif central de ces hébergements d'urgence, baptisés *APROP* (*Allotjaments de PROximitat Provisionals*)², est de reloger temporairement (en théorie 5 ans maximum) les habitants expulsés de leur logement en leur proposant un hébergement dans leur propre quartier³. Localisés sur des terrains vacants dans des quartiers avec un haut taux de relogement/hébergement insatisfait, ces trois premiers projets d'hébergements standardisés facilement démontables peuvent être déplacés aisément dans d'autres quartiers au fil des années en fonction des besoins locaux, et ce durant environ 75 ans (la durée de vie théorique de ces constructions préfabriqués). Il s'agit donc d'*hébergements temporaires flexibles et de proximité* venant conforter les mesures déjà mises en place par la Ville (hébergements en pensions et hôtels, cession et achat de logements, nouvelles constructions, etc.) et pallier la pénurie dans certains quartiers à forte demande (voir Carte 11).

Lancé en novembre 2016 et initialement attendu pour la fin de l'année 2018, le projet prend beaucoup de retard. Les travaux du premier édifice préfabriqué commencent finalement en août 2019 avec une livraison prévue début 2020. Ce premier hébergement APROP, situé dans le quartier *Gòtic* (district de *Ciutat Vella*), est composé de douze logements – huit de 30 m² (une chambre) et quatre de 60 m² (deux chambres) – pour un budget de 940 000 € (environ 78 300 € par logement en moyenne)⁴. Les Photographie 5 et Photographie 6 ci-dessous montrent l'installation de ce premier projet. Mais en raison de plusieurs difficultés de gestion urbanistique, les autres projets prévus par la Ville tardent à voir le jour. L'un d'entre eux est même finalement annulé⁵.

¹ « Regrupements tatics de repoblement inclusifs ». Pour plus d'informations, voir le site du projet ATRI (<https://atri.city>)

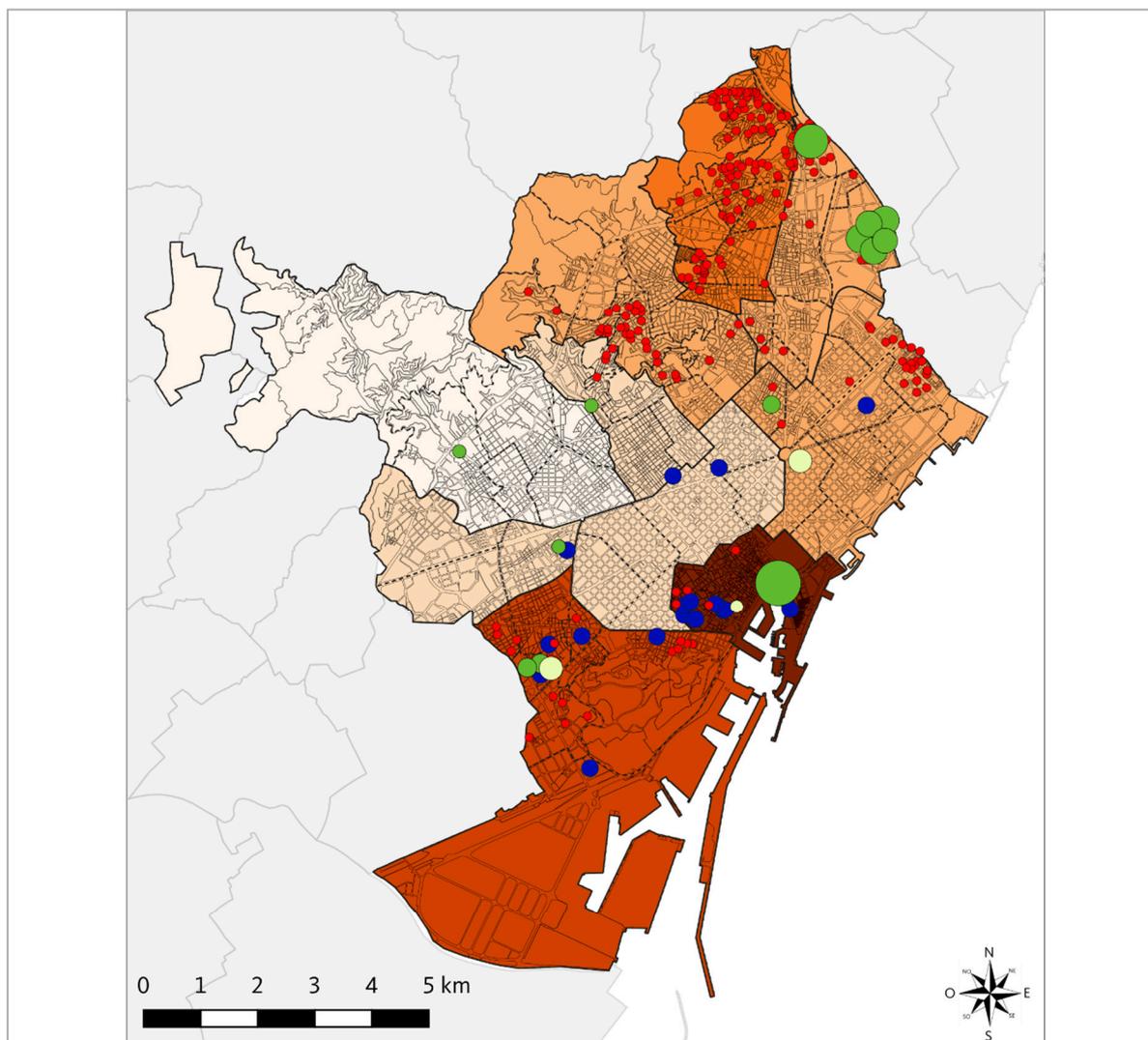
² En français « hébergements de proximité provisoires ». « *A prop* » signifie également « à proximité » en catalan.

³ Selon la Ville, ils doivent « répondre à l'urgence résidentielle, éviter l'expulsion des voisines et voisins de leur environnement en raison de l'augmentation des prix du logement, générer des solutions plus économiques pour les groupes ayant des besoins spécifiques de logement à court terme, avec des solutions résidentielles temporaires à la construction plus propre, rapide, durable et adaptée au maximum d'espaces possibles dans la ville ». Source : Site de la mairie de Barcelone, Service Droits Sociaux, Innovation sociale, APROP.

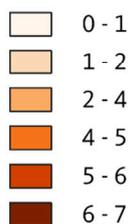
⁴ Site de la Mairie de Barcelone, 16/12/2019, « *A punt el primer edifici APROP a Ciutat Vella per a emergències habitacionals* ».

⁵ Malgré l'importante communication de la Mairie défendant ce projet, l'hébergement APROP prévu dans le quartier de Sants-La Bordeta est annulé après le retrait de l'entreprise ayant gagné le concours pour sa construction. Sources : El3.cat, 04/04/2019, « *El Districte reactiva tres solars...* » ; TOT Barcelona, 05/11/2019, « *Colau recicla un solar...* ».

Carte 11 - Des APROP pour pallier le manque d'hébergements de certains quartiers



Taux d'attente d'attribution de logement en mai 2019
(nombre de demandes de logements d'urgence acceptées
mais toujours en attente d'attribution, pour 10 000 habitants)

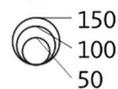


Quartiers de Barcelone
 Plan cadastral de Barcelone

Immeuble entier acheté par la Ville de Barcelone
 Logement acquis par la Ville de Barcelone
(achat ou cession temporaire)

Hébergement temporaire APROP
 Nouvelle promotion de logement d'urgence
(dont pers. affectées par des opérations d'urbanisme)

Nombre de logement / hébergement



Sources : Serveis d'habitatge de l'Ajuntament de Barcelone ; IMHAB ; Consorci de l'Habitatge de Barcelona, Aj. de Barcelona (Oficina Municipal de Dades) ; Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya, Generalitat de Catalunya.

Réalisation : Diego Miralles Buil, 2020, UMR 5600 EVS (CNRS).

Photographie 5 - Montage du premier projet APROP dans le quartier du Gòtic (Barcelone)



Source : DMB, août 2019.

Photographie 6 - Aspect final du projet APROP Gòtic (Barcelone) après revêtement de la façade



Remarque : les conteneurs sont toujours présents sous le revêtement de façade.

Source : DMB, août 2019.

Ce projet, basé sur le recyclage de vieux conteneurs maritimes, est alors mal perçu par une grande partie des barcelonais, comme le montre l'avis d'une militante de la PAH de Barcelone :

« Vraiment, je comprends que la mairie développe ce type de projets, c'est plus rapide que de construire en dur. Mais pour moi qui ai vécu une expulsion, ce type de relogement est extrêmement violent. On nous expulse parce qu'on ne peut pas payer et on nous relogé dans des boîtes en fer, comme des sardines ! On aura beau les peindre avec de jolies couleurs, cela ne changera pas cette impression que beaucoup d'entre nous partageons : on nous expulse de nos logements pour y loger des riches, et nous, les pauvres, on est relogés dans des boîtes de conserve. » Militante de la PAH, mars 2019.

Face à cette réticence de nombreux habitants, la Ville défend son projet avec l'aide de certains « experts » et de certaines ONG politiquement proches du parti *Barcelona en Comú*.

• La mairie et les ONG défendant la précarité résidentielle ?

Pour défendre les *APROP*, la Ville déploie un grand nombre d'instruments de communication : des références à des expériences du même type dans des villes faisant « autorité » sur le thème des politiques de logement (telles que Copenhague, Vancouver, Amsterdam ou Londres¹), la production de nombreux matériaux audiovisuels vantant les bienfaits économiques, écologiques et sociaux de ces *APROP*², ou le soutien de plusieurs « professionnels de l'architecture » et « experts en logement » proches de l'équipe municipale qui passent du temps sur les réseaux sociaux pour légitimer ces projets. Pour cela, ces « experts » développent un argumentaire stigmatisant envers les personnes critiquant ce type d'hébergement en faisant référence à une « réticence à la nouveauté et au changement » des habitants et allant jusqu'à affirmer que des hébergements de 30 m² sont tout à fait acceptables pour un couple et décents sur le long terme³. Il s'agit ici d'un bon exemple du rôle central des experts de l'architecture dans les politiques récentes de la Ville et du refus de prendre en compte l'avis des habitants par ces derniers, comme l'explique par exemple l'anthropologue Manuel Delgado (2005)⁴.

Le concours de certaines entités sociales et ONG telles que l'*Observatoire DESC* est aussi d'une grande aide pour soutenir la mise en place de ce projet⁵, pourtant bien loin des propositions de campagne de *Barcelona en Comú*⁶. Jaime Palomera, porte-parole du *Syndicat de Locataires de Barcelone* soutient aussi ce projet dans divers journaux tels que *The Guardian*, où il affirme :

« Ces logements-conteneurs sont construits selon des normes plus élevées que la plupart des logements du marché de la location à Barcelone [...] Cette idée que les pauvres sont contraints de vivre dans des boîtes de sardines est un non-sens. [...] Ce que la mairie essaie de faire, c'est de gagner du terrain sur les fonds d'investissement et de produire à la place des logements sociaux de qualité. » J. Palomera (*The Guardian*, 06/09/2019, "Sardine tins for the poor...").

¹ Site de la mairie de Barcelone, Service de presse, 14/02/2018, "Barcelona llança l'APROP, un projecte innovador per...".

² Site de la mairie de Barcelone, 14/02/2018, "Allojaments de proximitat provisionals per lluitar contra la gentrificació". Voir également les expositions sur les *APROP* réalisées par la mairie dans plusieurs districts (Ciutat Vella, Sants-Montjuïc, Sant Martí...) : Site de la mairie de Barcelone, Service de presse, 08/06/2018, "Barcelona inaugura una exposició temporal...".

³ Voir le débat sur le thème des *APROP* entre Jordi Magrinyà (membre de la CUP de Barcelone, extrême-gauche indépendantiste) qui qualifie les *APROP* de « boîtes de sardines où on veut entasser les pauvres » et l'architecte David Bravo (membre de *Barcelona en Comú* et ancien conseiller de la Ville sur le thème de la lutte contre la gentrification) qui défend ce type d'hébergement. Source : *Discussion Twitter sur les APROP impulsée par Jordi Magrinyà (CUP de Barcelone)*, 27/08/2019.

⁴ « L'alliance étroite entre les politiques et les architectes, dont la Barcelone de ces dernières années est aujourd'hui le résultat, illustre parfaitement le rôle fonctionnel et institutionnel des seconds comme instruments de formation d'un milieu social correspondant aux intérêts des premiers » (Delgado, 2005, p. 109 ; cité par Ter Minassian, 2009, p. 176).

⁵ Notamment avec la mise en place de journées d'études organisées par l'*Observatoire DESC* et la mairie durant lesquelles les hébergements *APROP* ont été présentés (Site de l'*Observatoire DESC*, 01/03/2018, "Jornada 'Urgent...'").

⁶ En effet, nous l'avons vu, la formation politique – et les anciens activistes qui la composent – ont longtemps affirmé leur réticence aux « solutions palliatives » comme les relogements temporaires en pensions ou hôtels et la nécessité de mettre en place des « solutions structurelles et stables ». Source : *La Vanguardia*, 15/06/2015, "El equipo de Trias reprocha...".

Il vole ici au secours de la mairie, allant même jusqu'à emprunter les arguments avancés par celle-ci et embrassant son discours de « *lutte contre les fonds d'investissement* ». Ainsi, Jaime Palomera se distingue de la base du *Syndicat de locataires* et d'autres collectifs de quartiers affirmant leurs réticences envers les *APROP*, notamment via les réseaux sociaux¹.

- **Les *APROP* vivement critiqués : « loger les pauvres dans des boîtes de sardines »**

Malgré le soutien de certaines organisations sociales, le projet *APROP* est vivement critiqué à Barcelone, aussi bien par des acteurs politiques que des collectifs militants. Ces critiques touchent principalement au fait que ces solutions temporaires sont bien éloignées des « *solutions structurelles et stables* » défendues par l'équipe municipale barcelonaise². Comme le rappelle la coopérative d'architecte Celobert, « *comme il s'agit d'hébergements, c'est-à-dire d'espaces d'usage temporaires, ils ne favorisent pas l'enracinement, la stabilité et l'intégration aux quartiers* »³. Tout d'abord, alors que la mairie affirme que ce projet rejoint une volonté de baisser le coût et le temps de construction des logements, le prix réel des *APROP* n'est pas très éloigné des promotions publiques traditionnelles et permettant d'augmenter le parc municipal de logement dans la durée⁴. Interrogée par le journal britannique *The Guardian*, Co Govers, fondatrice du studio d'architecture *Zest Architecture*, confirme le coût élevé de ces hébergements temporaires, bien loin du discours de la mairie⁵. Mais les critiques ne s'arrêtent pas là. Contrairement aux affirmations de la Ville de Barcelone faisant référence à la bonne qualité des expériences de logements-conteneurs du Royaume-Uni, la Commissaire britannique aux droits de l'enfant, Anne Longfield, avance un discours bien différent. Selon elle, il s'agit de solutions d'hébergement à bannir, de par leur mauvaise isolation thermique et sonore et les graves problèmes d'humidité, d'insalubrité voire d'instabilité structurelle sur la durée (Longfield, 2019). C'est une critique que relève également Carine Marcus pour le cas de plusieurs expériences françaises de ce type, notamment au Havre (Marcus, 2015, p. 13). Elle affirme qu'une bonne qualité d'hébergement de ce type est possible mais nécessite un investissement important en ce qui concerne l'isolation thermique et sonore, ce qui n'en fait finalement pas un projet particulièrement économique. Nous avons pu visiter ces logements dans le cadre d'une exposition du projet *APROP* et, si l'agencement des pièces et des meubles nous a semblé bien pensé afin de valoriser le peu d'espace disponible, il est clair que la qualité des matériaux (meubles, cloisons, etc.), choisis pour leur faible coût et leur légèreté, laisse à désirer. Selon une architecte rencontrée au FHAR en mars 2019, si la structure semble correcte pour supporter l'empilement des conteneurs, l'intérieur ne pourra pas résister à 5 années de vie d'une famille, ce qui rejoint l'avis d'Anne Longfield.

- **Une solution de facilité déterritorialisée qui n'attaque pas le problème à la racine**

Tous les acteurs que nous avons rencontrés, même les plus réticents vis-à-vis de ce projet, s'accordent sur le fait que les *APROP* sont de meilleures solutions d'hébergement que les pensions et les hôtels dans lesquels sont habituellement hébergées les personnes expulsées. Mais plusieurs collectifs militants barcelonais critiquent l'aspect ponctuel et technocratique de cette mesure, rappelant notamment que dans le quartier du *Gòtic* se trouve une grande quantité de logements

¹ Cela témoigne aussi de sa proximité politique avec la mairie de Barcelone (nous y reviendrons dans le chapitre 7).

² La Vanguardia, 15/06/2015, "El equipo de Trias reprocha a Colau "el uso oportunista" de los desabucios".

³ Site de Celobert, 24/05/2018, "4 reflexiones del proyecto *APROP* del Ayuntamiento de Barcelona".

⁴ Nous avons pu comparer le budget de construction de plusieurs autres immeubles publics d'un nombre de logements proche et ceux-ci reviennent à environ à 1 millions d'euros (voire moins), très proche donc des 940 000 € du projet *APROP* du *Gòtic*. Source : *Patronat Municipal de l'Habitatge Memòria 2016*, Mairie de Barcelone.

⁵ The Guardian, 06/09/2019, "Sardine tins for the poor?: Barcelona's shipping container homes".

vacants. En effet, le district de *Ciutat Vella* possède près de 1 000 logements vacants selon les données de la mairie, ce qui en fait le district au taux de logements vacants le plus élevé de la ville¹. Les douze hébergements *APROP* représentent donc bien peu face à la réalité du quartier. « *Cela ne reste qu'un minuscule pansement dans le naufrage des institutions* », estime un militant libertaire du Raval². Selon les militants, plutôt que de les héberger dans « *dans des boîtes de sardines* », la Ville pourrait reloger les habitants expulsés dans les nombreux logements vacants du quartier ou lancer une remobilisation massive des hébergements touristiques (notamment les illégaux). Une gestion flexible des logements vacants de chaque quartier ou des négociations au cas par cas avec les entités financières propriétaires de ces logements pourrait permettre de reloger les habitants expulsés dans leur quartier, si besoin associé à une aide au loyer, ce qui reviendrait bien moins cher que le projet *APROP*. Les militants exigent aussi une réappropriation du patrimoine urbain local pour reloger de manière stable les habitants vulnérables, les bâtiments publics vacants étant en effet nombreux à Barcelone, et particulièrement à *Ciutat Vella*³. Des solutions stables existent donc dans le quartier, mais les rouages institutionnels et les jeux de pouvoir de la mairie rendent difficile l'application de politiques abordant le problème à la racine. L'équipe municipale doit composer avec les forces en présence. Un militant de l'*Assemblée Libertaire du quartier de Vallcarca* conclut alors :

« Que la "mairie du changement", en coalition avec la mafia du Parti socialiste de Barcelone⁴ avec l'excuse "d'impulser des politiques courageuses", soit seulement capable de réaliser une ridicule promotion de "logements-conteneurs" (face à un immeuble muré)⁵, en dit long sur la situation. Notre lutte (et celle de nos sœurs du Syndicat d'Habitat de Vallcarca) concerne le "logement décent". Un logement-conteneur, dans le contexte actuel, est tellement offensant que le seul avis sérieux que nous pouvons en sortir est que les institutions n'ont même plus de quoi produire un marketing décent. »⁶

Sur un autre plan, la standardisation industrielle de ces logements, leur surface très limitée, ainsi que la très faible flexibilité des structures une fois installée, laisse à désirer en ce qui concerne l'appropriation de ces hébergements par leurs futurs habitants, qui sont pourtant amenés à y vivre pendant 5 ans⁷. Ainsi, cette solution hautement standardisée, impersonnelle et temporaire semble bien limitée pour résoudre des problèmes complexes, spécifiques à chaque ménage. Ainsi, selon les collectifs pour le logement que nous avons rencontrés, les *APROP* ne doivent être vus que comme une alternative aux pensions ou aux hôtels, mais ne peuvent en aucun cas être décentement utilisés pour un relogement de 5 ans sous peine de contribuer à une stabilisation de la précarité résidentielle.

*

Ces solutions temporaires mises en place par les institutions publiques ne sont que des mesures palliatives. Les acteurs publics entendent les accompagner de politiques publiques de logement intégrales, pensées sur le temps long. Pour beaucoup d'acteurs institutionnels du logement que nous avons rencontrés, il est nécessaire de changer le modèle d'accès au logement :

¹ « *Cens d'habitatges buits de Barcelona* », 04/03/2019, Mairie de Barcelone.

² Message Twitter d'un militant libertaire du quartier du Raval (Barcelone) au sujet des *APROP*, 17/12/2019.

³ On peut relever par exemple la présence de l'immeuble municipal vacant où la *Résidence Étudiante Autogérée* du Raval (la REA) s'est installée (plusieurs fois expulsée par la mairie), située à un kilomètre du premier *APROP* ou encore le bâtiment des anciens tribunaux de Barcelone (Via Laietana 8-10) à 500 mètres seulement, où la mairie avait annoncé la création d'une centaine de logements abordables « *pour les habitants du quartier Gòtic* » en juillet 2017, un projet qui stagne toujours (La Vanguardia, 03/07/2017, « *Barcelona dedicará a alquiler social los antiguos juzgados de Via Laietana* »).

⁴ Il fait ici référence au fait qu'avant d'être élue Ada Colau qualifiait elle-même le PSC barcelonais de « mafia ». Source : La Vanguardia, 27/05/2016, « *L'oposició recrimina a Colau que pacti amb el PSC quan abans el definia com a "casta i màfia"* ».

⁵ Voir photographie en Annexe 14.

⁶ Message Twitter de l'*Assemblée Libertaire Heura Negra* de Vallcarca (Barcelone) au sujet des *APROP*, 17/12/2019.

⁷ Ainsi, même si les *APROP* sont qualifiés d'hébergement, avec une durée d'occupation de 5 ans, il s'agit davantage d'une solution de *relogement*, à court terme, certes, mais tout de même plus stable qu'une simple solution d'hébergement.

« Nous devons trouver des solutions pour que les nouveaux foyers n'aient pas besoin d'un investissement qu'ils devront traîner toute leur vie. Le revenu familial disponible a clairement diminué ces dernières années. Nous avons bien compris que les facilités pour obtenir des prêts hypothécaires ne sont plus les mêmes qu'avant (peu importe que ces injonctions à réguler les prêts hypothécaires viennent des directives européennes ou de l'État espagnol). Bref, il sera difficile que tous les Catalans puissent avoir un prêt comme c'était le cas avant la crise. Donc nous sommes en train de faire un effort pour voir comment ces personnes pourront accéder au logement dans le futur » C. Roca i Sala (entretien), oct. 2016.

Pour cela, le gouvernement catalan compte continuer à augmenter son parc de logement, en développant la location sociale mais aussi de nouvelles formules, comme le droit de superficie.

Conclusion

Les difficultés de relogement proviennent avant tout du manque de logement social et abordable dans ces différentes villes et régions d'Espagne. Le centre du problème réside aujourd'hui dans la constitution d'un parc de logement social assez important pour proposer des solutions à toutes les personnes en situation de vulnérabilité résidentielle. Pour trouver des solutions rapides de relogement, les administrations publiques développent une série d'actions pour augmenter leur parc public. Elles acquièrent temporairement des logements vacants de grands propriétaires par le biais de *mesures incitatives* et de *négociations* (cession de logements vacants) ou plus *coercitives* (expropriation de logements vacants). Lorsque leur budget le permet, les administrations augmentent aussi leur parc public de manière plus stable en relançant la promotion publique de logement et en achetant des logements privés. Ces mesures plus stables sont généralement réalisées en parallèle des mesures de cession ou d'expropriation temporaires. Certains acteurs soutiennent la mise en place d'*actions plus interventionnistes* qui obligent les grands propriétaires à reloger par eux-mêmes les personnes expulsées ou en voie d'expulsion. Dans ce domaine, la Catalogne est pionnière avec la loi 24/2015, impulsée par des entités sociales comme la PAH. La plupart des administrations publiques articulent ces différentes manières d'augmenter leur parc de logement social ou abordable. Sur ce point, le cas de Barcelone est exemplaire. En effet, la Ville tente de pallier localement le manque de solutions décentes d'hébergement en négociant des cessions de logements privés, en utilisant son droit de préemption sur les immeubles entiers ou encore en construisant des hébergements modulables et déplaçables dans la ville en fonction des besoins.

Mais la plupart de ces méthodes de relogement – incitatives comme contraignantes – bénéficient le plus souvent aux grands propriétaires. En effet, en ce qui concerne les cessions, les administrations publiques acceptent souvent de prendre en charge des actions de réhabilitation des logements ou de régularisation de la situation des habitants en cas de squats et vont même jusqu'à se porter garantes du bon paiement des loyers au propriétaire. Ces actions, représentant un transfert d'argent public vers les acteurs privés, peuvent à terme favoriser la spéculation immobilière, car lorsqu'il récupère l'entière propriété de son logement, le propriétaire peut en augmenter le loyer ou le vendre et réaliser une plus-value, le tout soutenu par l'action publique. Il en va de même pour les actions de relogement par les grands propriétaires (volontaires ou forcées par la loi), qui concernent bien souvent des logements périphériques et/ou en mauvais état. Dans tous les cas, en l'absence d'un rapport de force permettant de rééquilibrer les négociations entre habitants vulnérables et propriétaires, ou bien de contrôler avec fermeté les agissements de ces derniers, les solutions de relogement restent majoritairement en leur faveur. Il en va de même pour l'obligation de relogement de la loi catalane 24/2015, où les administrations publiques laissent finalement le choix du relogement (notamment celui du lieu) aux grands propriétaires, car elles ne possèdent pas

les ressources suffisantes pour contrôler l'intégralité des propositions de relogement. Cela rejoint l'injonction à la *coresponsabilisation des acteurs privés*, une idée notamment impulsée par la mairie de Barcelone, mais très largement rejointe par d'autres acteurs aux sigles politiques variés (de gauche comme de droite) et déjà appliquée par certaines entités financières comme le *Banco Sabadell*. Ainsi, en laissant le choix du lieu de relogement aux acteurs privés, les administrations soutiennent les déplacements des habitants vers les périphéries, favorisant ainsi la déterritorialisation de l'habitat et les processus de gentrification ou de touristification.

Mais en alliant les différentes possibilités d'augmentation de leur parc de logement abordable, certaines administrations publiques (comme la Ville de Barcelone) peuvent partiellement dépasser les limites de chacune de ces mesures. Ainsi, la carte de synthèse de Barcelone (Carte 11, ci-dessus) démontre que les logements acquis (cession ou achat) par la Ville, le plus souvent par le biais de négociations avec des grands propriétaires, sont concentrés dans les quartiers populaires (du nord majoritairement) où le prix du logement est le plus bas. Inversement, la majorité des immeubles entiers acquis par la Ville grâce à son droit de préemption est localisée dans les quartiers centraux¹. En y ajoutant les logements provenant de nouvelles promotions publiques et les APROP (véritables « variables d'ajustement » de la politique de logement de Barcelone), la Ville parvient presque à couvrir l'intégralité des quartiers où la demande de relogement est importante (selon les données de la *Mesa d'emergencies*). Mais ces différentes méthodes d'acquisition de logement ne sont pas applicables de la même manière par toutes les administrations, car elles proviennent de négociations avec les acteurs privés. Le système d'acteurs et le rapport de force local est donc central dans l'application de ces mesures et expliquent la forte diversité d'action des administrations publiques.

De plus, en tentant d'intervenir dans les processus de relogement ou d'hébergement, les administrations publiques agissent sur les « *territorialités habitantes* » (Lajarge, 2012). En effet, les processus d'expulsion, hébergement et relogement sont autant de processus complexes de déterritorialisation et reterritorialisation. En soutenant un relogement ou un hébergement d'un habitant, les politiques publiques brouillent les représentations et attachements territoriaux de celui-ci en l'obligeant à produire de nouveaux attachements locaux, parfois temporaires s'il ne s'agit que d'une courte période d'hébergement. Ainsi, à travers leurs politiques de relogement, les acteurs en jeu (publics, privés et militants) coproduisent des formes conjointes de reterritorialisations.

Cependant, malgré ces efforts, il n'y a pas assez de logements abordables disponibles pour reloger tous les habitants vulnérables, et ce même à Barcelone. Il faut donc choisir, trier les personnes pouvant en bénéficier. Pour cela, la plupart des administrations privilégient les habitants les plus vulnérables et récompensent la docilité des demandeurs. Cette sélection des habitants qui seront relogés est basée sur des critères variables selon les administrations mais qui convergent concernant la faible quantité de prise en charge et l'éviction de certains demandeurs d'aides jugés « non-méritants ». De nombreux habitants, bien que vulnérables, ne peuvent donc pas accéder à ces relogements. Malgré les efforts notables de plusieurs administrations publiques pour augmenter leurs parcs de logement et pour mobiliser des logements vacants privés, la vacance des logements et les expulsions sans relogement sont toujours importants. Ce qui témoigne de l'actualité du slogan bien connu des collectifs militants pour le droit au logement : « *Gente sin casa y casas sin gente* »².

¹ En effet, l'utilisation du droit de préemption permet à la Ville d'intercepter des ventes destinées au marché libre, qui prennent souvent part à des stratégies immobilières ayant principalement cours dans les quartiers centraux (gentrification, touristification, etc.), comme c'est le cas pour le district de *Ciutat Vella*.

² Littéralement, « *Gens sans logement et logements sans gens* ».

Conclusion de partie 2

Dans cette partie, nous avons vu que les acteurs publics agissent différemment pour gérer la crise en fonction de leurs niveaux administratifs, de leurs compétences et de leurs positionnements politiques. Nous avons relevé différents enjeux qui expliquent cette variation dans les agissements des acteurs publics, autant sur le thème des expulsions que des relogements : enjeux sociaux, territoriaux (cohésion territoriale), mais aussi économiques et financiers (pour faire en sorte que le système financier ne soit pas mis en danger par les difficultés de paiement des ménages). En fonction des compétences des acteurs publics, le curseur varie entre ces différents enjeux. Il nous faut donc nuancer notre première hypothèse (notamment sa première partie, H1.1) : en effet, les acteurs publics agissent bien dans la gestion de crise et plus largement sur l'accès au logement pour satisfaire un objectif économique afin de limiter les effets néfastes de la crise sur secteur de l'immobilier et plus largement sur le système économique espagnol. Néanmoins, en fonction des acteurs, et notamment des niveaux d'administration, les enjeux de l'action publique sont variables. Ainsi, l'État espagnol, de par ses compétences et son objectif de soutien au droit à la propriété, mobilise davantage l'argument économique que les acteurs publics régionaux et locaux, plus proches des populations vulnérables (et en charge de la « compétence logement » en elle-même pour le cas des régions). L'impulsion du marché de la location semble suivre aussi pour l'État un objectif économique plus que social, comme en témoigne la financiarisation du marché de la location avec la création des SOCIMIs. Néanmoins, l'aspect idéologique semble crucial : en effet, cette flexibilisation du marché locatif suit clairement un objectif néolibéral répondant aux postures politiques et idéologiques des gouvernements espagnols successifs (bien que l'on puisse relever quelques variations dans la vigueur de cette impulsion néolibérale entre les gouvernements du PSOE et du PP). Nous avons aussi vu que la prise en compte du territoire et plus précisément de la territorialité liée au logement (sentiment d'appartenance territoriale des habitantes et habitants) peut être prise en compte mais est rarement au centre de l'action publique. Lorsque c'est le cas, cet objectif est combiné avec des questions d'efficacité de gestion et d'équilibre des comptes publics, rejoignant d'une certaine manière un objectif économique.

Nous avons aussi vu dans cette partie que dans de nombreux cas, comme celui de l'*ILP Habitatge* impulsée par les collectifs catalans, les pressions citoyennes sont à l'origine d'actions des administrations, le plus souvent mises en place dans l'urgence. Cela valide en partie la seconde partie de notre première hypothèse, à savoir que ce sont les pressions des revendications sociales qui ont fortement contribué à pousser les acteurs publics à agir et à proposer des solutions pour bloquer les expulsions ou pour reloger les ménages vulnérables (H1.2.). Notre première hypothèse semble donc déjà, sur le thème de la gestion de crise, partiellement validée.

Dans les pratiques de lutte contre les expulsions et de relogement, on relève aussi des différences de modes de pilotage de l'action publique qui évoluent entre un pôle prônant des postures contraignantes pour les (grands) propriétaires – généralement soutenu par les partis de gauche radicale – et un pôle plus modéré prônant davantage la négociation et la médiation. Ces postures semblent fortement corrélées aux positionnements politiques des acteurs publics dirigeant les administrations, mais témoignent aussi de l'importance des relations entre les acteurs locaux pour l'élaboration de ces politiques. Les systèmes d'acteurs locaux sont en effet centraux pour le développement de médiation par exemple, tout comme le rapport de force local qui peut faire pencher la balance d'un côté du champ du pouvoir ou de l'autre, bien que ce rapport de force reste

asymétrique et en général à l'avantage des entités financières et des grands propriétaires (car les acteurs publics privilégient souvent les enjeux économiques et financiers lors des négociations).

Concernant les thèmes des expulsions et des relogements, on remarque aussi une prédominance des acteurs municipaux dans l'action, avec plus ou moins de soutien des acteurs régionaux selon les cas. Ainsi, sur le thème de la gestion de crise, ce sont les Villes qui produisent le plus d'effort, ce qui conforte notre quatrième hypothèse, selon laquelle la gouvernance du logement tendrait vers une (re)municipalisation. Mais nous allons encore affiner cette hypothèse par la suite.

En dernière analyse, la principale limite à la gestion de crise (gestion des expulsions et des relogements) provient du manque de logements sociaux. Le cœur du problème réside donc aujourd'hui dans la constitution d'un parc de logement social assez important permettant de proposer des solutions à toutes les personnes en situation de vulnérabilité résidentielle.

Partie 3

La reterritorialisation des politiques de logement : réorientation de l'action publique, droit et géopolitique du logement

Introduction

Nous avons d'abord abordé les formes de gestion de crise et les mesures d'urgence impulsées par les acteurs publics afin de bloquer les expulsions et de proposer des relogements adaptés lorsque cela s'avère nécessaire. Mais la crise immobilière de 2008 pousse aussi les institutions publiques à plus largement repenser leur modèle de logement. En effet, la crise met en évidence la fragilité du modèle immobilier espagnol et notamment l'importance de disposer d'un parc locatif social pour les populations vulnérables. Elle amène alors une prise de conscience de la part des acteurs publics qui décident de réorienter leurs politiques de logement. Cette réorientation est l'objet du chapitre 5, où nous aborderons la reconfiguration des modes de pilotage de l'action publique sur le thème du logement, notamment dans une perspective territoriale. Nous analyserons notamment les référents utilisés par les acteurs publics pour justifier ce changement, les relations d'acteurs à l'origine de cette réorientation et nous insisterons particulièrement sur la grande diversité d'actions prises par les acteurs, en fonction des niveaux d'administration. En effet, malgré des orientations générales souvent communes – allant dans le sens du développement d'un parc de logement social et du développement du marché locatif –, les postures sont très diverses selon les acteurs publics du logement, ce qui témoigne d'un processus de reterritorialisation des politiques publiques de logement diversifié selon les régions et les villes.

Nous verrons ensuite dans un chapitre 6 que cette réorientation des politiques de logement espagnoles passe majoritairement par une mobilisation du domaine du droit. Ce domaine est en effet approprié par la plupart des acteurs du logement, publics, privés et associatifs-militants. Cela va d'une simple application des lois existantes, à la promulgation de nouvelles législations, tout en passant par la mobilisation des catégories plus symboliques du droit dans le but de changer les lignes d'action publique et les représentations de la population vis-à-vis du droit au logement. Les collectifs militants s'emparent aussi des instruments du droit et font irruption dans les scènes d'élaboration des politiques publiques en se positionnant comme des acteurs à part entière de la production du droit. Suivant une définition du droit ouverte et pluraliste (Melé, 2009b), nous aborderons donc dans ce chapitre 6 comment celui-ci est mobilisé par les différents acteurs du logement et conforte une territorialisation du logement *par le droit*. Nous verrons également que ce domaine, de par la complexité de la répartition des compétences juridiques de l'État espagnol, engendre de nombreux conflits entre les différents niveaux d'administration, alimentant la crise territoriale déjà ouverte entre l'État central et un certain nombre de communautés autonomes. Nous aborderons donc les liens entre droit, logement et géopolitique en Espagne, ce qui nous permettra de tester notre troisième hypothèse, à savoir que le thème du logement serait central dans la crise territoriale et géopolitique espagnole (entretenant notamment les volontés régionalistes et indépendantistes) et alimenterait une remise en cause du système de compétences administratives et plus largement du modèle politico-institutionnel espagnol (H3).

Chapitre 5

La réorientation des politiques publiques de logement post-crise : repandre en main le territoire et le marché

« Notre travail est de mettre en place un modèle qu'un collègue d'une ville d'Autriche, de France ou nordique puisse reconnaître comme un véritable Service public de logement. »
Entretien avec Javier Burón, Mairie de Barcelone, octobre 2016.

« Mon intérêt en tant que gestionnaire public est de pouvoir intervenir sur le territoire construit. »
Entretien avec Iñigo Maguregui, ex-Directeur d'Urbanisme d'Euskadi, novembre 2016.

« Il faut éviter que le marché n'entre dans une spirale inflationniste et spéculative qui finira par exploser. C'est une idée que nous partageons. Il est très important de protéger le marché. »
Javier Burón, 24 juin 2016, ElDiario.es

Introduction

Au-delà des mesures d'urgence, la crise du logement de 2008 pousse aussi les administrations publiques à repenser leurs politiques pour améliorer l'accès au logement sur le long terme. De nombreux acteurs du logement espagnols tentent depuis lors de diversifier les formes d'accès au logement, notamment en développant un parc locatif regroupant location privée au prix du marché, location abordable et location sociale. Dans certaines régions et villes, ce changement de cap est certes antérieur à la crise¹, mais il est stoppé par cette dernière qui pousse les acteurs publics à rediriger la quasi-totalité de leurs ressources vers la gestion de crise. Ainsi, c'est surtout après la crise de 2008 que ce changement de cap des politiques de logement se matérialise.

Comment les administrations publiques passent-elles d'une gestion de l'urgence résidentielle à la mise en place de politique de logement sur le long terme ? Quelles formes prend ce changement d'orientation des politiques de logement en Espagne selon les régions et les villes ? Enfin, dans quelle mesure cette réorientation engendre-t-elle une reconfiguration des acteurs du logement et quels sont les rôles joués par les différents niveaux d'administration ?

Pour répondre à ces questionnements, nous nous concentrerons sur les points centraux de ce processus de réorientation des politiques de logement qui se consolide à la suite de la gestion de la crise, notamment sur les relations entre les différents acteurs et échelles de gestions du logement afin de comprendre les rouages, les crispations et les blocages de cette reconfiguration des modes de pilotages de l'action publique et de cette co-construction des politiques de logement en cours en Espagne. Dans une première partie, nous présenterons comment les acteurs publics réorientent leurs politiques pour *constituer ou conforter leur parc public de logement*. Nous aborderons la restructuration des promoteurs publics et la redirection des ressources publiques vers la production de logement protégé, le plus souvent en location. Deuxièmement nous verrons comment les acteurs publics tentent plus largement de reprendre en main le territoire, notamment à travers les *instruments de planification territoriale, la régulation du marché du logement* ou encore en *agissant sur la ville constituée*, ce qui est une grande nouveauté en Espagne. Nous verrons alors que toutes ces actions

¹ Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, les premiers changements d'orientation des politiques de logement espagnoles voient le jour dès le début des années 2000 en Euskadi, à partir de 2004 à l'échelle du gouvernement espagnol, puis progressivement dans d'autres régions (loi de logement protégé de 2005 en Andalousie, loi du droit au logement de 2007 en Catalogne, etc.).

multiscalaires et *multi-acteurs* témoignent d'une recomposition des échelles de gestion et des politiques du logement, c'est-à-dire d'un rééchelonnement politique (*political rescaling*). Enfin, nous verrons comment certains acteurs tentent d'aller plus loin en *réorientant les pratiques des promoteurs privés* à travers des processus de *collaboration public-privé* et de « *régulation par délégation* » (Pollard, 2018).

1. La création d'un parc de logement social post-crise par les acteurs publics

Si certaines administrations publiques tentent de réorienter la politique de logement vers la location dès le début des années 2000, c'est surtout la crise de 2008 qui fait prendre conscience aux acteurs du logement qu'un parc locatif social est nécessaire. Pourtant, si les objectifs sont largement partagés, il en va tout autrement de leur mise en pratique par les régions et les municipalités. Nous verrons d'abord que, pour convaincre les acteurs du logement, les administrations publiques utilisent l'argument d'une nécessaire « *convergence vers les bonnes pratiques et les standards européens* ». Nous verrons ensuite l'articulation et l'hétérogénéité des politiques de logement post-crise aux niveaux étatique et régional, malgré des objectifs affichés communs. Enfin, nous verrons comment les mairies réactivent la promotion municipale de logement protégé, souvent en location.

1.1. Des référents européens : la communication comme moyen du changement ?

Rejoindre les « *standards européens* » est un objectif partagé par tous les acteurs publics que nous avons rencontrés. Quels que soient le positionnement politique ou le niveau administratif, ils s'appliquent à mobiliser l'argument de la « *confluence vers les bonnes pratiques des politiques de logements des pays d'Europe* » pour justifier leurs politiques et tenter de réorienter les pratiques des autres acteurs du logement. Certaines régions de l'État espagnol sont aussi posées en exemple à suivre, comme l'Euskadi et la Catalogne. Mais ces références aux (supposés) « *standards européens* » sont avant tout un moyen de communication pour appuyer les choix des acteurs publics.

1.1.1. « Rejoindre les standards européens » : l'européanisation des politiques de logement espagnoles en question

- **Les pays d'Europe du nord, un « modèle de logement social européen » à suivre ?**

Tous les acteurs publics que nous avons rencontrés (autant régionaux que municipaux) considèrent l'Espagne comme la grande retardataire d'Europe en termes de logement social, un retard qui doit selon eux être comblé en rejoignant ce qu'ils nomment les « *standards européens* »¹.

Pour y remédier, les acteurs publics érigent les « *pays du nord de l'Europe* » comme des exemples à suivre. Mais même si cette référence est très présente dans nos entretiens, les acteurs publics utilisent une version élargie de ce « nord européen » en y intégrant les pays appartenant communément à l'ouest européen, par opposition aux pays d'Europe du sud auxquels appartient l'Espagne. Ainsi, dans nos entretiens, la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas, l'Angleterre, le Danemark et la Suède sont cités comme autant d'exemples à suivre (avec une surreprésentation de la France, de l'Allemagne, de l'Autriche et du Royaume-Uni).

Au niveau régional, María Isabel Adán Lifante, du Secrétariat général du logement d'Andalousie, affirme vouloir s'inspirer directement du modèle de logement social français². Elle

¹ Par exemple, le Conseiller chargé du logement à Barcelone en témoigne dans de nombreux articles de journaux et déclarations publiques : « *L'actuelle situation d'urgence dans laquelle nous nous trouvons, avec l'héritage désastreux de la bulle immobilière et l'abus des hypothèques, témoigne des décennies de retard que nous avons accumulées par rapport aux standards européens en termes de législation et de parc public locatif* » J.-M. Montaner. Source : El País, 14/08/2016, «*El derecho a la vivienda...*».

² Entretien avec María Isabel Adán Lifante, Secrétariat général du logement d'Andalousie, avril 2018.

est rejointe sur ce point par les responsables du logement catalans et basques que nous avons rencontrés ainsi que ceux des villes de Barcelone, Madrid, Séville, Cordoue, Bilbao et Vitoria-Gasteiz, chacune de ces administrations mettant en avant certains pays ou villes en particulier.

Ces références aux « *pays du nord de l'Europe* » semblent surtout utilisées par les acteurs défendant une vision « progressiste » des politiques de logement, comme un moyen de communication afin de faire pression sur les acteurs (le plus souvent privés) défendant le modèle conventionnel espagnol basé sur l'accès à la propriété privée et la construction de logements neufs. Pourtant, lors de nos entretiens (bien que dans une moindre mesure), même les responsables de la Communauté de Madrid, véritable fief du Parti populaire, lui-même ardent défenseur du modèle immobilier espagnol conventionnel, nous citent ces pays comme exemples à suivre¹. Ainsi, la convergence vers les (supposés) « *standards européens* » en matière de logement est un objectif de réorientation commun à l'intégralité des acteurs du logement que nous avons rencontrés.

Mais la notion de « *standards européens* » en matière de logement est particulièrement discutable. En effet, comme le montrent de nombreuses études, il n'existe pas à proprement parler de *modèle européen de logement social*, chaque pays possédant ses propres trajectoires et ses propres politiques de logement, provenant le plus souvent de trajectoires historiques sur le long terme (Houard, 2011 ; Lévy-Vroelant et Tutin, 2010). En effet, des pays comme la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni possèdent des taux de logements « sociaux »², de logements locatifs et des politiques de logement très divers (Scanlon et Whitehead, 2010). Certes, certains indicateurs se recourent et ces pays peuvent être regroupés – notamment avec la typologie élaborée par Laurent Ghekière (2008) – mais les trajectoires des pays d'Europe restent fort différentes. Quels sont donc ces « *standards* » de logement européens auxquels font référence des acteurs publics espagnols ? Selon les postures de ces derniers, les standards varient, permettant à chacun d'y trouver son compte.

- **La grande malléabilité des « référents européens » sur le logement : le développement de politiques de logement parfois contradictoires**

De manière générale, ces « *standards* » englobent une augmentation de la proportion du parc social, du parc locatif (public comme privé) et une densification de la ville articulée avec des actions de réhabilitation des logements. Mais concernant la mise en pratique de ces objectifs, les positions des acteurs publics espagnols divergent. Chacun y va de ses propres interprétations liées à ses postures politiques, en piochant des « *référents européens* » variables valorisant leurs positionnements³. Par exemple, alors que la mairie de Barcelone fait référence à la ville d'Amsterdam pour soutenir l'implantation de *coopératives d'habitation à propriété collective* (non spéculatives), le Secrétaire du logement de la Generalitat fait quant à lui référence aux expériences anglaises de *propriété partagée* soutenues par le gouvernement catalan d'Artur Mas (CiU, droite catalaniste) comme une substitution au modèle de *coopérative d'habitation en cession d'usage* impulsé par le gouvernement tripartite précédent⁴. Ainsi, sous couvert de ces fameux « *standards européens* », les acteurs publics peuvent soutenir la mise en place de presque toutes les actions et leurs contraires. Ces discours publics ne dépassent pas toujours le stade de la communication, mais permettent d'appuyer

¹ En rappelant la « *spécificité de la culture espagnole* » axée selon eux autour de la propriété privée et la centralité de la famille.

² Il n'existe pas de définition commune et stabilisée de la notion de « logement social » dans ces différents pays.

³ En effet, les positions vis-à-vis des acteurs privés ou des modes de financement des politiques diffèrent tellement en Europe que tout le spectre politique peut trouver chaussure à son pied dans les actions de leurs homologues européens.

⁴ Ce modèle de *coopératives d'habitation* (en propriété collective) étant perçu par le gouvernement de droite d'Artur Mas comme remettant trop en cause l'accession à la propriété privée. Source : Entretien avec Carles Sala i Roca, oct. 2016.

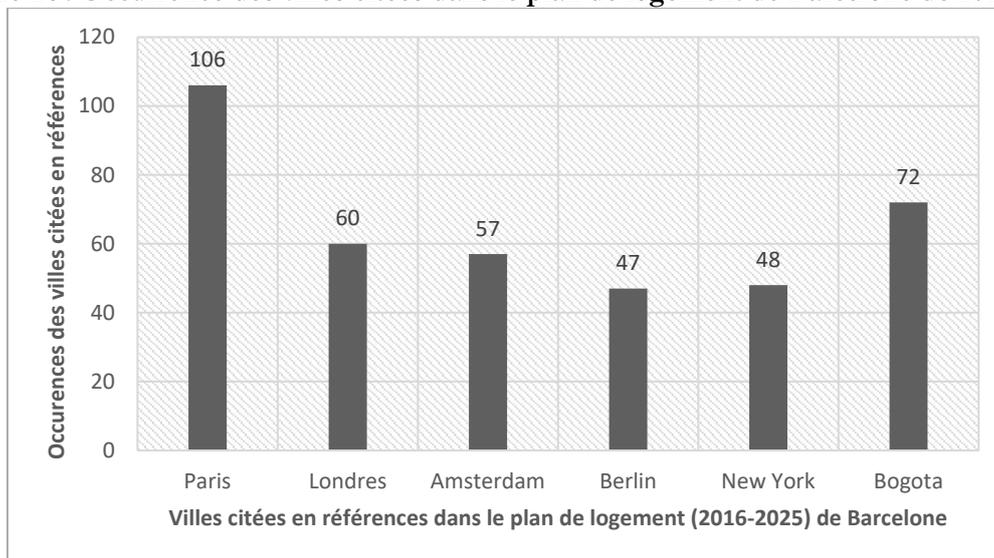
certaines actions et attestent de l'utilisation de la notion d'*européanisation des politiques de logement* en Espagne à des fins de stratégie politique.

Ces références de pays et villes d'Europe sont également présentes dans les structures académiques accompagnant ou conseillant les acteurs publics. C'est notamment le cas de plusieurs consultants en politique de logement des mairies de Madrid et de Barcelone, comme pour l'*Observatoire métropolitain de l'habitat de Barcelone* (OHB) dont la directrice (l'architecte Anna Vergés) cite abondamment les cas de l'Allemagne (Berlin), de l'Autriche (Vienne) et de la France (Paris) comme sources principales d'influence dans la « *future politique barcelonaise du logement* »¹. Le cas de Barcelone est particulièrement intéressant, car la mairie entend réaliser une véritable politique de logement « patchwork » en s'inspirant de plusieurs villes d'Europe aux politiques de logements parfois très différentes, qui semblent difficilement solubles dans une même ville (Encadré 30).

Encadré 30 - Le cas de Barcelone ou la politique du « patchwork » impossible

La Ville de Barcelone entend s'inspirer de plusieurs villes d'Europe aux politiques de logement très variées. Cela se retrouve dans le *Plan pour le droit au logement de Barcelone* (PDHB, 2016-2025) faisant de nombreuses références à plusieurs villes d'Europe, mais aussi d'Amérique² (Figure 24).

Figure 24 : Occurrence des villes citées dans le plan de logement de Barcelone de 2016-2025



Auteur : DMB, 2021. Source : *Pla pel Dret a l'Habitatge de Barcelona* (PDHB) 2016-2025

Comme on le voit sur la Figure 24, ce plan est clairement tourné vers les pays du nord de l'Europe, ce que rappelle le Directeur exécutif du logement de Barcelone :

« Notre travail est de mettre en place un modèle qu'un collègue d'une ville d'Autriche, de France ou nordique puisse reconnaître comme un véritable service public de logement. Même s'il n'est pas d'accord avec nos choix dans le détail. Au moins, que cela corresponde à sa conception d'un Service public de logement ». J. Burón (entretien), oct. 2016. Plus précisément, la Ville entend entre autres s'inspirer des cas de Paris (sur son modèle de logement social et ses collaborations public-privé), Berlin (sur le logement social et coopératif), Londres (sur les voies mixtes public-privé comme les *housing associations*) et de Copenhague et Amsterdam (sur l'habitat coopératif et les associations de locataires). Mais toutes ces mesures proviennent de pays aux structures publiques et juridiques si différentes et possédant des histoires singulières en termes de politiques de logement, qu'elles semblent difficilement conciliables dans une même ville. En effet,

¹ Entretien avec Anna Vergés, Directrice de l'*Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona* (OHB), mars 2019.

² En effet, pour rédiger le PDHB 2016-2025, les services de la mairie se sont basés sur une étude réalisée en 2015 par le *Centre de Política de Sòl i Valoracions* de l'*Universitat Politècnica de Catalunya* (UPC) axée sur ces différents cas d'études (García-Almirall et al., 2016). Cela s'explique certainement par les relations du nouveau conseiller chargé du logement Josep Maria Montaner (lui-même professeur d'architecture à l'UPC).

soutenir d'un côté des modèles de logement fortement financés par les administrations publiques (comme la France ou le Danemark) avec un modèle fortement néolibéralisé (comme le cas anglais avec les *housing associations*) peut paraître difficile à mettre en place. On peut se demander comment vont pouvoir s'articuler dans la pratique à Barcelone des démarches si diverses et le plus souvent fortement décontextualisées. Mais Javier Burón rappelle régulièrement que pour gonfler rapidement le parc de logement abordable de Barcelone il est nécessaire d'ajouter un grand nombre d'actions pour que tous les acteurs du logement (publics, privés lucratifs, tiers secteur, etc.) prennent en charge une partie du problème et contribuent à l'essor du parc abordable. Ce positionnement, qualifié de « *schizophrénique* » par plusieurs acteurs privés et associatifs que nous avons rencontrés, peine pour le moment à convaincre tous les acteurs du logement. Mais Javier Burón ne décourage pas et utilise sa renommée de gestionnaire de logement réputé¹ pour convaincre les acteurs locaux, mais aussi les autres villes, de rejoindre cette voie.

1.1.2. Les référents espagnols : « l'Euskadi a montré le chemin et la Catalogne a pris le relais »

En plus des « *référents d'Europe du nord* », certaines régions sont également citées comme référentes en matière de logement social. C'est surtout le cas de l'Euskadi qui possède une politique de logement protégé considérée comme particulièrement aboutie par les acteurs publics, et cela depuis au moins le début des années 2000. L'Euskadi alloue un budget important à sa politique de logement, notamment pour les aides aux loyers (cf. chapitre 3). De plus, il s'agit de la première région à avoir bloqué la possibilité de déqualifier les logements protégés, qui restent donc protégés « à vie » (cf. chapitre 1). Mais avec la crise de 2008 et le changement de gouvernement régional de 2009², la renommée de l'Euskadi en matière de logement s'est diluée. Depuis 2015 environ, c'est la Catalogne qui lui emboîte le pas comme l'une des régions les plus actives sur le thème du logement (au niveau législatif, en termes de budget, etc.)³, comme l'affirme l'ex-directeur d'urbanisme d'Euskadi (membre d'IU) :

« L'Euskadi a perdu le train. Selon moi, elle n'est plus vraiment référente en matière de politique de logement. [...] En Euskadi, toute cette dynamique innovante sur le thème du logement a disparu. Aujourd'hui cette dynamique d'innovation est en Catalogne, dans des mairies, avec Ada Colau et Javier Burón par exemple. C'est eux qui sont innovants actuellement. Nous l'avons été au début, l'Euskadi a montré le chemin et la Catalogne a pris le relais ».
Iñigo Maguregui (entretien), nov. 2016.

En Catalogne c'est le gouvernement tripartite (2003-2011) qui pose les bases de l'actuelle politique de logement, notamment avec les lois d'urbanisme de 2002 et 2004 ainsi que la loi du droit au logement de 2007 (cf. chapitre 1). Avec la crise du logement de 2008 et le changement de gouvernement régional en 2011, la Catalogne n'a pas été très active en matière de politique de logement. Mais dès 2015, notamment suite à la pression de plusieurs collectifs militants et de la nouvelle équipe municipale de Barcelone, la production législative catalane est réactivée avec plusieurs lois défendant le droit au logement⁴, faisant de la Catalogne une référence.

¹ Il fait notamment valoir son expérience passée en tant que directeur des services de logement du Gouvernement basque, qui possède les politiques de logement souvent considérées comme faisant partie des plus abouties d'Espagne.

² Ce changement de gouvernement basque mène au départ du parti de gauche IU (à l'origine des politiques d'urbanisme et de logement de 2001 à 2009) des services d'urbanismes et de logement.

³ En novembre 2016, Mario Yoldi affirme que la Catalogne a dépassé le Pays basque, notamment en termes de législation et d'investissement (par exemple pour la réhabilitation). Source : Entretien avec Mario Yoldi, nov. 2016.

⁴ Au niveau régional, c'est notamment le cas du décret-loi 1/2015 et des lois 24/2015 et 6/2016.

Ces références basque et catalane sont soutenues par les acteurs dits progressistes¹, mais aussi par ceux plus réticents au contrôle public sur le logement, comme la Communauté de Madrid (CAM) dirigée par le PP². À l'opposé du spectre politique, Elena Cortés (IU-A) fait aussi référence à la législation catalane comme la principale influence de la loi pour la fonction sociale du logement qu'elle a impulsée en Andalousie en 2013 et valorise fortement le travail de ses homologues basques d'IU³. Ainsi, concernant les références et les objectifs théoriques à suivre en termes de logements, on observe un alignement d'acteurs dépassant les clivages politiques.

Néanmoins, beaucoup de ces références à suivre ne restent que des stratégies de communication pour légitimer l'action publique en marche, des actions qui dans la pratique restent diversifiées selon les régions et les villes. En effet, comme pour les référents européens préalablement présentés, on peut aisément trouver dans les politiques de logements de ces référents espagnols des mesures pouvant satisfaire la plupart des partis politiques, de gauche ou de droite⁴.

1.2. Réorienter la politique de logement vers la location sociale : des plans étatiques largement déficients vers une action publique régionale

Après la crise de 2008, l'État espagnol est contraint d'impulser des mesures pour développer la location, notamment sociale⁵. Il réalise cette réorientation majoritairement à travers les successifs plans étatiques de logement qui sont censés déterminer la direction des politiques de logement régionales et municipales.

1.2.1. Les plans de logement post-crise de l'État espagnol : entre recentralisation de l'investissement local et délégation des politiques sociales aux régions

- **Plans étatiques et marché de la location : la perspective économique et financière de l'État espagnol pour soutenir le marché immobilier**

Malgré un certain nombre d'avancées dès 2004, les plans successifs de logement de l'État espagnol sont restés timides en ce qui concerne le développement de la location et l'augmentation du parc public social (Leal, 2011 ; Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018). Après la crise du logement de 2008, c'est surtout avec le *plan étatique de logement de 2013 (PEV 2013-2016)* que cette volonté de diversification du modèle de logement espagnol vers la location se voit le plus clairement (Leal et Martínez del Olmo, 2017). On observe donc un glissement progressif du modèle espagnol vers la location initié dès 2004 et conforté après la crise de 2008⁶, toujours avec l'objectif central de « *contribuer à la réactivation du secteur immobilier* »⁷. Pour les sociologues Jesús Leal et Almudena Martínez del Olmo (2017), ce plan de 2013 et la nouvelle LAU⁸ témoignent de timides mesures de développement de la location tentant d'accompagner l'augmentation du nombre de logements

¹ Notamment les municipalités de Madrid, Cordoue, Séville, Barcelone, Sabadell, (mandat 2015-2019).

² En effet, selon la Directrice de l'AVS de la CAM : « *Au niveau du logement social, le Pays basque, comme c'est un petit territoire et une petite population, a une politique de logement très développée et très bonne. La Catalogne également. L'Andalousie aussi, elle a un patrimoine public très important. Je pense que pour ta thèse tu as choisi les quatre communautés autonomes [Catalogne, Euskadi, Andalousie et Madrid] qui ont les politiques de logement les plus développées.* » (Entretien avec Isabel Pinilla, janvier 2019). Néanmoins, la CAM ne disposant pas de loi de logement, cela remet en cause cette dernière affirmation.

³ Entretien avec Elena Cortés, Conseillère de Logement de la Junta d'Andalousie (2012-2015), Séville, novembre 2016.

⁴ Par exemple, la politique basque de construction de logements VPO permet d'augmenter le parc social (ce qui est bien vu par la gauche) mais aussi de dynamiser le secteur de la construction en permettant au secteur privé d'en construire et de réaliser une plus-value conséquente (ce qui est bien vu par les partisans du soutien au marché privé).

⁵ Il est contraint par les nombreuses mobilisations sociales mais aussi par la mauvaise situation du secteur immobilier.

⁶ Cf. chapitre 3.

⁷ *Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.*

⁸ *Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU)*, loi régissant le marché de la location.

locatifs, conséquence directe de la crise de 2008¹. Comme nous l'avons vu précédemment (chapitre 3), en limitant la durée des baux de 5 à 3 ans et en facilitant les expulsions, la nouvelle LAU soutient clairement les propriétaires, et les incite à louer leurs logements, ce qui est aussi appuyé par le plan étatique de 2013 et ses différents types d'allègements fiscaux pour les propriétaires louant leurs logements (Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 35)². De plus, ce plan de 2013 durcit les mesures visant à limiter la déqualification des logements protégés publics et privés et leur possible réinsertion dans le marché libre. L'État redirige alors les subventions vers les aides directes à la production de logement protégé de promotion publique, sur des terrains publics, et impose un maintien de ces logements protégés en location durant une longue durée sans possibilité de les vendre (ibid., p. 37). Mais Leal et Martínez del Olmo relèvent un manque de spécification de ces politiques, qui devraient selon eux être destinées spécialement aux populations les plus vulnérables³. De plus, comme toutes ces mesures étatiques se sont succédé sans bilan clair des précédents plans, il est difficile de juger si certaines d'entre elles ont réellement fonctionné (ibid., p. 34). Le PEV 2018-2021 suit la même direction, sans grand changement, toujours avec un budget très faible.

Concrètement, l'idée de l'État espagnol est de créer un marché immobilier privé concurrentiel et lucratif (en vente et en location) et d'y adosser un parc public pour les populations ne disposant pas de revenus suffisants pour accéder au marché libre du logement, cela dans le but d'éviter les cas les plus graves d'exclusion sociale. De plus, le développement de la location privée est seulement vu comme une manière de soutenir la propriété privée, suivant l'objectif de réactivation du secteur immobilier. Cette lecture du « problème du logement » par l'État espagnol est directement induite par la nature de ses compétences en la matière (économique, fiscale et défense de la propriété privée). Ainsi, malgré une impulsion certaine de l'incitation à l'investissement locatif, on ne peut pas noter de réelle rupture entre le mode d'action d'avant-crise et d'après-crise de l'État. Celui-ci agit en soutien aux soubresauts du marché immobilier, comme l'explique le Conseiller du logement de Barcelone et professeur d'architecture J. M. Montaner :

« L'Espagne fonctionne en retard sur ce point [sur les politiques de logement social], il n'y a pas eu de réelle politique de continuité. À chaque fois la politique mise en place l'était en réaction au secteur immobilier. En cas de crise, l'État investit pour que le système immobilier récupère. Et s'il y a des problèmes sociaux, il investit aussi pour éviter qu'il y ait une révolution, mais il n'a jamais eu de politique de continuité concernant le logement social. » J. M. Montaner (entretien), avril 2019.

À la suite de la crise de 2008, c'est donc pour soutenir le marché immobilier que l'État espagnol développe la location. Mais au lieu de mettre en place un service public de logement sur la durée, après la crise de 2008 l'État choisit d'agir en suivant la ligne d'une « *régulation par délégation* » (Pollard, 2018), en stimulant le secteur immobilier privé à travers des mesures incitatives (notamment fiscales). Il délègue l'élaboration de politiques de logement social aux échelons inférieurs et, paradoxalement, raffermit son contrôle sur les finances locales afin de limiter l'investissement public local censé permettre l'élaboration de telles politiques de logement social.

¹ Provenant notamment de la difficulté d'obtention de prêts hypothécaires, de l'instabilité de l'emploi à ce moment et de l'insécurité liée aux nombreuses expulsions hypothécaires. En effet, durant la crise, beaucoup de ménages choisissaient déjà la sécurité de la location face à l'insécurité induite par les prêts hypothécaires (Echaves García, 2015).

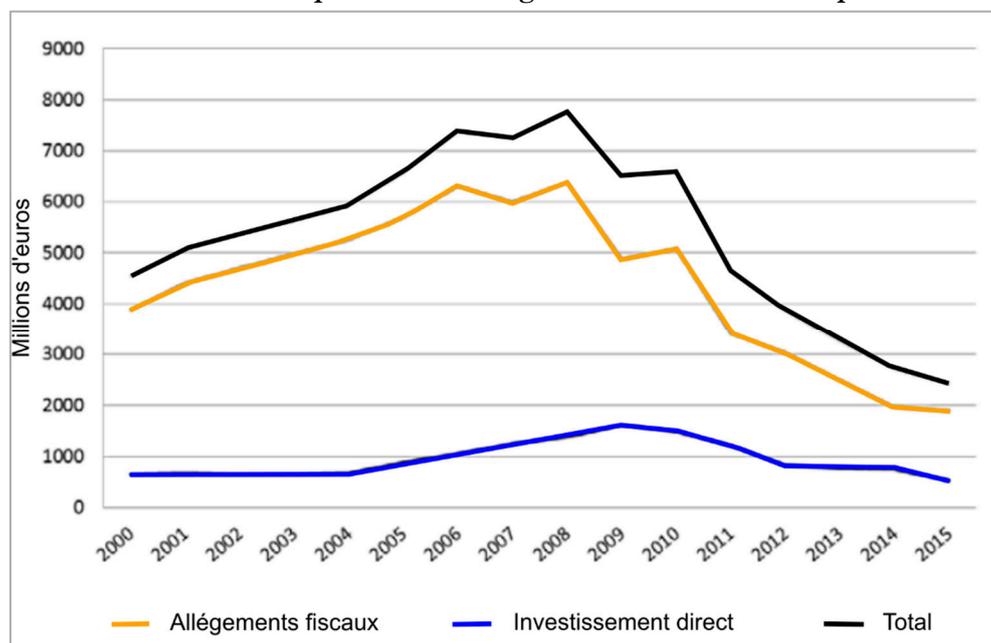
² Cela explique en partie l'augmentation des expulsions pour impayé de loyers : entre 2008 et 2014 il y a eu 167 575 expulsions locatives (selon les chiffres du CGPJ), ce qui représente 6,95 % de tous les ménages résidant en location recensés en 2011 (Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 35 ; Trabada Crende, 2015).

³ C'est-à-dire celles ne disposant pas de revenus suffisants pour accéder au marché du logement libéralisé, qu'il soit en location ou en propriété (Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 37 et 39-40). Cela témoigne donc de la part de ces chercheurs d'une conception résiduelle du logement social, uniquement dirigé aux plus précaires (Ghekière, 2008).

- **Un manque crucial de budget : désengagement (ou réengagement¹) de l'État et mise sous tutelle des finances des administrations locales**

Bien que le plan étatique de 2013 aille dans le sens de la constitution d'un parc public de logement social, le budget alloué n'est pas à la hauteur des exigences. Depuis plusieurs années, l'investissement public étatique dans le domaine du logement diminue fortement (Figure 25).

Figure 25 - Un investissement public dans le logement en forte baisse depuis la crise de 2008



Auteur : DMB, 2022. D'après Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 38.

Ainsi, malgré l'évidente redirection de la politique de logement étatique vers un soutien à la constitution d'un parc locatif et social, la grande majorité du budget de l'État en matière de logement continue d'être dirigée vers les aides antérieures au plan de 2013 – dont les décisions ne sont pas rétroactives –, notamment dans les subventions à l'achat de logements protégés distribués dans les années précédentes. L'inertie des plans étatiques précédents est donc forte et empêche de réaliser les objectifs du PEV 2013-2016 ou de porter de réels changements à l'échelle étatique sur le thème du logement (Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 37)². Avec ce budget très faible, les administrations publiques régionales et municipales se retrouvent donc démunies. De plus, comme nous l'avons vu précédemment (cf. chapitre 2), dans un contexte d'austérité et de recentralisation, plusieurs lois promulguées dès 2011 – notamment la « loi Montoro » de 2013 – retirent une grande part d'autonomie et de compétence aux administrations régionales et locales, en limitant drastiquement leurs possibilités d'investissement dans les politiques sociales.

Ainsi, avec ses plans de logement, l'État espagnol fixe des objectifs que les administrations régionales et locales doivent poursuivre, tout en leur retirant la possibilité de les mettre concrètement en place. Pieds et poings liés, les administrations infra-étatiques doivent composer avec ces difficultés pour constituer des politiques de logements.

¹ Suivant une posture clairement néolibérale, l'État espagnol ne se désengage pas réellement du secteur du logement, mais modifie son action, pour se « réengager » comme principal soutien à l'investissement privé.

² Il en va de même avec le plan de 2018-2021, avec un budget toujours très faible correspondant à 0,03% du PIB.

1.2.2. La prise en charge des politiques de logement post-crise par les régions et les villes

Dans les discours, toutes les régions de notre étude soutiennent le développement d'un parc social locatif. Mais dès le passage à l'acte, de nombreuses différences se font voir. Les politiques régionales sont influencées par de multiples facteurs : positionnements politiques des acteurs publics, parc public préexistant, activités et cultures professionnelles locales des promoteurs privés, etc. De plus, elles ne partent pas toutes du même point : alors que l'Euskadi possède déjà un service public de logement développé depuis la fin des années 1990, un territoire et une population relativement restreints, mais aussi un budget important, l'Andalousie possède quant à elle un territoire beaucoup plus important, une population nombreuse particulièrement modeste et un budget très limité.

- **Des situations et objectifs diversifiés selon les régions et les villes : le poids de l'inertie des systèmes régionaux et locaux**

L'inertie des systèmes de logement régionaux et locaux est forte et explique en partie les difficultés que certaines administrations peuvent avoir à l'heure de réorienter leurs politiques de logement¹. Les législations régionales diffèrent fortement, notamment concernant les possibilités de déqualification des logements protégés, ce qui agit directement sur la stabilité du parc public.

La trajectoire de l'Euskadi est particulièrement intéressante sur ce point. Alors que cette communauté autonome est élevée au rang de modèle pour sa politique de logement élaborée dès le début des années 2000, sa situation s'est progressivement délitée à la suite de la crise du logement de 2008 et du départ en 2009 du parti de gauche (IU) jusqu'ici en charge de l'urbanisme et du logement. Le budget destiné au logement diminue, ce qui bloque la promotion de logement social. De la même manière, le programme de captation de logements vacants (*Bizigune*, impulsé dès 2001²) est en perte de vitesse et le gouvernement basque entreprend de vendre une part importante de son parc public, perdant ainsi sa capacité d'intervention sur le territoire³. Mais la décennie de politiques publiques basques tournées vers la constitution d'un parc locatif social a permis de poser les bases d'un service public de logement qui, même s'il est aujourd'hui en danger, possède une certaine inertie permettant toujours de fournir un important soutien aux habitants. En 2016, sur les 18 000 logements en location protégée que compte l'Euskadi, 12 000 (près de 67 %) appartiennent et sont gérés par le gouvernement basque. De plus, en Euskadi les logements protégés ne peuvent être déqualifiés, ce qui permet l'essor d'un parc abordable plus stable. Enfin le gouvernement basque exerce un contrôle sur le marché du logement en centralisant les données des transactions de logements protégés afin d'éviter les fraudes. Ainsi, même si depuis 2009 le service public de logement basque est menacé, il reste l'un des plus élaborés d'Espagne.

La Catalogne est également une communauté autonome précurseuse pour ses politiques de logement, notamment avec la loi du droit au logement de 2007. Mais, comme pour l'Euskadi, la situation change fortement avec la crise de 2008 et le changement de gouvernement régional fin 2010. La mise en place d'une politique d'austérité par le nouveau gouvernement régional de droite (CiU) et la chute du budget régional alloué au logement engendrent une baisse d'activité régionale dans ce domaine, malgré la brutalité de la crise des expulsions en Catalogne. Mais face à la pression des collectifs pour le logement, la situation change en 2015 à la fin du second gouvernement de

¹ En effet, le contexte du secteur du logement est différent selon les régions et les villes (voir chapitres 1 et 2).

² Beaucoup plus tôt que la plupart des autres communautés autonomes d'Espagne.

³ Entretien avec Mario Yoldi nov. 2016, Vitoria-Gasteiz ; entretien avec Iñigo Maguregui, nov. 2016, Bilbao.

CiU puis davantage encore avec la législature de *Junts pel Si*¹ avec une augmentation du budget régional attribué au logement². De plus, l'évolution législative catalane en termes de logement est particulièrement significative, notamment avec l'approbation de la loi 24/2015 (*ILP Habitatge*), qui permet l'augmentation du parc social et propose une réponse audacieuse face aux expulsions résidentielles. En se basant sur la robuste base législative élaborée durant le gouvernement tripartite de gauche (2003-2010), la Catalogne suit donc une trajectoire ascendante concernant la constitution d'un parc social et abordable, alliant différentes modalités de mobilisation de logement (construction, achat, cession, etc.). Mais avec son parc public d'environ 14 000 logements en 2015 (moins de 1 % du parc total) il reste beaucoup de chemin à parcourir à la Catalogne pour atteindre les 15 % de logement social prévus par la loi du droit au logement de 2007. De plus, les logements dont elle dispose sont majoritairement situés en *zone non-tendue*, où ils ne sont pas les plus utiles³. Ainsi, à l'inverse de l'Euskadi, la Catalogne ne dispose pas d'un parc public hérité mais développe depuis 2015 une politique de construction ou d'acquisition de logement dans les zones les plus tendues, majoritairement dans l'aire métropolitaine de Barcelone.

La Junta d'Andalousie quant à elle possède comme nous l'avons vu précédemment le parc public locatif le plus important d'Espagne, avec plus de 75 000 logements publics en 2016 dont près de 50 000 en location. Mais la gestion et la conservation de ce parc sont très difficiles pour la Junta et de nombreuses irrégularités sont régulièrement mises à jour dans son fonctionnement, témoignant d'un processus avancé de bureaucratisation⁴. De plus, selon María Isabel Adán Lifante (service de logement de la Junta), l'entreprise de logement de la Junta (AVRA)⁵ recense un grand nombre d'impayés de loyer dans son parc, ce qui complique encore sa gestion. En 2010, en réponse à la crise du logement de 2008, la Junta publie une loi dite « *régulatrice du droit au logement d'Andalousie* », dans laquelle elle soutient la mise en place de mesures de réhabilitation du parc public⁶. Ainsi, à l'heure où tous les discours publics convergent vers l'élaboration d'un parc locatif social, le défi de l'Andalousie est davantage de freiner le processus de vente et de dégradation de ce patrimoine public afin de conserver et développer un parc public en bonnes conditions.

Enfin, la Communauté autonome de Madrid (CAM) possède légèrement plus de 23 000 logements en 2018, ce qui n'est pas suffisant compte tenu de la demande en logement abordable. De plus, la gestion du secteur du logement social de la CAM par le PP est souvent qualifiée d'« *antipolitique de logement* » par les acteurs soutenant le développement d'un parc social⁷. En effet, la CAM n'a jamais promulgué de loi de logement et se contente de soutenir l'action des promoteurs immobiliers pour augmenter le nombre de logements du marché, considérant que seule une augmentation de l'offre peut rendre l'accès au logement plus abordable⁸.

Ainsi, les régions étudiées ne se trouvent pas toutes dans la même situation vis-à-vis de leur parc public comme le montre le tableau récapitulatif (Tableau 12).

¹ Coalition entre les deux principaux partis indépendantistes catalans, de gauche et de centre-droite.

² On peut notamment retrouver ce changement sur la Figure 17 (chapitre 3), avec l'augmentation des aides aux loyers.

³ Entretien avec Carles Sala i Roca, Agence de l'habitat de Catalogne, Barcelone, octobre 2016.

⁴ Voir le chapitre 1 ainsi que les difficultés de paiement des aides aux loyers présentées dans le chapitre 3 (Encadré 17).

⁵ AVRA : *Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía* (Agence de Logement et Réhabilitation d'Andalousie).

⁶ *Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía* (BOE-A-2010-5218).

⁷ El Salto, 19/05/2019, « *Alejandra Jacinto: "Esta legislatura en la Comunidad de Madrid ha sido la de la antipolitica de vivienda"* ».

⁸ Entretien avec Isabel Pinilla (PP), Directrice de l'AVS de la CAM, janvier 2019, Madrid.

Tableau 12 - Une forte diversité de situations du parc public locatif propriété des régions en 2015

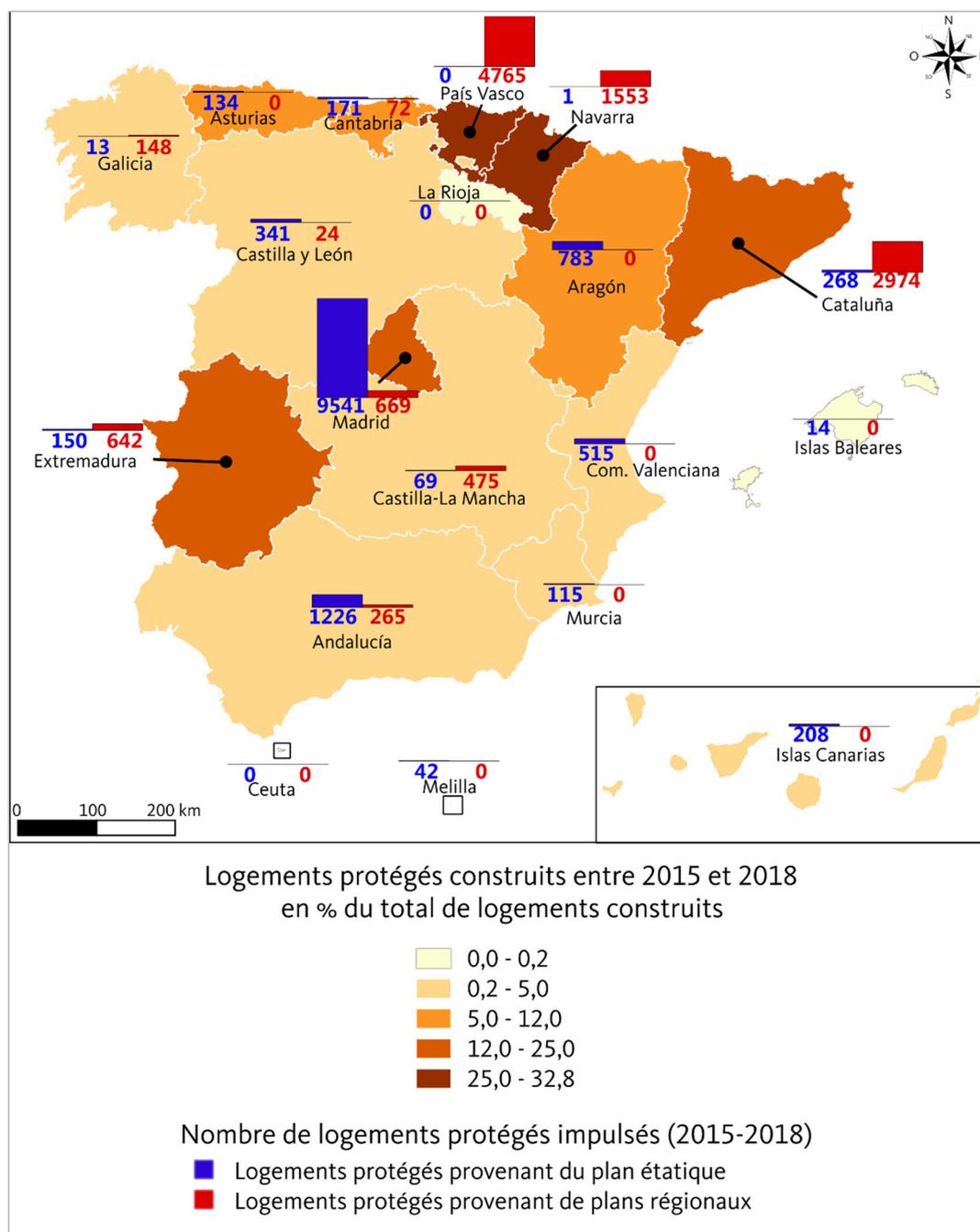
Région	Patrimoine public locatif régional ¹	Patrimoine public locatif / parc locatif total régional	Patrimoine public locatif / parc de logement total régional	Situation ; problème ; défi en 2015-2016
Andalousie	50 000	16,5 %	1,6 %	Vente du parc public en cours, mauvais état, fortes irrégularités de gestion (bureaucratie)
Catalogne	14 000	2,4 %	0,5 %	Fort besoin d'augmentation du parc public, surtout dans l'AMB (en cours, notamment à Barcelone)
Euskadi	12 000	13,8 %	1,3 %	Vente du patrimoine public en cours (accession)
Madrid	23 000	5,4 %	0,9 %	Absence de loi de logement, fortes irrégularités de gestion (bureaucratie), collusion avec le privé

Auteur : DMB, 2021. Sources : Entretiens avec les responsables du logement de chaque région. INE.

En ce qui concerne la production de logements protégés, les régions agissent de manière variée. La Carte 12 montre que certaines se reposent majoritairement sur les plans étatiques (comme la Communauté de Madrid), alors que d'autres impulsent des plans régionaux de logement, ce qui témoigne d'une plus forte volonté d'autonomie de ces régions (comme l'Euskadi et la Catalogne). Plus généralement, l'Euskadi, la Navarre, la Catalogne et Madrid sont les régions possédant la plus importante part de construction de logements protégés entre 2015 et 2018, avec une promotion particulièrement élevée en Euskadi.

¹ Sont comptabilisés seulement les logements locatifs propriétés des administrations publiques régionales. Les logements locatifs sociaux des entités privées (fondations, associations, etc.) et des municipalités ne sont pas comptés.

Carte 12 : Importance des plans étatiques et régionaux dans la promotion des logements protégés



Auteur : DMB, 2022, UMR 5600 EVS. Sources : Ministerio del Fomento.

Enfin, si toutes les régions veulent développer leur parc, elles n'envisagent pas le futur des politiques de logement de la même manière.

- **Une vision pour le futur : une conception résiduelle du logement social tendant vers un système généraliste au niveau municipal**

Alors que l'actuelle politique de logement espagnole témoigne d'une conception *résiduelle* du logement social – du fait de son faible parc social et de sa spécialisation en direction des plus précaires –, certains acteurs publics entendent à terme tendre vers une conception dite *généraliste* (Ghekière, 2008).

À l'échelle régionale, selon nos entretiens, les administrations agissent le plus souvent pour pallier la plus grande précarité. La Junta d'Andalousie destine ses politiques aux populations les plus vulnérables (notamment les aides au loyer)¹ ; la Generalitat catalane concentre ses ressources dans l'achat ou la cession de logements privés à destination des populations des *Meses d'Emergenciès* ; l'Agence du logement social (AVS) de la CAM conçoit son action comme un moyen de pallier l'exclusion sociale et laisse les populations plus solvables aux promoteurs privés ; l'Euskadi, en perte de son parc de logement social, tente également de pallier le plus urgent, c'est-à-dire loger les plus vulnérables. Bien que certaines communautés autonomes fassent preuve d'une détermination certaine dans l'élaboration de leurs politiques de logement, dans les faits le manque de ressources, provenant notamment du contexte d'austérité imposé par l'État espagnol, limite fortement l'action publique régionale. Outre quelques promotions et achats publics, les régions se concentrent le plus souvent sur les mesures incitatives et délèguent la construction de logements au secteur privé.

À l'échelle municipale, les actions sont plus variées. Elles émergent de relations entre acteurs locaux qui orientent les décisions des administrations locales. À Barcelone, la politique d'attribution des logements se veut résolument *généraliste*, confortant une volonté de *mixité sociale* :

« Notre conception tendrait à être généraliste, car nous pensons que l'action du public doit aussi couvrir les besoins de logement des classes moyennes. Pas uniquement les plus pauvres. Mais tout le monde n'a pas droit à cet argent [public], seulement jusqu'à la classe moyenne fragile et jusqu'en bas ». Josep Maria Montaner (entretien), avril 2019.

L'objectif de la Ville de Barcelone va encore plus loin. Elle voudrait disposer d'un parc de logement permettant une circulation des habitants en fonction des *cycles de vie* et des situations économiques. Ici, ce sont les références canadiennes, autrichiennes et finlandaises qui sont invoquées :

« Notre idée serait de faire comme au Canada, à Vienne ou en Finlande, où tous les cycles de vie et les situations économiques sont prévus dans le parc du logement. Mais pour cela il nous manque des logements, nous n'avons pas un parc assez important pour prévoir ces mouvements résidentiels. C'est ce que nous avons fait pour les personnes âgées ayant besoin d'assistance : si elles sont indépendantes, elles ont accès à des "logements dotationnels"² normaux, mais sinon elles peuvent aller dans une promotion spécifique, avec assistance médicale. Eh bien il faudrait faire ça pour tous les cycles de vie et les situations économiques par lesquelles on peut passer dans la vie. » J. M. Montaner, avril 2019.

Cette conception tendant vers un *système généraliste* intégrant les classes moyennes est majoritairement soutenue par les acteurs municipaux que nous avons rencontrés³. Ces derniers sont les plus proches de leurs « administrés » et réagissent le plus souvent aux volontés de ces classes moyennes, souvent déterminantes dans les processus électoraux. Mais au vu de la situation de vulnérabilité résidentielle et du manque de logements abordables, certains acteurs (souvent issus des mouvements sociaux) voient d'un mauvais œil les volontés d'attribution de logement social aux classes moyennes⁴. C'est notamment le cas de la Ville de Sabadell (mandat 2015-2019), ce qui peut

¹ Ce qui est clairement affirmé dans le *Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020*.

² Les *logements dotationnels* (*vivienda dotacional*) correspondent à des logements temporaires vus comme des équipements publics, qui ne peuvent pas être vendus. C'est souvent le cas des résidences ou des logements pour personnes âgées.

³ Bien que théoriquement certains acteurs régionaux soutiennent aussi ce point de vue, l'urgence de la situation et le nombre de ménages en grande vulnérabilité résidentielle les amènent à se concentrer pour le moment sur les populations les plus précaires (le plus souvent sans prendre en compte la question qualitative du logement social).

⁴ Le point de vue selon lequel les administrations publiques doivent destiner prioritairement les ressources publiques aux populations les plus précaires est très présent dans les collectifs militants que nous avons rencontrés, mais aussi parmi plusieurs conseillers municipaux et directeurs exécutifs des services de logement. Par exemple, selon le conseiller exécutif de l'entreprise municipale de logement de Madrid (EMVS), « Une entreprise publique est censée s'occuper des personnes qui ont le plus de difficultés à accéder au logement. » (Entretien avec Francisco López Barquero, déc. 2018). Mais du côté des cadres publics, cet avis ne dépasse en général pas le stade du discours.

aussi s'expliquer par son manque de ressources et par le contexte de grande vulnérabilité résidentielle de la ville. Ainsi, un débat sur la nécessité de conserver les ressources publiques exclusivement pour les populations les plus vulnérables est en cours, surtout à l'échelle municipale.

On peut relever une certaine convergence dans les objectifs et les discours de la plupart de ces administrations régionales en faveur du développement d'un parc locatif social à destination des populations les plus précaires et intégrant localement les classes moyennes selon les villes. Cette différence entre conception *résiduelle* (pour les régions) et *généraliste* (pour les mairies) provient notamment des méthodes d'analyse des différents niveaux d'administration : alors que les régions répondent à des objectifs politiques de nature majoritairement quantitative, les mairies sont plus proches du territoire, des habitants et sont davantage touchées par les relations entre acteurs locaux (bien que de nombreuses divergences existent entre les différents acteurs municipaux).

1.3. La reprise en main de la production de logement social par les municipalités : vers une nouvelle politique locale de l'habitat ?

Le redéploiement de l'action publique locale est varié. Mais on observe à l'échelle municipale une tentative certaine de reprise en main de la production des logements sociaux, notamment locatifs, à travers la restructuration et la revalorisation des entreprises municipales de logement. Ce processus de restructuration s'accompagne d'une recherche de nouvelles formes de financements des politiques locales de logement afin de contourner le faible budget étatique et régional. Ces nouvelles politiques locales de l'habitat passent aussi par l'élaboration de nouvelles modalités d'attribution des logements, afin de suivre les différents objectifs de peuplement choisis par les administrations. Enfin, cette reprise en main locale du logement social se matérialise par une diversification des modes de production : la propriété publique côtoie d'autres formules choisies par les municipalités qui tentent de diversifier les types d'occupations.

1.3.1. La restructuration des entreprises publiques de logement : un processus complexe

À la suite de la crise de 2008, de nombreuses entreprises publiques de logement – régionales comme municipales – sont dévitalisées. De grands scandales de gestion sont mis à jour et le parc public de logement existant en ressort fortement amoindri. En effet, l'une des premières réactions de nombreuses administrations publiques après la crise de 2008 a été de vendre le patrimoine public afin d'équilibrer les budgets. C'est notamment le cas à Madrid, où la mairie et la communauté autonome ont vendu de nombreux logements publics à des fonds d'investissement, allant jusqu'à adapter la réglementation locale pour ce faire¹. À la suite de l'alternance politique municipale de mai 2015, plusieurs nouvelles équipes municipales doivent alors faire face à des entreprises municipales de logement totalement dévitalisées en termes de budget, de compétences et de personnel, notamment à Madrid ou à Cordoue². Comme le rappelle le directeur exécutif de l'EMVS (2016-2019), à l'arrivée au pouvoir de Manuela Carmena à la Ville de Madrid, l'EMVS ne fonctionne alors que comme une entreprise de gestion et de vente de logement. Il faut donc le restructurer pour lui permettre de promouvoir des logements et de gérer des locations sociales :

« Quand Ahora Madrid arrive à la mairie, l'équipe se retrouve avec une entreprise municipale de logement pratiquement en dissolution. La mairie du PP de Madrid allait dissoudre l'EMVS parce qu'elle avait déjà vendu une grande part du patrimoine en 2013. Elle avait aussi retiré des statuts de l'EMVS la capacité de promouvoir des logements. Et à son arrivée, l'équipe d'Abora Madrid s'est retrouvée avec 2 500 logements publics qualifiés pour la vente donc

¹ La Sexta, 15/01/2015, "Alejandra Jacinto: "Descalificaron las viviendas para venderlas a fondos de inversión"".

² Comme la Ville de Madrid, Cordoue était aussi gouverné par le Parti populaire avant la victoire de la gauche en 2015.

impossibles à louer en l'état, et vacants depuis 2013 (parce que la mairie du PP n'avait pas réussi à les vendre avec la crise). Et tout ça avec la situation de vulnérabilité résidentielle de Madrid. Donc la première chose qu'a faite la mairie d'Abora Madrid est de réincorporer dans les statuts de l'EMVS la possibilité de promouvoir des logements et de décider que tous les logements futurs seront en location et que tous doivent être loués. [...] Elle a aussi dû changer la qualification des 2 500 logements publics de l'EMVS pour qu'on puisse les louer, ce qui a coûté très cher, car pour le faire il nous a fallu payer l'IVA [TVA] à l'État. » F. López Barquero (entretien), EMVS, déc. 2018.

D'autres entreprises municipales se trouvent dans un meilleur état, comme à Barcelone. Pourtant, le *Patronat municipal de l'habitat de Barcelone* (PMHB) est tout de même restructuré en 2015 par la nouvelle mairie. Elle regroupe différentes entreprises publiques barcelonaises¹ et crée l'*Institut municipal de l'habitat et de la réhabilitation de Barcelone* (IMHAB)² pour concentrer les efforts et le personnel dans une même structure et augmenter sa capacité de promotion et de gestion³. Selon Javier Burón, l'objectif était d'adapter son fonctionnement aux besoins des habitants de Barcelone :

« Je répète souvent comme une petite blague, que les travailleurs du Patronat sont organisés en fonction de la profession des chefs. Il y a un département technique tenu par les architectes, un département juridique tenu par les avocats, un département d'économie tenu par des économistes. Et je demande toujours : "où est-ce qu'on met le département du locataire, de l'utilisateur ?" [...] Nous devons nous réorganiser pour nous adapter à nos usagers. Et il y a des choses que nous faisons mal et qu'il faut améliorer. » Javier Burón (entretien), octobre 2016.

Mais cette restructuration n'est pas facile. En effet, la nouvelle mairie veut communiquer publiquement sa volonté de restructurer l'entreprise municipale de logement, afin d'améliorer son efficacité, lors d'une journée publique, ce qui est plutôt mal vécu par les travailleurs de l'entreprise :

« Nous n'avons pas fait cela très bien. La journée publique que nous avons organisée pour « repenser le PMHB » a été mal vécue par certains de ses travailleurs. Ils se sont sentis jugés, comme si on remettait en cause leur travail. Ça n'a pas été facile pour la suite... Mais ce n'était pas le but. Si c'était à refaire, on ne referait pas comme ça. On ferait autrement ». Retranscription d'une discussion informelle avec Vanesa Valiño, oct. 2016⁴.

Cette conflictualité locale entre certains fonctionnaires municipaux et la nouvelle mairie de Barcelone se retrouve dans d'autres villes, comme à Madrid, où la longue période de gouvernement du PP a fortement façonné la culture professionnelle des (hauts) fonctionnaires municipaux avec lesquelles la mairie d'*Abora Madrid* peine à dialoguer, comme l'explique un conseiller municipal :

*« Le modèle espagnol au niveau municipal est très "exécutiviste", c'est l'exécutif qui domine la politique et qui a beaucoup plus de pouvoir que le législatif (le conseil municipal). Cela assigne à la mairie un rôle de gestionnaire où les fonctionnaires ont un rôle très important face aux personnes qui ont été pourtant élues par les habitants. Un changement est très difficile dans ce sens car la mairie de Madrid c'est près de 40 000 travailleurs, avec beaucoup de départements, de services différents avec des fonctionnements très différents, beaucoup de procédures qui sont centralisées [...]. Les fonctionnaires fonctionnent d'une manière particulière depuis longtemps et c'est très difficile de les faire changer, c'est beaucoup de temps et d'énergie. » Pablo Carmona (entretien), Conseiller des districts de Salamanca et Moratalaz (Madrid) pour *Abora Madrid*, novembre 2016.*

Cette restructuration des entreprises de logement témoigne d'une (ré)affirmation de l'action publique locale dans le champ de la promotion de logement social. Cela passe aussi par une adaptation des modalités d'attribution des logements sociaux au nouveau contexte post-crise.

¹ Le PMHB, l'entreprise d'urbanisme municipal BAGURSA et l'entreprise du Conseil comarcal REGESA.

² En catalan : *Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona*.

³ Le nombre de travailleurs de ce service passe de 100 à 250. Source: Entretien avec Josep Maria Montaner, avril 2019.

⁴ Discussion informelle, lors de la journée « *Modelos de acceso a la vivienda basados en el común...* », 15/10/2016, Madrid.

1.3.2. De nouvelles modalités d'attribution des logements sociaux à l'échelle locale

Les modalités d'attribution des logements sont une pièce maîtresse des nouvelles politiques espagnoles de logement. Elles peuvent fortement varier selon les législations régionales qui définissent les principaux critères d'accès au logement protégé, notamment en ce qui concerne les limites de revenus et les modalités d'attribution (tirages au sort, barèmes, ancienneté, etc.)¹.

- **Des politiques d'attribution de logement variées : l'équation du logement social**

À la suite de la crise de 2008, les administrations repensent progressivement les modalités d'attribution du logement social pour y intégrer de nouveaux profils permettant de prendre en compte la situation des habitants victimes de la crise. Mais certaines d'entre elles repensent de manière plus large la politique d'attribution. Même si la législation régionale est cruciale sur ce thème, les municipalités possèdent une certaine liberté pour spécifier des préférences d'attribution de ces logements, comme en témoigne le Conseiller municipal en charge du logement à Barcelone :

« C'est la législation catalane qui régleme l'attribution des logements sociaux, notamment le registre unique de demandeur et le thème du tirage au sort venant d'une volonté de "transparence". Mais il y a des barèmes que les mairies peuvent changer, par exemple en donnant la priorité aux personnes âgées, aux familles monoparentales, à des habitants du quartier, etc. Tout cela nous le choisissons à l'échelle de la mairie. Pour chaque promotion de logement nous avons la main sur les barèmes. [...] Le plus souvent à Barcelone 25 % des logements sont pour habitants du quartier, mais exceptionnellement il est possible de monter jusqu'à 35 %. » Josep Maria Montaner, avril 2019, Barcelone.

Toujours à Barcelone, Javier Burón explique l'importance de la politique d'attribution :

« Le plus important quand on veut donner une grande impulsion au parc de logement, c'est la politique d'attribution des logements. Nous avons plus de 50 000 personnes qui attendent dans le registre de demandeurs de logement social et 11 000 sont dans une situation très grave. Mais si l'on se laisse uniquement guider par les nécessités socioéconomiques et qu'on loge uniquement les 11 000 personnes en plus grande difficulté, eh bien cela va créer plein de problèmes, de plusieurs types. On doit combiner l'attribution des logements neufs, des logements déjà existants (en rotation), des logements que nous achetons et des logements vacants que nous récupérons. Nous avons essayé de mettre en place une politique d'attribution de logement. [...] Cela peut paraître une mesure qui n'a rien à voir avec le fait de maintenir et gérer un parc de logement pour le futur, mais c'est en fait la mesure fondamentale. Quand on veut donner une grande impulsion au parc, il faut penser à quels types de personnes on met dans ces logements. » Javier Burón, oct. 2016.

Il précise alors le choix de la mairie de Barcelone pour cette politique d'attribution :

« En théorie, pour les logements en rotation [non neufs] on compte utiliser 70 % des logements publics pour les locations sociales et 30 % pour les locations abordables (classes moyennes). Et nous ferons des catégories (« tranches ») de différents types de logement social et de logement abordable par prix. On va aller de plus ou moins 3 €/m² jusqu'à 7-8 €/m². Ici le marché libre commence à 10 €/m² environ. Ensuite, il y a différents collectifs qui vont recevoir une protection spéciale, comme les personnes souffrant d'urgence résidentielle, celles de plus de 65 ans, etc. » Javier Burón, oct. 2016.

Alors qu'à Barcelone, la Ville possédait avant 2015 une politique d'attribution intégrant la gestion de logements en location sociale lui permettant de travailler à un approfondissement de cette politique d'attribution, à Madrid, la mairie de Manuela Carmena doit tout reprendre de zéro :

« Comme le règlement d'attribution des logements sociaux était uniquement pensé pour la vente, il a fallu le changer. Alors qu'une entreprise publique de logement doit en principe donner des solutions aux personnes les plus précaires, celles qui gagnaient moins de 600 € ne pouvaient pas ne serait-ce que s'inscrire dans l'EMVS car elles n'étaient pas

¹ Par exemple, la législation catalane oblige à mettre en place une attribution par le biais de tirages au sort alors que la législation andalouse laisse les municipalités définir le système d'attribution. Source : Site de la Junta d'Andalousie, "Información para Ayuntamientos: Registro Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas (RDMV)".

solvables pour l'accès au logement en vente. Il a donc fallu changer ça. Ce fut un travail important » F. López Barquero (entretien), Directeur exécutif de l'EMVS, déc. 2018.

Cela témoigne de la forte diversité de situation des villes espagnoles et du rôle central de l'inertie des politiques de logements héritées des gouvernements successifs. Ces politiques d'attribution sont propres aux municipalités, elles peuvent donc varier pour deux villes d'une même région. Ces véritables « équations du logement social » prenant plus ou moins en compte certains profils, peuvent aussi évoluer en fonction des disponibilités en logements, de leur état, du nombre de demandes en logement social ainsi qu'en fonction du rapport de force entre acteurs locaux. Ces politiques d'attribution semblent à la fois très structurées et rigides dans une même ville, mais très variables à l'échelle d'une même région et plus encore à l'échelle de l'État.

- **Un circuit largement standardisé et impersonnel ne prenant pas en compte l'attachement au territoire des habitants**

Certains acteurs publics, provenant souvent des mouvements sociaux pour le logement – comme ceux de Sabadell ou certains de Madrid – portent un discours de soutien à l'ancrage territorial des habitants et habitantes. Néanmoins, dans la pratique, la réalité est toute autre, comme nous l'explique Pablo Carmona de la mairie de Madrid :

« Pour moi le logement social doit suivre deux grands objectifs : le premier c'est l'insertion dans le territoire. Le second est en relation avec l'enracinement social, c'est-à-dire prendre en compte l'environnement communautaire des habitants. Faire en sorte que les personnes soient (re)logées à proximité direct de leur réseau social, familial ou communautaire. Ça c'est important pour moi ... mais dans la pratique c'est compliqué, parce que les règles d'attributions ne fonctionnent pas vraiment comme ça. » Pablo Carmona (entretien), novembre 2016.

En effet, la plupart des réglementations d'attribution de logement social sont fortement standardisées et impersonnelles, ce qui rend difficile la prise en compte de la territorialité habitante. Le conseiller chargé du logement à Barcelone atteste de cette rigidité et avoue qu'elle a peu de chances d'être modifiée.

« Il y a peu de chances que cette réglementation change. Mais il serait possible de rendre cette attribution plus flexible, notamment en intégrant les figures des coopératives d'habitants, du droit de superficie ou des Community Land Trust [...] Actuellement, si c'est l'administration publique qui attribue les logements (par exemple l'IMHLAB à Barcelone) c'est forcément par tirage au sort et à partir de la liste de demandes de logement protégé de Barcelone. [...] C'est un fonctionnement top-down qui se déroule plus ou moins bien, sans pour autant être vraiment flexible. On peut mettre en place des profils types, des barèmes, mais cela reste totalement anonyme donc en théorie il n'est pas possible de reloger un habitant en particulier dans une promotion du quartier. » J. M. Montaner (entretien), avril 2019.

Ce fonctionnement standardisé et homogène de l'attribution des logements sociaux est censé défendre une certaine idée de transparence et de justice : les habitants doivent tous être « logés à la même enseigne », sans cas particulier, afin de loger les cas objectivement les plus graves. Mais dans les faits, les politiques d'attribution ne choisissent pas réellement de loger les personnes les plus en difficulté : comme nous l'avons vu, sous couvert de mixité sociale elles permettent de loger des populations moins vulnérables avant d'autres habitants plus précaires. En plus de ne pas réellement respecter le principe de transparence préalablement affiché, cette gestion impersonnelle de l'attribution des logements sociaux ne prend que peu en compte la question de l'attache territoriale des habitants (socialisation dans le quartier, attache affective, etc.). En effet, avec ces méthodes d'attribution standardisées, anonymes et fonctionnant par tirage au sort, il devient presque impossible de maintenir les habitants vulnérables dans le même immeuble ou dans leur quartier, ce

qui remet en cause leur ancrage territorial. Ainsi, c'est le plus souvent la vision standardisée et impersonnelle du logement (du « loger ») qui prend le pas sur une vision centrée sur les besoins et les volontés spécifiques des habitants dans leur diversité (autrement dit, « l'habiter »).

De plus, comme vu précédemment, l'attribution d'un logement social est le plus souvent refusée aux habitants ayant préalablement squatté un logement public, et cela même s'ils étaient en grande vulnérabilité et sans aucun soutien public. Ainsi, la plupart des systèmes d'attribution de logement social récompensent la passivité des habitants, ce qui rejoint à la fois la notion de *gouvernementalité néolibérale* (Desjardins, 2008) et un mode de fonctionnement *bureaucratique* tel que développé par David Graeber, c'est-à-dire à la fois standardisé, impersonnel et arbitraire (Graeber, 2015). Ici, la bureaucratie devient une *méthode de gestion publique* permettant d'afficher un objectif clair et *a priori* standardisé, avec des critères changeant selon les gouvernements, des critères pouvant aisément être contournés si besoin. Dans le contexte de la crise de 2008, cette gestion bureaucratique est vue comme un moyen de gestion de la pénurie de logements sociaux – une *méthode de gestion de crise* – qui se voit consolidée sur le long terme dans les politiques de logement. Pendant ce temps, des ménages en grande vulnérabilité ne comprennent pas pourquoi leur est refusé l'accès au logement social alors que des familles moins vulnérables y accèdent (sous couvert de mixité sociale). La gestion bureaucratique est ici en grande connivence avec la *logique gestionnaire* mise en place par la Ville de Barcelone, qui est commune à la plupart des villes. Cela s'explique par un refus de prise en compte des spécificités de chaque demandeur de logement, mais aussi par le manque de logement social, d'où la mise en place du fonctionnement par tirage au sort. En effet, selon les administrations publiques, le manque de logement social justifie le besoin de sélectionner, et donc de *mettre en concurrence*, les demandeurs. Ce manque de logement social provient notamment d'un trop faible financement public (surtout étatique mais aussi régional), que les administrations locales tentent de pallier de diverses manières.

1.3.3. Contourner les limites financières des administrations locales : vers une innovation financière des acteurs locaux ?

Face au manque de financement public et aux limitations induites par l'État espagnol en ce qui concerne l'investissement public local¹, les villes inaugurent des voies alternatives de financement. C'est notamment le cas à Barcelone qui, face au manque de financement étatique et régional, décide d'augmenter son investissement propre (municipal)². Elle multiplie aussi les modes de financement en incorporant de nouvelles typologies d'entités financières comme les *institutions multilatérales de crédits* (supra-étatiques), des coopératives ou des banques éthiques³. Avec la volonté de se tourner de préférence vers des types de financements publics et en absence de solutions catalanes ou espagnoles en la matière⁴, la Ville se tourne vers les institutions européennes en sollicitant des prêts à la *Banque européenne d'investissement* (BEI) et à la *Banque de Développement du Conseil de l'Europe* (CEB). En 2017, elle obtient ainsi 185 millions d'euros pour l'aider à construire 2 322 logements locatifs (Falagán, 2019, p. 148-149)⁵. Pour les promotions menées par des coopératives, elle réalise des prêts à long terme avec des banques éthiques (*Fiare Banca Ètica* et *Triodos Bank*).

¹ Notamment la « loi Montoro » de 2013.

² Cela est possible à Barcelone du fait de sa « bonne santé économique », mais très difficile pour la plupart des autres villes.

³ Compte tenu de son absence de dette, la Ville de Barcelone a accès aux crédits auprès de banques privées et publiques.

⁴ Les entités publiques de crédit catalanes et espagnoles (*Institut Catala de Finances* ; *Instituto Oficial de Crédito*) ne prévoyaient pas dans leurs lignes budgétaires de prêts pour la promotion publique locative (Falagán, 2019, p. 148).

⁵ Concrètement, 125 millions d'euros provenant de la BEI et 59 millions d'euros du CEB (Falagán, 2019, p. 148-149).

Mais malgré sa volonté affichée de privilégier les types de financements publics, la mairie de Barcelone se tourne progressivement vers la recherche de financements privés auprès de promoteurs commerciaux et ouvre aussi le financement de ses politiques de logements aux petits porteurs, par le biais de structures proches des *housing associations* anglaises (Encadré 31).

Encadré 31 – L’impulsion des *Housing associations* à Barcelone : vers une privatisation du logement social suivant le modèle anglais ?

Dans sa recherche de financement, la mairie de Barcelone soutient le développement d’organismes public-privé de financement, sur la base des *housing associations* anglaises. Ainsi, elle ouvre les politiques de logement public à l’investissement privé en permettant à des acteurs privés d’en devenir actionnaires, ce qui revient à impulser une forme de financiarisation du logement public :

« Nous voulons mettre en place une entreprise public-privé qui construise des logements en location abordable (pas de la location sociale mais entre le marché et le social). Nous comptons faire une première base de terrains et de capital public et ensuite nous chercherons des investisseurs privés. Puis nous chercherons à mettre en place une portion du capital qui sera accessible à tous les citoyens qui voudront acheter une action, en fixant un seuil très bas (par exemple des actions de 1 000 €) et avec une limite maximale d’actions (par exemple 10 actions). L’objectif est de rendre très participative une partie du capital, ni public ni commercial, pour un type d’actionnaires recherchant une certaine rentabilité (parce que nous rétribuerons cet achat d’actions), mais qui serait intéressé par un investissement socialement responsable. Ce n’est rien d’autre qu’une *Housing Association*, qui existe dans beaucoup de pays d’Europe » J. Burón (entretien), oct. 2016.

Ce point de vue se développe en Espagne, mais reste critiqué par les collectifs et des acteurs publics ancrés à gauche¹. En effet, l’idée d’impulser des sortes de bailleurs privés peut paraître innovante, mais l’expérience britannique met un sérieux bémol à cela. En effet, au Royaume-Uni, le désengagement de l’État dans le domaine du logement social et le transfert massif du stock de logements sociaux vers les *Housing Associations* n’a pas permis de meilleure gestion de ces logements. Au contraire, ces entités ont rapidement changé leurs pratiques et ont perdu leur caractère associatif pour suivre un fonctionnement commercial, les menant à une mise en concurrence avec les entreprises privées conventionnelles. Cela a poussé les *Housing Associations* à fusionner et à développer des *joint-ventures* avec des promoteurs privés. Cela a fait basculer ces structures dans le marché conventionnel, lucratif dans les faits. De plus, les loyers des *Housing Associations* sont souvent plus élevés que ceux du parc public (Le Goff, Drozd et Desforges, 2016). Mais Javier Burón, principal promoteur de cette formule en Espagne, semble rester sourd à ces mises en garde.

Suivant l’initiative barcelonaise, plusieurs autres villes se tournent progressivement vers des financements du même type, notamment auprès de la *Banque européenne d’investissement* (BEI) comme à Séville², mais aussi auprès de financeurs privés. Ces différents types de financements se matérialisent par une forte diversification des modes de production du logement social espagnol.

1.3.4. La diversification des modes de production du logement social en Espagne

L’alignement d’acteurs soutenant l’élaboration d’un parc locatif social ne doit pas masquer la diversité des modalités concrètes de l’action publique.

- **Une pluralité de modes de production et de statuts d’occupation**

Nous avons vu que, malgré les différences de situation régionales et municipales, les entreprises publiques sont restructurées et revalorisées et se positionnent comme les principaux instruments de production du parc public locatif en reprenant une activité de promotion ou bien en la consolidant. Que ce soit à Barcelone, Madrid, Séville ou Cordoue, dès 2015 les différentes équipes municipales mobilisent leur promoteur public afin de construire des logements

¹ Entretiens avec Glòria Rubio (mairie de Sabadell, octobre 2016) et plusieurs collectifs militants barcelonais.

² Europapress, 05/05/2019, “*Ayto. de Sevilla avanza en un acuerdo con Banco Europeo de Inversiones para financiar 627 VPO*”.

majoritairement locatifs. Cette revalorisation des promoteurs publics s'accompagne le plus souvent de partenariats public-privé localement négociés, notamment pour la construction et la gestion des logements : les mairies fournissent alors les terrains où les logements sont construits, soit directement par des promoteurs publics (*promotion propre*), soit par des promoteurs privés par le biais d'accords public-privé (*promotion déléguée*). Cela engendre différents types de logements protégés, destinés à des populations aux profils socioéconomiques variés : les logements locatifs les plus abordables sont le plus souvent construits par les promoteurs publics, les cas de collaboration public-privé aboutissant à des logements plutôt destinés aux classes moyennes¹. Dans tous les cas, les promoteurs publics comme privés produisent aussi une part de logement locatif avec option d'achat ou en accession à la propriété privée pour certains types de population.

Mais pour ne pas dilapider le patrimoine foncier public, plusieurs administrations s'inspirent de l'expérience basque et mobilisent des statuts d'occupation intermédiaires tels que le *droit de superficie*². Cette formule utilisée en Euskadi depuis 1992³ est aussi développée dans plusieurs autres régions et villes, comme à Barcelone depuis 2013⁴ et plus encore après 2015 avec la nouvelle mairie et la nomination de Javier Burón à la tête de l'IMHAB. Mais cette formule n'est pas aussi stable qu'elle y paraît : alors que l'Euskadi en est le grand impulseur⁵, depuis plusieurs années, les dirigeants basques font marche arrière, jugeant la formule perverse et inviable sur le long terme.

« Aujourd'hui, ce type de modèle est en train de devenir à la mode en Espagne, mais nous cela fait plusieurs années que nous sommes en train de l'abandonner, petit à petit. Car avec le temps le système s'est perverti. Surtout quand les promoteurs privés (coopératives comprises) sont entrés dans le système. Au bout d'un moment, ces acteurs privés utilisaient cette formule, mais sans baisser le prix final de leur logement, alors que le terrain leur était quasiment offert par l'administration publique. Ce système a donc été récupéré par les promoteurs privés pour créer une augmentation dissimulée du prix. Le système a commencé à s'écrouler. » Mario Yoldi (entretien), Gouv. basque, nov. 2016.

Mario Yoldi témoigne ainsi du danger de la collaboration public-privé dans la construction de logement protégé : la plupart des promoteurs privés, même ceux officiellement *sans but lucratif*, recherchent le plus souvent le plus grand profit possible. De plus, passés les 75 ans de *quasi-propriété*, les occupants de ces logements ne sont plus toujours éligibles au logement protégé⁶ et ne peuvent donc plus y vivre. Cela pousse le gouvernement basque à mettre en place un processus de vente complète de ces logements en *droit de superficie*, faisant de cette formule une simple privatisation différée du patrimoine public. Ces ventes de logements publics sont aussi utilisées comme un moyen de financer les politiques publiques, une méthode qui n'a pas disparu après la crise de 2008.

- **Le maintien de la vente du patrimoine public pour financer les politiques publiques : une tendance persistante des administrations publiques espagnoles**

Bien qu'une grande part des logements protégés nouvellement construits par les promoteurs publics soit en régime locatif, la majorité des administrations continuent de vendre une part de leur patrimoine public. C'est une tendance commune à toutes les régions et les villes de notre étude : elles articulent location sociale et accession sociale à la propriété (parfois temporaire) pour renflouer

¹ En fonction des cas, le type de régime de protection des logements varie (régime spécial, général et concerté).

² Voir le principe de cette formule d'accès au logement : chapitre 1, sous-partie 3.2.2 p. 85.

³ En 2016, l'Euskadi disposait de plus de 20 000 logements en *droit de superficie* sur son total de 77 000 logements protégés, soit près de 26 % du parc de logement protégé basque. Source : Entretien avec Mario Yoldi, novembre 2016.

⁴ Portail statistique de la Ville de Barcelone : *Departament d'Estadística*, "Anuarios Estadísticos de la Ciudad de Barcelona".

⁵ Particulièrement durant la période où le parti de gauche IU dirigeait les services d'urbanisme et de logement, auquel appartenait Javier Burón lorsqu'il était Directeur du service de logement basque.

⁶ Par exemple, si leur situation économique s'est améliorée.

les caisses publiques, suivant une logique économique et gestionnaire dans la continuité du modèle de logement espagnol pré-crise. C'est aussi le cas à Barcelone :

« Moi aussi je disais avant qu'il fallait faire 100 % de location. Mais finalement ce n'est pas possible, car avec la location les revenus sont très limités, donc l'IMHAB a besoin de faire 20 % de vente (en droit de superficie) pour que son bilan économique puisse être positif à la fin de chaque année. On a besoin de 20 % de marge pour récupérer de l'argent rapidement. Ces 20 % peuvent aller plus à des coopératives ou des fondations, peu importe, mais on en a besoin. Une économie publique qui puisse tout assumer sans l'aide du privé, c'est impossible » J. M. Montaner, avril 2019.

D'autres administrations vendent une partie de leur logement de manière définitive (foncier compris) en réalisant des promotions neuves destinées à la vente. C'est le cas à Séville, Vitoria, Bilbao ou à Cordoue, malgré le discours de fermeté en faveur de la location des membres du parti communiste andalous chargés du logement. Dans les faits, la plupart des formations politiques maintiennent une politique de vente de logement public pour financer les promotions de location sociale. En plus d'être une manne pour le financement de leur politique de logement, il s'agit également d'une demande d'une partie de la population de classe moyenne qui souhaite accéder à la propriété à moindre coût. Soucieuses de satisfaire au maximum leur base électorale, les administrations publiques accèdent à cette requête, comme c'est le cas à Cordoue¹ :

« Comme il y a une partie de la population qui continue de réclamer des logements en propriété privée à prix accessible, depuis VIMCORSA nous avons décidé d'obtenir des terrains (car nous n'en avons pas) afin de construire des logements de ce type, car cela permet de couvrir un besoin d'un secteur de la population à revenus moyens-bas. Par exemple, il y a un certain nombre de jeunes qui commencent à travailler et qui veulent accéder à des logements de ce type, donc nous avons décidé de les promouvoir directement à travers le public, car c'est mieux que de le laisser faire au privé. Et les bénéfices que nous obtenons avec ce type de ventes (qui restent faibles) nous allons les investir dans la production de logements en location. » Rafael Ibáñez (entretien), Gérant de VIMCORSA, avril 2018.

De plus, lorsque la gestion des logements locatifs du parc public est trop onéreuse ou complexe, ou encore lorsqu'ils sont en mauvais état, plusieurs administrations publiques s'en séparent en les vendant à des grands propriétaires, des fonds d'investissement ou encore en les « bradant » à leurs locataires. C'est notamment le cas du gouvernement régional et de plusieurs mairies basques qui recommencent à vendre progressivement des logements publics aux locataires du parc social basque, notamment à Bilbao². Selon le gouvernement basque, en plus d'augmenter les ressources publiques, ces ventes aux locataires permettent une forme d'appropriation plus poussée et une meilleure conservation des logements par leurs habitants³. C'est une des raisons qui l'a poussé à vendre les logements en *droit de superficie*⁴. C'est aussi le cas en Andalousie où la Junta vend régulièrement des logements sociaux à leurs locataires ou à des entités sans but lucratif, bien qu'elle se refuse à les vendre à des entités privées lucratives comme les fonds d'investissement⁵. Inversement, le gouvernement catalan d'Artur Mas (droite catalaniste) étudiait en 2013 la possibilité de vendre une grande partie de son parc public à des fonds d'investissement – tels que Goldman

¹ C'est un choix également soutenu en Euskadi par la gauche radicale, avec le *droit de superficie*. Source : Entretien avec Iñigo Maguregui, ex-directeur du service d'urbanisme du Gouvernement basque, novembre 2016.

² Entretien avec Goyo Zurro, Conseiller municipal de Bilbao en charge du logement, novembre 2016.

³ Mais cette accession à la propriété peut aussi à terme favoriser la spéculation immobilière.

⁴ « Les personnes qui avaient ce type de produit n'étaient pas conscientes de ce que cela signifiait. Nous avons commencé à avoir des problèmes d'entretien de ces logements. En plus, il y a 6 ans, le budget public du secteur public du logement a été diminué de moitié, donc il n'y avait pas assez d'argent. Nous avons donc ouvert ces modèles à l'accession à la propriété. Pour 13 000 € seulement, les "superficiaires" pouvaient acheter la pleine propriété de leur logement, avec le sol, donc sans être obligés de rendre le logement passé 75 ans. Et nous avons utilisé cet argent pour financer nos politiques de logement. » Mario Yoldi, gouvernement basque, nov. 2016, Vitoria-Gasteiz.

⁵ Europapress, 29/08/2018, « Andalucía 'blinda' las viviendas públicas al prohibir su venta a empresas y 'fondos buitres' ».

Sachs et Blackstone – dans le but de réduire le déficit de la Generalitat, suivant ainsi le choix de la région et de la mairie de Madrid (PP) ayant vendu plus de 5 000 logements en 2013¹. L'opposition indépendantiste de gauche (ERC) critiquait déjà cette direction prise par le gouvernement catalan de droite dès 2011, considérant cette possible privatisation des logements publics comme une « *confiscation des logements protégés catalans* » pouvant mener à une augmentation des prix des loyers². Mais cela n'empêche pas l'ERC de soutenir en juillet 2018 la mise aux enchères de plusieurs logements publics, alors qu'elle gouverne la région avec *Junts per Catalunya* (centre-droite indépendantiste)³. La justification est identique : les ressources des ventes devaient servir à financer une politique de promotion publique de logement social locatif.

Ainsi, les réticences de certains acteurs publics progressistes à l'idée de vendre le patrimoine public ne dépassent généralement pas le stade de la communication. Le plus souvent, la réalité des comptes publics et les logiques électoralistes reviennent au galop⁴. Mais il existe tout de même des mairies refusant catégoriquement de vendre leur patrimoine public, comme le montre le cas de Sabadell⁵. Il y a donc des différences d'action provenant de choix politiques, mais la « résistance » dont fait preuve la Ville de Sabadell reste minoritaire dans notre étude.

1.3.5. Le cas de Barcelone : l'influence basque contre la « *monoculture du logement* »

Le cas de la politique de logement barcelonaise est un bon exemple de cette réorientation du secteur du logement dans l'État espagnol et fait souvent office de référence à suivre.

À la suite de la victoire de *Barcelona en Comú* aux élections municipales de mai 2015, le nouveau directeur exécutif du logement Javier Burón tente d'implanter à Barcelone le même type de mesures qu'il avait contribué à mettre en place en Euskadi lorsqu'il était directeur du service du logement basque. On observe donc une forme d'*euskadisation* de la politique barcelonaise de logement qui se matérialise dans le *Plan pour le droit au logement de Barcelone 2016-2025* (PDHB).

Dans le sillage du service public de logement basque, la proposition de la mairie de Barcelone consiste en une forte *diversification des modes de production et des formes d'occupation du logement social*. En matière de production du parc de logement public, la mairie propose un mélange entre *promotion propre* de l'IMHAB et *promotion déléguée* provenant de collaboration avec d'autres entités publiques⁶, sociales non lucratives ou coopératives, tout en passant par des collaborations avec des promoteurs commerciaux ou par des entreprises public-privé. Concrètement, respectant la « tradition barcelonaise » en matière de promotion, cette *collaboration public-privé* se base sur la cession de terrains municipaux à des entités privées (le plus souvent sans but lucratif, comme des coopératives de promotion) qui construiront des logements en droit de superficie. Mais en échange de ces cessions de terrains municipaux, et en plus de se réserver la capacité d'achat préférentiel (droit de préemption) en cas de vente future de ces logements, la Ville récupère également 20 % des logements de chaque promotion pour son parc public, qu'elle destine à la location abordable⁷.

L'idée de Javier Burón est claire : il entend lutter contre la *monoculture* et le *monoproduit* du logement en articulant un tiers de logement public, un tiers promu et géré par des entités privées sans but lucratif (coopératives, fondations, etc.) et un tiers par le marché libre. Concernant les

¹ La Vanguardia, 13/11/2013, « *El Govern prepara la privatització de l'habitatge social de l'Incasòl* ».

² NacióDigital, 20/10/2011, « *ERC denuncia que el Govern ven els habitatges socials a fons d'inversió* ».

³ La Vanguardia, 05/07/2018, « *La Generalitat subasta 46 immuebles de herencias intestadas entre protestas* ».

⁴ Même pour la gauche citoyenniste (Barcelone et Madrid) ou la gauche radicale (Cordoue), malgré leur programme.

⁵ La mairie est radicalement contre la privatisation des logements publics et défend plutôt la réhabilitation de son (faible) parc. Source : Entretien avec Glòria Rubio et Anna Vivas i Barnola, Mairie de Sabadell, octobre 2016.

⁶ Par exemple avec l'INCASOL (promoteur public régional catalan).

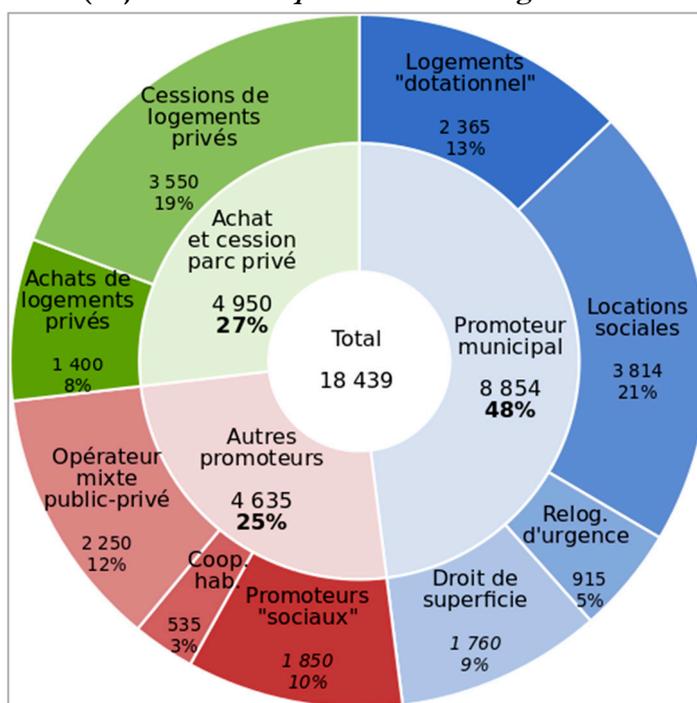
⁷ Ces logements sont orientés vers des revenus modérés. Source : Entretien avec Javier Burón, octobre 2016, Barcelone.

statuts d'occupation, il entend mixer location, propriété privée conventionnelle, propriété temporaire (droit de superficie) et différents types de propriétés coopératives (plus ou moins temporaires). Le tout géré par différents types de bailleurs, notamment public-privé (comme les *housing associations*).

« Je pense que le problème c'est de faire beaucoup d'une seule chose, quelle que soit cette chose en question [...] Il faut des gestionnaires publics bien sûr, mais il en faut aussi des privés travaillant pour des entités non lucratives ainsi que des gestionnaires totalement privés, au service du marché. Le problème c'est le déséquilibre, c'est les extrêmes, il faut faire un mix d'un grand nombre de formules différentes promues par différents opérateurs ». Javier Burón, oct. 2016.

En terme quantitatif, la promotion publique directe est fortement amplifiée avec un passage de 963 logements construits durant le précédent mandat (2011-2015) à 8 854 pour les neuf années suivantes, soit une augmentation de plus de 400 %. L'objectif étant de construire une moyenne d'environ 1 400 logements neufs par an entre ces différents opérateurs. Concernant le statut d'occupation, 80 % des nouveaux logements seront en location¹, les 20 % restant correspondant à des logements en droit de superficie vendus pour financer les politiques de logement. La Ville ajoute à ces promotions de logements neufs des mesures de mobilisation de logements vacants (par le biais d'achats, de cessions ou d'expropriations), en appliquant la législation catalane relative à ce domaine². Cette « constellation de mesures » impulsées par le *Plan pour le droit au logement de Barcelone 2016-2025* est présentée dans la Figure 26 ci-dessous.

Figure 26 – Une forte diversification des modes de production et des formes d'occupation du logement social à Barcelone (objectif du *Plan pour le droit au logement de Barcelone 2016-2025*)



Auteur : DMB, 2020. Source : D'après, « Mairie de Barcelone, Présentation "*Política municipal de vivienda*", mars 2019, EMVISESA (Séville) » ; *Pla pel Dret a l'Habitatge 2016-2025*.

¹ Parmi ces 80 % de logement locatif, 43 % seront en location protégée, 27 % en régime "dotationnel" et 10 % pour les personnes affectées par des opérations d'urbanisme. Ils sont destinés aux populations les plus vulnérables mais aussi à des populations de classes moyennes. Source : *Pla pel dret a l'habitatge 2016-2025, Qüestions d'Habitatge*, n°21, p. 41-42.

² Cette mobilisation de logements vacants est surtout réalisée dans le cadre des relogements de personnes expulsées. Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, ces logements sont surtout situés dans les quartiers populaires, là où le nombre d'inscrits à la *Mesa d'Emergències Socials* est le plus important. Voir Chapitre 4, Carte 10.

Dans les faits, dès 2015 on peut noter une tendance plus encline à mélanger les types de logements dans une même promotion (personnes âgées, habitants en loyers abordables, droit de superficie, etc.). On note aussi une certaine augmentation des promotions destinées aux personnes affectées par des opérations d'urbanisme (ou les expulsions) et davantage de droit de superficie comparé aux années précédentes¹. En fin 2018, la mairie était parvenue à capter 661 logements dont 22 immeubles entiers (certains achetés et d'autres cédés durant plusieurs années)² et environ 4 600 logements protégés étaient en cours de construction. Mais compte tenu des lenteurs administratives accompagnant les projets de construction neuve, seuls près de 800 étaient réellement terminés fin 2018. De plus, une part importante de ces logements avait été impulsée lors du mandat antérieur. Mais le temps long de la construction des politiques de logement ne permet pas encore de tirer un bilan clair de l'action du premier mandat d'Ada Colau en termes de production de logement abordable, même si elle a redonné une impulsion indéniable à la promotion publique.

*

Le développement du modèle du *droit de superficie* et le soutien de la propriété publique des logements sociaux témoignent d'une volonté de la part de nombreuses administrations publiques de conserver et de développer leur patrimoine public. Cela rejoint plus largement la volonté des acteurs publics de conserver la capacité d'intervenir sur la ville pour contrôler le secteur du logement, notamment par le biais des mesures de qualification de l'espace et de la planification.

2. La reprise en main du territoire par les acteurs publics : le rééchelonnement des politiques de logement post-crise en Espagne

Après plusieurs années d'inaction dans le domaine du logement, les administrations tentent de se réaffirmer sur ce thème en (re)territorialisant leurs actions, comme l'illustre la reprise en main de la production des logements protégés par les acteurs publics régionaux et municipaux. Cette dernière s'accompagne d'une relance de la planification et de la qualification de l'espace à travers la production de plans d'urbanisme dans lesquels le logement protégé reprend une importance significative. À cela s'ajoutent une reprise en main et une conservation de la ville consolidée à travers des politiques de réhabilitation et de régénération urbaine. Ce faisant, on assiste à une *reconfiguration des acteurs* et à une *recomposition des échelles de gestion et de politique du logement*. Ce *rééchelonnement politique (political rescaling)* en œuvre articule un processus de *relance de l'action législative régionale* avec un processus de *reterritorialisation des politiques de logement* à l'échelle métropolitaine.

2.1. La planification territoriale comme reprise en main du territoire par le public

En redirigeant la planification territoriale, les acteurs publics tentent de maintenir une capacité d'intervention publique sur la ville afin de la disputer aux dynamiques de marché. Bien que la planification et l'élaboration de réserves foncières destinées aux logements protégés existent depuis de nombreuses années dans la plupart des régions, cette revalorisation de la planification du domaine du logement découle surtout d'une prise de conscience relative à la crise de 2008. Après quelques années d'inaction après l'éclatement de la bulle immobilière, les administrations publiques relancent la production de plans régionaux et municipaux de logement. Cette relance s'accompagne

¹ Portail statistique de Barcelone: "*Departament d'Estadística i Difusió de Dades. Anuaris Estadístics de la Ciutat de Barcelona*"

² Cela n'atteint pas les objectifs prévus dans le PDHB pour cette période mais représente une quantité quatre fois supérieure au nombre de logements privés mobilisés par la mairie antérieure de CiU (centre-droite). Source : PDHB.

de mesures de qualification juridique de l'espace soumettant les acteurs à des impératifs de production de logements protégés ou encore des mesures de régulation de certains secteurs, comme l'hébergement touristique, en conflit avec les besoins en logements abordables.

2.1.1. Les plans régionaux et municipaux de logement post-crise : permettre l'action publique sur le territoire

Les plans de logement régionaux et municipaux sont longtemps restés simplement assujettis aux plans d'urbanisme, centrés sur la production de sol résidentiel dans le but de fournir des financements aux administrations publiques, et étaient majoritairement tournés vers la promotion privée et vers les logements protégés en vente¹. Mais après la crise de 2008, la production de plans de logement prend un nouveau virage en se tournant vers la location sociale et la réhabilitation. Les administrations produisent alors divers types de plans, non plus seulement pour favoriser la promotion privée, mais aussi pour maîtriser l'urbanisation et la production de logements afin de permettre un accès au logement locatif décent et abordable. Les plans deviennent les principaux leviers pour territorialiser les politiques régionales.

En Catalogne, la législation régionale prévoyait dès 2007 la mise en place d'un *Plan territorial sectoriel de l'habitat* constituant le cadre d'application de la *loi pour le droit au logement de 2007*. Ce plan témoigne clairement d'une volonté de territorialisation des politiques de logement catalane². Mais avec le changement de gouvernement de la Généralité et la crise de 2008, ce plan tarde à voir le jour. À l'échelle municipale, la plupart des mairies catalanes réalisent des plans locaux de logement, comme le préconise la loi du droit au logement de 2007, mais c'est surtout depuis 2015 que ces plans prennent une tournure différente, soutenant fortement la promotion publique de logement social locatif, comme le montre le cas de Barcelone (PDHB)³. Enfin, il faut attendre 2017 pour que la première version du *Plan territorial sectoriel de l'habitat* catalan soit publiée, bien qu'il ne soit toujours pas validé en 2019, plus de 10 ans après son impulsion.

Le cas de l'Andalousie est intéressant, car il témoigne bien de l'importance des plans municipaux de logement pour ancrer l'action publique régionale dans le territoire. Depuis 2010, les mairies andalouses doivent développer des plans municipaux de logement spécifiant leurs besoins en logements protégés⁴. Cependant, par manque de ressources, très peu de mairies ont pu réaliser de tels plans. Pour y remédier, en 2017 la Junta d'Andalousie débloque un budget. C'est donc avec sept ans de retard sur la législation que les villes initient leurs plans municipaux⁵. Dans le *Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020*, qui soutient la construction de logement locatif et la réhabilitation, les mairies qui ont réalisé ce type de plans sont prioritaires pour l'attribution d'aides de la Junta, afin de soutenir une correcte territorialisation des aides régionales :

« Pour les aides proposées par le plan du logement andalou [2016-2020], nous pouvons choisir en priorité les mairies qui ont développé un plan municipal, car nous préférons concentrer nos efforts sur une mairie qui a fait un diagnostic de ses besoins et qui a bien "fait ses devoirs". Sinon certaines villes peuvent détourner l'argent pour autre chose. Donc

¹ On peut bien sûr relever des exceptions. Certains plans régionaux avaient pour objectif de produire du logement abordable en location, notamment en Euskadi et en Catalogne. Mais ils étaient rarement respectés (comme le démontre le bilan très mitigé du *Pacte National pour le logement de Catalogne 2007-2016* qui prévoyait l'élaboration d'un parc social représentant 15 % des logements des villes de plus 5 000 habitants, ce qui n'a pas été réalisé).

² « *Le Plan précise et territorialise les actions à mener pendant sa période de validité dans le domaine du logement et définit les zones de forte demande résidentielle et accréditée, les communes privilégiées, les communes d'intervention complémentaires ainsi que les zones de réhabilitation prioritaires* ». Source : Site internet de la Généralité de Catalogne, "*Pla territorial sectorial d'habitatge*".

³ Cf. Figure 26.

⁴ *Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía*, (BOE-A-2010-5218).

⁵ Entretien avec María Isabel Adán Lifante, Secrétariat général du logement d'Andalousie, avril 2018.

il y a une importante relation entre les plans municipaux de logement et l'attribution d'aide de la Junta. Comme ça nous savons précisément où va l'argent. Ce sont les plans municipaux qui nous permettent de dépenser localement l'argent public là où il y en a vraiment besoin. » M. I. Adán Lifante (entretien) Junta d'Andalousie, avril 2018

Il en va de même en Euskadi, où des planifications régionales et locales s'articulent depuis plusieurs années, en s'axant progressivement vers la réhabilitation du parc (Rodríguez Toyos, 2018). Les plans municipaux sont donc cruciaux pour ancrer l'action publique régionale sur le territoire : le local devient le moyen d'action des pouvoirs publics régionaux.

Comme les législations sur le logement, la teneur des plans de logement régionaux et locaux est corrélée aux alternances politiques (Pointelin, 2016, p. 61). Mais malgré cette importance de la question politique et un retard manifeste vis-à-vis des législations régionales, on relève une forte activité de planification dans la plupart des administrations, notamment à l'échelle municipale.

2.1.2. Augmenter le contrôle public sur la ville constituée : qualification juridique de l'espace et élargissement des « zones tendues »

Plusieurs acteurs publics entendent utiliser les outils de la planification territoriale afin de maintenir un contrôle sur le secteur du logement et plus largement sur la ville : la planification témoigne donc d'un mode de territorialisation de l'action publique. Par le biais d'une qualification juridique de l'espace et d'une création de réserves foncières de logements protégés, les acteurs publics peuvent ancrer sur le territoire un certain nombre de projections. Ce principe de qualifier l'espace en lui attribuant une fonction ou une condition particulière – comme une fonction de logement protégé, une qualité de « *zone tendue* », etc. – est utilisé de diverses manières par les administrations pour conserver un contrôle sur le territoire. Cette qualification du foncier – et donc des logements qui s'y construisent – n'est pas toujours stable, car les logements protégés peuvent réintégrer le marché libre (en étant déqualifiés ou directement vendus). Mais les administrations publiques usent de nombreux stratagèmes pour ne pas perdre cette intervention sur le territoire que leur permet la qualification de l'espace. Certaines tentent même de la renforcer.

- **Qualification juridique de l'espace et production de logements protégés en « zones tendues » : forcer les acteurs privés à produire du logement abordable**

Iñigo Maguregui, ancien Directeur d'urbanisme du gouvernement basque (pionnier dans la mise en place de réserves de sol destinées au logement protégé), explique comment l'utilisation de la planification par les administrations basques peut agir sur le thème du logement :

« Comme les administrations publiques n'ont plus la capacité d'intervention sur le marché, elles se réapproprient le marché du logement à travers la planification urbanistique et la standardisation des logements protégés. À travers ce standard, nous réussissons à obliger les promoteurs à construire des logements protégés (avec un pourcentage variable selon les cas) [...] Et l'administration locale obtient une partie de ces bénéfices. Avec la loi basque¹, elle peut garder des terrains pour cet usage précis. Donc les administrations, sans rien faire, juste en validant les opérations d'urbanisme, obtiennent des terrains ». Iñigo Maguregui (entretien), novembre 2016.

En se basant sur le cas basque, la Ville de Barcelone réalise en 2018 une Modification du plan général métropolitain (MPGM) de Barcelone pour obliger les promoteurs privés à construire 30 % de logements protégés pour chaque promotion ou projet de réhabilitation de plus de 600 m² dans la ville consolidée. Inspirée du cas français et soutenue par plusieurs collectifs militants barcelonais,

¹ Concrètement, la loi basque dite « *Maturana* » (de 1994), du nom du Conseiller régional qui l'a développée, qui instaure un pourcentage de réserve foncière pour le logement protégé de 65 % en sol urbanisable et 20 % en sol urbain.

cette mesure qualifie juridiquement l'intégralité du territoire barcelonais comme une « zone tendue » soumise à cette obligation de production de 30 % de logements protégés¹. Cette mesure est validée par le service d'urbanisme de la Généralité, ouvrant la voie à son application dans d'autres villes catalanes, et ce malgré la forte réticence des promoteurs privés, car elle rogne leurs bénéfices². Mais le choix du type de logements protégés à construire est laissé aux promoteurs eux-mêmes, ce qui en fait une mesure de production de logement abordable plutôt à destination des classes moyennes³.

- **Le droit de superficie : conserver un contrôle public sur le foncier et les logements**

Pour conserver la qualification de logements protégés ainsi que la possibilité d'intervenir sur la ville, plusieurs administrations suivent l'exemple basque et développent des logements protégés en *droit de superficie*. Iñigo Maguregui ne conçoit pas cette figure intermédiaire comme une « location sur le long terme », mais comme une « capacité d'intervention future des acteurs publics sur le territoire ». Une vision qui est donc bien plus portée sur la « gestion » du territoire que sur la stabilité de vie des habitants :

« L'importance est d'avoir une possibilité d'intervenir dans la ville. Si on perd les droits sur le foncier, on perd aussi le droit à intervenir sur la ville. Si le foncier de la ville est entièrement privé on ne peut rien faire. Et c'est ce qui arrive avec les logements en propriété privée conventionnelle [...] C'est l'intérêt du droit de superficie de rendre possible la capacité d'intervenir sur la ville dans le futur. La possibilité d'exiger, en tant qu'administration publique, différents types de réhabilitation en échange d'une reconduction du droit de superficie. Je ne considère pas le droit de superficie comme une location sur le temps long. Je ne vois pas les choses ainsi. Effectivement après des années de droit de superficie on ne peut pas toujours prolonger le contrat avec la même personne si elle ne valide plus les critères d'accès au logement protégé. Mais pour moi cette réflexion est plus du style "location" et cela ne m'intéresse pas. Mon intérêt en tant que gestionnaire public est de pouvoir intervenir sur le territoire construit ». Iñigo Maguregui (entretien), nov. 2016.

Iñigo Maguregui évince ici toute réflexion abordant le maintien sur place des habitants une fois le contrat de *droit de superficie* révolu (pouvant être plus ou moins long selon les cas). C'est une logique de gestionnaire, d'aménageur, qui fait montre d'une volonté de « mise en équivalence des individus en tant qu'administrés » (Topalov, 2013, p. 436), et refuse de considérer les habitants comme des acteurs à part entière et d'aborder leur stabilité personnelle. Ainsi, le *droit de superficie* est une mesure de gestion du territoire entrant en conflit avec la prise en compte de l'*ancrage territorial* des habitants. Conserver la propriété du foncier permet à l'administration d'exiger une contribution future aux habitants « *superficiaires* » (réhabilitation par exemple). Mais cette formule, impulsée par l'administration publique à travers une posture gestionnaire, ne reçoit pas de réel soutien des habitants, ce qui la fragilise⁴. Cela atteste d'une limite certaine des propositions réalisées selon une conception très descendante (*top-down*) par les partis de gauche radicale.

¹ Selon la mairie, cela représenterait une augmentation d'environ 300 logements VPO par an au parc barcelonais.

² Site de la mairie de Barcelone, 14/12/2018, «*En vigor la mesura que obliga a destinar el 30% de pisos nous de Barcelona...*».

³ En effet, il est fort probable qu'ils décident de construire des VPO en vente pour en retirer le plus de profit possible.

⁴ En effet cette formule d'accès au logement est souvent perçue comme une formule floue par les habitants, entre la location et la propriété, et n'est pas toujours bien cernée par ceux-ci. Or, en absence de soutien des habitants, il est simple de changer cette mesure en cas de changement de gouvernement, par exemple en vendant le foncier (en pleine propriété) aux habitants. C'est justement ce qu'entreprend le gouvernement basque depuis quelques années.

- **Des mesures d'achats préférentiels qui s'élargissent territorialement : une reprise en main publique du territoire par le *droit de préemption***

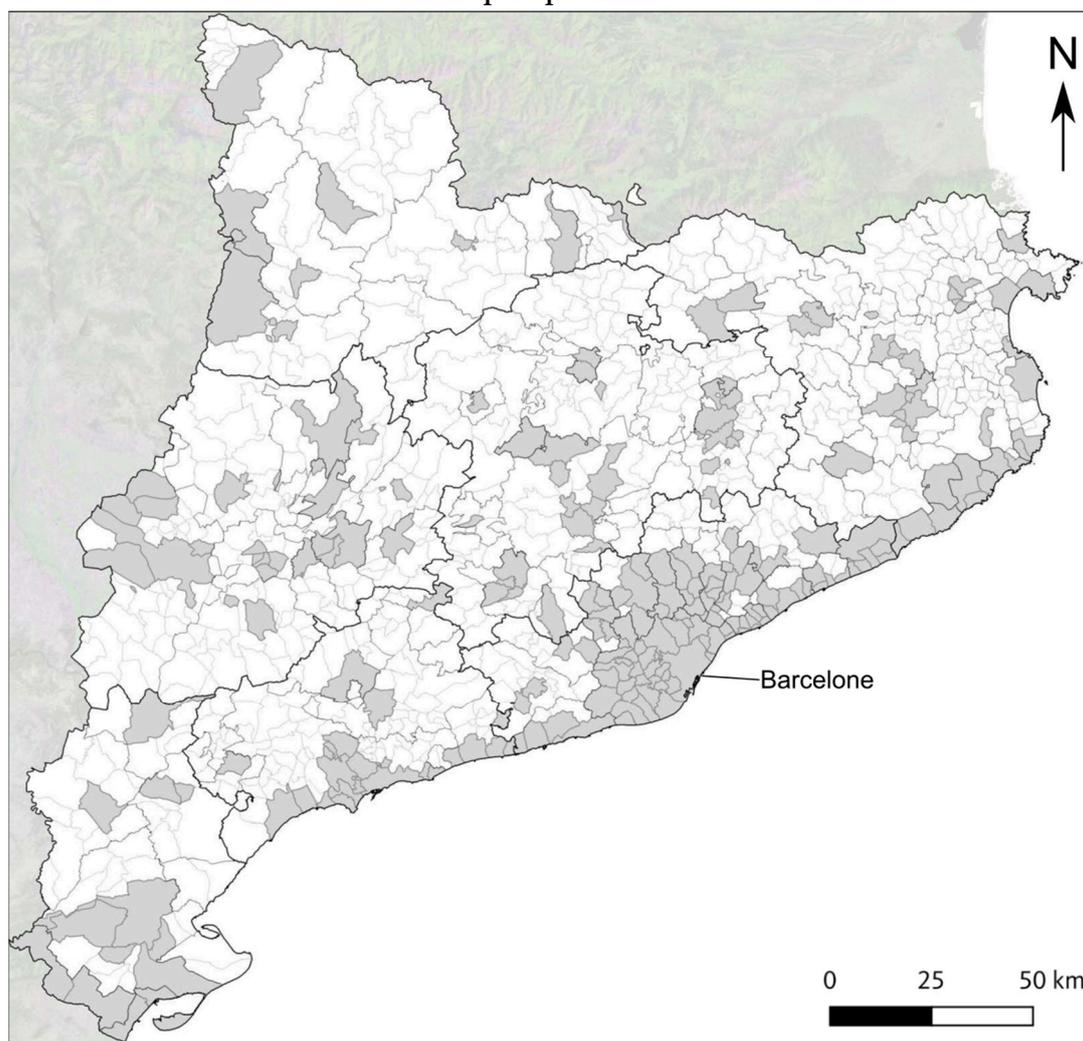
Toujours pour pouvoir intervenir sur la ville et d'augmenter leur parc public à travers des mesures de qualification de l'espace, les administrations élargissent l'utilisation de leur *droit de préemption*. Ce droit permettant l'achat préférentiel de logement par les administrations publiques est présent dans la législation de plusieurs communautés autonomes, mais il est soumis à des applications régionales diverses. Lorsqu'il existe une application régionale de ce droit, il est toujours basé sur un plan d'urbanisme qui délimite et qualifie un certain nombre de zones pour lesquelles il est applicable. Après la crise de 2008, ces zones s'élargissent progressivement dans la plupart des régions afin de permettre aux administrations de capter des logements privés pour augmenter leur parc public. Ce droit de préemption s'élargit *spatialement* (les zonages d'application se multiplient ou s'agrandissent), mais aussi en termes de *typologie de logement mobilisable* (logements protégés, logement provenant d'exécutions hypothécaires, logements privés conventionnels, etc.).

En Catalogne, la loi d'urbanisme de 2002 régleme ce droit en appelant les mairies à délimiter des « *zones tendues* »¹ permettant la préemption des logements. Cette figure est reprise en 2007 dans la loi catalane du droit au logement avec l'instauration de nouveaux zonages élaborés dans le cadre des plans municipaux de logement ou du *Plan territorial sectoriel de l'habitat de Catalogne* alors en projet. Par la suite, la législation permet ce droit de préemption pour tout logement provenant d'exécution hypothécaire ou de dation en paiement lorsqu'ils sont situés dans des « *zones tendues* » (décret 1/2015), ce qui concerne 72 mairies en 2015, un nombre qui passe à 233 avec le *Plan territorial sectoriel de l'habitat* (PTSH) de Catalogne en 2017², comme le montre la Carte 13.

¹ Des zones où la demande résidentielle est particulièrement forte.

² La première version du document a été préalablement approuvée par la Généralité en septembre 2017.

Carte 13 – Les 233 villes catalanes pouvant utiliser leur droit de préemption pour augmenter leur parc public



DMB, 2022. D'après Document per l'aprovació inicial del PTH de Cat., Déc. 2018, Generalitat de Cat, p. 134.

En Euskadi, l'achat préférentiel de logements protégés par les administrations publiques est possible dès 1988 et s'élargit en 2015 à tous les types de logements lorsque des zones de préemption sont définies par des plans territoriaux de logement¹. Il en va de même avec la législation andalouse qui, après avoir permis ce droit pour les logements protégés², l'élargit en 2018 pour tout logement provenant d'exécution hypothécaire ou de dation en paiement³.

Avec le même objectif, en 2018, la mairie de Barcelone approuve une *Modification du plan général métropolitain (MPGM)* afin d'élargir la zone de préemption à l'intégralité de la ville⁴. Ainsi, elle est capable d'agir directement dans les transactions privées en achetant de manière préférentielle tous types d'immeubles, de logements et de terrains en vente dans les limites de la ville. La mairie se dote ainsi d'instruments pour « agir sur la ville de manière chirurgicale » pour bloquer ponctuellement les processus de spéculation provenant de ventes d'immeubles entiers⁵. Elle peut alors agir sur des zones urbaines où la promotion publique est difficile par manque de foncier et augmenter sa

¹ Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda (BOE-A-2015-7802). Article 65.5.

² Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo (BOE-A-2005-20662).

³ Ley 1/2018, por la que se establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas en Andalucía (BOE-A-2018-6936).

⁴ Il s'agit donc ici d'un élargissement de la qualification de l'espace considérant toute la ville comme « zone tendue ».

⁵ Site de la Mairie de Barcelone, Service de presse, 28/09/2018, « Barcelona, la primera ciutat de l'Estat que destinarà el 30... ».

capacité d'intervention sur le territoire¹, gagnant du terrain sur les pratiques spéculatrices du marché qu'elle tente de réguler, comme pour le cas du secteur touristique.

2.1.3. Reprendre la main sur le secteur du tourisme : réguler les logements touristiques par la planification

Le contexte de crise financière a soutenu le développement du marché locatif de courte durée, souvent destiné aux hébergements touristiques, et a alimenté des processus de spéculation qui entrent en conflit avec l'élaboration d'un parc de logement abordable pour les résidents des villes (Baron et Ter Minassian, 2018). Même si ces processus peuvent prendre des formes locales très variées en fonction de nombreux facteurs, le lien entre hébergements touristiques, spéculation immobilière et augmentation des prix des loyers dans les grandes villes d'Espagne n'est plus à démontrer (Cócola Gant, 2016 ; Colomb et Novy, 2016 ; Garcia-López et al., 2020 ; Yrigoy, 2017).

- **Le PEUAT de Barcelone : répartir les hébergements touristiques dans la ville**

À Barcelone, après la crise de 2008 les propriétaires de logements ont vu dans les hébergements touristiques une manne colossale, comme le montre la forte augmentation du nombre d'hébergements de ce type : le nombre officiel d'hébergements touristiques passe de moins de 1 000 en 2011 à près de 10 000 en 2014 (Blanco-Romero et Blázquez-Salom, 2018). Poussée par de nombreuses mobilisations sociales soutenant une « *décroissance touristique* » à Barcelone, l'équipe municipale menée par Ada Colau mobilise des instruments de planification urbaine pour réguler l'implantation des hébergements touristiques. Bien que la mairie précédente ait déjà partiellement stoppé l'octroi de licences hôtelières², depuis 2017, la mairie d'Ada Colau va plus loin en promulguant le *Pla Especial Urbanístic d'Alotjaments Turístics (PEUAT)*³. Articulé avec la loi d'urbanisme de Catalogne (*décret-loi 1/2010*), ce plan réaffirme la volonté de régulation des logements touristiques par la mairie de Barcelone (ibid.). Il élabore un zonage de la ville en fonction de diverses caractéristiques touristiques et résidentielles de chaque quartier, comme on le voit sur la Carte 14. L'objectif est d'atteindre la « *croissance zéro* » sur l'ensemble de la ville. Autrement dit, il est possible d'installer de nouveaux hébergements touristiques dans une zone décongestionnée (zone 2 et 3) si certains hébergements touristiques ferment dans une zone congestionnée (zone 1) (ibid.). Contrairement aux demandes des collectifs militants, le PEUAT ne cherche donc pas la « *décroissance touristique* » mais sa redistribution sur le territoire urbain. Concrètement, par le biais du zonage, le PEUAT autorise, dans une certaine mesure, la croissance de la pression touristique dans les quartiers encore peu touristiques. Selon plusieurs collectifs de quartiers présents dans la zone 3 du plan, où l'installation de nouveaux établissements touristiques (ou leurs extensions) est autorisée (voire conseillée), cela ne fait que déplacer le problème. C'est par exemple le cas d'un collectif du quartier de *Vallvidrera* (district de *Sarrià-Sant Gervasi*), qui lutte contre l'installation d'un hôtel à la place d'un édifice moderniste à forte valeur patrimoniale abandonné depuis des années. Le collectif a décidé de squatter l'édifice pour lutter contre cet hôtel provenant selon eux directement du PEUAT⁴.

¹ C'est aussi ainsi que la mairie parvient à augmenter son parc public notamment pour reloger les habitants et habitantes victimes d'expulsion résidentielle, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent (chapitre 4, 3.1.1).

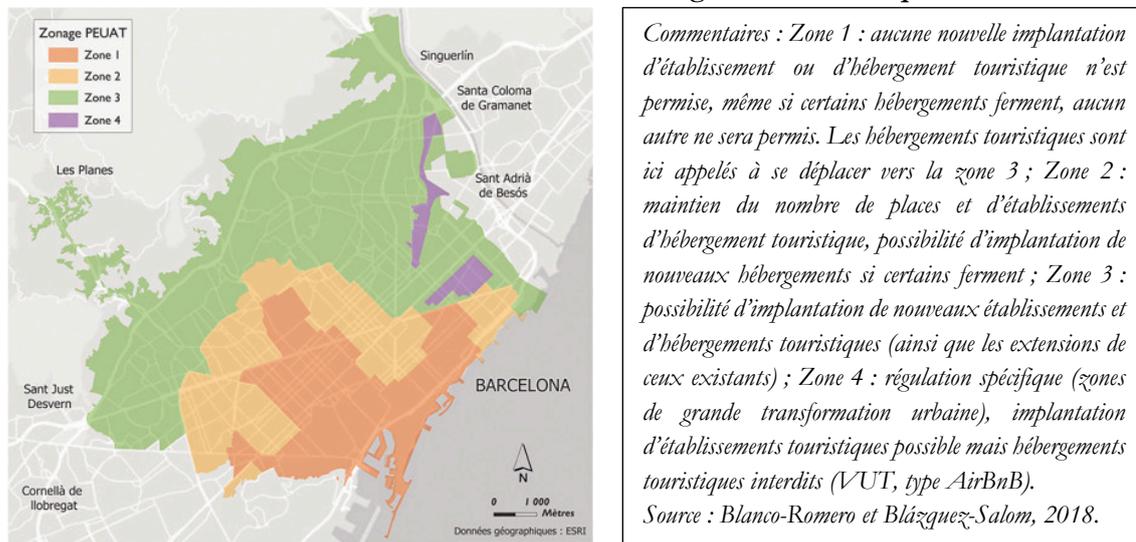
² Mandat 2011-2015, gouvernée par *Convergència i Unió (CiU)*, droite catalaniste.

³ « *Plan Especial urbanístic de allotjaments turístics* » (castillan), « *Plan Spécial urbanistique d'hébergements touristiques* » (français)

⁴ El Periódico, 27/04/2019, « *Casa Buenos Aires: la historia de la mansión okupada en Vallvidrera* ».

Pour Asunción Blanco-Romero et Macià Blázquez-Salom, il n'est pas rare que des expériences de régulation de la croissance touristique engendrent de fortes contradictions, quelles que soient les intentions premières des acteurs politiques qui les ont impulsées, certaines allant même jusqu'à « *favoriser la gentrification ainsi que les processus de fermeture des marchés immobiliers et de monopolisation des rentes de la part des propriétaires d'immeubles (Charnock et al., 2014 ; Anderson, 2014; Harvey, 2002)* » (ibid., p. 17). De plus, selon les mêmes auteurs, ce plan reste fermement ancré dans un positionnement néolibéral, considérant la régulation du tourisme comme une nécessité pour en maintenir la création de richesses, de plus-values et d'emplois dans l'intérêt des acteurs privés du tourisme (ibid., p. 18). Ensuite, le zonage du plan est basé sur les limites administratives des quartiers et n'adhère donc pas à la complexité du territoire barcelonais. Enfin, en poussant à l'implantation d'hébergements touristiques dans les quartiers périphériques, l'action de la mairie joue un grand rôle dans les dynamiques résidentielles et économiques futures de ces quartiers, le plus souvent sans prendre la réelle mesure des *territorialités habitantes* qu'elles pourraient malmener.

Carte 14- Le PEUAT de Barcelone : redistribuer les hébergements touristiques dans la ville



- **Des volontés timides de régulation des hébergements touristiques en Espagne**

Des volontés de régulation du secteur touristique existent dans d'autres villes et régions de l'État espagnol, notamment à Madrid¹ ou encore en Andalousie. Comme l'explique María Isabel Adán Lifante, plusieurs villes andalouses préfèrent soutenir le développement d'hébergements touristiques plutôt que celui de logements permanents. Elle souligne la nécessité d'une régulation modérée du secteur touristique, tout en rejetant les choix pris par la mairie de Barcelone :

« Il y a en Andalousie certaines mairies qui ont tant de demandes touristiques qu'il leur est facile de négliger la demande de résidence habituelle et permanente parce que le logement touristique donne beaucoup plus de rentabilité. Nous développons actuellement un registre de logement touristique nous permettant de connaître la situation. Quand elle sera connue, si besoin nous pourrions la limiter. Certainement pas au même niveau extrême qu'Ada Colau à Barcelone, mais nous essayerons de délimiter certaines zones et de les qualifier comme saturées de logement touristique pour qu'il ne soit pas possible d'en faire plus ». María Isabel Adán Lifante (entretien), Junta d'Andalousie, avril 2018.

¹ La mairie de Manuela Carmena fait approuver un plan réglementant les hébergements touristiques (notamment des plateformes comme Airbnb) dans le centre de Madrid en mars 2019. Mais plusieurs regroupements de propriétaires et d'élus (notamment le parti de droite *Ciudadanos*) menacent de le poursuivre en justice. Source : El Diario.es, 27/03/2019, « *Carmena aprueba el plan que ilegaliza el 95% de los pisos turísticos del centro y algunos propietarios amenazan con...* ».

Malgré son apparent rejet de la régulation des hébergements touristiques développée par la mairie de Barcelone, la proposition de María Isabel Adán Lifante est proche de cette action, ce qui témoigne soit d'une certaine méconnaissance des actions de l'équipe municipale de Barcelone, soit d'une stratégie de communication politique à l'encontre de la mouvance politique personnifiée par Ada Colau et de la place de la ville de Barcelone dans les représentations des acteurs publics.

Cette volonté de plusieurs administrations d'intervenir sur le secteur du tourisme et plus largement sur la ville à travers la planification territoriale rejoint plus largement leur volonté d'agir sur la ville consolidée, notamment par la réhabilitation, pour constituer un parc de logements abordables.

2.2. Reconstruire la ville sur elle-même : territorialisation, réhabilitation et régénération urbaine

Dès 2013, les aides étatiques à la construction de logements laissent progressivement la place aux aides à la réhabilitation et à l'amélioration du parc existant au niveau régional et local (Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 35). Pour mettre en place cette réhabilitation à échelle locale, l'action publique évolue vers un renforcement du rôle des villes au détriment de l'État et des régions.

2.2.1. Rééchelonnement des politiques de réhabilitation : du rôle des régions aux villes, « pièces maîtresses du cadre de coopération institutionnelle »

Pour tous les acteurs rencontrés, « *reconstruire la ville sur elle-même* » doit constituer la nouvelle priorité des politiques de logement espagnoles. Cela provient notamment d'une remise en question du modèle immobilier espagnol basé sur la construction neuve et ses conséquences, telles que l'étalement urbain. Pour cela, la plupart des administrations publiques développent des politiques de réhabilitation et de régénération urbaine. Mais on observe une décentralisation progressive de ces politiques en faveur du rôle des villes et mettant l'accent sur l'échelle du quartier, ce qui témoigne d'un *rééchelonnement des politiques de logement*.

- **Programmes régionaux de réhabilitation et d'efficacité énergétique : les limites d'un manque de coordination multiniveaux**

Avant la crise de 2008, un certain nombre de programmes d'aide à la réhabilitation existaient en Espagne mais se limitaient le plus souvent à des « *réhabilitations du bâti* », ce qui engendrait souvent des processus d'expulsion des habitants des classes populaires, favorisant à terme des formes de touristification et de gentrification (Pérez-Eguíluz, 2018, p. 55). Victor Pérez-Eguíluz relève notamment une première période de politiques de réhabilitation à partir des années 1970 jusqu'en 1994, priorisant une réhabilitation du bâti des zones historiques, puis une ouverture à la réhabilitation urbaine des aires touchées par des problèmes sociaux et économiques durant les années 1990 et les premières années de la décennie 2000 (ibid., p. 57). À partir de la dernière décennie et surtout après le plan étatique de 2013, des actions de régénération urbaine plus larges sont entreprises, notamment en abordant les thèmes de l'efficacité énergétique et de l'accessibilité (Leal et Martínez del Olmo, 2017, p. 35 ; Pérez-Eguíluz, 2018, p. 57)¹. Ces aides se structurent en deux piliers : des subventions aux propriétaires et des *Aires de Réhabilitation Intégrale* (ARI), plus territorialisées mais temporellement limitées (Cuchí et De la Puerta, 2016 ; Pérez-Eguíluz, 2018).

¹ Notamment en lien avec la Directive européenne relative à l'efficacité énergétique 2012/27/UE.

À l'échelle régionale, on relève une grande hétérogénéité dans l'application de ces mesures¹. Les aides à la réhabilitation énergétique sont parfois difficiles à mettre en place, car elles sont souvent à cheval entre différents services régionaux, ce qui en complexifie la gestion². L'impact de la crise du logement de 2008 a poussé les administrations publiques à rediriger leurs aides à la réhabilitation vers les logements vacants en mauvais état pour permettre leur remise sur le marché (cf. chapitre 4). Cela a mené à un important déploiement d'aides publiques à destination de la réhabilitation et la régénération urbaine³. Les régions développent aussi largement la réhabilitation de leur parc public (souvent dégradé, comme en Andalousie) avec de fortes différences provenant de leurs ressources inégales. Une fois de plus, c'est l'Euskadi qui est la plus active concernant la réhabilitation : entre 2009 et 2013, alors que l'Euskadi ne représente que 4 % de la population espagnole (2 millions d'habitants), elle a dépensé plus de 90 millions d'euros pour ces programmes de réhabilitation, soit l'effort financier le plus élevé parmi les régions d'Espagne⁴.

Malgré tout, le *Groupe de travail sur la réhabilitation* (GTR)⁵ publie en 2016 un rapport particulièrement alarmant sur le fonctionnement des politiques de réhabilitation espagnoles (étatiques et régionales) et alerte sur la nécessité d'une meilleure valorisation du rôle des municipalités et d'une meilleure coopération institutionnelle entre les différents niveaux d'administration (Cuchí et De la Puerta, 2016). En effet, les auteurs font état d'une très grande complexité de fonctionnement dans l'articulation entre ces niveaux d'administration publique ainsi qu'un manque de diagnostic de la situation réelle et locale du bâti sur laquelle baser les politiques de réhabilitation (Casanovas et al., 2018). Ils appellent alors à la mise en place « *d'un meilleur espace de concertation entre administrations des différents niveaux de compétence* », d'une nouvelle stratégie centrée sur « *les connaissances réelles dont disposent les municipalités* » et considèrent l'échelle du quartier comme échelle de référence (ibid., p. 10). Alors que les politiques de réhabilitation étaient centrées autour de l'État et des régions, c'est au tour des villes de devenir les « *pièces maîtresses du cadre de coopération institutionnelle* » (ibid.), ce qui constitue une importante réorientation des politiques de réhabilitation confortant la recomposition des échelles des politiques de logement au profit des villes⁶.

- **Les quartiers comme territoires d'action publique : diagnostics, plans de quartiers et rééquilibrages territoriaux**

Dans toutes les villes de notre étude, on peut relever des inégalités à l'échelle de la ville (inter-quartiers)⁷, mais aussi des inégalités locales (intra-quartiers). Pour pouvoir agir sur la ville existante

¹ Dans plusieurs régions, les mesures de réhabilitation énergétique sont impulsées plus tôt (2006 en Catalogne avec le Décret 21/2006, 2010 en Euskadi). Mais avec la crise de 2008 et le manque de budget, la mise en action effective de ces politiques s'étale entre 2013 et 2016 dans la plupart des régions.

² Les acteurs interrogés relèvent la grande complexité des structures publiques régionales, comme nous l'explique par exemple María Isabel Adán Lifante pour l'Andalousie : « *Sur le thème de l'efficacité énergétique c'est compliqué parce que c'est une compétence que nous partageons avec le Service régional des emplois et des entreprises. C'est lui qui a la charge des aides d'efficacité énergétique (mise en place de fenêtres, réhabilitation énergétique, etc.). Mais nous en avons aussi une partie au Service du logement* » (avril 2018).

³ Entretiens avec Carles Sala i Roca (oct. 2016), Mario Yoldi (nov. 2016), María Isabel Adán Lifante (avril 2018), etc.

⁴ Il s'agit du budget régional le plus élevé en valeur relative (rapporté à sa population). Durant la même période, la Catalogne et la CAM la dépassent en termes de budget (respectivement 248 et 165 millions d'euros), mais avec une population bien plus élevée (environ 7,5 millions en Catalogne et 6,5 pour la CAM) (Cuchí et De la Puerta, 2016).

⁵ Coordonné par le *Green Building Council España* et la *Fondation CONAMA* (impulsant des pratiques de développement durable en Espagne), le GTR a pour objectif de promouvoir un secteur du bâtiment répondant aux valeurs du développement durable et du droit au logement. Les rapports du GTR sont généralement produits par des chercheurs et architectes spécialistes de la réhabilitation. Plus d'informations : Site du *Green Building Council España*, "*¿Qué es GTR?*".

⁶ Ils affirment notamment que « *l'échelle municipale est l'échelle qui produit les modèles, l'innovation et, par conséquent, celle qui doit fixer les besoins dans l'organisation technique et financière des plans* » (Casanovas et al., 2018, p. 12).

⁷ À Madrid entre centre et périphérie, à Barcelone entre quartiers nord (pauvres) et de l'ouest (plus riches).

et adapter les politiques aux besoins spécifiques de chaque quartier, les municipalités lancent plusieurs diagnostics territoriaux. Pour cela, la plupart se tournent vers des chercheurs spécialistes des questions urbaines afin de cerner les besoins locaux et corriger les inégalités territoriales¹.

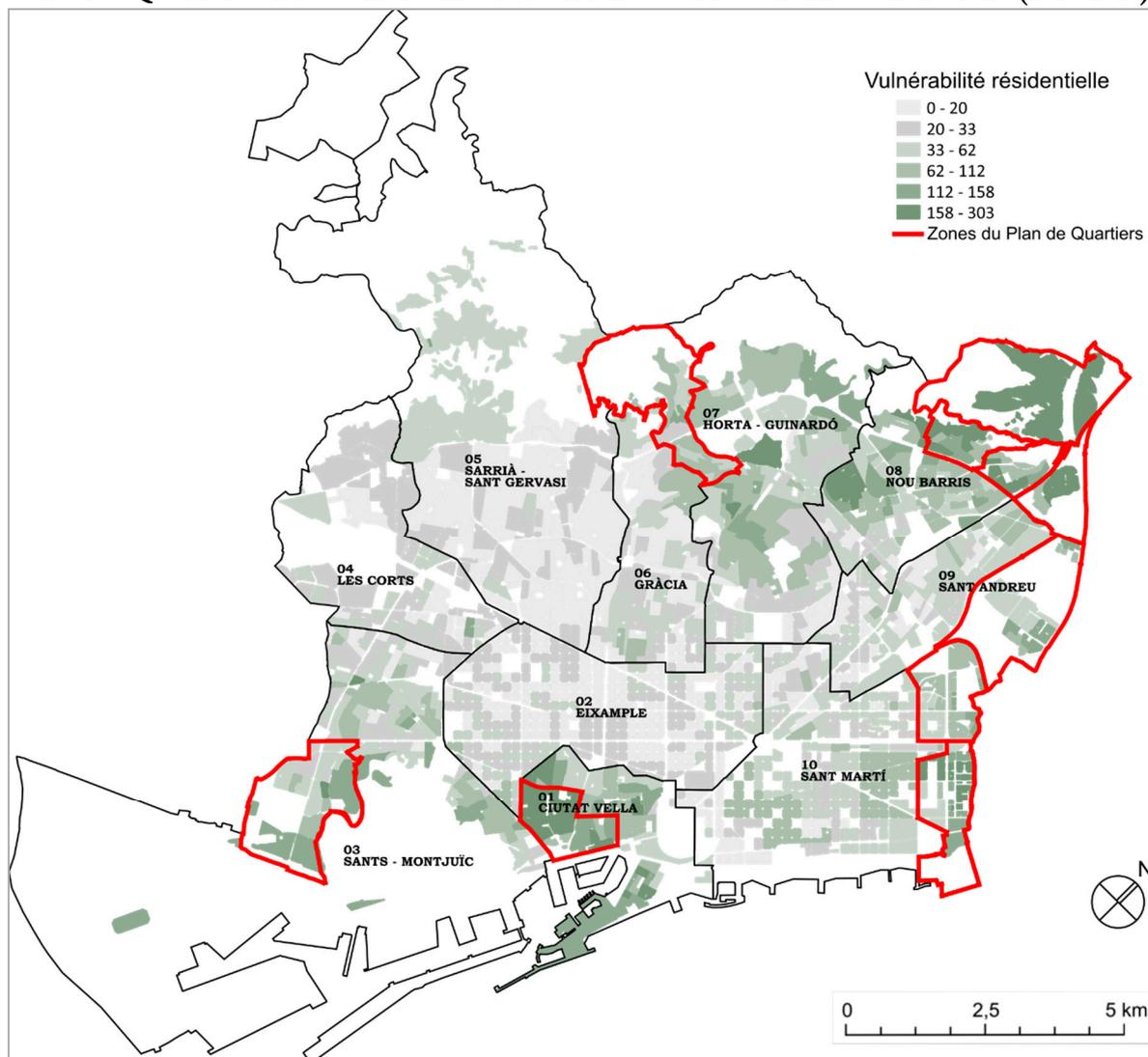
À Barcelone, la Mairie gouvernée par Ada Colau impulse un *Plan de Quartiers (Pla de Barris)* en 2016 et lance dix plans de quartiers différents en fonction du diagnostic réalisé couvrant seize quartiers barcelonais marqués par les indicateurs de vulnérabilité les plus élevés, notamment sur le thème du logement² (Carte 15). Le *Conseil consultatif du Plan de Quartiers de Barcelone*, composé en majorité d'universitaires, est présidé par le géographe Oriol Nel·lo, ancien *Secrétaire de planification territoriale de la Généralité de Catalogne* de 2003 à 2010 à l'origine de la *Loi de Quartiers (Llei de Barris)* impulsée en 2004 par le gouvernement tripartite catalan de gauche³ sur laquelle se base le *Plan de quartiers* de Barcelone. Ce *Plan de quartiers* est basé sur une transversalité des services municipaux agissant sur la ségrégation urbaine et tente d'inciter à la collaboration inter-administrative (entre les différents niveaux d'action publique) et à l'implication active des habitants dans la mise en place du Plan. Il propose aussi de mettre en place des systèmes d'évaluation de l'application et du bon fonctionnement des mesures du plan (Nel·lo et Cruz, 2017, p. 18-19). Ce plan donne une place importante au thème du logement, en déployant des mesures pour remobiliser les logements vacants et des aides à la réhabilitation, ainsi qu'en activant certaines mesures de la loi du droit au logement de 2007 (peu appliquée à Barcelone jusqu'alors).

¹ À Barcelone ces diagnostics sont notamment réalisés par l'*Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona* (IERMB) ou par le récent *Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona* (OHB) impulsé par la mairie de Barcelone.

² Indicateurs socio-économiques, éducatifs, socio-sanitaires, manque d'équipement, état du parc de logements, etc.

³ *Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial.*

Carte 15 - Quartiers à forte vulnérabilité résidentielle¹ du Pla de Barris de Barcelone (2016-2019)



DMB, 2021 (traduction). D'après Urbaning, basé sur le rapport « Estudi i detecció a la ciutat de Barcelona d'àmbits de vulnerabilitat residencial » (García-Almirall et al., 2017). Pla de Barris Sant Genís dels Agudells i la Teixonera, Mairie de Barcelone, mars 2017.

À Madrid, un plan du même type est développé sous le nom de plan MAD-RE (« MADrid REcupère. Récupère ta maison, récupère ton quartier, récupère ta ville »), articulant dispositif participatif et aides à la réhabilitation. Comme pour le cas de Barcelone, ce plan définit des *Aires privilégiées pour l'impulsion de la régénération urbaine* (APIRU)² en fonction d'un certain nombre de critères³. Ces zones sont alors jugées prioritaires pour la réalisation d'actions de régénération urbaine et l'attribution d'aides à la réhabilitation dans le cadre du plan MAD-RE (voir Annexe 15). De plus, dans le but de « rééquilibrer la ville », le plan intègre une augmentation de la densité urbaine lorsque cela est jugé possible ainsi qu'un certain nombre d'incitations fiscales pour pousser les propriétaires à réhabiliter leur logement⁴. Cette « régénération urbaine » prônée par le Plan MAD-RE est vue comme une manière de soutenir l'élaboration d'une réelle *identité de quartier*. Comme l'affirme José Manuel

¹ La vulnérabilité résidentielle est ici calculée suivant une série d'indicateurs sociaux, économiques, démographiques et urbanistiques. Pour plus de détails voir García-Almirall et al., 2017.

² En castillan : « Áreas Preferentes de Impulso a la Regeneración Urbana ».

³ Nombre de personnes âgées, niveau d'études, niveau de revenu, année et qualité de construction des immeubles.

⁴ Entretien avec José Manuel Calvo, Conseiller d'Urbanisme de la Ville de Madrid (*Ahora Madrid*), novembre 2016.

Calvo, « *Madrid est une ville de villes* »¹. Pour cela la mairie entend soutenir l'autonomie et l'identité de chaque quartier madrilène en adaptant les actions du plan à chacun d'entre eux, notamment en développant des équipements urbains leur permettant d'obtenir une certaine autonomie.

« Nous travaillons à la constitution de réseau d'identité de quartiers pour que chaque district ait sa propre singularité, que chaque habitant de la ville identifie une série d'éléments, d'itinéraires, de lieux de proximité qui, d'une certaine manière, lui permettent de construire une identité avec son propre quartier. » José Manuel Calvo, Foro de las Ciudades de Madrid, 15/06/2016.

Concrètement, cette idée provient d'une volonté de lutter contre le fonctionnement de « *banlieues-dortoirs* » et les inégalités de représentation entre les quartiers de type centre-périphérie : quartiers centraux riches en patrimoines historiques reconnus et en zones de loisirs contre banlieues-dortoirs populaires et périphériques sans activités locales. Ainsi, avec le plan MAD-RE, la mairie tente d'agir directement sur l'*appropriation* et l'*ancrage territorial* des populations des quartiers populaires et périphériques, voyant ce processus comme un *vecteur de rééquilibrage social et territorial*.

Bien que le Plan MAD-RE de Madrid et le Plan de Quartiers de Barcelone restent les diagnostics territoriaux les plus développés de notre étude, des projets s'en rapprochant existent dans les autres villes, comme à Cordoue où la mairie travaille depuis 2016 à une analyse de l'état de son parc de logement². Tous ces diagnostics territoriaux mettant l'accent sur les quartiers ont pour objectif de mener à des politiques de réhabilitation appropriées.

2.2.2. Mettre la réhabilitation au service des habitants : améliorer le parc bâti, lutter contre la gentrification et le chômage

De Madrid à Barcelone en passant par Séville et Bilbao, à travers ces diagnostics territoriaux les mairies tentent de reprendre en main les villes consolidées. Les mesures de régénération urbaine et de réhabilitation sont centrales pour permettre une augmentation du parc de logement abordable, surtout pour le cas de villes ne possédant que peu de sol urbanisable (comme Barcelone ou Bilbao).

- **La réhabilitation comme outil de transformation à l'échelle municipale : réhabiliter pour rééquilibrer le territoire et impliquer les habitants**

Sur le sujet de la réhabilitation, la rhétorique des « standards européens » et du retard espagnol est à nouveau mobilisée, comme le montre Josep Maria Montaner pour le cas de Barcelone :

« On a beaucoup de retard en Espagne comparé à la France, l'Italie ou l'Angleterre où 50 % du marché immobilier provient de la réhabilitation alors qu'ici on est à peine à 20 %. Sur ce point, à Barcelone nous avons quasiment doublé les aides à la réhabilitation, avec de nouveaux critères pour répartir la réhabilitation dans toute la ville. » Josep Maria Montaner (entretien), avril 2019.

À Barcelone, la réhabilitation s'articule directement avec le diagnostic du Plan de Quartiers :

« C'est important de connaître la situation locale. Donc la première chose que nous avons faite pour réaliser la transformation de la politique de réhabilitation est une carte de la vulnérabilité. Pour cela nous avons géoréférencé de nombreuses données urbanistiques, sociales, économiques, de logement, etc. Cela nous a donné des secteurs préférentiels d'action. » Javier Burón (entretien), octobre 2016.

Pour l'équipe municipale, la réhabilitation est vue comme « *un outil de transformation* » et une « *médecine préventive* ». Mais la Ville considère que les aides vont trop souvent aux classes aisées.

¹ Intervention de José Manuel Calvo au *Foro de las Ciudades de Madrid*, 15/06/2016.

² Entretien avec Alba Doblás et Rafael Ibáñez, Mairie de Cordoue, avril 2018.

« Notre objectif est de rendre un peu plus sophistiquée notre politique de réhabilitation. Depuis environ le début des années 1990, la mairie a été très active sur ce thème et a toujours eu des programmes de réhabilitation bien plus importants que les autres villes espagnoles. Nous faisons une lecture positive de toutes ces années de travail à Barcelone, cela a fonctionné comme « médecine préventive », car la manière dont les aides ont été utilisées a permis d'éviter des problèmes futurs (relogement d'habitants mal-logés, problèmes de santé, etc.). [...] Mais, cela a été réalisé sans prendre assez en compte le territoire et la classe sociale. Parfois, cela a même mené au paradoxe où ce sont les populations de classes moyenne et moyenne-haute (avec de meilleures connaissances et capacités pour mobiliser ces aides), qui ont pu obtenir davantage d'aides que ce dont elles devraient avoir droit » Javier Burón (entretien), octobre 2016.

Pour les conseillers en charge du logement à Barcelone et à Madrid, la réhabilitation doit être utile pour améliorer les objectifs d'équité et, surtout, d'efficacité : réhabiliter aujourd'hui permettra d'économiser de l'argent public dans le futur. La réhabilitation est donc vue à travers le prisme de l'économie et un regard de gestionnaire. C'est pour ces raisons que les deux mairies refondent leurs offres d'aides à la réhabilitation pour les rediriger vers les personnes les plus vulnérables, notamment en les destinant davantage aux communautés de propriétaires (ou communautés de voisins) plutôt qu'aux ménages individuels¹. La Ville de Barcelone tente aussi d'agir sur l'appropriation des logements par les habitants à travers la réhabilitation en ciblant les aides vers les zones et les populations les plus pauvres de la ville². En plus de développer largement la réhabilitation de son propre parc municipal³, la mairie passe d'un fonctionnement par subvention individuelle à un fonctionnement par « accords » avec des communautés de voisinage dans lesquelles la Ville et les habitants s'engagent mutuellement à respecter un cahier des charges. Ce nouveau fonctionnement entend impliquer davantage la population, mais pose aussi un certain nombre de questions sur le rôle de la mairie et les nouvelles modalités de pilotage de l'action publique comme l'explique l'Encadré 32.

Encadré 32 - La modification de la procédure d'aide à la réhabilitation de Barcelone : impliquer les habitants ou déléguer l'action sociale ?

Dans le cadre des accords entre les communautés de propriétaires et la mairie de Barcelone, la Ville s'engage à « proposer des subventions plus importantes si la communauté de voisins propose des actions plus larges qui peuvent bénéficier au quartier et aux autres voisins » (Javier Burón, entretien, octobre 2016).

Autrement dit, la Ville délègue une part de l'action sociale qui lui incombait jusqu'alors aux communautés de voisinage et les met en concurrence dans l'obtention d'aides à la réhabilitation. Ce ne sont pas les communautés de voisins qui en ont le plus besoin qui obtiennent alors les aides les plus importantes, mais celles qui s'impliquent le plus dans un domaine qui incombait jusqu'alors à l'administration. Cela peut être vu à la fois comme une tentative d'inciter les habitants à s'impliquer dans la vie de leur quartier ou comme une énième externalisation d'une partie de l'action publique. En effet, à travers ces « accords » la mairie tente de prescrire des comportements, ce qui pose question, car elle pousse les habitants vulnérables à devoir s'impliquer dans un « projet de quartier » qui sera ensuite jugé par la mairie pour justifier l'obtention d'une aide à la communauté de voisins. Mais ce « projet de quartier » n'est pas réalisé par une organisation structurée, ce qui ouvre la porte à tout type d'action peu transparente, renvoyant aux conflits de légitimité récurrents entre professionnels de l'action sociale et « bénévoles forcés » des communautés de voisinage (Albert, 2017 ;

¹ Entretiens : J. M. Calvo (Madrid, nov. 2016), J. Burón (Barcelone, oct. 2016), J. M. Montaner (Barcelone, avril 2019).

² Pour cela, désormais c'est directement la mairie qui prend en charge la gestion des travaux et non plus les habitants. Cela permet d'éviter les transferts d'argent public à destination des habitants, ce qui peut parfois les empêcher d'obtenir par la suite un autre type d'aide (en augmentant artificiellement leur niveau de revenu).

³ La mairie de Barcelone a créé une section spécifique de réhabilitation du parc municipal (de l'IMHAB). Une équipe travaille à temps plein sur la réhabilitation des logements publics (surtout ceux récemment achetés par la mairie) et la Ville a lancé pour la première fois des concours d'architecture spécifiquement tournés vers la réhabilitation.

Ion, 2005)¹. Ainsi, ce nouveau mode d'obtention d'aides à la réhabilitation atteste d'une volonté de *territorialisation des politiques de logement* mais aussi d'une *gouvernementalité néolibérale* (Desjardins, 2008), où l'administration accepte d'octroyer des aides (dont les habitants et habitantes ont accès *de droit*) en échange d'un travail à réaliser *à la place* de l'administration publique elle-même, ce qui revient à attribuer ces aides *au mérite* et non plus en fonction du besoin réel.

Toujours à Barcelone, la mairie modifie l'*Ordenança reguladora dels procediments d'intervenció municipal en les obres* (ORPIMO)² réglementant l'autorisation des permis de construire et autres licences nécessaires aux projets de réhabilitation. Cette modification de l'ORPIMO oblige les propriétaires ou les promoteurs entendant réhabiliter leur immeuble à produire un plan de relogement des locataires et à s'engager à ne pas engendrer d'augmentation disproportionnée des loyers³. Bien que ce dernier point reste flou – la mairie ne précisant pas ce qu'elle entend par « *augmentations de loyers proportionnées* » ni les modalités de contrôle de ces augmentations –, cette mesure est présentée comme « *un instrument capable de lutter contre la gentrification, la spéculation immobilière et l'exclusion résidentielle* » et entend bloquer les cas de *barçèlement immobilier* et de revente d'édifices résidentiels à des fonds d'investissement (Falagán, 2019, p. 144). Avec cette nouvelle ordonnance, la mairie souhaite développer des protocoles pour repérer et bloquer les réhabilitations suspectes⁴.

Javier Burón affirme que ces évolutions sont positives, bien qu'il admette qu'elles engendrent un travail administratif et des relations avec les acteurs privés bien différents, ce qui alourdit les procédures. De manière générale, on observe une diversification dans les aides à la réhabilitation, notamment pour les cas de rénovation énergétique (Figure 27).

Figure 27 - Une pluralité de types d'aides à la réhabilitation à Barcelone



Auteur : DMB, 2018. Source : Site internet du service de logement de la mairie de Barcelone.

¹ Alexandre Albert fait référence à cette problématique de « l'action sociale bénévole » où des habitants se chargent de réaliser un travail social incombant jusqu'alors à des professionnels de l'action sociale pour le cas des « *kolocacions à projets solidaires* » (KAPS) d'Oullins, dans le Rhône (France). Nous y reviendrons (Albert, 2017).

² En français « *Ordonnance réglementaire des procédures d'intervention municipales dans les travaux* ».

³ Cette modification de l'ORPIMO facilite et soutient également l'installation de systèmes d'énergies renouvelables.

⁴ Néanmoins, elle ne concerne que les grands travaux de réhabilitation, ce qui laisse la possibilité aux propriétaires d'accomplir des travaux plus réduits et d'augmenter fortement les loyers par la suite, sans aucun contrôle public.

- **Impliquer les habitants dans la réhabilitation : créer des emplois, lutter contre le chômage et améliorer le parc bâti**

Plusieurs acteurs publics proposent d'utiliser la réhabilitation pour lutter contre le chômage en impliquant directement les habitants dans les travaux. C'est une posture que défend notamment Carme Trilla¹ à travers sa participation au diagnostic du *Plan de Quartiers* de Barcelone (Trilla, 2017). Cette idée séduit la mairie de Barcelone, mais selon le Conseiller municipal chargé du logement, la réglementation européenne rend difficile le recrutement préférentiel d'entreprises locales pour les travaux de réhabilitation. Pour lui, le plus important reste la qualité de la réhabilitation :

« En principe, les services juridiques refusent de mettre en place des restrictions du type "tant de travailleurs doivent provenir du quartier en question" car la réglementation européenne interdit de mettre des restrictions du type "il faut qu'ils soient de cet endroit et de l'extérieur non". Mais ce serait une bonne idée que lors des processus administratifs les entreprises s'engagent à ce qu'une partie des travailleurs soient du quartier ou encore que le projet soit donné à une entreprise locale. Mais que les propres habitants puissent participer à la réhabilitation, nous n'y avons pas vraiment pensé. Pour nous le plus important c'est la qualité de la réhabilitation en elle-même. Mais c'est une bonne chose qu'il y ait des expériences pionnières qui mettent en scène les propres habitants du quartier, bien sûr. Cela permettrait de donner de bonnes idées pour avancer dans le futur. » Josep Maria Montaner (entretien), avril 2019.

Cette lutte contre le chômage par la réhabilitation et la régénération urbaine est également défendue à Séville par Elena Cortés (IU-A), qui y voit un levier vers un changement de modèle productif :

« Pour nous, ce changement de modèle productif doit venir par la réhabilitation, la régénération et la rénovation urbaine. En Espagne et en Andalousie il y a un parc de logement très ancien, même si beaucoup de logements ont été construits récemment. Le droit au logement est lié au confort des gens qui vivent dans les logements (droit à la lumière, à l'eau, à l'énergie, etc.). Il faut penser à comment nous réhabilitons les villes en générant des emplois non spéculatifs. » E. Cortés (entretien), novembre 2016.

Cette idée, présente dans le plan de logement et réhabilitation andalou de 2013, n'est finalement pas réellement appliquée après le départ d'IU-A du gouvernement andalou. Malgré tout, le modèle de l'*auto-réhabilitation* fait aujourd'hui du chemin en Andalousie, la région de l'État espagnol où le processus d'*auto-construction* possède une histoire très ancrée². Nous y reviendrons.

2.3. Décentralisation, recentralisation et rééchelonnement des politiques de logement

La connaissance des besoins locaux en termes de logement devient le moyen pour les acteurs publics d'agir sur la ville, leur permettant alors de reprendre en main le territoire. On observe donc bien une *recomposition des échelles*, où les acteurs régionaux agissent moins directement sur le territoire mais sont en relation directe avec des acteurs municipaux pour agir localement. Mais en plus d'une *décentralisation de la gestion du logement* en direction des villes et des quartiers, on observe aussi un mouvement contraire tendant vers une *concentration du pouvoir* au niveau d'instances *métropolitaines*.

2.3.1. Décentralisation et recentralisation : la recherche de l'efficacité de l'action publique

En ce qui concerne les reconfigurations post-crise des modes de pilotage de l'action publique municipale, on peut relever un double mouvement de décentralisation et de recentralisation du pouvoir dans certaines mairies. C'est particulièrement le cas à Madrid et Barcelone (mandats 2015-2019). On y observe une tentative affirmée de restructuration de la gouvernance multiniveaux de la ville. D'une part, un processus de décentralisation progressive de leurs services administratifs

¹ Carme Trilla est l'ex-Secrétaire au logement de la Généralité et l'instigatrice de la loi du droit au logement de 2007.

² Cf. chapitre 1 (Encadré 8).

(déconcentration) pour renforcer les mairies de districts (*Juntas Municipales de Distritos*) en leur donnant plus de pouvoir et en leur permettant une meilleure autonomie budgétaire, qui s'accompagnent aussi d'une décentralisation de la participation citoyenne¹. À Barcelone, ce processus de décentralisation est notamment visible sur le plan communicationnel², avec la mise en place d'un processus participatif pour l'élaboration du *Pla d'Actuació Municipal 2016-2019* (PAM) établissant les lignes à suivre durant le mandat et où la décentralisation politique et territoriale est centrale :

« L'approfondissement démocratique est conditionné, dans une large mesure, par une décentralisation politique qui donne plus de pouvoir au territoire, puisque c'est le niveau de gouvernement le plus proche des citoyens et avec une meilleure connaissance des besoins qui s'y trouvent. Il faut donc créer un cadre qui donne plus d'autonomie et de capacité de décision (politique et économique) aux districts pour planifier et penser la ville à partir des besoins territoriaux et avec une vision d'ensemble de la ville. En ce sens, il est nécessaire de donner plus de capacité décisionnelle aux conseils de districts, d'augmenter le pourcentage du budget géré directement pour le territoire et de décentraliser l'élection directe des représentants politiques, entre autres. » PAM de Barcelone (2016-2019), p. 177.

Cette décentralisation à l'échelle des quartiers ou des districts est visible sur le thème du logement avec la création de plusieurs *Conseils de district* suivant l'objectif de débattre des cas d'expulsion de ces quartiers avec les acteurs locaux et de proposer des solutions, comme c'est le cas à Madrid³ ou encore à Barcelone dans le cadre de l'UCER (Falagán, 2019, p. 167).

Mais cette décentralisation à l'échelle des quartiers n'est pas nouvelle⁴ et son objectif principal relève une nouvelle fois du champ de la gestion : la décentralisation est en fait surtout soutenue pour rendre plus efficace (souvent économiquement) la gestion municipale, sans pour autant renoncer à la planification globale de la ville. José Manuel Calvo, Conseiller d'Urbanisme de Madrid membre d'*Ahora Madrid* (gauche citoyenniste), le rappelle clairement :

« La décentralisation c'est avant tout pour rendre la gestion plus efficace. Car nous croyons profondément au principe de subsidiarité. Que tout ce qui peut être fait par le niveau inférieur ne soit pas fait par un niveau supérieur, car c'est absurde. Cela signifie-t-il que nous renonçons à la planification globale de la ville ? Non, au contraire. Nous sommes pour une planification globale, pour des programmes stratégiques, pour une ligne générale de gouvernement que tout le monde applique. Mais c'est vrai qu'il y a des questions qui ont beaucoup à voir avec la gestion et que ça n'a aucun sens qu'elles soient centralisées. Par exemple, l'entretien des nids de poule sur les routes est centralisé et cela alourdit beaucoup la gestion [...] Si on décentralise cela au niveau des mairies de districts c'est beaucoup plus simple [...] Mais en général, dans la plupart des actions menées par la mairie, beaucoup de choses sont centralisées exclusivement afin d'accumuler

¹ À Madrid par exemple, la mairie propose de laisser les mairies de Districts gérer par elles-mêmes 25 % du budget municipal. Source : Site de la mairie de Madrid, 25/11/2015, "*Plan estratégico de descentralización municipal*".

² La mairie réalise plusieurs rencontres-débats autour de ce thème de la décentralisation des services municipaux et de la participation citoyenne au niveau local, lors desquelles on peut aisément noter une forte proximité politique entre les intervenants invités et l'équipe municipale organisant les rencontres, ce qui permet à cette dernière de maintenir un certain contrôle sur les conclusions de ces débats et de légitimer son action. Voir par exemple le programme des journées "*La metrópoli propera*", 22-23 oct. 2018. Source : Site de la mairie de Barcelone, "*La metrópoli propera*".

³ « *Aujourd'hui, dans presque toutes les Juntas de Districts [l'équivalent des mairies d'arrondissements en France] nous, les membres de collectifs pour le logement, notamment la PAH, sommes directement impliqués dans la vie de la municipalité. Ici dans le quartier d'Usera par exemple, la Conseillère en charge du district [Rommy Arce, Ahora Madrid] a mis en place une « mesa de vivienda » où nous nous voyons une fois par mois avec la PAH, l'assemblée de logement d'Usera, les travailleuses sociales, la Conseillère du district et moi (pour mon expérience sur le thème du logement). Nous discutons des expulsions à venir et des solutions possibles.* » Belén Muncio, nov. 2016.

⁴ La décentralisation des services municipaux dans les districts est largement partagée par la plupart des groupes politiques des mairies, et ce depuis plusieurs années. En effet, cette vision est soutenue à Barcelone et Madrid par la gauche citoyenniste, comme un moyen de se rapprocher des habitants tout en flexibilisant la gestion du budget local, mais aussi par l'ensemble des forces politiques barcelonaises, et déjà largement commencée par les précédentes équipes municipales, au moins depuis 2009 alors que gouvernait le PSC (Source : CCMA, 22/06/2009). À Séville, le PP et le PSOE-A soutiennent tous deux cette même idée de décentralisation des services municipaux, pour les mêmes raisons (Sources : Diario de Sevilla, 11/05/2019 ; Site de la Mairie de Séville, 18/06/2018).

du pouvoir dans certains services et non pas pour une gestion efficace. Et comme nous parions sur l'efficacité plutôt que sur l'accumulation de pouvoir, nous allons essayer de décentraliser autant que possible, en tenant aussi compte d'où on vient et du fait qu'en quatre ans, nous ne pourrions pas inverser une situation qui a été construite en 26 ans par le PP. ». José Manuel Calvo (entretien), Conseiller d'Urbanisme de Madrid (2015-2019), novembre 2016.

Ainsi, cette décentralisation des services municipaux s'accompagne d'une recentralisation d'un certain nombre de services considérés comme stratégiques pour la politique municipale (services économique, d'urbanisme, de tourisme et de logement) qui, eux, ne sont pas laissés à la décision des mairies de districts ni soumis à participation citoyenne, mais sont au contraire concentrés entre les mains de l'équipe municipale, autant à Madrid qu'à Barcelone¹.

Ainsi, paradoxalement, alors que les auto-qualifiées « mairies du changement » contestent la gestion municipale passée accumulant le pouvoir dans certains services techniques, elles mettent en place le même type de fonctionnement en déplaçant la focale sur les services de planification économique et politique, qui sont recentralisés entre les mains de l'équipe municipale et, le plus souvent, peu ouverts à la participation citoyenne. On observe donc de manière générale dans les villes d'Espagne une reconfiguration des modes de pilotage de l'action publique locale accompagnant une reconfiguration des relations de pouvoir entre acteurs urbains. Cela concrétise un mode de gouvernance urbaine spécifique, allant dans le sens d'une recentralisation des décisions publiques dans l'élaboration de plans stratégiques à l'échelle municipale tout en permettant localement aux citoyens de s'exprimer sur des décisions plus locales et moins stratégiques.

Sur le logement, ce double mouvement de décentralisation/recentralisation de l'action publique témoigne de la reterritorialisation des politiques de logement. Elle prend la forme d'une reprise en main des politiques municipales de logement par les mairies (recentralisation) et d'une décentralisation de l'accueil au public, des demandes d'aides publiques au logement ainsi que d'une plus grande autonomie et flexibilité des districts autour de projet de réhabilitation et de (re)dynamisation des quartiers. Mais paradoxalement, la recentralisation des services stratégiques par les Villes, s'accompagne d'une ascension du rôle des métropoles dans le thème du logement.

2.3.2. Planification métropolitaine et politiques de logement en Espagne : « la politique de logement sera métropolitaine ou ne sera pas »

Le débat sur la métropolisation des politiques de logement est présent chez la plupart des administrations publiques de notre étude. Le cas de la capitale catalane est particulièrement intéressant sur ce point, car il est le plus développé et est le fruit d'un grand travail de coordination, impulsé notamment par des universitaires. En effet, le caractère métropolitain des dynamiques sociales et notamment du secteur du logement n'est plus à démontrer à Barcelone (Bosch Meda et Donat Muñoz, 2018 ; Martí Costa, 2018)². Ces travaux soutiennent l'importance de la mise en place de politiques de logement métropolitaines, notamment par le biais de délégations de compétences des mairies afin d'établir un *Plan métropolitain de l'habitat* coordonné avec les plans municipaux (ibid.).

¹ Comme l'explique José Manuel Calvo pour le cas de Madrid : « *Il y a d'autres thèmes qui ne doivent pas être décentralisés. Par exemple, les licences de terrasses ou d'hôtels. Aujourd'hui les licences sont décentralisées, et chaque mairie de district applique ses propres critères. Par exemple, il est possible d'ouvrir une terrasse [de bar ou de restaurant] dans le district de Salamanca que la mairie de district d'Arganzuela refusera. Cela n'a aucun sens. Donc, là il faut unifier : unifier les critères, unifier les équipes, proposer des procédures et des protocoles communs, etc., pas comme aujourd'hui où chaque mairie de district utilise ses propres documents. Ce processus doit être recentralisé.* » (J. M. Calvo, nov. 2016, Madrid). Il en va de même à Barcelone, comme l'affirme Alice Lancien pour le cas des demandes des habitants du quartier de Roquetes (concernant les aménagements d'espaces publics, l'installation d'équipements et la mobilité urbaine) qui sont gérés par la mairie, sans décentralisation ni participation citoyenne car ils touchent à « *des sujets stratégiques, gérés de manière peu transparente par le niveau municipal* » (Lancien, 2018).

² Voir le n°61 (*Governança metropolitana*) de la revue *Papers*, coord. Marc Martí-Costa et Mariona Tomàs Fornés (2018).

La plupart des acteurs barcelonais du logement soutiennent ce « *pari métropolitain* ». Selon Xavier Valls, de l'Association des gestionnaires de logements sociaux de Catalogne¹ et ex-directeur de l'entreprise municipale de logement de Barcelone, « *la politique de logement sera métropolitaine ou ne sera pas* »². Les responsables barcelonais du logement (mandat 2015-2019) s'alignent sur ce point, en appelant à converger vers les « *bonnes pratiques des grandes métropoles* » :

« L'Aire métropolitaine [de Barcelone, AMB] est en retard sur le thème du logement parce qu'il y a beaucoup de bureaucratie et d'intérêts politiques qui ralentissent le travail. [...] Mais les thèmes des déchets, des transports sont gérés par l'AMB donc il serait logique de faire de même pour le logement, car il n'y a pas vraiment de frontière en termes de logement entre les municipalités de l'AMB. C'est une autre échelle qui pourrait être la solution. [...] Mais actuellement il n'y a pas de projet unitaire métropolitain. Mais c'est l'unique solution, comme ça se fait déjà à Londres, Tokyo, Mexico, etc. Dans toutes ces grandes villes, il y a une organisation métropolitaine qui gère ces questions. Mais ici elle est trop fragile. » Josep Maria Montaner (entretien), avril 2019, Barcelone.

Il en va de même à Séville, où la mairie entend également « *faire le saut à l'échelle métropolitaine* » :

« Ce thème a eu beaucoup de répercussions dernièrement. À l'échelle métropolitaine, Séville a une forte influence. Elle est le centre d'une agglomération urbaine d'un million et demi d'habitants, alors qu'elle ne possède à elle seule que 700 000 habitants. L'influence de Séville est si grande qu'il lui faudrait un statut particulier avec une entité qui permette de coordonner les politiques de logement. Nous avons déjà un Consortium de transport à l'échelle de l'agglomération urbaine. Il y a eu une tentative de faire un Consortium de logement il y a longtemps mais cela n'a pas marché, nous n'avons pas trouvé l'union nécessaire entre les mairies. Comme nous avons par exemple une entreprise métropolitaine de l'eau, nous proposons de faire de même avec l'entreprise municipale de logement de Séville (EMVISESA), car nous avons ici la capacité nécessaire et beaucoup de mairies proches de Séville n'ont pas les moyens d'agir sur le thème du logement. Donc si certaines sont intéressées nous sommes ouverts à les intégrer dans la politique de logement de Séville. L'idée serait de permettre de faire des échanges de logement entre Séville et d'autres villes et qu'il y ait une meilleure intégration du public, c'est-à-dire qu'on puisse utiliser correctement les ressources, qui sont à tout le monde. [...] Il y a des mairies qui sont déjà intéressées par cette idée et d'autres avec lesquelles nous n'en avons pas encore parlé. [...] Nous pensons aussi qu'en pouvant agir à l'échelle métropolitaine il serait plus simple de disperser les logements sociaux et donc d'éviter la création de ghettos ». Felipe Castro (entretien), EMVISESA, avril 2018.

Bien que ces propositions ne soient pour le moment pas concrètement mises en pratique pour cause de conflits d'acteurs ou de lenteurs administratives³, certains outils permettent déjà de poser les bases d'une future politique métropolitaine, comme à Barcelone (Bosch Meda et Donat Muñoz, 2018 ; Martí Costa, 2018)⁴. On peut aussi relever la récente impulsion d'un *promoteur métropolitain public-privé de logement locatif*, une proposition de la mairie de Barcelone, fortement soutenue par Javier Burón, grand défenseur des partenariats public-privé. Mais cette possible gestion métropolitaine du logement fait débat car elle participe et conforte d'importants conflits d'ordre géopolitique entre les acteurs municipaux et régionaux ainsi qu'entre les acteurs municipaux eux-mêmes. Nous y reviendrons dans le chapitre suivant (chapitre 6).

*

¹ « *L'associació de Gestors d'Habitatges Socials (GHS) de Catalunya regroupe, dans un objectif strictement technique et professionnel, les entreprises publiques de logement, les services municipaux d'urbanisme et de logement, les agences municipales de logement, les promoteurs sociaux et organismes sans but lucratif travaillant dans le champ du logement social en Catalogne dans le but de promouvoir leurs intérêts communs* ». Source : Site de l'Association GHS, <https://ghscatalunya.org/>, consulté le 2 octobre 2020.

² Débat « *Volem el 30%. Per un parc d'habitatge assequible a la ciutat de Barcelona* », organisé par PAH Barcelona, Observatoire DESC, Sindicat de llogaters et Assemblea de Barris per un Turisme Sostenible, 20/09/2018, L'leialtat Santseca (Barcelone).

³ Entretien avec Felipe Castro, Directeur exécutif d'EMVISESA, avril 2018, Séville.

⁴ Par exemple, l'IMPSOL (gestion du foncier et promotion de logement), le *Consortium métropolitain du logement* (gérant les aides à la réhabilitation), l'*Observatoire métropolitain de l'habitat de Barcelone* (OHB), le *Plan directeur urbanistique métropolitain* (un instrument métropolitain de planification urbanistique).

Ainsi, les administrations revalorisent leurs promoteurs publics afin de contrôler à nouveau la production de logements protégés, majoritairement en location et redéployent les instruments de planification territoriale dont elles disposent pour réguler la production de logements. Elles développent ainsi des projets de réhabilitation et de régénération urbaine pour reconstruire la ville sur elle-même et prendre soin du parc de logement existant. Certaines administrations tentent même de réguler le secteur touristique. Ce mouvement de reprise en main publique du territoire et du secteur du logement se cristallise le plus souvent au niveau municipal, mais cherche aussi à prendre progressivement une ampleur métropolitaine. Pour aller plus loin dans la production de logements abordables, les administrations tentent enfin d’agir sur le marché privé, de diverses manières : d’une part en *contraignant* les acteurs privés et d’autre part en *collaborant* avec eux.

3. Agir sur le marché privé : « coresponsabilisation » du secteur privé et collaboration public-privé

Le thème de la *régulation du marché privé* du logement par les administrations publiques est fortement débattu en Espagne. Mais si beaucoup d’acteurs libéraux sont hostiles à l’intervention publique sur le marché de l’immobilier dans le but d’en réduire les bénéfices (ce qu’ils qualifient aisément d’ingérence), la majorité des acteurs que nous avons rencontrés soutiennent une action du public sur ce marché s’il s’agit d’en améliorer le fonctionnement¹.

En ce qui concerne la réaffirmation des administrations publiques sur le marché du logement, trois principales actions sont à relever. D’abord, les administrations effectuent une tentative de *normalisation du marché* en mobilisant les lois existantes. Ensuite, elles tentent de créer des partenariats avec les acteurs privés (de tous types) afin de soutenir d’une manière ou d’une autre la construction de logements abordables pour agrémenter le parc de logement (public ou privé), suivant une logique de « *régulation par délégation* » (Pollard, 2018) ou bien en tentant de *réorienter les pratiques des promoteurs privés*. Enfin, certains acteurs publics vont plus loin et tentent d’imposer une *régulation publique des prix des loyers privés*, ce qui leur vaut une levée de boucliers des acteurs plus libéraux.

3.1. Discipliner et normaliser le domaine du logement : « appliquer la loi pour protéger le marché »

Pour réorienter le parc de logement existant afin d’en faciliter l’accès dans le contexte post-crise, les administrations publiques se lancent dans une grande entreprise dite de « *disciplinarisation* » du secteur du logement (notamment privé). Pour cela, elles entendent garantir le « *bon usage* » des logements pour en défendre la fonction sociale – lutter contre les infractions à la loi (sous-location illégale, logement insalubre, logement vacant, etc.) – mais aussi *normaliser* et *flexibiliser* le secteur du logement afin de permettre un bon fonctionnement du marché.

3.1.1. Diagnostic et connaissance du territoire : inspecter, recenser, contrôler

L’application de la loi est une valeur centrale pour tous les acteurs publics que nous avons rencontrés². Mais pour connaître les situations d’infraction à la loi, il est nécessaire de connaître le parc de logement (public et privé). Pour cela, les administrations commandent de nombreuses études afin de réaliser des diagnostics leur permettant ensuite de réclamer aux acteurs concernés

¹ En effet, pendant la crise de 2008, autant le PSOE que le PP soutenaient le « *sauvetage public des banques* » jugé essentiel pour remettre le système financier à flot (López et Rodríguez, 2010 ; Rodríguez Alonso et Espinoza Pino, 2018).

² C’est du moins ce qu’elles nous ont toutes affirmé, même s’il est bien connu que les infractions ou encore le refus d’application de la loi est une pratique bien courante chez les administrations publiques. Nous y reviendrons.

des actions de mise en conformité. Ces diagnostics du parc de logement sont parfois réalisés par des chercheurs dans le cadre de programmes de recherches, mais aussi par des organismes publics ou créés par les administrations, comme l'*Observatoire métropolitain de l'habitat de Barcelone* depuis 2016 ou encore l'*Observatoire du logement d'Andalousie* (prévu dès 2013 mais concrétisé en 2016), tous deux inspirés de l'*Observatoire basque du logement* existant depuis le début des années 2000. Qu'ils soient délégués à des organismes tiers ou directement réalisés par les services publics, ces diagnostics intègrent notamment des recensements des logements vacants et des inspections du « bon usage » des logements en lien avec les législations en vigueur.

À Barcelone, c'est l'UCER – dont le second pilier concerne la « *Discipline de logement* » – qui coordonne ce travail d'inspection de logement, avec pour objectif « *de développer et de garantir le bon usage du logement pour éviter qu'il ne soit utilisé à des fins spéculatives et antisociales* » (Falagán, 2019, p. 167). Pour les inspections de logements vacants, les méthodes sont souvent empruntées aux collectifs de squatteurs militants – repérage de fenêtres et portes murées, de poussière sur le bas de porte ou les fenêtres¹ –, dont proviennent quelques conseillers municipaux de Barcelone, Madrid et Sabadell.

Ce type de services d'inspections existe dans plusieurs villes et régions mais est particulièrement significatif à Barcelone, qui les développe pour aller plus loin dans la reprise en main du secteur du logement. Pourtant, malgré l'importante restructuration de certains services publics, les ressources publiques disponibles ne permettent pas la mise en place d'une réelle politique d'inspection ancrée dans la durée pour contrôler l'intégralité du parc de logement².

Lorsqu'elles existent, ces inspections mènent souvent à des sanctions, comme à Barcelone :

« Nous avons fait la première inspection intégrale du parc [protégé et municipal]. Ce qui n'avait jamais été fait avant. Cela va permettre d'améliorer les conditions de vie des habitants, on va développer dans certains cas des réhabilitations, etc. Mais ça va aussi impliquer des sanctions. Par exemple nous allons retirer le logement à certaines personnes parce qu'elles ne valident pas les conditions requises pour l'utiliser. » Javier Burón (entretien), octobre 2016.

Toujours à Barcelone, après ce travail d'inspection, la Ville relève près de 14 % d'irrégularité dans les logements protégés et 3 % dans le parc municipal³. Concernant les logements vacants, contrairement aux attentes le recensement municipal révèle seulement 10 000 logements vacants (environ 1,2 % du parc), la plupart en possession de propriétaires particuliers et en mauvais état⁴.

3.1.2. Discipliner et « hygiéniser » le secteur résidentiel : la forte judiciarisation du logement à Barcelone

En se basant sur les diagnostics élaborés (inspections, recensements de logements vacants, etc.), les administrations s'emparent de l'outil juridique afin de faire respecter la loi. À Barcelone, c'est le plus souvent à l'échelle des mairies de districts que les protocoles sont lancés, mais c'est l'UCER qui centralise et coordonne la mise en place des amendes en cas d'infraction à la loi :

« Nous avons appliqué les lois (notamment la loi du droit au logement de 2007 mais aussi les dernières lois, 24/2015, etc.). Presque personne n'avait appliqué cette loi de 2007, mis à part certaines mairies comme Sabadell, Terrassa ou Santa Coloma. Mais Barcelone c'est un autre niveau. Nous avons assigné beaucoup d'avocats à cette tâche, pour

¹ Voir la vidéo du site de la mairie de Barcelone : "Un censo de pisos vacíos para captar viviendas para la bolsa de alquiler".

² Presque tous les acteurs publics que nous avons rencontrés en témoignent. Sources : Entretiens avec les responsables du logement de Barcelone, Sabadell, Madrid, Séville, Cordoue, Catalogne, Euskadi et Andalousie.

³ Entretien avec Josep Maria Montaner, Conseiller municipal en charge du logement à Barcelone, avril 2019.

⁴ On est loin des 80 000 logements vacants estimés en 2011 par l'INE ou des 30 000 calculés par la mairie précédente. Mais il est fort probable que le nombre de logements vacants ait fortement baissé entre 2011 et 2015 par le fait de la bulle locative que subit Barcelone depuis cette date (beaucoup de propriétaires ayant depuis lors loué leur logement).

"hygiéniser" la situation. Les Offices locaux de l'habitat et l'UCER se sont mis à mettre des amendes systématiquement, à poursuivre les cas de 'mobbing' immobilier, les cas de réhabilitations illégales, etc. Bref, nous avons montré que toutes violations de la loi seraient pénalisées, autant pour les grands acteurs privés que les petits propriétaires et même les usagers de logements municipaux ou protégés » Josep Maria Montaner (entretien), avril 2019.

Cette volonté d'agir sur l'application de la loi et la mise en place de sanctions ne semblait pas prioritaire pour la nouvelle mairie lors de sa victoire en 2015, mais l'est rapidement devenue au vu du nombre d'infractions perpétrées par les acteurs barcelonais du logement, tout particulièrement par les fonds d'investissement se considérant « *au-dessus de la loi* » car n'étant pas basés à Barcelone¹.

Néanmoins, c'est surtout sur le plan de la communication que l'impact de ces actions est le plus visible, car malgré un important travail de *systematisation et d'informatisation des procédures*, les lenteurs de l'administration municipale rendent difficile la mise en place de ces sanctions :

« Nous avons été très fermes sur le thème des irrégularités, dans le champ de nos possibilités, parce que l'administration est très lente à mettre en place ce type de processus. Mais l'idée était d'envoyer un message clair aux fonds d'investissement notamment, pour leur dire qu'à Barcelone ils ne sont pas bienvenus s'ils ne respectent pas la loi. Qu'on ne leur rendra pas la vie facile. C'est difficile de mesurer l'effet de cette politique, parce qu'il y a toujours des ventes illégales et des fonds d'investissement malveillants, mais nous avons pu vérifier que depuis notre arrivée, Barcelone n'est plus considérée comme une ville très attractive pour les investisseurs immobiliers internationaux. Et pour nous c'est une bonne chose ». Josep Maria Montaner (entretien), avril 2019.

En effet, selon plusieurs classements des villes européennes les plus attractives pour l'investissement immobilier, la ville de Barcelone est passée de la 11^{ème} en 2017 à la 27^{ème} en 2019². Mais bien que la Ville de Barcelone s'attribue une grande part du mérite de cette « *chute bénéfique pour les locataires barcelonais* » selon Josep Maria Montaner, la raison doit surtout être à rechercher dans l'instabilité géopolitique catalane ayant suivi le référendum d'autodétermination d'octobre 2017 qui a vu de nombreuses entreprises retirer leur siège social de la capitale catalane³.

Pour tous les cas de sanction ou de gestion des plaintes pour *harcèlement immobilier*, les mairies renforcent leurs services juridiques pour accompagner les demandes des citoyens, ce qui témoigne de la forte *judiciarisation du thème du logement*, directement promue par certaines mairies, comme à Barcelone. En cas de litige et lorsque les voies habituelles de négociation ou de médiation ne mènent nulle part, ce sont les tribunaux qui tranchent.

3.1.3. La consolidation de mesures disciplinaires découlant de la crise de 2008 : protéger le marché au détriment des plus précaires ?

Une grande part de ces « mesures disciplinaires » visant à garantir le bon usage du logement provient directement d'une consolidation et d'une systématisation des mesures prises dans l'urgence face à la crise du logement. C'est notamment le cas pour les mesures tentant de mobiliser les logements vacants pour reloger les habitants expulsés, la lutte contre les processus d'expulsion via le *harcèlement immobilier*, etc. Cette *consolidation des mesures d'urgence* s'est réalisée progressivement selon les villes et les régions et reconfigure l'action publique d'aujourd'hui⁴.

Par leur volonté de *standardiser les relations entre acteurs* et de *normaliser le secteur du logement*, les acteurs publics agissent sur le marché, mais aussi sur les pratiques des habitants et des collectifs militants. Ainsi, avec la mobilisation des logements vacants, les administrations retirent le moyen

¹ Entretien avec Josep Maria Montaner, Conseiller municipal en charge du logement à Barcelone, avril 2019.

² El Periódico, 20/02/2019, "Barcelona se desploma en el ranking de ciudades europeas para invertir".

³ Nous reviendrons sur ces conflits d'ordre géopolitique et leurs conséquences dans le chapitre suivant (chapitre 6).

⁴ Dans la plupart des villes, c'est surtout avec les équipes municipales de 2015 que cette consolidation prend forme.

d'action des collectifs militants relogant les habitants les plus précaires dans des logements vacants squattés. Derrière un discours progressiste, le maintien du « *bon usage des logements* » et la normalisation du marché génèrent une précarisation de la population la plus fragile qui n'est pas éligible aux aides publiques ni à l'accès au logement social conventionnel¹. Selon une militante d'un collectif barcelonais rencontrée à un rassemblement anti-expulsion :

« Théoriquement nous comprenons les volontés de la mairie de mobiliser les logements vacants. C'est une bonne chose. Théoriquement, seulement. Car comme il n'y a toujours pas assez de logement social pour les plus précaires, paradoxalement, la politique de mobilisation des logements vacants retire la seule solution de logement de beaucoup d'habitants précaires. Lorsqu'on pouvait squatter des logements vacants pour loger des habitants précaires, ils n'avaient pas à déboursier d'argent pour le loyer, ce qui pouvait les aider temporairement à remettre de l'ordre dans leur vie, car après une expulsion ou plusieurs mois de vie précaire dans la rue ou dans une pension, tu en as besoin. Mais maintenant il est plus difficile de squatter, la mairie récupère les logements mais les met en location à un prix pas du tout accessible pour les précaires. Et une part des logements mobilisés par la mairie va aux classes moyennes... En plus, les précaires en situation irrégulière (migrants par exemple) sont automatiquement mis de côté. Dans la pratique, c'est une politique totalement inhumaine ». Discussion avec une militante du quartier de Gràcia, mars 2019, Barcelone.

Mais Javier Buron n'est pas de cet avis. Fidèle à sa position de gestionnaire, il considère qu'il est nécessaire de passer par cette voie pour *normaliser le secteur du logement* afin d'instaurer à terme un marché stable et cohérent permettant l'accès au logement abordable. Pour cela, le public doit selon lui agir sur le marché, avant tout pour « *le protéger* », comme il l'explique au journal *El Diario.es* :

« Il faut éviter que le marché n'entre dans une spirale inflationniste et spéculative qui finira par exploser. C'est une idée que nous partageons. Et cela a tendance à être moins évoqué dans le débat public, mais il est très important de protéger le marché. Un marché où les prix augmentent de 10 ou 20 % chaque année éclate tôt ou tard. Nous avons des expériences concernant "la brique", qui a déjà fait exploser le marché hypothécaire et de l'achat-vente. Si un bien a une croissance annuelle bien supérieure à la croissance du PIB, c'est qu'il s'agit d'un marché surchauffé. Nous pouvons attendre que le marché de la location explose et que les contribuables en paient le prix, comme cela a été fait avant, ou nous pouvons essayer de le refroidir, ce qui n'a pas été fait. » Javier Burón, 24/06/2016, *ElDiario.es*²

Ainsi, à Barcelone, ces mesures de normalisation sont mises en place suivant une logique qui nous semble proche de la conception économique keynésienne : l'État et les administrations publiques devant agir sur le marché pour soutenir son bon fonctionnement.

Bien que les avis concernant le niveau acceptable d'intervention publique dans le marché du logement diffèrent fortement selon les acteurs que nous avons rencontrés, presque tous s'alignent sur l'importance de mettre en place de bonnes conditions de fonctionnement pour le marché du logement, notamment en travaillant main dans la main avec les promoteurs privés.

3.2. Collaborer et « coresponsabiliser » le secteur privé pour produire du logement abordable : une régulation par délégation

Les *partenariats public-privé* sur le thème du logement ne sont pas une nouveauté en Espagne. Mais ils s'intensifient après la crise du logement de 2008, d'abord par le biais des processus de médiation liés aux cas d'expulsion résidentielle et dans le cadre des mobilisations des logements vacants des grands propriétaires³. Ces relations locales renouvelées entre acteurs servent de base à

¹ Cela concerne notamment les personnes en forte précarité économique, migrantes, handicapées, etc. Ces personnes ne peuvent pas accéder au logement social car elles ne sont pas recensées dans la bonne ville, ne disposent pas des compétences nécessaires pour entreprendre les démarches administratives, ne parlent pas l'espagnol, etc.

² *ElDiario.es*, 24/09/2016, "Hay que limitar el precio de la vivienda para proteger a los consumidores y al mismo mercado".

³ Voir les chapitres 3 et 4 sur la lutte contre les expulsions et les relogements.

la mise en place de partenariats plus larges. Mais la plus grande nouveauté relève de la volonté d'une partie des acteurs publics d'inciter les promoteurs privés à construire des logements locatifs abordables. Les acteurs publics entretiennent le flou autour de la notion « *d'entité privée* » avec lesquels ils entendent collaborer en y rangeant des profils bien distincts, gommant la grande diversité de ces acteurs. Il est donc ici important de différencier les types « d'acteurs privés ». Nous aborderons donc d'abord les partenariats des acteurs publics avec le secteur privé lucratif (grands propriétaires, entités financières, promoteurs privés), puis nous verrons le cas des dites « *entités à but non lucratif* » (sociétés coopératives, associatives, fondations, etc.) et des « *propriétaires particuliers* ».

3.2.1. Collaborer avec le secteur privé lucratif : pousser les grands propriétaires et les promoteurs privés à investir dans la location abordable

Hormis les acteurs politiques les plus radicaux, dont il faut tout de même relever l'existence, la plupart des acteurs publics soutiennent une vaste collaboration entre les administrations publiques et les entreprises immobilières privées (promoteurs, sociétés de gestion immobilières, entités financières) afin d'augmenter le parc de logement abordable et faire baisser les prix¹.

- **Collaboration public-privé et production de logement abordable : « *montrer aux acteurs privés que le logement abordable est aussi rentable* »**

En plus des accords de cession d'usufruit de logements vacants de certains grands propriétaires aux administrations publiques (cf. chapitre 4), ces dernières tentent de réorienter les pratiques de ces acteurs privés en direction du marché de la location abordable. Mais pour la plupart des promoteurs privés espagnols, la production et la gestion de logements locatifs n'est pas une pratique courante, car considérée comme peu rentable. Pour changer cette culture professionnelle du secteur privé, les administrations s'appuient sur les successifs plans de logement étatiques, régionaux et municipaux soutenant la location, sur l'argument d'une nécessaire « *convergence vers les bonnes pratiques européennes* »² et proposent des cessions de terrains publics aux promoteurs privés.

À Barcelone, Javier Buron est au premier rang de ce lobbying, en invoquant très régulièrement le cas basque auquel il a contribué – où des acteurs privés produisent des logements protégés en location – pour convaincre que construire et gérer des logements locatifs abordables peut être rentable pour les acteurs privés : l'idée étant de pousser les acteurs privés à faire de même en Catalogne³. Javier Burón joue le rôle d'un véritable émissaire du partenariat public-privé dans la construction et la gestion du logement locatif abordable et réalise de nombreuses conférences dans toute l'Espagne, autant pour présenter les politiques mises en place à Barcelone que pour plus largement défendre les partenariats public-privé. Son objectif est de faire surgir « *un nouveau type d'investisseur privé qui recherche dans la location abordable un investissement sûr et à long terme avec une rentabilité modérée* », ce qu'il communique haut et fort dans de nombreux journaux⁴.

¹ Parmi les acteurs contestant ce type de collaborations, on peut citer la CUP et autres candidatures municipalistes radicales (comme les *Candidatures alternatives du Vallès*) qui gouvernent plusieurs villes catalanes, souvent en coalition comme à Sabadell. Ou encore la formation *Anticapitalistas* (dont proviennent quelques membres de *Podemos*), des formations basques de *gauche abertzale* (*EH Bildu*), etc., ainsi que de nombreux collectifs militants. Nous y reviendrons.

² Entretien avec Javier Burón, Directeur exécutif du service de logement de Barcelone, octobre 2016, Barcelone.

³ Pourtant, Mario Yoldi nous rappelle lors de notre entretien que ce fonctionnement public-privé ne permet pas réellement de résoudre le problème de l'accès au logement en Euskadi, les acteurs privés basques tendant le plus souvent vers la rentabilité maximale, souvent sur le court terme. Source : Entretien avec Mario Yoldi, novembre 2016.

⁴ El País, 05/10/2017, « *Colau se alía con el sector privado para construir pisos de alquiler a 500 euros* » ; El Periódico, 05/10/2017, « *Barcelona crea una empresa público-privada para construir vivienda* » ; La Vanguardia, 07/11/2018, « *Se busca socio* ».

Ce soutien à la collaboration public-privé pour la construction et gestion de logement abordable est soutenu presque partout malgré son aspect controversé, comme à Bilbao :

« Ce thème est assez controversé. Mais pour moi il n'y a rien de pire pour une ville en manque de logement que d'avoir des terrains vacants où il serait possible d'en construire. Donc si nous n'avons pas les ressources publiques pour les construire alors il me semble raisonnable de chercher des collaborations privées pour pouvoir le faire. Car l'objectif final est bien de fournir des logements aux habitants pour qu'ils fassent leur vie ici ». Goyo Zurro (entretien), Mairie de Bilbao, nov. 2016.

Le plus souvent, les villes ou les régions fournissent les terrains pour qu'ils soient construits par des promoteurs privés, une pratique courante en Espagne¹. Le changement réside dans le fait qu'après la crise de 2008 on observe un glissement progressif de ces *collaborations public-privé* en direction de la location abordable, parfois directement gérée par des acteurs privés. On relève donc la mise en place timide, progressive et diversifiée selon les cas, d'un nouveau type d'acteurs, proches des *bailleurs sociaux privés*, suivant un principe de « *régulation par délégation* » : dans un contexte de fortes contraintes financières, les acteurs publics « *font faire* » aux acteurs privés (Pollard, 2018).

Toujours à Barcelone, dès 2016 la mairie impulse un opérateur public-privé métropolitain, une société d'économie mixte (SEM) nommée *Habitatge Metròpolis Barcelona* (HMB), correspondant à une forme de *bailleur social public-privé*. Cette proposition est bien accueillie par la classe politique barcelonaise, à l'exception des acteurs les plus radicaux (partis politiques et mouvements sociaux), considérant que le logement social est alors jeté en pâture aux acteurs privés (Encadré 33).

Encadré 33 - *Habitatge Metròpolis Barcelona*, un opérateur mixte de logement contesté : vers une incorporation grandissante des règles de marché dans le champ du logement social

La société d'économie mixte (SEM) de logement locatif métropolitain *Habitatge Metròpolis Barcelona* (HMB) est impulsée par Ville de Barcelone dès 2016 afin de construire 4 500 logements protégés locatifs dans l'*Aire métropolitaine de Barcelone* (AMB) sur 10 ans². Par le biais d'un concours public, l'idée est de sélectionner une entité privée amenée à contrôler 50 % de la gestion d'HMB (les 50 % restant étant partagés par l'AMB et la Ville de Barcelone). En plus d'être actionnaire d'HMB, l'entité privée sélectionnée doit s'engager à gérer une part du parc construit avec des bénéficiaires plafonnés à hauteur de 4 %. Comme le rappelle Javier Burón, ce type d'opérateur, inédit en Espagne, est courant dans plusieurs pays d'Europe. Suivant les lignes de la nouvelle politique barcelonaise, les terrains publics des futurs logements seront cédés en *droit de superficie*. Les logements construits seront des logements protégés en *régime général* (7,28 €/m²) ou *concerté* (8,89 €/m²)³, c'est-à-dire des logements abordables destinés aux ménages de classe moyenne.

Finalement approuvée par le conseil de l'AMB (composé de membres des mairies de l'AMB) début 2019, l'incorporation d'une entité privée dans cet opérateur métropolitain est toutefois critiquée par les acteurs les plus à gauche de l'AMB et par plusieurs collectifs militants⁴. C'est le cas de la CUP, qui critique le fait que la gestion soit laissée à 50 % à une entité privée, comme l'explique Eulàlia Reguant (conseillère municipale de Barcelone et de l'AMB pour la CUP) : « *Il est essentiel de s'attaquer au problème du logement public, mais il est impardonnable de céder l'initiative au secteur privé. Nous continuerons à travailler pour des politiques publiques de logement loin de la logique de profit des entreprises, le logement est un droit et non une marchandise.* »⁵. L'opposition d'extrême gauche qualifie ce choix de « *fortement néolibéral* » et prévient qu'en laissant une grande part de décision au secteur privé (qu'il soit lucratif ou à lucre limité) le public risque de perdre le contrôle du logement social, dont la gestion pourrait se rapprocher des logiques du secteur privé. Il est d'ailleurs significatif de relever qu'en plus du soutien de son partenaire de

¹ Des pratiques de ce type existaient déjà au début du XX^e siècle, comme à Séville (voir chapitre 1).

² La moitié à Barcelone et l'autre dans le reste de l'AMB.

³ Selon les chiffres de la mairie de Barcelone, en 2016 le prix du marché moyen était de 12 €/m² environ. Source : *Departament d'Estadística i Difusió de Dades. Ajuntament de Barcelona*.

⁴ La Vanguardia, 29/01/2019, « *El AMB autoriza incorporar un socio privado en el operador metropolitano de vivienda* ».

⁵ Llibertat, 28/01/2019, « *La CUP Poble Actiu no avalarà la creació d'una societat per la promoció d'habitatge públic controlada...* ».

gouvernement (le PSC), cette proposition de *Barcelona en Comú* reçoit l'appui des groupes municipaux de droite et de centre-droite libérale (comme le parti *Ciudadans/Ciudadanos*). Beaucoup d'acteurs relèvent qu'il est paradoxal de soutenir la municipalisation des services de logement tout en soutenant une gestion mixte des logements sociaux. Selon Salva Torres, de l'*Association 500×20 pour la Location publique et abordable*, « cet élément est un revirement par rapport au programme électoral avec lequel *Barcelona en Comú* a remporté les élections de 2015 »¹.

Mais malgré une large communication de cette initiative, en fin 2019 la mairie et l'AMB n'avaient toujours pas trouvé d'entreprise intéressée par cette collaboration. Avec sa rhétorique interventionniste, la mairie ne parvient pas à obtenir le soutien du secteur immobilier, qui n'est pas convaincu par l'idée d'un « *investissement sûr et à long terme avec une rentabilité modérée* » de Javier Burón.

- **L'échec de la « coresponsabilisation » de la mairie de Barcelone : entre « schizophrénie » et « connivence entre les pouvoirs économiques et politiques »**

Si, selon Javier Burón, plusieurs acteurs privés basques acceptent de produire et gérer du logement locatif à prix modéré, ce n'est pas forcément le cas partout. En Euskadi, les réserves de sol destiné aux logements protégés remontent à la fin des années 1990, ce qui a laissé le temps aux promoteurs privés de s'adapter. À Barcelone, cette injonction à la production de logement abordable, les mesures de restriction telles que la MPGM obligeant la construction de 30 % de logement protégé dans chaque promotion, ou encore les nombreuses sorties médiatiques de la mairie critiquant les pratiques spéculatives des grands propriétaires, sont autant de mesures très mal reçues par les acteurs privés. Beaucoup d'entre eux ne comprennent pas ces mesures contradictoires :

« C'est incompréhensible, totalement schizophrénique. D'un côté on nous demande de « collaborer » pour construire plus de logements abordables, une demande à laquelle nous sommes tout à fait disposés, et de l'autre on nous met des bâtons dans les roues. La posture de la mairie n'est pas claire : soit on travaille ensemble pour construire, en nous laissant la liberté d'investir, soit on bloque notre progression. Mais sa vision de la "coresponsabilisation" n'est absolument pas viable. En suivant cette voie, la mairie fonce dans un mur ». Un promoteur rencontré au FHAR, mars 2019, Barcelone.

C'est le point de vue d'une bonne part du secteur immobilier, qui affirme que ces restrictions vont à l'encontre d'un accroissement de l'offre et mèneront à terme à une augmentation des prix². Mais les réticences à cette collaboration et coresponsabilisation public-privé soutenues par la Ville de Barcelone ne se limitent pas aux acteurs commerciaux. Des collectifs militants et des acteurs publics, comme la Ville de Sabadell, sont aussi rebutés par ces partenariats public-privé qui témoignent selon eux d'une « *connivence entre les pouvoirs économiques et politiques* » (Encadré 34).

Encadré 34 : La Ville de Sabadell : « soutien aux classes populaires » et refus de toute « connivence entre les pouvoirs économiques et politiques »

Sur le thème des relations avec les acteurs du marché de l'immobilier et de la collaboration public-privé, le cas de la Ville de Sabadell (mandat 2015-2019) est distinct de Barcelone. Face à un grand manque de logements abordables, la mairie se positionne activement en soutien au développement d'entités de l'*économie sociale et solidaire* (ESS) et contre la croissance, même modérée, des bénéficiaires des sociétés immobilières commerciales. Ce « courage politique » s'explique notamment par la couleur politique de l'équipe municipale de Sabadell (2015-2019) et tout particulièrement de la Conseillère municipale en charge du logement, Glòria Rubio, membre de la CUP, intégrée à *La Crida Per Sabadell*,

¹ Prouespeculacio, 20/05/2019, « *Las políticas de vivienda social de Ada Colau se mueven en los estrechos márgenes del sistema* ».

² C'est notamment ce qu'affirme Lluís Marsà, le président de l'*Association de Promoteurs de Catalogne* (APCE).

une formation défendant un municipalisme radical fermement opposé aux acteurs de l'immobilier. À titre d'exemple, en novembre 2018, la Conseillère refuse de représenter la mairie au salon immobilier *Fira Casa* qui se déroule à Sabadell. Ce salon, entièrement dirigé vers le secteur immobilier conventionnel, regroupe les entreprises immobilières les plus actives¹ dont certaines sont directement impliquées dans des cas de *harçèlement (mobbing)*, de spéculation immobilière, de paradis fiscaux (*Panama Papers* notamment). Glòria Rubio explique son refus de se rendre à ce salon immobilier dans un article publié sur le site internet de sa formation politique (aucun journal local n'ayant accepté de le publier)². Dans cet article d'opinion, après avoir expliqué les liens qu'entretiennent les acteurs immobiliers de la *Fira Casa* avec divers processus de spéculation, Glòria Rubio conclut en se démarquant des autres administrations espagnoles :

« Les intérêts qu'ont défendus les différents gouvernements étatiques et régionaux sont très clairs et ne sont clairement pas ceux des classes populaires, nous qui sommes obligés de travailler toujours plus pour survivre aux logiques du capitalisme. Face à cette situation, nous ne pouvons et ne voulons pas assister à un événement d'une ampleur comme la *Fira Casa*, qui témoigne d'une connivence entre les pouvoirs économiques et politiques qui permettent cette barbarie. »³

Lors de notre entretien, Glòria Rubio est très critique envers les partenariats public-privé soutenus par la Ville de Barcelone qu'elle considère comme une forme de *nivellement par le bas* imposé aux autres administrations locales. Malgré leurs faibles ressources, les responsables du logement de Sabadell soutiennent plutôt les accords avec les propriétaires particuliers (afin de les pousser à louer leurs logements à un prix abordable) ou les acteurs de l'*économie sociale et solidaire* (ESS), notamment en soutenant l'habitat coopératif ou d'autres formes alternatives de logement⁴.

3.2.2. Collaborer avec le secteur privé non lucratif et les « petits propriétaires »

Comme la Ville de Sabadell, plusieurs administrations publiques collaborent également avec des entités non lucratives, du tiers secteur ou de l'ESS et des petits propriétaires particuliers.

- **Accompagner les petits propriétaires dans la mise en location de leurs logements**

En Espagne, une grande part du parc appartient à des propriétaires particuliers possédant peu de logements. C'est en cela que les acteurs publics considèrent que le marché de la location est peu professionnalisé en Espagne : il existe relativement peu de gestionnaires locatifs privés.

C'est notamment le cas à Barcelone, qui est paradoxalement l'une des villes avec le plus grand parc locatif privé d'Espagne (Falagán, 2019, p. 31). Pour pousser les propriétaires particuliers à louer leurs logements, la mairie de Barcelone lance une campagne proposant une série de garanties juridiques et de sécurités économiques aux propriétaires afin de rendre attractive cette mise en location. Cette campagne, « *tu tens la clau* » (« *tu as la clé* ») (Figure 28), permet de rediriger plus de 500 logements dans le parc municipal à travers la *Bourse du logement locatif de Barcelone* (*Borsa d'habitatge de lloguer de Barcelona*). Cette *Bourse de logement*, qui existait avant 2015, n'en comptait que 500 avant l'arrivée au pouvoir d'Ada Colau. En trois ans, la mairie a donc doublé son effectif. Néanmoins, il ne s'agit pas d'un bon résultat selon le Conseiller municipal⁵ et le Directeur exécutif du logement :

¹ Comme *Solvía* (*Banco Sabadell*), la société *Engel&Völkers* (leader mondial des sociétés de courtage en immobilier), etc.

² Cela s'explique notamment par le fait que la plupart des journaux locaux entretiennent des liens étroits avec plusieurs sociétés immobilières du salon. En plus de refuser de publier l'avis de Glòria Rubio, le journal local *El Diari de Sabadell* publie un supplément "spécial immobilier", regorgeant de publicités immobilières. Quelques photographies de ce numéro du 24-25 novembre 2018 sont visibles sur le compte Twitter de *La Crida Per Sabadell*. Source : Message Twitter de *La Crida de Sabadell*, sur le refus de Glòria Rubio d'assister à la *Fira Casa* (salon immobilier), 24/11/2018.

³ Site internet de *La Crida per Sabadell*, 24/11/2018, « *No ens podem permetre continuar promovent l'especulació immobiliària* ».

⁴ Nous aborderons plus précisément ces formes de *collaboration public-associatif* (notamment avec les acteurs de l'ESS) soutenant l'habitat coopératif ou d'autres formes alternatives d'habitat dans le chapitre 8.

⁵ Entretien avec Josep Maria Montaner, avril 2019.

« Nous savions qu'il serait difficile d'avoir un bon rendement avec ce programme, car il n'y a pas assez d'offres de location actuellement. Il n'y a pas trop de logements vacants : ceux qui sont vacants le sont pour quelque chose. Ils sont situés dans un lieu périphérique ou bien ce sont des logements avec des problèmes de réhabilitation ou juridiques. Bref, ce n'est pas facile à mettre sur le marché ». Javier Burón (entretien), octobre 2016.

Figure 28 - Campagne de la Ville de Barcelone pour inciter à la location des logements particuliers



Traduction (photo): « Si tu as un logement vacant, tu as la clé ! Loue ton logement à travers la Bourse de logement de Barcelone ». Source : Site de la Mairie de Barcelone, 07/12/2016, « Posar el teu pis en lloguer per transformar la ciutat ».

Des initiatives de ce type existent dans d'autres villes, comme à Madrid avec le service d'intermédiation *Alquila Madrid (ALMA)*. Mais comme à Barcelone, ce service peine à trouver des particuliers acceptant de lui confier leur logement. Dans le contexte d'augmentation des prix des loyers privés, l'offre de la mairie est rarement à la hauteur des attentes des propriétaires. Malgré les annonces positives de la mairie sur ce service, le Directeur exécutif de l'EMVS de Madrid reste convaincu que cette voie n'est pas viable face aux appels du marché¹.

C'est également le cas à Sabadell, où, sous l'impulsion de la PAHC, la mairie lance une campagne de communication en direction des petits propriétaires afin de les accompagner dans la mise en location de leurs logements vacants². Si cette campagne n'a pas été très fructueuse, elle témoigne du positionnement de la mairie de Sabadell du moment, ouverte à la négociation avec les propriétaires particuliers mais réticente aux partenariats public-privé avec des acteurs commerciaux. Même s'ils restent limités, ces accords entre mairies et particuliers sont spécialement utiles dans le cadre d'échanges de logement (« *permuta de vivienda* ») : lorsque des propriétaires vivent dans un logement inadapté³, la Ville leur fournit un logement municipal adapté en échange de la cession de leur logement, qui sera alors intégré au parc locatif. Cela permet d'améliorer la qualité de vie des habitants âgés ou handicapés et fournit des logements souvent plus grands pour les personnes dans le besoin. C'est un programme particulièrement développé à Séville et Bilbao ainsi qu'à Barcelone.

- **Des collaborations « public-social » : entités à but non lucratif et tiers secteur**

Plusieurs mairies soutiennent aussi le développement de partenariats avec les entités du *tiers secteur* du logement et autres structures sans but lucratif (associations, coopératives, fondations, etc.). Comme nous l'avons vu précédemment (chapitre 4), les entités du tiers secteur du logement

¹ Entretien avec Francisco López Barquero, Directeur exécutif de l'EMVS, Madrid, décembre 2018.

² Entretien avec Glòria Rubio et Anna Vivas i Barnola, service de logement de Sabadell, octobre 2016.

³ Par exemple des personnes âgées ou handicapées vivant dans un logement sans ascenseur.

sont souvent chargées par les administrations locales de mobiliser et gérer des logements pour les populations les plus vulnérables¹. Une nouvelle fois, ces partenariats, qui ont souvent surgi du contexte de la crise, sont consolidés sur le long terme dans les politiques municipales et régionales².

Toutes les villes de notre étude entretiennent des relations avec des entités du tiers secteur du logement, mais c'est encore à Barcelone que ce type de partenariat semble le plus développé. En effet, la mairie travaille depuis plusieurs années avec la *Fondation Habitat3*, qui agit comme un *baillieur social privé non lucratif*, témoignant d'une autre forme d'externalisation de la gestion du logement social³. Ce type de partenariat est présent dans la plupart des villes de notre étude. Les logements procédant de ce type de partenariat sont le plus souvent destinés à l'inclusion sociale, pour des populations aux profils spécifiques (sans-abri, réfugié, handicapé, extrême pauvreté, etc.).

Les mairies collaborent aussi avec des sociétés coopératives de promotion pour la construction de logements abordables avec le même type de formule que pour les collaborations public-privé conventionnelles (*droit de superficie* à Barcelone, achat de terrain dans d'autres cas). Ce type de promotions coopératives est habituel à Barcelone comme le montrent les Photographie 7 (a et b) et produit un type de logement en général plus abordable que les promotions privées classiques. Mais la pression de la mairie de Barcelone s'accroît aussi sur ces sociétés coopératives. Dans les cas de cession de terrain public, depuis 2016 la Ville de Barcelone entend récupérer 20 % des logements de ces promotions coopératives pour les insérer à son parc public⁴.

Photographie 7 : Promotions publiques déléguées à la coopérative *Soluciones* à Barcelone



a) Promotion dans le quartier de La Bordeta (Sants)⁵
Source : Diego Miralles Buil, novembre 2016.



b) Promotion dans le quartier du Raval (Ciutat Vella)⁶
Source : Diego Miralles Buil, décembre 2016.

Mais la notion d'entité non lucrative (ou à lucre limité) reste très floue et regroupe des profils d'entités bien distinctes. Pour se distinguer des coopératives de promotion, correspondant à un modèle d'entreprise qui a été particulièrement actif dans le soutien du modèle immobilier conventionnel espagnol, des entités coopératives plus militantes se tournent vers les réseaux de

¹ Cela rejoint le principe de la « location solidaire » développée en France.

² On peut relever l'existence de la *Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya* (2003), la *Mesa del Diàleg Civil de Euskadi* (2012), la *Mesa del Tercer Sector de Andalucía* (2016) ou encore celle, récente, de la Communauté de Madrid (2019).

³ *Habitat3* mobilise des logements vacants de particuliers, les cède à la mairie et les gère en location sociale.

⁴ Le reste peut être vendu en *droit de superficie* par les coopératives. Source : Entretien avec Javier Burón, oct. 2016.

⁵ Il s'agit d'un projet en lien avec la *Fédération d'associations de voisinage de Barcelone (FAVB)*. Sur les 33 logements construits, 7 ont été rendus à la mairie de Barcelone pour être loués (c'est-à-dire environ 20 % des logements).

⁶ Il s'agit d'un projet en lien avec la *FAVB*. Sur les 39 logements construits en *droit de superficie*, 5 ont été rendus à la mairie pour être loués, soit moins de 13 % des logements (moins que les 20 % affirmés par la mairie). Source : Site de la mairie de Barcelone, 16/06/2018, "*Vivia en un pis vell sense ascensor i per fi tinc un habitatge digne*".

l'Économie Sociale et Solidaire (ESS). Certaines villes, comme Barcelone et Madrid, soutiennent ce type de structures de l'ESS, ou entendent parfois collaborer exclusivement avec ce type de structures à visée transformatrice, comme à Sabadell¹. Mais souvent, les administrations mettent ces entités non lucratives, déjà très diverses, en concurrence directe avec les entreprises privées commerciales.

3.2.3. Entités privées, fondations, associations, collectifs d'habitants : le flou de la notion de « secteur privé »

- **Des structures associatives mises en concurrence avec des structures commerciales**

Les administrations publiques ont tendance à regrouper beaucoup d'entités dans la catégorie de « secteur privé » et ne distinguent en général que le « secteur privé lucratif » du « non-lucratif » qu'ils agglomèrent dans la notion de tiers secteur². Mais peut-on regrouper dans la même catégorie de « secteur privé non lucratif » une société coopérative professionnelle ayant construit plusieurs milliers de logements et une association de voisins luttant pour obtenir un terrain pour construire un immeuble d'une dizaine de logements pour les habitants du quartier ? Les ressources dont disposent ces différentes entités, leurs modes d'organisation et d'action sont bien différentes. Pourtant, les acteurs publics amalgament souvent ces différentes structures – associatives, militantes, coopératives professionnelles, etc. – et vont même jusqu'à les regrouper avec les promoteurs privés lucratifs dans le cadre de certaines collaborations public-privé. Même si une distinction est parfois faite entre « secteur privé lucratif », « secteur privé non lucratif ou à lucre limité » et « secteur coopératif ou communautaire », dans la pratique les différentes entités de ces catégories sont souvent en concurrence pour l'obtention de terrains publics, comme à Barcelone³. Derrière ce flou, se cachent des approches opaques permettant aux acteurs lucratifs d'accéder à de nouveaux marchés, comme celui des coopératives d'habitants, un secteur jusqu'alors occupé par des collectifs et des coopératives clairement militants⁴.

- **La notion de *commun* galvaudée par la mairie de Barcelone**

Toujours à Barcelone, le conseiller municipal au logement invoque le concept de *commun*, pour justifier cette pluralité de collaborateurs privés invités à coproduire le parc barcelonais.

« Notre idée c'est un peu l'idée des communs. Si tout est public, c'est un modèle classique étatique, très social, mais aussi très administratif, très bureaucratique, très totalitaire. Et si tout est privé, tout est marché, et naturellement cela recherche uniquement le profit. Si on cherche des solutions intermédiaires c'est beaucoup plus riche. [...] Et si c'est un projet avec un acteur privé qui peut être une fondation, une coopérative traditionnelle, du cohabitat, ou une entreprise qui accepte seulement 3 ou 4 % de bénéfice, un privé non spéculatif, c'est une bonne chose. Mais tous les accords que nous pouvons avoir avec toute la gamme d'acteurs privés sont une solution, car c'est clair que dans la réalité avec l'argent public uniquement on ne peut pas tout faire ». Josep Maria Montaner (entretien), avril 2019.

Mais, bien sûr, la véritable notion de *commun* est incompatible avec l'action d'une entreprise réalisant du profit, même si celui-ci ne représente que 3 ou 4 %. Cette notion ne renvoie pas uniquement à une pluralité d'opérateurs ou de modèles de logement mais à des pratiques horizontales, anti-spéculatives et autogérées, bien éloignées de celles de la plupart des opérateurs

¹ Nous y reviendrons plus précisément dans la dernière partie de la thèse (chapitres 7 et 8).

² Les entités dites « à lucre limité » sont parfois intégrées à la première catégorie, parfois à la seconde.

³ Cela est particulièrement visible dans la structure même du *Forum de l'habitat et de la réhabilitation de Barcelone* (FHAR) organisé par la mairie de Barcelone en mars 2019. La session « Coproduire avec d'autres agents » regroupait en effet des projets de promoteurs privés conventionnels et des associations autogérées d'habitants (Miralles Buil, 2019).

⁴ Nous reviendrons sur l'impulsion des coopératives d'habitants militantes dans la partie 4 (chapitres 7 et 8).

privés avec lesquels collabore la Ville de Barcelone (Dardot et Laval, 2014)¹. L'idéal présenté par la mairie de Barcelone, où les opérateurs lucratifs œuvreraient harmonieusement aux côtés d'opérateurs coopératifs non spéculatifs sans convoiter leur « clientèle » ou leur foncier, résulte davantage du mythe néolibéral d'une concurrence « civilisée » entre acteurs privés que du fonctionnement réel des villes européennes, théâtres de larges conflits d'intérêts et de compétition entre acteurs du logement (Desjardins, 2008 ; Gimat et Pollard, 2016 ; Persyn, 2017), notamment dans les villes du sud de l'Europe (Baron et Fernández García, 2019 ; Maccaglia et Pfirsch, 2019 ; Semi et Tonetta, 2019). En effet, il est par exemple établi que de nombreux promoteurs commerciaux ont créé des sociétés coopératives afin de pouvoir obtenir des aides publiques distribuées à celles-ci. Les villes de Barcelone ou de Madrid regorgent de ces « fausses coopératives » comme les appellent les collectifs militants². Malgré ces limites, les mairies de notre étude entendent se positionner comme des régulatrices du marché afin d'organiser cette concurrence entre les acteurs locaux producteurs de logements.

Certains acteurs publics vont plus loin dans cette régulation des pratiques des acteurs privés en soutenant la mise en place d'une régulation des prix des loyers privés.

3.3. Intervenir sur le marché locatif privé : vers une régulation des prix des loyers

Face à l'explosion des prix des loyers, plusieurs acteurs publics et militants soutiennent la mise en place d'une régulation des prix des loyers privés, surtout dans certaines zones tendues. Ce positionnement reste souvent cantonné aux mouvements et partis de gauche et de gauche radicale. C'est ce que soutient la Ville de Barcelone, qui affirme que, face à une situation exceptionnelle de difficile accès au logement, des mesures exceptionnelles doivent être appliquées. Son argumentaire est cohérent : avec les 20 000 logements subventionnés par le public à Barcelone³, il n'est pas possible d'agir sur le prix des plus de 280 000 logements locatifs du marché⁴.

Pour la défendre, les partisans de la mesure de régulation des prix des loyers (les mairies de Barcelone et Sabadell, mais aussi plusieurs collectifs militants), font référence aux cas de régulation des prix de Paris et de Berlin⁵. Mais cette proposition est bien sûr largement critiquée par la plupart des partis politiques modérés (de droite comme de gauche) qui soutiennent, au mieux, la mise en place d'un indice de prix des loyers, non contraignant. D'autres acteurs du logement y voient une bonne idée mais affirment qu'elle n'est pas viable, car elle ne serait pas réellement appliquée par manque de ressources publiques permettant de contrôler et inspecter le marché. De plus, plusieurs acteurs du logement affirment que ces mesures ne fonctionnent pas correctement dans les pays où elles sont mises en pratique, notamment à Berlin où la forte et récente augmentation des prix des loyers témoigne du mauvais fonctionnement de l'encadrement mis en place jusqu'alors⁶. C'est le point de vue du Directeur exécutif de l'entreprise municipale (EMVS) de la mairie de Madrid :

« Même si certains de "mes politiciens" sont d'accord, je crois que les systèmes de régulation et d'indices des loyers ne fonctionnent pas, ou mal. Les défenseurs de ce système, comme à Barcelone Javier Burón, prennent l'exemple de Berlin

¹ Voir aussi l'état de la question sur la notion de *commun* (cf. Introduction générale, 1.3.2).

² Les collectifs militants (notamment les coopératistes) font référence au fait que ces « fausses coopératives » ne suivent pas les valeurs du mouvement coopératif (non lucratif, non spéculatif, etc.) Nous y reviendrons dans le chapitre 8.

³ Concrètement, environ 10 000 locations abordables et 10 000 aides publiques à la location octroyées par la mairie.

⁴ Selon Javier Burón : « Si en 10 ans nous avons beaucoup de succès et que nous faisons ce qu'on aurait dû faire en 30 ou 40 ans, nous aurons bien amélioré les choses, mais même ainsi le secteur public ou "non commercial" sera toujours trop faible pour imposer nos règles du jeu au marché. Nous devons donc penser aux systèmes de modulation des prix du marché libre ». Javier Burón, oct. 2016, Barcelone.

⁵ Dans le cadre de plusieurs présentations-débats, notamment organisées par l'Observatoire DESC de Barcelone.

⁶ Le Monde, 07/03/2020, « Berlin gèle les loyers pour stopper leur explosion ».

(ou de Paris, mais à Paris cela n'a pas fonctionné longtemps donc on ne peut pas se baser là-dessus, il n'y a pas eu d'évaluation correcte sur le long terme). Mais à Berlin les propres Berlinoises disent que cela ne fonctionne pas et veulent justement modifier le système. Donc c'est que ça n'a pas fonctionné. Il y a toujours des moyens de frauder ce type de loi. Il y a même des entreprises berlinoises spécialisées sur ce point, pour se faire de l'argent sur la fraude. C'est un système qui a généré sa propre tromperie. Et cela même à Berlin, alors qu'il paraît qu'ils sont sérieux et respectueux de la loi ! Alors que nous les Espagnols, comme nous sommes un peu plus "tricheurs", je suis sûr qu'on aura trouvé un moyen de frauder cette loi avant même qu'elle ne soit validée. [...] Pour vérifier le prix des loyers il faudrait mettre un policier pour dix logements. Au final le coût que cela représenterait est bien supérieur à celui de laisser fonctionner le système ainsi et de donner des subventions. C'est triste mais c'est ainsi. » F. López Barquero (entretien), déc. 2018.

Francisco López Barquero rappelle l'importance de la spécificité du facteur local, les dangers du « copier-coller » de mesures provenant d'autres pays avec des cultures professionnelles différentes. Pour lui, le substrat politique et social préalable est crucial, ce qui affaiblit les possibilités de fonctionnement de mesures comme la régulation des prix des loyers, sans un travail antérieur avec les acteurs privés. Il rejette aussi le principe des indices de prix des loyers, car les prix peuvent varier au niveau micro-local¹. Il faudrait donc constamment adapter les indices de prix, ce qui demanderait des ressources publiques colossales. Selon lui, vu le rapport de force actuel, les lois ne sont pas respectées lorsqu'elles mettent à mal les bénéfices des acteurs privés et le public n'a pas les moyens de faire respecter ce type de lois. Un avis pessimiste, mais qui semble relativement réaliste compte tenu du contexte.

Conclusion

À la suite de la crise de 2008, les acteurs publics tentent de se réaffirmer sur le thème du logement en territorialisant leurs actions, en normalisant le marché du logement et en tentant d'impulser un parc locatif abordable diversifié destiné à plusieurs types de profils d'habitants. Une grande part de ces mesures, visant à constituer des politiques de logement sur le long terme, proviennent d'une **consolidation des mesures de gestion de crise impulsées dans l'urgence dès 2008**. Celles-ci ont notamment été rendues possibles par les relations tissées entre les différents acteurs durant cette période de gestion de crise (entre acteurs privés et publics mais aussi militants). Ces réorientations des politiques de logement varient selon les régions et les villes, mais suivent principalement des volontés de diversification du parc de logement en soutenant le développement du secteur locatif (public et privé) et l'action sur la ville consolidée (réhabilitation, régénération urbaine) au détriment de la construction neuve et de l'étalement urbain.

Quelques années après l'éclatement de la bulle immobilière, les communautés autonomes reprennent du galon sur le **thème législatif** en relançant l'écriture réglementaire à travers différentes lois de logement entendant à la fois pallier les problèmes produits par la crise de 2008 et, progressivement, **poser les bases d'une nouvelle politique régionale de logement**. C'est la Catalogne qui fait preuve du plus d'innovation à travers plusieurs lois (souvent poussées par les mouvements sociaux), mais c'est aussi le cas de l'Euskadi et de l'Andalousie². Même si cette dynamique législative se retrouve dans plusieurs régions – hormis la Communauté de Madrid (CAM) qui ne produit aucune loi de logement – la teneur de ces législations fluctue fortement, témoignant de l'importance des diversités régionale pour l'élaboration des politiques de logement

¹ Il est en effet reconnu que les zonages de ce type ne rendent pas compte de la complexité du territoire (Melé, 2008).

² Notamment, en Euskadi, la *loi du logement de 2015* ; en Andalousie, la *loi régulatrice du droit au logement* en 2010, la *loi pour la fonction sociale du logement* de 2013.

espagnoles. Il en va de même pour le **thème de la planification**. Les régions (hors CAM) produisent plusieurs plans de logement et d'urbanisme afin de reprendre la main sur la production du logement et la gestion du territoire, avec de grandes diversités régionales et locales. La plupart de ces plans régionaux de logement entendent s'articuler avec les municipalités, qui réalisent des diagnostics territoriaux et des plans municipaux de logement pour **territorialiser l'action publique au plus près des besoins des habitants**. Ainsi, les plans municipaux sont cruciaux pour ancrer l'action publique sur le territoire. À travers cette planification, les acteurs publics reprennent la main sur la **promotion de logement protégé**, tout en revalorisant les régimes locatifs. Poussés par le manque de ressources, les acteurs publics développent des accords régionaux et locaux avec les acteurs privés, dans une logique de « *régulation par délégation* », c'est-à-dire la mise en place d'un ensemble d'instruments visant à déléguer la mise en œuvre de l'action publique à des acteurs économiques privés, dans notre cas la construction et gestion de logements abordables, souvent locatifs (Pollard, 2018). Pour cela, **les leviers sont différents selon les niveaux d'échelles** : au niveau étatique, l'État met en place un soutien avant tout économique et incitatif (mesures fiscales) alors que les municipalités développent localement des accords et collaborations avec les acteurs privés, utilisant parfois des mesures contraignantes (comme à Barcelone). Dans ce processus entendant « *faire faire aux acteurs privés* » (Pollard, 2018), le niveau intermédiaire de l'administration publique – les régions – est crucial et se positionne le plus souvent comme un « **relais** » **entre l'État et les municipalités** en mélangeant selon les cas incitation, soutien économique et sanctions¹. Ces relations de collaboration entre acteurs publics et privés, plus ou moins conflictuelles, mènent aussi au développement de nouveaux acteurs dans le secteur locatif. Se profile alors la constitution de **différentes formes de bailleurs**, ce qui est une grande nouveauté en Espagne. Le cas de Barcelone est ici emblématique. La mairie y impulse des bailleurs publics (en restructurant l'IMHAB en privilégiant la location), privés (en incitant les acteurs privés à gérer des logements locatifs abordables), public-privé (SEM *Habitatge Metròpolis Barcelona*) et « public-social » (*Fondation Habitat3*, *Càritas Barcelona*, tiers secteur, etc.). Ces différents types de bailleurs proposent des logements destinés à différents profils : très social et profils spécifiques pour le tiers secteur, social et abordable pour l'IMHAB et modérément abordable pour le public-privé et privé.

Mais ces processus de **collaboration public-privé** restent souvent conflictuels. Tout d'abord parce qu'une part non négligeable de ces collaborations se réalise à travers la cession ou la vente de foncier public à destination des acteurs privés, en échange de la construction de logements abordables par ces derniers, ce qui mène à une privatisation du foncier public (privatisation temporaire dans le cadre des cessions en *droit de superficie* ou durables pour les autres types de vente). Même si ces ventes de patrimoine public se resserrent souvent vers la promotion de logement abordable, les acteurs publics poursuivent le processus de privatisation du foncier public, dans la continuité des politiques de logement pré-crise, contrairement à leurs nombreuses affirmations de stopper ces privatisations. De plus, la collaboration public-privé reste un domaine conflictuel en Espagne, car contrairement au cas français dont témoigne Julie Pollard, l'absence de tradition longue « *d'interventionnisme public* » dans plusieurs régions d'Espagne entraîne de fortes crispations dans la mise en place d'accords de collaboration public-privé ou de « *coresponsabilisation* » du secteur privé. En effet, la **culture professionnelle des acteurs privés** (promoteurs) est très variable selon

¹ En Andalousie, la loi de 2013 (finalement bloquée par l'État central) entendait poser des contraintes aux acteurs privés, tout comme les législations catalanes successives (décret 1/2015, lois 24/2015 puis 4/2016).

les régions d'Espagne : alors que l'Euskadi possède une trajectoire certaine d'intervention publique dans le thème de l'urbanisme et du logement, ce n'est pas autant le cas en Catalogne où les acteurs privés ne voient pas d'un bon œil la volonté de la mairie de Barcelone de pousser le secteur privé à participer à l'élaboration d'un parc de logement abordable. Bien que cette incitation s'inscrive dans l'optique d'une augmentation des bénéfices des promoteurs privés sur le long terme, la culture professionnelle de ce secteur tendant vers la réalisation d'un bénéfice important sur le court terme a du mal à évoluer. Ainsi, suivant une idéologie néolibérale, à travers cette collaboration public-privé les acteurs publics tentent de **normaliser le marché du logement afin de le protéger**. Mais on peut questionner ce choix en rappelant les dangers des partenariats public-privé dans le domaine du logement abordable ou social que relèvent plusieurs chercheuses et chercheurs. En effet, ces reconfigurations vont dans le sens d'une incorporation grandissante des règles du marché privé au sein des administrations publiques. La recherche de la rentabilité et du bénéfice (à court ou long terme) intègre ainsi progressivement les acteurs publics et peut mettre en danger l'objectif central des politiques publiques de logement social ainsi que l'accès au logement abordable, notamment pour les populations les plus vulnérables (Gimat, 2017 ; Jourdeuil, 2017 ; Pollard, 2018).

Quoi qu'il en soit, ces différents plans de logement et actions publiques agissent sur le territoire et mettent en relation de nombreux acteurs du logement, ce qui témoigne de **processus complexes et pluriels de reterritorialisation des politiques de logement et de l'habitat**. Au-delà de leur bonne ou mauvaise efficacité et des objections que plusieurs acteurs et chercheurs peuvent émettre sur ces choix, ces différents plans territorialisés, comme le PEUAT barcelonais ou plus largement les nouvelles politiques de logements, « *joue[nt] un rôle renforcé dans la construction des relations à l'espace des acteurs publics, des habitants ou des usagers* » (Melé, 2008, p. 43) et témoignent de « *nouvelles formes d'ancrage des populations et du politique dans la proximité* » (Melé, 2009a, p. 47). De plus, tous ces processus multi-scalaires et multi-acteurs de reprise en main de la production de logements protégés (*reprise en main de la promotion*), les processus de planification territoriale (*reprise en main du territoire*) et les politiques de réhabilitation et régénération urbaine (*reprise en main et conservation de la ville existante*), témoignent d'une reconfiguration des acteurs et d'une **recomposition des échelles de gestion et de politique du logement**. Ce **rééchelonnement politique** (*political rescaling*) en œuvre articule un processus de relance de l'action législative régionale avec un double mouvement de décentralisation et recentralisation à l'échelle des villes, soutenant un processus de métropolisation croissante. Dans ce processus de rééchelonnement des politiques de logement, l'échelle régionale est cruciale, car ce sont les régions qui concentrent les ressources publiques, notamment budgétaires et législatives. Mais depuis 2015, on observe un processus de **(re)municipalisation de l'action publique** : ce sont les mairies qui agissent le plus souvent sur le territoire (à moins qu'elles n'en aient pas les moyens). Les villes se positionnent comme les nouvelles « *pièces maîtresses du cadre de coopération institutionnelle* » (Casanovas et al., 2018) et décentralisent l'action publique vers les quartiers, vus comme « *échelle de référence* » (ibid.). Pour ce faire, elles revalorisent le rôle administratif des mairies de quartiers, notamment dans le but d'évaluer les besoins locaux en logement. Mais paradoxalement, cette décentralisation de l'action publique à l'échelle des quartiers s'accompagne d'une recentralisation des politiques stratégiques entre les mains des mairies centrales. Ce mouvement de **décentralisation administrative et de recentralisation des politiques stratégiques** témoigne de la reconfiguration des modes de pilotage de l'action publique et du rééchelonnement politique à l'œuvre en Espagne : **le local devient le moyen d'action des pouvoirs publics**.

En dernière analyse, ce processus de rééchelonnement des politiques de logement engendre un système à deux vitesses : les villes ayant les moyens d’agir sur le territoire (notamment financier, comme à Barcelone) peuvent lancer des plans de logements et obtenir lorsque c’est nécessaire des financements de la région leur permettant d’agir localement. Mais les villes les moins pourvues en ressources n’ont pas les moyens de produire ce type de plans et se tournent alors vers la communauté autonome pour lui déléguer l’action publique. Ce processus de rééchelonnement revalorisant les villes engendre donc un développement inégal des politiques de logement et de l’action publique locale. Les grandes métropoles comme Barcelone, Madrid, Bilbao ou Séville, exercent progressivement une grande influence et se positionnent comme les principaux acteurs de production des politiques de logement. Pour permettre un rééquilibrage territorial de ces politiques, les entités intermédiaires semblent décisives : ce sont les régions, ou plus récemment les **aires métropolitaines**, qui cristallisent de plus en plus les espoirs des acteurs publics du logement. Cette reconfiguration d’acteurs et cette reterritorialisation diversifiée du domaine du logement sont saisies par le politique. En effet, la réorientation de la promotion vers la location, la régulation publique du parc de logement ainsi que la métropolisation des politiques de logement, sont des questions fortement débattues et traversées par différents conflits idéologiques et de compétences juridiques. Les questions (géo)politiques et de droit traversent les politiques de logement et sont déterminantes pour saisir la reconfiguration des échelles et des acteurs du logement en Espagne. Comme l’affirme Oriol Nel·lo, « *pour comprendre l’évolution récente de l’Espagne et de son actuelle crise, il serait nécessaire de construire une géographie politique des villes ibériques* ». (2015, p. 131).

Chapitre 6

Droit et géopolitique du logement en Espagne : réorientation, réappropriation, reterritorialisation

« *Les lois doivent être respectées, tant que les lois sont respectables.* » José Luis Sampedro
(écrivain et économiste espagnol, 1917-2013)¹

« *Nous vivons des temps difficiles, et ce que la société demande, ce sont des mesures courageuses et exemplaires. Il ne s'agit donc pas d'un problème de compétences, mais de volonté politique.* »
Ada Colau, 2012, *Vidas hipotecadas* (p. 140).

« *Bien sûr que tu te retrouves face aux limites du capitalisme global dans ta ville. Et ça ce n'est pas une compétence municipale et c'est ta principale limite, si tu veux garantir le droit au logement, par exemple.* »
Ada Colau, 2017.²

Introduction

Comme l'explique la juriste Florence Bellivier, le lien entre espace et droit est largement démontré : « *un simple coup d'œil au Journal officiel, et plus précisément aux lois, décrets et arrêtés produits par les Ministères [...] atteste de [la] saisie de l'espace par le droit* » (2003, p. 278). De plus, le thème du droit est omniprésent dans le domaine du logement en Espagne : les acteurs publics tentent d'appliquer les lois existantes et d'en promulguer de nouvelles, les collectifs militants font pression dans ce sens en s'emparant de l'outil juridique pour bloquer les expulsions, pour promouvoir l'augmentation du parc public ou la régulation du tourisme, etc. Cette (re)mobilisation du droit permet de (re)créer des liens à la fois sociaux et politiques entre les citoyens mobilisés dans les mouvements sociaux et les administrations publiques, et ce à différentes échelles. Ce faisant, elle est partie prenante du processus de reterritorialisation du secteur du logement.

Bien que l'aspect juridique soit central sur le thème du logement, il est important de rappeler que le droit est en perpétuelle évolution et qu'il est nécessaire d'éviter tout risque de « juridisme » « *qui conduirait à prendre l'énonciation des règles pour la réalité des pratiques* » (Melé, 2009). Afin d'appréhender comment le droit saisit le domaine du logement et la manière dont les pratiques et les aspirations des acteurs mobilisent et refondent perpétuellement le thème du droit, nous choisissons une approche considérant le droit dans une définition ouverte et pluraliste (Melé, 2009). Ainsi, loin d'une vision positiviste du droit – interprétant celui-ci « *comme un instrument au service d'une volonté politique proposant une prise en compte institutionnelle des problèmes sociaux* » –, nous rejoignons une conception du droit « *non plus comme un impératif extérieur, mais comme constitutif des réalités sociales et politiques* » (ibid., paragr. 14). En effet, selon la juriste Florence Bellivier, l'espace est à la fois une donnée du droit et un produit du droit (2003, p. 279), ce dernier devant toujours être inscrit dans un contexte socioculturel donné, ce qui fait de l'espace « *un utile révélateur de la fabrique même du droit* »

¹ « *Hay que respetar las leyes, siempre que las leyes sean respetables* ». José Luis Sampedro.

² Ctxt, 07/01/2017, « *La política represiva de la cúpula del Estado ha aumentado el apoyo al independentismo* ».

(2003, p. 278). Ainsi, selon elle, les lois ne peuvent pas être considérées dans une position d'extériorité vis-à-vis de l'espace sur lequel elles s'appliquent.

Prenant en compte l'importance des *dimensions cognitives du droit*, nous aborderons celui-ci comme une matérialisation de valeurs et de relations de pouvoir entre les différents acteurs du logement, ce qui mène à considérer le droit comme une « *dimension de la vie sociale et du pouvoir* » (Melé, 2009, paragr. 15). Cela nous permet de concevoir le droit comme un mode d'appréhension du réel, un cadrage se faisant à travers différents systèmes de classification ou de catégorisation. En effet, comme le souligne Patrice Melé, « *les catégories que nous utilisons pour décrire le monde sont, en partie, des constructions juridiques.* » (ibid., paragr. 18). Il existe donc une relation dialectique entre droit et norme sociale ou représentation : le droit est travaillé par le social et le social est travaillé par les catégories normatives juridiques (Melé, 2009). Ainsi, toutes les actions et les positionnements des acteurs en présence produisent des effets normatifs et réglementaires contribuant au cadrage des pratiques et des représentations et peuvent jouer dans la constitution des nouvelles règles de droit (nouvelles lois par exemple). L'espace est aussi « *au cœur d'un certain nombre de règles mises en œuvre par les acteurs, et objet d'un grand intérêt de la part des géographes spécialistes des politiques spatiales* » (Bellivier, 2003, p. 279), notamment pour l'analyse de conflits et controverses. Ainsi, « *les différents protagonistes utilisent alors le droit pour construire et consolider l'objet et le champ de la dispute, et le droit devient ainsi un vecteur puissant de l'interaction, à côté d'autres systèmes normatifs, en général plus implicites* » (ibid.).

Premièrement, nous montrerons comment les différents acteurs du logement mobilisent les catégories normatives du droit dans le cadre des politiques de logement. Nous verrons notamment que les mouvements sociaux s'approprient de plus en plus le droit afin de lutter pour l'accès au logement, mais que les instruments du droit façonnent aussi un type particulier d'action et en discréditent d'autres, ce qui engendre des stratégies différentes selon le positionnement politique des acteurs. Deuxièmement, nous verrons que le thème du droit ouvre de nombreux conflits d'ordre géopolitique. En effet, les leviers juridiques et les compétences en termes de logement étant partagés en Espagne par différents niveaux d'administration, le domaine de l'action législative fait apparaître des limites et des blocages mettant en opposition les régions et l'État central. Ces conflits dans la production législative alimentent les tensions territoriales et notamment les mouvements indépendantistes, dont les stratégies influent aussi beaucoup sur les politiques régionales et locales de logement. Troisièmement, nous verrons que les limitations dues à la structure politico-institutionnelle de l'État espagnol poussent certains acteurs du logement à proposer des pistes d'évolution du système en mobilisant des catégories plus symboliques du droit afin de changer les lignes d'action du droit. Cela suit une volonté des mouvements sociaux et de certains acteurs progressistes du logement de jouer sur ce qui est « bien » et « mal », ou « légal » et « illégal » (par exemple en rélégitimant le squat et en remettant en cause la propriété privée, centrale dans le droit espagnol). L'idée est alors de renouveler les positionnements de la population envers le droit du logement pour semer les bases d'une modification des cadres légaux, parfois en important ceux d'autres pays d'Europe.

1. Droit et logement : l'argument juridique du droit au logement

La constitution espagnole aborde le thème du droit au logement dans son article 47 :

« 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 pertinentes pour rendre effectif ce droit, en réglementant l'utilisation du sol conformément à l'intérêt général pour empêcher la spéculation. La communauté participera aux plus-values résultant des mesures en matière d'urbanisme adoptées par les entités publiques. » CE, article 47.

Rappelons que le « droit au logement » auquel fait référence la CE n'est pas considéré comme un authentique droit constitutionnel ou fondamental, qui serait vu comme un droit opposable, mais uniquement comme un « *principe directeur* » des politiques publiques, comme l'a plusieurs fois rappelé le Tribunal constitutionnel (TC) lui-même¹. Malgré tout, la référence au droit est omniprésente dans le thème du logement en Espagne, tout particulièrement après la crise de 2008, autant chez les acteurs publics que militants.

1.1. Le droit omniprésent dans le domaine de logement : la grande versatilité du droit

Le droit est omniprésent dans le domaine du logement, mais il peut être abordé de différentes manières et possède donc une grande versatilité : il peut par exemple être invoqué pour satisfaire les intérêts des grands propriétaires – notamment par le biais du droit à la propriété privée – ou encore pour garantir un logement à des habitants précaires. Il s'agit d'un véritable champ de lutte et de controverse, utilisé par des acteurs aux intérêts divergents.

Dans le contexte ouvert par la crise de 2008, un rapport de force largement désavantageux pour les habitants les plus vulnérables s'est installé. De manière générale, les acteurs « *pro-logement* » – s'autoqualifiant souvent de « *progressistes* » – défendent une plus grande prise en compte de la *fonction sociale de la propriété* (rappelée dans l'article 33 de la CE), les acteurs plus libéraux défendant quant à eux une vision stricte du droit de propriété et une liberté d'action des propriétaires.

1.1.1. Le droit du logement espagnol, majoritairement favorable aux puissants et ne remettant pas en cause l'ordre établi

De manière générale, comme le rappellent le sociologue David Madden et l'urbaniste Peter Marcuse, le droit peut être utilisé à des fins très diverses en ce qui concerne le logement, certaines pouvant être émancipatrices et d'autres pouvant être au contraire oppressives : « *comme pour les autres droits, tout dépend de la manière dont ils sont interprétés, institutionnalisés et appliqués* » (Madden et Marcuse, 2018, p. 207). Les deux chercheurs rappellent aussi qu'en les utilisant uniquement dans un sens purement juridique, « *les droits peuvent servir pour renforcer les structures et les relations existantes sans les questionner* » (ibid., p. 208). Ils mettent alors en garde contre une « *version procédurale et légaliste du droit au logement* », qui selon eux « *est vouée à ne pas atteindre les résultats qu'elle promet.* » (ibid., p. 208-209).

En Espagne, la défense du droit à la propriété est l'une des prérogatives majeures de l'État dans le domaine du logement. De plus, nous avons vu que le marché immobilier reste le principal secteur économique. Ce sont donc logiquement les intérêts des grands propriétaires et des acteurs immobiliers qui sont le plus souvent soutenus par le gouvernement central, notamment par le biais des instruments du droit. En effet, selon Antonio Manuel Rodríguez Ramos (Professeur en Droit civil à l'Université de Cordoue et coordinateur du *Laboratoire juridique sur les expulsions*²), le domaine du droit est essentiel pour comprendre la crise du logement et les expulsions résidentielles. Selon lui, la législation en vigueur a même été « *l'un des adversaires les plus hostiles* » des ménages mal-logés³ :

¹ Urbaniker, blog d'Iñigo Maguregui, 02/08/2015, « *El derecho subjetivo de acceso a la vivienda. Reflexiones* ».

² Pour plus d'informations sur ce projet de recherche-action impulsé par Antonio Manuel Rodríguez Ramos à l'Université de Cordoue, voir : <https://www.uco.es/laboratoriojuridico/proyecto/>, consulté le 20 décembre 2021.

³ L'auteur parle même du droit comme étant un « *coopérateur nécessaire et invisible à la crise économique* ». Source : ElDiarios.es, 23/01/2020, « *Necesidad y urgencia de una revolución jurídica en materia de vivienda* ».

« La réglementation juridique liée au logement (droit public ou privé, bancaire ou hypothécaire) a fini par former un réseau complexe de règles appliquées par les pouvoirs publics et "de facto" depuis le formalisme le plus insensible. Le légal a assassiné le légitime. Jusqu'à ce que la situation devienne socialement et politiquement insupportable. [...] L'une des clés pour comprendre les raisons de cette crise du logement est d'accepter l'incapacité du modèle juridique existant à éviter ses conséquences perverses ». Antonio Manuel Rodríguez Ramos (ElDiarios.es, 23/01/2020).

En effet, si le droit témoigne d'une « cristallisation de valeurs et de relations de pouvoir » (Melé, 2009, paragr. 18), alors, dans un « pays de propriétaires » comme l'Espagne, et compte tenu de la trajectoire historique des politiques de logement espagnoles, il n'est pas surprenant que le droit du logement espagnol favorise la propriété privée face à la location, et plus largement les acteurs du logement les plus puissants, tels que les entités financières et autres grands propriétaires. Nous avons pu vérifier cela avec la flexibilisation du marché de la location (entendant faciliter les expulsions) ou avec les blocages en chaîne des lois régionales progressistes par le gouvernement espagnol et le TC, etc.

Enfin, tout comme l'explique en 2006 Bernard Lacharme pour le cas français², en Espagne également il existe un droit « du » logement (droit de la construction, de l'urbanisme, réglementation de plusieurs types, notamment sanitaire, etc.) dont les prérogatives sont détenues par l'État et les communautés autonomes et qui est opposable aux citoyens et citoyennes (qui peuvent être sanctionnés par les tribunaux), mais il n'existe pas de droit « au » logement s'appliquant avec une telle ampleur (Lacharme, 2006). Néanmoins, cela ne signifie pas pour autant que le domaine du droit ne peut être mobilisé afin de proposer des améliorations de l'accès au logement.

1.1.2. Le potentiel transformateur du droit : du droit du logement au droit au logement

Malgré leur posture critique pointant les limites du droit dans sa version « procédurale et légaliste », pour David Madden et Peter Marcuse ceci n'est pas une raison pour « écarter tout le répertoire des aspects politiques du logement fondé sur les droits », car « l'univers des droits n'est pas monolithique » (2018, p. 209). En effet, selon les acteurs espagnols dits « progressistes », il existe dans le droit espagnol et international des leviers allant dans le sens de la défense des populations mal-logées et soutenant le concept de droit *au* logement, comme le rappellent Ada Colau et Adrià Alamany :

« En effet, les saisies hypothécaires et les expulsions massives pour raisons économiques dans l'État espagnol violent, entre autres, les articles 24 (sur la protection judiciaire effective) et 47 (sur le droit au logement) de la Constitution espagnole ; l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), ratifiés par l'État espagnol ; et, plus concrètement les observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU numéros 3 (obligations des États membres), 4 (droit au logement) et 7 (prévention des expulsions forcées). » (Alemany et Colau, 2012, p. 124).

Pourtant, ces droits des citoyennes et citoyens espagnols allant dans le sens d'un droit au logement ne sont pas toujours appliqués.

Plus encore, les acteurs du logement que nous avons rencontrés nous ont plusieurs fois rappelé le caractère « dissuasif » du langage juridique, difficilement compréhensible pour les personnes non initiées, alimentant toujours plus la fracture entre les institutions et les habitants. Cependant, la vulgarisation des règles de droit est vue comme une lutte nécessaire par de nombreux acteurs et juristes progressistes afin de rendre accessible le droit aux non spécialistes. Belén

¹ Selon le dictionnaire de la *Real Academia Española* (RAE), le « pouvoir de facto » (« *poder fáctico* »), correspond au « secteur de la société en marge des institutions politiques qui exerce sur celles-ci une grande influence, en raison de sa capacité de pression ; par exemple, la Banque, l'Église, les médias. » (<https://dle.rae.es/poder>, consulté le 20 mai 2022).

² Bernard Lacharme est le Secrétaire national du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.

Municio, ancienne conseillère en droit au logement pour *Amnesty International Madrid*, prend ainsi l'exemple du règlement d'attribution des logements sociaux de la ville de Bilbao :

« Il est important que les règlements soient compréhensibles pour les habitants. Celui de Bilbao est bien pour ça selon moi, car il a une rédaction "accessible". On comprend facilement les aides qu'on peut avoir si on est handicapé par exemple. C'est clair. Pas avec de la langue de bois, dont l'objectif est d'ouvrir la brèche aux "mon Dieu, mais de quoi on me parle, je ne comprends rien !", qui mène l'habitant à baisser les bras et à ne pas réclamer ce à quoi il a droit. Parfois c'est pour ça que le droit est utilisé, pour que tu te sentes lointain, dans "le monde perdu du droit". Il faut changer ça avec une rédaction claire pour rendre le droit accessible aux habitants» B.Municio (entretien) nov. 2016

Ainsi, le droit peut être à la fois utilisé pour éloigner les collectifs non experts des « affaires juridiques » et les réserver aux juristes professionnels, ou au contraire pour recréer un lien entre les habitants (et autres « *non-spécialistes du droit* ») et les institutions. En Espagne, nous avons relevé différentes postures d'acteurs vis-à-vis du droit, comme l'explique l'Encadré 35.

Encadré 35 : Des postures d'acteurs variées vis-à-vis du thème du droit

Comme le relève Patrice Melé dans le cas des politiques urbaines et des modalités de l'urbanisation au Mexique, on peut aussi relever parmi les acteurs publics du logement espagnols deux positions distinctes vis-à-vis du droit. Une première posture décrivant « *un monde dans lequel toutes les activités étaient contrôlées par les règlements dont ils [les acteurs publics] avaient la charge* » et une deuxième abordant la question du droit plutôt pour relever ses limites pour réguler le marché du logement, pour « *souligner les limites de sa présence dans la société, la faible portée spatiale ou consistance juridique de leurs instruments, et dépeignaient un monde sur lequel ils n'avaient que peu de prise* » (Melé, 2009, paragr. 20).

Parmi la **première catégorie**, on retrouve principalement des professionnels du droit (avocats, juristes, etc.) ainsi que les chargés de la gestion du logement des administrations publiques comme les responsables exécutifs du logement de Catalogne (Carles Sala i Roca et Judith Gifreu i Font), d'Euskadi (Iñigo Maguregui), d'Andalousie (María Isabel Adán Lifante) Barcelone (Javier Burón), etc. Dans la **seconde catégorie**, on retrouve majoritairement des acteurs sans formation professionnelle dans le domaine du droit, comme des responsables municipaux architectes de formation (comme Francisco Lopez Barquero, directeur exécutif de l'entreprise de logement social de la ville de Madrid) ou bien des acteurs militants ou issus du monde militant (comme la conseillère municipale chargée du logement à Sabadell, Gloria Rubio ; l'ancien conseiller municipal chargé des Services sociaux et de l'Office de défense du logement de Cordoue, Rafael del Castillo ; ou encore un grand nombre de membres des collectifs militants). Ainsi, nous avons relevé sur le terrain une grande différence de positionnement vis-à-vis de l'utilisation du droit dans la lutte pour le logement selon ces deux catégories, les professionnels du droit valorisant fortement ce domaine et des « non-juristes » pointant les limites du droit et des législations existantes.

Entre ces deux positions, gravite une posture intermédiaire regroupant des activistes professionnels du droit (souvent avocats ou juristes) membres de collectifs militants, avec un discours assez critique sur les législations actuelles et luttant pour une réappropriation du champ du droit par les collectifs militants et pour l'impulsion de nouvelles lois, en coopération avec les acteurs publics progressistes. C'est notamment le cas des membres des commissions juridiques des différentes plateformes anti-expulsions (PAH, Stop Desahucios, etc.) et des syndicats de locataires que nous avons rencontrés.

1.2. Le droit mobilisé par les acteurs publics : application des lois, production législative et innovation juridique

Face à la crise du logement de 2008, les acteurs publics sont les premiers à agir dans le domaine du droit. Ils réagissent principalement de deux manières : en appliquant plus drastiquement les lois existantes et en réactivant la production législative.

1.2.1. Appliquer les lois existantes : de la faiblesse des acteurs publics au développement d'ordres juridiques localisés

Comme nous l'avons vu précédemment (chapitres 3, 4 et 5), de nombreux acteurs publics du logement s'emparent des leviers législatifs existant dans leur région ou municipalité afin de proposer une réponse à la crise du logement. En effet, il existe dans de nombreuses régions d'Espagne des lois abordant le thème du logement qui n'ont souvent pas été réellement appliquées par les administrations publiques durant la période de constitution de la bulle immobilière. C'est particulièrement le cas en Catalogne, où la loi du droit au logement de 2007 permet de sanctionner les grands propriétaires possédant des logements vacants depuis plus de deux ans, ce qui n'a pas été appliqué jusqu'en 2015. La mise en application de la législation existante est l'une des principales actions réalisées par les « mairies du changement » comme à Barcelone ou plus largement par les administrations publiques dirigées par des forces dites « progressistes » (comme à Cordoue, Séville, Bilbao, Sabadell, Barcelone et Madrid).

Néanmoins, beaucoup d'acteurs publics se retrouvent pieds et poings liés car ne possèdent pas les ressources (économiques notamment) nécessaires pour mettre en pratique les lois lorsqu'elles existent¹. De plus, certaines sanctions aux grands propriétaires sont systématiquement contestées devant les juges par les entités financières, ce qui alourdit beaucoup les procédures administratives, comme nous le rappelle par exemple Glòria Rubio, la conseillère chargée du logement à Sabadell (mandat 2015-2019)².

Pour peser davantage sur les acteurs privés, plusieurs villes de la Comarque du Vallès Occidental, dont la ville de Sabadell, demandent la réalisation de rapports juridiques à des institutions universitaires (telles que le département de Droit administratif de l'Université Autonome de Barcelone) ou encore à des collectifs de juristes et d'avocats (comme le *collectif Ronda*, une coopérative d'avocats et avocates spécialisée en conseil juridique) afin de clarifier les possibilités s'offrant réellement aux villes dans le domaine du logement et de rechercher des vides juridiques pour procéder à l'expropriation définitive des logements vacants³. L'objectif est alors de rechercher une forme de sécurité juridique permettant aux acteurs publics d'appliquer plus sereinement les lois existantes en minimisant les risques de recours par les acteurs privés et de stabiliser les actions publiques possibles dans le cadre de la législation catalane. Pour le cas de Sabadell, il s'agit de matérialiser un *ordre juridique localisé*⁴ (Bourdin, Lefevre et Melé, 2006).

Mais les acteurs publics agissent aussi dans le champ de la *production du droit* en impulsant ou soutenant la rédaction de nouveaux textes de loi et autres procédures juridiques, contribuant ainsi à une large **réforme législative du logement** dans l'État espagnol suite à la crise de 2008.

1.2.2. Réactivation de la production législative : production collaborative du droit et « innovation législative » pour le logement

Nous l'avons vu, de nombreuses régions impulsent une production législative conséquente entendant apporter une série de solutions à la crise du logement. Cette production législative prend

¹ Avec la loi Montoro bloquant fortement les possibilités d'investissements publics locaux, ils se retrouvent dépossédés des possibilités d'actions telles que les sanctions ou expropriations nécessitant d'importantes ressources économiques.

² Elle rappelle aussi que la municipalité ne possède que très peu d'outils fonctionnels obligeant les entités financières à louer leur logement, surtout par manque de moyens financiers (Entretien avec Glòria Rubio, Sabadell, octobre 2016).

³ Entretien avec Glòria Rubio, oct. 2016 ; site de Sabadell, 19/04/2018, « *Com aturar la bombolla immobiliària del lloguer?* ».

⁴ Un *ordre juridique localisé* peut se définir comme la mise en place d'un cadre juridique appliqué à une situation locale et mettant en relation différents acteurs, dans le but de stabiliser les interactions et d'instaurer entre eux « *une confiance procédurale et/ou interpersonnelle* » (Melé, 2009, paragr. 39). Nous y reviendrons par la suite.

des formes variées selon les forces politiques en présence aux parlements régionaux (plutôt contraignantes pour les acteurs privés ou plutôt incitatives). Mais toutes attestent de la manière dont les relations entre les acteurs sont *saisies par le droit* après la crise.

- **Une production collaborative du droit : partager les bonnes pratiques entre acteurs publics**

Depuis 2007, la Catalogne a rattrapé l'Euskadi pour devenir la région précurseur en matière de législation de logement en Espagne. Ce « passage de relais » entre l'Euskadi et la Catalogne est rappelé lors de nos entretiens avec les acteurs régionaux du logement des deux régions. Il s'appuie notamment sur des relations denses entre acteurs politiques et militants qui se partagent les « bonnes pratiques » notamment lors de rencontres, parfois publiques, comme le *Forum de l'habitat et de la réhabilitation* (FHAR) de Barcelone en mars 2019 qui a regroupé de nombreux acteurs progressistes du logement. On peut relever lors de cette rencontre la place de choix accordée à Mario Yoldi, du gouvernement basque, venu présenter les « bonnes pratiques » en matière de territorialisation des politiques de logement, adaptées aux besoins locaux (Miralles Buil, 2019).

Mais en plus de l'Euskadi et la Catalogne – et excepté le cas de la communauté autonome de Madrid qui, à ce jour, ne possède toujours aucune loi régionale de logement – d'autres régions réactivent leur production législative dans le domaine du logement. C'est notamment le cas de l'Andalousie qui innove avec sa *loi de la fonction sociale du logement* en 2013. Cela atteste aussi de l'importance de la collaboration régionale sur le thème du droit au logement, comme l'explique son instigatrice Elena Cortés (IU-A) :

« Théoriquement, la loi qui est antérieure à cette loi andalouse est la loi catalane du droit au logement de 2007. Dans cette loi catalane, il était mentionné la notion de « fonction sociale ». Mais nous, nous parlons de la « fonction sociale du logement ». C'est la première fois qu'un texte juridique parle de la fonction sociale du logement, qui vient directement de la Constitution espagnole, qui parle du fait que le droit à la propriété est reconnu mais qu'il est limité pour garantir "la fonction sociale de la propriété". » Elena Cortés (entretien), novembre 2016.

Cette relation entre la loi andalouse de 2013 et la loi catalane de 2007 met en évidence les modalités de fabrication de ce type de texte législatif : les relations politiques tissées entre certains acteurs de ces deux régions ont permis ce partage d'expérience¹.

Ainsi, à travers cette loi de 2013, la Junta d'Andalousie se saisit des instruments du droit en sa possession, mobilise des outils déjà utilisés dans le domaine de l'urbanisme (tels que les modalités d'expropriation) et les met en action dans le domaine du logement pour constituer un texte de loi innovant, rejoignant ce que plusieurs auteurs considèrent comme une forme d'*innovation juridique*.

- **La production législative post-crise : dépasser les simples mesures d'urgence et les logiques « routinières » du droit pour impulser des innovations juridiques**

Si les mesures législatives post-crise prises par les administrations publiques ont surtout été des mesures d'urgence², de nombreux acteurs – le plus souvent eux-mêmes professionnels du droit (avocats ou juristes) – soutiennent une modification plus profonde du droit espagnol et la mise en

¹ En effet, comme nous l'avons vu, la loi catalane du droit au logement de 2007 a été réalisée durant le gouvernement tripartite de gauche où, justement, l'homologue catalan d'IU-A (le parti ICV) faisait partie des rédacteurs de cette loi. Ainsi, les membres d'IU-A ont directement puisé dans l'expérience et les références de leurs homologues catalans.

² Antonio Manuel Rodríguez Ramos rejoint cet avis et affirme que la plupart des mesures législatives post-crise ont consisté en « une succession de règlements dictés dans un état de nécessité, qui ont à peine servi à rafistoler un modèle juridique qui continue de fuir dans tous les sens. ». Source : ElDiarios.es, 23/01/2020, "Necesidad y urgencia de una revolución jurídica...".

place d'une « *innovation juridique* »¹ pour fortifier le pouvoir normatif des municipalités, des provinces et des régions dans la sphère privée².

Selon Antonio Manuel Rodríguez Ramos, ces professionnels du droit « progressistes » appellent à « *intégrer la Recherche et développement juridique et la participation démocratique* » dans les politiques de logement afin de répondre à la crise du logement. Pour cela ils en appellent « *à entreprendre une véritable révolution juridique sur les fondements du droit public et privé [espagnol]* » en donnant au logement une place centrale en tant que droit fondamental³.

Ces acteurs souhaitent également dépasser une lecture trop « routinière » de la législation et proposer de nouvelles pistes d'exploration pour ouvrir de nouveaux possibles dans le champ du droit. C'est ce que rappellent par exemple Ada Colau et Adrià Alemany dès 2012 en proposant de s'inspirer de certaines villes européennes ayant mobilisé la législation déjà en vigueur pour reloger des habitants expulsés (2012, p. 140-141)⁴.

Selon Javier Burón, l'idée de l'innovation juridique est à la fois de proposer des solutions pour améliorer le secteur du logement de manière générale, mais aussi pour « faire coller » les règles de droit aux nouveaux besoins post-crise des institutions et des habitants⁵. Cela passe par exemple par une production législative permettant des statuts d'occupation alternatifs (Encadré 36).

Encadré 36 : Repenser le concept de propriété privée : les statuts d'occupation alternatifs

Les acteurs *progressistes* du logement soutiennent le développement d'une action législative audacieuse de la part des administrations publiques, notamment en direction de nouveaux statuts d'occupation de logement, alternatifs à la propriété privée, comme les propriétés partagées ou coopératives, en prônant donc un renforcement du droit d'usage sur le droit de propriété. Ainsi, selon Antonio Manuel Rodríguez Ramos, il est nécessaire de « *repenser le concept de propriété privée au XXI^e siècle, loin du dogme libéral indépassable remis en cause par les normes internationales sur l'accès à la terre et au logement, la jurisprudence de la CEDH (Cour européenne des droits de l'homme) sur les biens communs [...]* ». Un remaniement du droit du logement peut en effet aider à mettre en œuvre ces formes alternatives de logement dépassant la notion de propriété privée, en améliorant et en précisant leur fonctionnement et leur application. En effet, bien que la législation étatique espagnole puisse techniquement permettre la constitution de coopératives d'habitation en cession d'usage par exemple, dans la pratique cette figure reste largement minoritaire car manquant de précisions en ce qui concerne son application locale (Merino, 2018, p. 292). Face à cela, certaines communautés ont depuis plusieurs années légiféré pour pallier ce manque, comme en Catalogne avec la reconnaissance du principe de la cession d'usage intégré dès 2002 dans la loi sur les coopératives puis rappelé (et précisé) dans la loi pour le droit au logement de 2007⁶ (Pointelin, 2016, p. 178) ou encore l'Andalousie en 2011⁷ et le Pays basque (loi de coopératives d'Euskadi de 1993⁸, réformée en 2016).

¹ ElDiarios.es, 23/01/2020, « *Necesidad y urgencia de una revolución jurídica en materia de vivienda* ».

² Le pouvoir normatif de ces administrations reste en effet très limité dans la sphère privée, excepté pour le cas de certaines communautés autonomes disposant d'un droit foral ou spécial. Source : ElDiarios.es, 23/01/2020.

³ ElDiarios.es, 23/01/2020, « *Necesidad y urgencia de una revolución jurídica en materia de vivienda* ».

⁴ Notamment le cas du Municipi X de Rome (proche des arrondissements français ou des districts espagnols) qui exproprie en 2007 l'usage des logements vacants de grands propriétaires pour y loger des habitants vulnérables en mettant en relation la situation d'urgence résidentielle avec la législation en vigueur en cas de désastres naturels. Une pratique du même type rapprochant les législations des *risques naturels* et des *risques sociaux et économiques* a permis à la Mairie de Bilbao de reloger de nombreux habitants expulsés en 2013, ce qui est un exemple d'*innovation juridique*. Source : Entretien avec Goyo Zurro, Conseiller de Bilbao chargé du logement, novembre 2016. Voir aussi le chapitre 4 (1.2.1).

⁵ Entretien avec Javier Burón, octobre 2016, Barcelone.

⁶ Llei 18/2002 de cooperatives de Catalunya, du 5 juillet 2002, article 106.3.

⁷ Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluza (BOE-A-2012-877).

⁸ Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi (BOE-A-2012-2011).

En 2015, le gouvernement régional basque va encore plus loin dans l'innovation juridique avec son « droit subjectif au logement », basé sur le cas français¹.

1.2.3. Le « droit subjectif au logement » basque de 2015 : une reconnaissance de l'accès au logement comme droit opposable ou une « fausse innovation » ?

En 2015, une importante avancée législative voit le jour au Pays basque, entendant convertir le droit au logement en un véritable droit subjectif², opposable devant les tribunaux en cas de non-respect. Elle prévoit, entre autres mesures, « la reconnaissance du droit subjectif d'accès à l'occupation légale d'un logement pour tous ceux qui n'en possèdent pas et ne disposent pas des moyens nécessaires pour l'obtenir. » (loi de logement basque 3/2015)³. Avec cette loi, les citoyens basques sont désormais en capacité d'exiger des administrations publiques un accès stable au logement, plus particulièrement en location⁴. Cette loi, proche de la loi DALO française, ne fait pourtant pas l'unanimité. D'aucuns la considèrent en effet comme une forme limitée d'« *assistentialisme social* », uniquement destinée aux populations les plus précaires. Selon Iñigo Maguregui (juriste et ancien responsable d'urbanisme du gouvernement basque), malgré cette façade innovante, ce droit subjectif à l'accès au logement ne concerne que les Basques en situation d'exclusion sociale, ce qui en fait un droit subjectif particulièrement restreint. De plus, en l'absence d'un parc public suffisant, ce droit subjectif au logement se matérialise le plus souvent par l'octroi d'une « *allocation économique de substitution* », autrement dit une aide économique afin de payer un loyer privé. Finalement, ce droit subjectif au logement n'est qu'une mesure de substitution à la *Prestation complémentaire de logement* (PCV en castillan) existant en Euskadi depuis de nombreuses années. Loin de l'objectif de départ, en spécifiant les aides publiques au logement aux populations les plus précaires, ce droit subjectif contribue à une *résidualisation du modèle de logement basque*⁵. Ainsi, selon Iñigo Maguregui, « *si l'on transforme le droit subjectif en une simple prestation sociale, cette loi ne représentera au final que peu ou pas du tout d'innovation.* »⁶. Dans les faits, ce droit subjectif ne concerne que les populations ne possédant pas de logement et ne semble pas prendre en compte les besoins d'ordre qualitatif, tels que l'adaptabilité du logement au profil du ménage ou encore sa localisation par exemple. Elle ne défend donc pas l'ancrage territorial des populations⁷, pourtant essentiel dans le domaine de la « *convivance* »⁸. De plus, ce droit subjectif au logement remplace la PCV, sans pour autant cumuler ces deux aides, ce qui peut mener à une diminution des aides pour les populations les plus défavorisées⁹.

¹ Notamment basée sur la loi DALO (Droit au logement opposable).

² Le *droit subjectif* désigne l'ensemble des prérogatives attribuées à une personne (physique ou morale) par le droit et que cette dernière peut exercer sous la protection de l'autorité publique. Les droits subjectifs sont appréhendés du point de vue de l'individu et sont reconnus par le *droit objectif* ou *règle de droit* (désignant l'ensemble des règles de droit, des normes juridiques établies, régissant la vie en société).

³ *Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda* (BOE-A-2015-7802).

⁴ Urbaniker, blog d'Iñigo Maguregui, 02/08/2015, « *El derecho subjetivo de acceso a la vivienda. Reflexiones* ».

⁵ Ibid.

⁶ Urbaniker, blog d'Iñigo Maguregui, 14/07/2015, « *Ley 3/2015. El derecho a la vivienda como derecho subjetivo* ».

⁷ Néanmoins, tout comme pour la loi 24/2015 catalane, la loi de logement basque de 2015 permet l'expropriation forcée de l'usage d'un logement en absence d'autres alternatives de relogement. L'objectif est de lui permettre de rester vivre sur place en payant une location sociale au propriétaire, ce qui dans ce cas défend l'ancrage territorial de l'habitant.

⁸ Ce néologisme provenant notamment de l'espagnol « *convivencia* » (un terme très employé par les acteurs du logement), est présent dans le dictionnaire Larousse, défini comme : « *Capacité de groupes humains différents à cohabiter harmonieusement au sein d'une entité locale, nationale, fédérale, communautaire, etc.* ». voir aussi Turquin, 2019.

⁹ En effet, l'aide permise dans le cadre du droit subjectif au logement est ponctuelle, a pour objectif de réinsérer le ménage dans le marché du logement conventionnel et ne s'attache pas réellement à rééquilibrer le manque de moyens économiques. Pour plus de détails sur les conséquences de cette disparition de la PCV voir : Urbaniker, blog d'Iñigo Maguregui, 09/02/2016, « *Prestaciones sociales de vivienda en Euskadi. La desaparición de la PCV* ».

Si elle ne permet pas de résoudre les problèmes structurels du manque de logement, cette action législative a surtout comme objectif de *relégitimer la crédibilité des institutions publiques* en démontrant qu'ils s'attachent à défendre le droit au logement des citoyens, comme l'appelait de ses vœux Bernard Lacharme pour le cas français (Lacharme, 2006). En ce sens, même si ce nouveau droit au logement opposable basque reste discutable dans son application et qu'il est loin de représenter un réel droit au logement pour toutes et tous, il représente une grande avancée symbolique dans le domaine du droit. En effet, ce droit subjectif au logement permet aux Basques d'attaquer l'administration publique devant les tribunaux en cas de manquement. Cela fait montre d'une forte *judiciarisation du domaine du logement*¹, mais offre aussi une prise aux collectifs basques, leur permettant de revendiquer un accès au logement décent, et crée aussi une attente pour les autres collectifs de l'État espagnol entendant mobiliser le domaine du droit pour faire pression sur les institutions.

1.3. Réappropriation du droit par les mouvements sociaux : la conquête de nouveaux droits par les collectifs militants pour le logement

L'action des collectifs militants est particulièrement importante pour faire évoluer le domaine du droit au logement. De nombreuses lois régionales ont en effet été réalisées avec une participation ou une concertation de certains collectifs militants pour le logement. Le plus souvent, ce sont uniquement certaines associations reconnues comme des acteurs « légitimes » par les institutions qui ont voix au chapitre². Cette participation des associations pour le logement peut être relevée pour le cas de la loi catalane du droit au logement de 2007 ou pour le cas de plusieurs lois basques de logement (cf. chapitre 1). Mais dans certains cas, ce sont directement les collectifs associatifs et militants qui s'emparent des instruments du droit, notamment international, témoignant d'une forte judiciarisation du thème du logement. Ils mobilisent le droit suivant trois principaux objectifs : faire appliquer le droit localement (les collectifs se positionnent alors comme des *activateurs localisés du droit*) ; mettre en place un cadre juridique appliqué à la situation locale et mettant en relation différents acteurs (créer un *ordre juridique localisé*) ; et contribuer directement à une *coproduction juridique* dans le cadre de propositions législatives populaires.

1.3.1. La judiciarisation et l'internationalisation du thème du logement et l'action des collectifs militants

Selon Antonio Manuel Rodríguez Ramos, ce sont avant tout les mobilisations citoyennes qui ont poussé les acteurs publics à réagir face à la crise, notamment à la suite des premières déclarations d'acteurs internationaux remettant en cause la législation hypothécaire espagnole. Dans cette réappropriation du droit par les militants, le rôle de la PAH et des syndicats de locataires est crucial.

- **La judiciarisation du thème du logement : les PAH et les syndicats de locataires**

Les PAH et les syndicats de locataires sont les principaux collectifs pour le logement reconnus comme légitimes par les institutions et avec lesquelles ces dernières acceptent de négocier, même si cela dépend fortement des contextes régionaux et locaux. Il s'agit aussi des collectifs les plus actifs dans le domaine de la judiciarisation du logement ainsi que dans la production juridique³.

¹ Selon Jacques Commaille : « *Judiciarisation est un terme utilisé pour désigner ce qui serait l'extension du rôle de la justice comme institution dans le traitement de "problèmes de société", dont certains impliquant le politique, pour lesquels la justice n'était pas sollicitée auparavant ou sur lesquels elle n'envisageait pas d'intervenir* » (Commaille, 2002, p. 1). (Cité par Bouillon, 2009, p. 130).

² Nous y reviendrons plus précisément dans le chapitre suivant (chapitre 7).

³ Il ne faut pas confondre judiciarisation et juridicisation. Alors que la judiciarisation correspond à la tendance à un recours au système judiciaire pour gérer les différends et régler les problèmes sociaux (la transformation d'un problème

L'action des PAH est un bon exemple de la judiciarisation et de la lutte par le droit sur le thème du logement. En effet, la PAH a progressivement investi le domaine du droit sur deux volets principaux : d'un côté la contestation contre les expulsions et de l'autre les renégociations des prêts avec les banques. L'objectif est de rechercher tous les recours et d'utiliser toutes les voies possibles afin de bloquer les expulsions : « ils épluchent les contrats de prêts bancaires des affectés, en cherchant à déceler les clauses ou les pratiques abusives, en écrivant des courriers aux banques pour trouver des solutions à l'amiable, ou en saisissant la justice » (Petithomme, 2016, p. 234). Au fil du temps et à travers le travail quotidien de la PAH, les militants et militantes acquièrent une véritable expertise sur le thème du droit du logement. Ces activistes membres des « commissions juridiques » des PAH, sont souvent des professionnels du droit, mais sont aussi parfois formés au fil de l'eau. Leur relation avec les autres membres des PAH locales est ambivalente. D'un côté, ils sont très respectés et de l'autre ils sont considérés comme « des intellos » et jugés dans une position d'extériorité sociale : ce sont « *des sages et des intellos. Mais des intellos qui nous aident vraiment* », indique une militante (ibid., p. 235). On relève aussi « *une tendance à la spécialisation des profils militants* » : ces commissions sont souvent composées de professions intermédiaires (instituteurs, professeurs, etc.), d'étudiants en droit, etc. (ibid.), ce qui ne correspond pas à la majorité des personnes vulnérables que regroupent les PAH.

Les syndicats de locataires ont vu le jour en 2017, bien plus tardivement que les PAH, et sont parfois directement soutenus par des acteurs publics, comme c'est le cas du syndicat de locataires barcelonais, soutenu et en partie impulsé par la mairie de Barcelone¹. Ces différents syndicats de locataires que nous avons rencontrés (à Barcelone, Madrid et Séville) possèdent des trajectoires variées, mais tous se sont structurés autour d'une volonté centrale : l'amélioration des conditions de vie des habitants des locations privées. Ils entendent notamment lutter contre les expulsions ou les actions illégales des propriétaires touchant les locataires. Si leur mesure phare consiste en un lobbying soutenant l'instauration d'une régulation publique des prix des loyers privés, ils mènent aussi des actions législatives permettant d'améliorer l'accès et le maintien au logement locatif. Tout comme pour le cas des PAH, les syndicats de locataires mettent en place à la fois des actions de désobéissance civile et des propositions d'amélioration du droit au logement, dans son versant abordant le marché locatif.

- **Faire pression en mobilisant le droit international : les jugements de l'Union européenne et des Nations unies sur les expulsions**

Les plateformes anti-expulsions développées dès 2009 sont souvent composées de juristes, qui mobilisent largement les outils du droit qu'ils connaissent bien. Il est par conséquent fréquent de voir, lors des rassemblements de ces plateformes, fleurir des références à l'article 47 de la Constitution espagnole (abordant le droit au logement) ou encore au droit international. Dès mars 2013, suite à la publication d'un jugement de la *Cour de justice de l'Union européenne* (CJUE) déclarant la réglementation hypothécaire espagnole illégale aux yeux de l'UE², les plateformes anti-expulsions s'emparent de ce jugement pour faire pression sur les administrations et les tribunaux.

Mais ces plateformes vont au-delà des simples références et contactent directement les Nations unies pour obtenir des soutiens internationaux. Ainsi, suite à une demande réalisée par des avocats de la PAH de Madrid, le *Comité de droits économiques, sociaux et culturels* (DESC) des Nations

en litige amené devant les tribunaux), la judiciarisation correspond à « *une formalisation juridique accrue des relations sociales, une extension du droit comme modèle et référence pratique pour les actions* » (Pélisse, 2009).

¹ Nous reviendrons sur l'articulation entre institutions publiques et collectifs pour le logement dans le chapitre 7.

² Site internet de la CJUE, Jugement de la CJUE, 14/03/2013.

unies publie en juin 2017 une décision considérant que l'État espagnol a violé en octobre 2013 le droit à un logement convenable d'une famille expulsée sans aucune alternative résidentielle¹. Malgré le délai de près de quatre ans entre l'expulsion en question et la déclaration du comité DESC de l'ONU, cette dernière fait l'effet d'un boulet de canon pour les collectifs militants qui commencent alors à mobiliser activement cette voie. Alejandra Jacinto et Javier Rubio, avocate et avocat du *Centro de Asesoría y Estudios Sociales* (CAES) de Madrid, aussi membres de la commission juridique de la PAH de Madrid, parviennent de cette manière à suspendre plus de 50 expulsions en 2018. Accessible seulement pour les cas les plus vulnérables², cette voie est utilisée dans tout l'État, notamment grâce à un guide pratique élaboré par les plateformes anti-expulsions pour faciliter le recours à cette solution par les habitants en risque d'expulsion (Annexe 16).

Il faut cependant préciser que cette méthode ne fonctionne pas dans tous les cas, comme le démontrent les nombreuses expulsions d'habitants dotés parfois de plusieurs décisions du Comité DESC de l'ONU censées empêcher leur expulsion sans relogement³. En effet, en 2018 le Procureur général de l'État espagnol affirme, contre toute attente, que l'avis de ce Comité DESC n'est pas contraignant. Selon les auteurs du guide, « *le problème est que l'avis des Nations unies n'est pas directement adressé au Tribunal, mais au ministère des Affaires étrangères, le représentant de l'Espagne auprès des Nations unies. L'Espagne n'a pas encore véritablement intégré ces décisions, il y a un vide procédural* »⁴.

Malgré l'aspect limité de ces actions juridiques mobilisant les institutions européennes ou internationales – très souvent les juges espagnols considèrent que le droit national est souverain – et le fait que les décisions de la *Cour de justice de l'Union européenne* (CJUE) aillent parfois dans le sens des entités financières et des grands propriétaires⁵, cette utilisation du droit international par les collectifs militants est centrale. Elle atteste d'un changement d'échelle important dans la judiciarisation du logement espagnol, les militants faisant appel aux acteurs du droit international soit pour faire pression sur la justice espagnole, soit pour tenter de la court-circuiter.

Mais cette judiciarisation du thème au logement et cette mobilisation des instances internationales du droit ne suffisent pas toujours à faire appliquer la loi. Les collectifs pour le logement agissent donc souvent comme activateurs locaux du droit.

1.3.2. Les difficultés d'application des lois : le rôle des collectifs militants comme activateurs

L'une des premières actions des collectifs militants pour le logement est de pointer du doigt les manquements à la loi, et ce pour les acteurs privés comme publics. Il a été plusieurs fois démontré qu'il ne suffit pas qu'une loi existe pour qu'elle soit correctement et uniformément appliquée sur un territoire donné (Azuela, Melé et Ugalde, 2015 ; Bourdin, Lefeuvre et Melé, 2006 ; Maccaglia et Morelle, 2013 ; Melé, 2009)⁶. En effet, comme l'explique Patrice Melé,

« L'analyse des transactions locales autour du droit montre que celui-ci ne s'applique pas seul, mais qu'il doit être actualisé dans le cadre de processus de construction sociale de son efficacité locale. Certains groupes d'habitants mobilisés

¹ Décision du Comité de droits économiques, sociaux et culturels (DESC) des Nations unies, 20/06/2017.

² Risque d'exclusion sociale, avec enfants en bas âge, etc.

³ Público, 13/12/2018, « *Manual para suspender un desahucio por mandato de la ONU* ».

⁴ Ibid.

⁵ Par exemple, en mars 2019 la CJUE permet aux tribunaux d'ordonner des exécutions hypothécaires en cas de non-paiement d'au moins trois mensualités (comme prévu par la législation espagnole) et cela malgré la présence de clauses abusives dans les contrats. Source : El País, 26/03/2019, « *La justicia europea anula los desahucios después de tres impagos...* ».

⁶ La rapporteuse de l'ONU sur le droit au logement (Leilani Farha) le rappelle pour le cas de la France, qui présente « *un droit du logement modèle, mais l'applique mal* » (Le Monde, 12/04/2019, « *L'œil sévère d'une rapporteuse de l'ONU...* »).

dans le cadre de conflits (d'aménagement, d'environnement, de proximité) se donnent explicitement comme objectif de participer à ce processus. » (Melé, 2009, paragr. 2).

En Espagne, les législations régionales qui soutiennent le droit au logement sont souvent mal appliquées. C'est la raison pour laquelle, après l'éclatement de la bulle immobilière, plusieurs collectifs pour le logement se positionnent comme des « activateurs » des règles de droit préexistantes mais peu ou pas appliquées. C'est notamment le cas en Catalogne où l'Observatoire DESC (ONG) joue un rôle crucial dans l'activation de ces lois notamment de la loi du droit au logement de 2007. Les modalités d'actions mobilisées sont variées, allant de la rédaction par les activistes de textes normatifs se basant sur ces législations, à la collaboration avec des institutions publiques soucieuses de partager leurs connaissances sur le sujet. C'est par exemple le cas de la Ville de Terrassa, l'une des seules villes catalanes à avoir utilisé la loi du droit au logement de 2007 pour sanctionner les propriétaires de logements vacants. Cela est rendu possible en 2014 grâce à une collaboration entre la PAH, l'Observatoire DESC et la mairie de Terrassa qui mène à l'élaboration d'un rapport permettant d'éclairer certains doutes liés à l'application de cette loi¹. Ce rapport a aussi permis de faire pression sur la mairie de Barcelone (alors dirigée par CiU, centre-droite) pour qu'elle accepte de sanctionner les banques ayant des logements vacants².

De la même manière, dans le domaine du marché locatif privé, plusieurs syndicats de locataires rendent publics les agissements illégaux de certains propriétaires de logement (discriminations lors de la recherche de logement, harcèlement immobilier, logements en mauvaise condition de conservation, etc.) pour pousser les administrations publiques à appliquer des sanctions prévues par la loi (par exemple par la loi catalane du droit au logement de 2007). Ce type d'action militante laisse cependant le choix de la mise en conformité légale à la seule institution publique, ce qui engendre une efficacité très relative, dépendant largement des positionnements politiques des acteurs chargés de l'action publique locale ou régionale (selon les réglementations mobilisées par les collectifs militants) et des relations entre acteurs locaux. Nous reviendrons plus en détail sur les débats autour de ce type d'articulation collectifs-administrations dans la partie 4.

1.3.3. Actualisation locale du droit et ordre juridique localisé : le cas des motions municipales de la PAH

Certains collectifs pour le logement dépassent ce rôle d'activateur des lois et tentent de poser les bases d'une relation plus étroite avec les institutions en « actualisant » les normes de droit en fonction des territoires.

- **Les motions municipales des plateformes anti-expulsions : 2010-2014**

Afin d'amplifier la voix de plusieurs mairies catalanes critiquant le manque d'outils (notamment financiers) leur permettant de proposer des solutions à la crise du logement, les PAH promeuvent un certain nombre de motions co-signées avec les mairies catalanes dès 2010. L'objectif de ces dernières était « *qu'elles se positionnent publiquement en exhortant le gouvernement central à modifier la réglementation hypothécaire et à approuver la dation en paiement.* » (Alemany et Colau, 2012, p. 137). Ces motions poussent aussi les mairies à adopter des mesures allant dans le sens d'une

¹ Cette collaboration entre ces collectifs associatifs et la mairie de Terrassa permet aussi de mettre à jour les difficultés d'application de la loi pour le droit au logement de 2007, car celle-ci ne possède pas de règlement d'application clair (la partie procédurale est remise en question par les entités financières). Voir le rapport en question de l'Observatoire DESC (2014) ou encore : El País, 03/01/2014, « *La PAH insta a los Ayuntamientos a multar a los bancos por los pisos vacíos* ».

² El País, 16/01/2014, « *Barcelona aprobará la moción de la PAH y multará a los bancos con pisos vacíos* ».

prévention des expulsions pour raison économique, notamment dans leur parc public. Ce rapprochement entre les PAH et les municipalités acceptant de signer ces motions permet aussi de poser les bases de plusieurs commissions mixtes (public-associatif) pour travailler à la mise en place de solutions face aux expulsions. Rapidement, cette campagne de motions débutées en Catalogne s'étend dans toute l'Espagne et en un an plus de 200 villes acceptent de signer une motion de ce type, le plus souvent par des partis de gauche radicale ou alternative¹. Le contenu de ces motions est varié et dépend des rapports de force dans chaque ville. Néanmoins, selon les leaders de la PAH, pour beaucoup de mairies ces motions sont davantage une volonté d'améliorer leur image devant les médias « *plutôt qu'une volonté sincère et engagée d'apporter de réelles solutions aux familles* » et peu d'actions concrètes sont finalement entreprises par ces mairies (ibid., p. 140).

Malgré cela, juste après les élections municipales de mai 2015, les PAH relancent la réalisation de motions municipales afin de responsabiliser les nouvelles mairies à la question du logement.

• Les motions municipales des collectifs pour le logement post-2015

Après les élections municipales de 2015 – ouvrant ce que plusieurs chercheurs et activistes nomment le « cycle municipaliste » (Roth, Monterde et Colleja-López, 2021) – de nombreuses motions visant à déclarer les villes « sans expulsions » sont lancées par des plateformes anti-expulsions locales ou parfois par des partis politiques sensibles à cette idée. Ces initiatives, qui correspondent à une campagne des PAH à l'échelle de tout l'État espagnol, sont par exemple validées par les mairies de Vitoria-Gasteiz en septembre 2015², de Madrid³ en décembre 2015 ou encore de Cordoue en février 2016. Mais comme le montre le cas de Cordoue (Encadré 37), ces motions ne sont souvent que des déclarations d'intention non contraignantes pour les mairies⁴.

Encadré 37 : la motion « Cordoue, ville pour le logement décent et contre les expulsions » : une forme d'actualisation locale du droit instaurant un ordre juridique localisé

À Cordoue, c'est la présence de Rafael del Castillo (IU et membre de *Stop Desabucios*) à la mairie qui rend possible l'acceptation d'une motion pour un logement décent. Il nous l'explique ainsi :

« Cette motion provient de l'accord de gouvernement signé entre le PSOE et IU. Il était nécessaire de réaliser un accord institutionnel pour présenter clairement la volonté de la mairie de freiner les expulsions. Moi, je voulais que ce soit directement *Stop Desabucios Córdoba* qui écrive cette déclaration, mais certains groupes politiques se sont opposés à cela (notamment une part de mon propre groupe politique [IU]). Mais je pense que l'un des problèmes qu'avait la loi de la fonction sociale du logement de la Junta⁵ c'est qu'elle n'avait pas cette complicité avec les mouvements sociaux. C'est pour ça que, pour la motion, je pensais que c'était *Stop Desabucios* qui avait le plus de légitimité pour l'écrire, que c'était ce qui pouvait donner le plus de complicité sociale : que le texte soit parrainé par *Stop Desabucios*. Donc finalement ils [*Stop Desabucios*] ont écrit le texte et l'ont négocié avec les autres groupes politiques. Ils l'ont aussi négocié avec le Secrétaire du conseil municipal pour vérifier certains points juridiques. C'est *Stop Desabucios* qui l'a fait, tout le mérite est pour eux. Nous, nous avons seulement été le "véhicule politique" pour que la déclaration arrive jusqu'au conseil municipal ». Rafael Del Castillo (entretien), avril 2018.

La motion est présentée au conseil municipal par *Stop Desabucios*, soutenue par Rafael del Castillo (IU) et Rafael Blázquez (*Ganemos Córdoba*) et est acceptée en février 2016⁶. Selon Rafael del Castillo, un lien puissant relie les militants pour le logement avec cette motion, bien plus que pour les autres lois :

¹ ICV, EUiA, les CUP et ERC en Catalogne ; la gauche *abertzale* en Euskadi ; IU dans le reste de l'Espagne, etc.

² Euskal Irrati Telebista (eitb), 25/09/2015, « *Vitoria-Gasteiz se declara ciudad libre de desabucios* ».

³ Diagonal, 22/12/15, « *Las Exigencias PAH, aprobadas por el Ayuntamiento de Madrid* ».

⁴ La mairie de Vitoria-Gasteiz réalise d'ailleurs des expulsions de logements publics seulement un an après avoir approuvé la motion. Source : EIDiario.es, 15/09/2016, « *Podemos y Bildu culpan al PNV de un desabucio en Vitoria a una...* ».

⁵ Il fait ici référence à la loi andalouse de 2013 élaborée par IU et en partie suspendue par le Tribunal constitutionnel.

⁶ Cordópolis, 09/02/2016, « *El Pleno declara a Córdoba "ciudad contra los desabucios"* ».

« *Stop Desabucios a passé cinq assemblées générales à seulement lire la motion, car c'était leur motion. Si un autre gouvernement vient et veut supprimer la motion alors ils vont tous sortir à la rue pour la défendre, parce que c'est leur motion !* [...] *Lorsque nous avons fait la motion, on voulait aussi parler de manière positive de la loi de la fonction sociale du logement de la Junta [loi de 2013], mais c'est Stop Desabucios qui n'a pas voulu que cette référence apparaisse. Parce que ce n'était pas leur loi.* » Rafael Del Castillo (entretien), avril 2018.

Bien qu'il s'agisse d'un premier pas impliquant officiellement la mairie sur une série de mesures², cette motion déclarant officiellement la ville de Cordoue « *ville pour le logement décent et contre les expulsions* » est davantage une déclaration d'intention qu'un texte réellement contraignant.

Ce mode d'action par motions municipales est réitéré à de multiples reprises à partir de 2015 par différents collectifs pour le logement afin de suggérer des propositions d'actions aux mairies.

Bien que ces textes d'intention façonnés dans le cadre d'une collaboration entre les acteurs publics et des collectifs anti-expulsions ne mènent pas toujours à des actions publiques concrètes, ils témoignent parfaitement d'un deuxième type de réappropriation du domaine du droit par les collectifs pour le logement. Il s'agit en effet de « *processus d'actualisation locale ou de « localisation » du droit* » c'est-à-dire « *des codes juridiques locaux listant les obligations des parties déjà inscrites dans le droit* » afin « *d'incarner la bonne volonté des parties et d'actualiser le cadre juridique pouvant être appliqué à la situation locale.* » (Melé, 2009, paragr. 40). Cela constitue des *ordres juridiques localisés* et atteste donc de processus de relocalisation des relations entre les acteurs institutionnels et les collectifs militants. Mais les collectifs pour le logement vont plus loin dans leur réappropriation du domaine du droit, comme en témoignent les cas de **(co)productions juridiques** qu'ils impulsent.

1.3.4. La production juridique populaire : les ILP Logement des collectifs militants

Pour dépasser le cadre d'une actualisation du droit, laissant l'action finale au bon vouloir de l'administration, des collectifs s'emparent de l'instrument législatif, notamment de la figure des *Initiatives Législatives Populaires* (ILP), pour promouvoir des lois de logement à différentes échelles.

- **L'ILP "Vivienda" espagnole : modifier la législation étatique**

Les PAH et d'autres organisations sociales³ lancent en mars 2011 une *Initiative Législative Populaire* (ILP) centrée sur la dation en paiement⁴ rétroactive pour tous les endettés hypothécaires et la suspension des expulsions hypothécaires. L'ILP, prévue dans la Constitution espagnole, est un instrument de démocratie participative permettant à un collectif de citoyens de saisir le Congrès des députés par le biais d'une pétition signée par 500 000 citoyens⁵. Après réception et vérification des signatures, la proposition de loi peut être débattue par le Parlement⁶, comme pour tout autre type de loi provenant de l'hémicycle parlementaire. En avril 2012, la proposition d'ILP de la PAH est acceptée par le Bureau du Congrès des Députés et le processus de collecte des signatures s'ouvre. Entre-temps, avec l'émergence du mouvement du 15M, les plateformes anti-expulsions

¹ Nous avons pu vérifier la fierté des membres du collectif vis-à-vis de cette motion lors de l'une de leurs assemblées.

² La mairie s'engage entre autres à négocier avec les entités financières pour paralyser les expulsions et mettre à disposition des logements vacants, à faire du thème de l'accès au logement une priorité, à mettre en place des subventions municipales en cas de risque d'exclusion sociale, à élaborer en 2016 un plan municipal de logement et de réhabilitation, à mettre en place une commission de travail et de suivi du problème du logement, etc.

³ La plupart catalanes, notamment la *Confederación de Asociaciones de Vecinos de Catalunya* (CONFAVC), la *Tanla del Tercer Sector*, l'*Observatoire DESC* et les délégations catalanes des syndicats CCOO et UGT.

⁴ Pour rappel, la dation en paiement « *fait référence à la réglementation permettant le solde de la dette hypothécaire souscrite auprès d'un organisme bancaire au moyen de la remise des clefs (et donc de la propriété) du logement hypothéqué* » (Pointelin, 2016, p. 60).

⁵ Réalisée dans une durée de neuf mois après acceptation de la proposition d'ILP par le Bureau du Congrès des Députés.

⁶ Ce débat peut être refusé par le Congrès des Députés si la majorité est en désaccord avec la proposition de loi, ce qui limite la capacité de cet outil participatif (notamment en cas de majorité absolue d'un parti au gouvernement).

peuvent compter sur un soutien particulièrement ancré dans les quartiers possédant des assemblées du 15M. Cette période de collecte de signatures est importante pour visibiliser le travail de la PAH et autres collectifs anti-expulsions, comme l'explique un membre de la plateforme *Stop Desabucios 15M Córdoba* :

« La campagne a été une action de rue très importante, elle a permis aux citoyens de nous voir presque tous les jours, nous sommes devenus beaucoup plus visibles. Cela a permis à de nombreuses familles qui subissaient les procédures de saisie hypothécaire et les attaques des entités financières de nous voir et de savoir où elles pouvaient nous localiser, elles savaient où nous chercher à partir de ce moment-là. Ce fut un tournant décisif dans le mouvement pour le logement décent dans notre ville et notre communauté. » Membre de *Stop Desabucios* (cité par Pérez Cortés, 2015, p. 145).

Mais malgré les plus de 1 402 000 signatures recueillies aux quatre coins de l'État espagnol début 2013, le gouvernement central du PP (alors en majorité absolue) bloque la proposition de loi. Il va même jusqu'à déformer les propositions de cette initiative citoyenne afin de lancer d'autres projets de loi, qui, bien loin des prétentions de l'ILP, peuvent être considérés comme des solutions palliatives¹. Ces quelques réformes légales provenant de l'ILP et de la pression citoyenne, bien que limitées², permettent de matérialiser les limites de la voie légale dans le contexte politique du moment, mais aussi la forte capacité d'agir citoyenne qui s'est matérialisée à travers l'ILP.

Malgré les limites de cette stratégie de production juridique des collectifs anti-expulsions, les PAH réitèrent cette tentative en réorientant leur stratégie.

- **L'ILP "Habitatge" catalane : après l'échec de la stratégie étatique, modifier la législation régionale**

Après le blocage de l'ILP espagnole par la majorité absolue du PP, plusieurs associations catalanes décident de reprendre cette stratégie à l'échelle régionale en 2014. Sur le modèle de l'ILP de 2011, trois entités sociales catalanes – l'Observatoire DESC, la PAH et l'*Alliance contre la pauvreté énergétique* (APE)³ – impulsent une ILP *Habitatge* ("Logement" en catalan), contre les expulsions et la précarité énergétique. L'objectif de cette proposition de loi est de « rendre effectif le droit au logement en Catalogne ; mettre fin à la précarité énergétique et à l'urgence résidentielle, mettant ainsi fin à l'atteinte systématique des droits humains qui se produit depuis un certain temps »⁴.

Ce choix de réactiver la voie de la production juridique par le biais d'une nouvelle ILP provient surtout des leaders de la PAH de Barcelone et de l'Observatoire DESC. Selon leur analyse, le rapport de force au Parlement catalan serait plus propice à ce type de projet que le gouvernement espagnol du PP. De plus les relations préexistantes entre les collectifs pour le logement (dont la PAH) et l'administration catalane laissent entrevoir la possibilité d'un accord⁵.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, le ton de cette *ILP Habitatge* est contraignant pour les entités financières qu'elle entend soumettre au respect du droit au logement. Pour rédiger cette ILP, les entités promotrices se basent sur les législations andalouse⁶ et basque :

¹ Un moratoire des expulsions limité à certains types de population, un « code de bonnes pratiques » que peuvent volontairement suivre les entités bancaires, etc. Sur ce point, voir le chapitre 3 (1.1.2).

² Les tribunaux européens ont plusieurs fois rappelé à l'ordre l'État espagnol sur son système hypothécaire ne respectant pas les normes européennes au sujet de la protection des personnes endettées (Pérez Cortés, 2015, p. 146).

³ Voir le site internet de l'*Aliança contra la Pobresa Energètica* : <https://pobresaenergetica.es/>, consulté le 2 janvier 2021.

⁴ Site de l'*ILP Habitatge* : <https://ilphabitatge.cat/campanyes/la-ilp-dhabitatge/que-volem/>, consulté le 2 janvier 2021.

⁵ Entretiens avec l'avocate de la PAH de Barcelone (avril 2016) et Alejandra Jacinto (PAH de Madrid, janvier 2019).

⁶ Loi andalouse 4/2013 « de mesure pour assurer le respect de la Fonction Sociale du Logement ».

« Certaines d'entre nous avaient déjà rencontré des promoteurs de la loi andalouse [de 2013]. Mais nous étions aussi en contact avec des acteurs basques qui ont aussi des lois intéressantes sur l'expropriation de l'usage des logements de grands propriétaires. Nous avons essayé d'apprendre de ces lois pour en proposer une qui soit puissante tout en minimisant les risques de blocage par l'État ». Avocate de la PAH de Barcelone (entretien), avril 2016.

Ces références régionales attestent du **caractère collaboratif de la production juridique régionale** et du rôle des relations entre les acteurs régionaux du logement – entre certains leaders militants et des acteurs politiques de la gauche radicale – dans le cadre de la coproduction juridique.

Après un important travail de présentation de l'ILP, de lobbying et en réactivant le réseau militant déjà mobilisé lors de la précédente ILP, le groupe promoteur de l'ILP *Habitatge* parvient à recueillir 143 380 signatures et le soutien de plus de soixante-dix mairies¹. Cette initiative reçoit aussi le soutien de plusieurs partis politiques catalans et de nombreuses entités sociales, politiques et culturelles, comme l'association culturelle et catalaniste *Òmnium Cultural* ou encore l'*Assemblée nationale catalane* (ANC), l'une des principales organisations indépendantistes². Ayant presque triplé le nombre de signatures nécessaires pour être reçue au Parlement catalan – 50 000 signatures pour le cas d'une ILP catalane – cette proposition de loi entre en négociation parlementaire en juin 2015. S'en suit alors un court mais intense processus de transaction entre le groupe promoteur de l'ILP, les partis politiques et les services juridiques du Parlement catalan :

« La première version de l'ILP n'a rien à voir avec la loi finale. [...] Après la validation des signatures, on est passés à la négociation avec les partis politiques, ensuite il y a eu les modifications des juristes du Parlement, du Collège des avocats de Catalogne, etc. Donc le texte a pris forme petit à petit avec toutes ces mains. On aurait voulu faire autre chose sur certains points, mais il y a toujours des modifications inévitables. Par exemple, le Conseil des garanties statutaires de Catalogne vient te dire « ah non ça nous ne pouvons pas le faire ainsi parce que sinon nous aurons des problèmes avec le Tribunal constitutionnel », etc. Donc c'est un travail partagé ». Avocate de la PAH Barcelone (entretien), avril 2016.

Par ce processus de coproduction législative avec les institutions publiques, les collectifs militants font « l'expérience du droit » (Melé, 2009). En effet, « le contact avec le monde du droit et ses représentants [...] est une expérience ambivalente. Il s'agit d'abord d'un processus d'apprentissage du langage du droit mais aussi de l'élaboration collective d'une situation juridique, par l'intermédiaire d'interactions avec des experts qui statuent sur les arguments qu'il est possible de traduire en stratégies juridiques. » (Melé, 2009, paragr. 27). Une militante de la PAH de Barcelone en témoigne en ces termes :

« La proximité avec ces acteurs institutionnels est complexe pour nous, on ne comprend pas toujours tout. Heureusement que nous aussi nous avons de bons juristes pour nous traduire tout ça ! Cela a aussi engendré un changement de mentalité de certains membres de la PAH : on comprend de plus en plus les subtilités de la production des lois et la complexité du jeu des compétences. Mais aussi des manipulations politiciennes ! On apprend beaucoup de ces relations avec les services juridiques, et on s'énerve beaucoup aussi ». Militante de la PAH Barcelone (entretien), avril 2016.

Ainsi, après ce processus de coproduction juridique, la loi est rapidement approuvée (malgré les réticences de certains partis quant à la légalité de quelques articles) en juillet 2015 à l'unanimité des groupes politiques et devient donc officiellement une loi catalane : la *Loi 24/2015, de mesures urgentes pour affronter l'urgence dans le domaine du logement et de la pauvreté énergétique*.

Cette loi, qui provient directement des collectifs et associations pour le logement, est considérée comme l'une de celles offrant le plus de garanties à la lutte pour le logement. De plus, dans le cadre de cette ILP devenue loi, le groupe moteur de l'ILP a pu fortement modifier la

¹ Notamment 26 mairies gouvernées par CiU, le parti de centre droit gouvernant la Généralité de Catalogne à l'époque.

² Site d'*Òmnium*, 25/01/2015, "*Òmnium dona suport a la ILP habitatge*". Ara, 17/02/2015, "*L'ANC recollirà signatures...*"

législation catalane, notamment en définissant de nouvelles catégories juridiques. Citons par exemple les notions de « grands propriétaires » (soumis à un certain type de réglementation en ce qui concerne les logements vacants et les obligations de relogement des habitants expulsés) et de « location sociale » (avec une définition beaucoup plus abordable que la législation alors en vigueur)¹. Cela a permis de reconnecter les catégories du droit officiellement reconnues par la législation avec les catégories propres aux collectifs mobilisés.

Ainsi, cette loi d'origine populaire rebat fortement les cartes du domaine du logement catalan, surtout en poussant à responsabiliser les banques dans la crise du logement. Néanmoins, comme pour toutes les lois, la validation de la loi 24/2015 ne signifie pas forcément sa bonne application, comme le reconnaissent plusieurs acteurs publics². Pour cela, le groupe promoteur de l'ILP doit maintenir une activité de veille afin de s'assurer de la bonne application de la loi.

- **Asphyxier l'État espagnol sous les lois régionales pro-logement : les collectifs pour le logement à la recherche de « l'effet domino »**

Dès l'impulsion de l'ILP *Habitatge* catalane, l'objectif de son groupe promoteur est « d'étendre les ILP régionales à toute l'Espagne afin de faire un effet domino », afin « d'asphyxier l'État espagnol » par de nombreuses lois de logement négociées dans chaque région³. Finalement, de nombreux acteurs régionaux se lancent dans des négociations de ce type en se basant sur la nouvelle loi catalane :

« Finalement aucune communauté autonome à ma connaissance n'a suivi le même chemin que nous, le chemin de l'ILP, car c'est très long à mettre en place. Mais plusieurs plateformes anti-expulsions ont ouvert des négociations suivant la même ligne avec les parlements régionaux en se rapprochant de certains partis politiques pour que ceux-ci présentent une proposition de loi directement au Parlement régional sans passer par le travail de la rue de l'ILP. À ma connaissance, ce type de négociation a eu lieu dans treize communautés autonomes. Certaines sont seulement en phase de dialogue et négociation. En Andalousie, le PSOE n'a pas accepté de débattre d'une loi de ce type au Parlement. À Valence ils sont en train de travailler à une loi de logement plus large mais intégrant une partie des points de l'ILP catalane (ici la loi est plutôt une loi d'urgence habitationnelle alors qu'à Valence ils développent plus largement une loi de logement, plus stable, pas que pour l'urgence). Aux Baléares aussi c'est assez avancé dans ce sens. Dans les autres régions je ne sais pas précisément où ils en sont mais je sais que ça se déroule dans treize régions. Sur les dix-sept communautés autonomes espagnoles, c'est déjà bien! ». Avocate de la PAH de Barcelone (entretien), avril 2016.

Ces propositions de lois régionales⁴ majoritairement basées sur le contenu de la 24/2015 catalane sont portées par des acteurs militants tels que les PAH locales⁵ ou par des partis politiques progressistes (comme IU, *Podemos* ou *Compromís* à Valence⁶). Elles renforcent la pression sur l'État, ce qui alimente un conflit d'ordre géopolitique entre le gouvernement espagnol et les régions.

¹ Pour rappel, la loi considère comme « sociales » les locations au prix ajusté aux revenus des ménages, notamment celles dont le prix correspondant à 10, 12 ou 18 % du revenu des ménages (selon les cas) au lieu du 30 % habituellement admis par la plupart des administrations publiques catalanes. Voir chapitre 3 (2.1.2).

² En effet, l'Observatoire DESC a réalisé un suivi de l'application de la loi 24/2015 durant ses neuf premiers mois de fonctionnement et affirme en juillet 2016 que « certaines municipalités dénoncent des manquements à la loi de la part des fournisseurs d'énergies, comme le fait qu'elles ne demandent pas aux mairies les rapports obligatoires de risques d'exclusion résidentielle. Cependant, seule la mairie de Sabadell a engagé des procédures disciplinaires pour non-respect de la loi » (Observatori DESC, 2016, p. 6).

³ Entretien avec l'avocate de la PAH de Barcelone, avril 2016.

⁴ Par exemple, dans les régions de Murcia, Valence, Baléares, Navarre, Cantabrie, Madrid, etc. Source : ElDiario.es, 02/11/15, « La PAH busca llevar la victoria de la ILP catalana a todos los parlamentos... ». Voir aussi Ferran, 2019, p. 54-55.

⁵ Par exemple, à Madrid, l'Association libre des avocates et avocats (ALA) et la Fédération régionale des associations de quartiers de Madrid (FRAVM). Mais elle n'est pas débattue au parlement madrilène suite au blocage du PP et de *Ciudadanos*.

⁶ *Compromís* est une coalition de gauche régionaliste, progressiste et écologiste qui s'est alliée plusieurs fois avec *Podemos*.

2. Droit, géopolitique et géographie politique du logement : conflit, coopération et territorialisation – les régions contre l'État

Le thème du logement est particulièrement intéressant pour analyser les liens entre droit et géopolitique en Espagne et notamment la manière dont le système juridique est soumis à la volonté du gouvernement. A la faiblesse du droit au logement en Espagne s'ajoute la complexité de l'organisation politique territoriale de l'État. En effet, la spécificité de l'organisation institutionnelle et juridique espagnole induit des conflits d'ordre géopolitique. Ainsi, ne voyant pas d'un bon œil les nouvelles législations régionales de logement à caractère progressiste, le gouvernement central du PP tente vite de les faire tomber. Selon lui, ces législations peuvent mettre en difficulté le secteur immobilier, toujours crucial dans le modèle économique, et peuvent aussi à terme mettre en danger le droit de propriété privée. Le thème du logement est aussi central dans les conflits territoriaux entre régions et État, notamment pour comprendre les mobilisations indépendantistes (catalane et basque). En dernière analyse, c'est avant tout la question de la « bonne échelle » de gouvernance et de la gestion du logement qui se pose avec l'exacerbation des conflits territoriaux. Ainsi, aux conflits entre l'État et les régions menant à réinterroger le modèle territorial espagnol, se superposent les conflits entre les mairies dans le cadre du processus de métropolisation des politiques de logement, questionnant la pertinence de la stratégie municipaliste ouverte en 2015.

2.1. Conflit autour de l'applicabilité du droit et des compétences autour du logement

Face à ces nombreuses lois régionales de logement, souvent votées sous la pression des collectifs mobilisés pour le logement, la principale action du gouvernement espagnol, alors dirigé par le PP, a été de faire appel devant le Tribunal constitutionnel (TC) afin d'en annuler certains articles. Le caractère inconstitutionnel de certains articles ne respectant pas les compétences de chaque niveau d'administration est l'argument utilisé. Ces conflits de compétences dans le domaine du logement ne sont pas nouveaux, mais ils s'exacerbent après la crise du logement et alimentent fortement la crise territoriale espagnole.

2.1.1. De nombreuses lois régionales de logement post-crise bloquées par l'État espagnol : « un coup d'État institutionnel contre l'autonomie régionale »

Entre 2014 et 2016, le gouvernement central du PP attaque, via des recours en inconstitutionnalité, un nombre important de lois à caractère social validées par les parlements régionaux. La Catalogne est fortement touchée en 2015. Cette année-là, sur les cinq nouvelles lois catalanes entrées en vigueur, quatre ont été bloquées, d'abord par le gouvernement central du PP puis par le TC (dont certaines entendant transposer des directives de l'UE dans le droit catalan)¹.

À l'échelle de l'Espagne, et pour ne s'intéresser qu'à la question du logement, le gouvernement central conteste les lois andalouses et de Navarre en 2013, des Canaries en 2014,

¹ Plus précisément il s'agit des lois 20/2014, de consommation (qui a pour objectif de transposer la directive de 2014 de l'UE sur le thème des crédits hypothécaires et l'obligation pour les entités financières de mettre en place une médiation pour tous les cas d'exécutions hypothécaires) ; le décret-loi 1/2015 (qui crée un registre de logements vacants et crée la possibilité pour 72 municipalités de mettre en place un droit de préemption par la *Generalitat* pour récupérer des logements en vente par des entités financières provenant d'exécutions hypothécaires ou de dation en paiement, et des mesures concernant la conservation et l'habitabilité des logements (unique point qui n'a pas été bloqué par le TC dans cette loi) ; la loi 14/2015 (sur l'impôt sur les logements vacants (qui a été contestée par le gouvernement espagnol mais qui, au jour de l'écriture le 11 octobre 2016, avait été débloquée par le TC) ; la loi 19/2015 (loi de nouvelles formules d'accès au logement (propriété partagée et temporaire), qui a aussi été bloquée mais débloquée après par le TC) ; la loi 24/2015 (loi de logement provenant de l'ILP Habitatge, où trois principaux instruments ont été bloqués : médiation, location sociale obligatoire et cession obligatoire de logements vacants à des fins sociales).

d'Euskadi en 2015 et la loi 24/2015 catalane en 2016. La contestation concerne les articles mettant en danger le droit de propriété des grands propriétaires et, de manière induite, pouvant mettre en péril le fonctionnement du secteur économique. Le gouvernement central conteste plus largement toute mesure législative permettant d'améliorer les conditions des habitants vulnérables de certaines régions, arguant que cela « *affecte les conditions de base qui garantissent l'égalité de tous les Espagnols* »¹.

« Officiellement, l'idée du blocage était que c'est l'État qui régule le marché financier et que, nous, nous disions que les entités qui avaient des logements vacants devaient être sanctionnées. Mais l'État rappelle que par exemple la SAREB ("bad bank") serait pénalisée par cela car elle a beaucoup de logements vacants (dans l'objectif d'assainir les comptes en regroupant beaucoup de logements "toxiques" et de les garder vacants en attendant de voir quoi faire avec). L'autre raison était que, comme tous les Espagnols doivent être égaux, il n'était pas possible qu'en Andalousie on exproprie les logements et pas en Castille-La Manche. [...] Et bien entendu, il n'est pas venu à l'esprit à l'État de permettre à toutes les communautés autonomes de pratiquer l'expropriation de logements de grands propriétaires. C'est une fausse justification, uniquement pour bloquer la loi et soutenir les grands propriétaires desquels le PP est très proche. » Elena Cortés (entretien), ex-conseillère au logement d'Andalousie, IU-A, nov. 2016.

Malgré un positionnement politique bien différent, Carles Sala i Roca tient un discours proche de celui d'Elena Cortés :

« Ça n'a pas été uniquement la loi catalane mais aussi la loi andalouse, la basque (sur certains points), l'aragonaise (juste hier encore)... il y a une série de législations pour lesquelles les acteurs des territoires [ici des régions] ont assumé leurs compétences en termes de logement, se sont préoccupées beaucoup plus des citoyens, des pactes sociaux [...] c'est surtout la proximité territoriale, les réalités locales, qui nous ont poussés dans ce sens... tout ça nous a menés à admettre la réalité de la situation sur le thème du logement, alors que selon nous l'État s'est davantage préoccupé des intérêts non pas des citoyens mais des entités financières » Carles Sala i Roca (entretien), octobre 2016.

Pour la plupart des acteurs régionaux que nous avons rencontrés, il est clair que ces recours proviennent d'un choix politique et non pas strictement juridique, allant dans le sens d'une défense des intérêts des grandes entreprises (du secteur de l'énergie notamment) et des grands propriétaires de logement. Dans la plupart des cas, le TC se range du côté de l'avis du PP et suspend plusieurs articles de ces lois.

La plupart des communautés autonomes contestent ces suspensions, considèrent qu'elles ne sont pas justifiées puisque les lois avaient été validées par des juristes des parlements régionaux :

« J'ai l'impression qu'ils [l'État espagnol et le TC] ne le regardent pas uniquement d'un point de vue juridique mais aussi d'un point de vue politique... donc bon, sur quatre lois au TC, trois qui proviennent du gouvernement de la Generalitat ont été partiellement débloquées dans certains cas et totalement dans d'autres cas, c'est un signal d'une volonté politique de faire un « croche pied » à tous ceux qui, ici et dans les autres territoires [les autres régions], voulaient mobiliser des logements vacants, mettre sous contrôle le marché immobilier en pensant aux citoyens. » Carles Sala i Roca (entretien), octobre 2016.

L'action du gouvernement central du PP témoigne, selon Carles Sala i Roca, d'une volonté de bloquer les changements de politiques de logement allant à l'encontre de ses postures politiques.

Pour Elena Cortés, ces blocages en masse des lois régionales de logement suivent aussi un positionnement clairement politique² mais qui, selon elle, dépasse l'échelle de l'État espagnol :

« Mais surtout, le problème venait d'ailleurs, parce qu'en Catalogne la loi de 2007 fonctionne, elle n'exproprie pas directement mais elle sanctionne. Le problème c'est que le PP et l'Europe, à ce moment précis, ne pouvaient pas permettre que se mettent en place des alternatives à ce que le PP était en train de faire et, modestement, cette loi [andalouse] était

¹ ElDiario.es, 12/04/2016, "Aquestes són les lleis contra els desnonaments que ja ha recorregut el govern de Rajoy".

² El País, 29/01/2014, "El Gobierno acusa a la ley andaluza de vivienda de aumentar la prima de riesgo".

une alternative au PP et à la vision de la Troïka. Et le néolibéralisme ne permet pas cela, il ne permet pas les alternatives. Et le PP a trouvé une possibilité pour mener cette loi au TC, donc c'est ce qu'ils ont fait. » Elena Cortés (entretien), ex-conseillère au logement d'Andalousie, IU-A, nov. 2016.

Elle ajoute que ces blocages législatifs témoignent d'un véritable « *coup d'État institutionnel contre l'autonomie régionale* » :

« Ils ont mené plusieurs lois de plusieurs gouvernements autonomes au TC. Et il y a actuellement des constitutionnalistes qui disent que le président du gouvernement est en train de vider de facto les compétences que possèdent les communautés autonomes, parce qu'il suffit que le président du gouvernement invoque un article de la Constitution pour qu'il y ait une suspension préventive de cette loi. C'est en train de se passer au Pays basque, en Catalogne, en Andalousie... c'est une manière de recentraliser la politique et de vider de compétences des communautés autonomes. » Elena Cortés (entretien), nov. 2016.

Cette recentralisation dont fait référence Elena Cortés est l'une des bases idéologiques défendues par le PP, comme nous l'avons vu précédemment (cf. chapitres 1 et 2)¹.

Néanmoins, bien que les positionnements politiques du gouvernement espagnol jouent un rôle important dans ces recours législatifs, ce ne sont pas les uniques explications. Dans certains cas, comme en Catalogne, les lois bloquées par le gouvernement central du PP avaient précédemment été validées par le groupe politique du PP catalan. De la même manière, le PSOE avait aussi, lorsqu'il dirigeait le gouvernement espagnol, agi en direction d'une préservation du pouvoir des grands propriétaires et des entités financières à la suite de la crise économique. Ce choix provient donc aussi de la structure institutionnelle de l'État espagnol et du cadrage par lequel le gouvernement aborde le thème du logement à travers ses compétences.

2.1.2. La myopie des compétences de l'État : le modèle institutionnel et territorial espagnol pointé du doigt

Bien que la posture politique du gouvernement du PP joue un rôle important pour comprendre les nombreux recours pour inconstitutionnalité déposés devant le TC, cela n'explique pas tout. Les bases de la répartition des compétences des différentes administrations sont aussi centrales dans ce conflit, l'État espagnol n'abordant le thème du logement qu'à travers la loupe de ses propres compétences : soutien à l'économie et défense de la propriété privée. En effet, l'État ne considère pas le thème du droit au logement comme faisant partie de ses prérogatives.

« L'État n'a pas la compétence logement donc quand on regarde les plans étatiques de logement ça ne parle pas de politique de logement mais uniquement d'emploi, d'économie. Au final, ce sont des aides pour construire des logements, mais uniquement marquées d'un point de vue économique et d'emploi. [...] Cela marque fortement la politique de logement de l'État et donc de toute l'Espagne. Les régions arrêtent de mettre de l'argent pour les politiques de logement puisque de l'argent vient déjà de l'État, mais cet argent est "borné" par les lunettes, le prisme de l'État, c'est-à-dire par des objectifs économiques et d'emploi. » Francisco López Barquero (entretien), Directeur exécutif de l'EMVS, Madrid, décembre 2018.

María Isabel Adán Lifante (Junta d'Andalousie), rappelle elle aussi cette volonté du gouvernement espagnol du PP de ne pas réguler l'action des acteurs privés du logement :

¹ Judith Gifreu i Font, responsable de l'Agence de l'habitat de Catalogne en 2019, rejoint ce point de vue : « *l'idéologie du parti qui gouverne l'État conditionne bien entendu la politique qu'il met en place, c'est ce qui explique les nombreux recours en inconstitutionnalité lancés par le PP* » Judith Gifreu i Font (entretien), Directrice de l'AHIC (depuis 2018), mars 2019.

« Le recours du gouvernement et du TC sur la loi andalouse de 2013 (qui a été partiellement bloquée) touche la question des logements vacants uniquement pour les logements qui ne sont pas protégés, c'est-à-dire pour le logement libre. L'État ne voulait donc pas bloquer la spéculation (concernant les logements vacants) pour les logements privés aux mains d'entités privées (d'entités juridiques, c'est-à-dire pas des propriétaires particuliers). [...] L'État a bloqué cette partie de la loi car cela allait selon lui à l'encontre du droit à la propriété privée ». María Isabel Adán Lifante (entretien), Secrétariat général du logement d'Andalousie, avril 2018.

Cet avis est aussi partagé par Mario Yoldi, du gouvernement basque :

« Il y a aussi un argument tacite, que nous avons d'ailleurs directement attaqué dans le recours que nous avons fait suite à la contestation de notre loi de logement de 2015 par le gouvernement espagnol du PP, et la réponse que nous a fait le Tribunal constitutionnel reconnaît qu'il y a quelque chose de vrai là-dedans : cela concerne la sacro-sainte viabilité de "l'économie espagnole" [...] L'argument de l'État est le suivant : si le gouvernement basque exproprie des logements, cela va affecter les actifs financiers car, en plus, une partie de cette dette est titrisée¹. Donc cela pourrait toucher aux biens immobiliers et financiers et cela pourrait produire une dévaluation de la qualité des biens de la banque, ce qui pourrait mettre en danger la viabilité de la banque. Ça, c'est l'argument central. Donc nous avons contesté cela, car à notre échelle cela ne peut, selon nous, pas jouer sur la titrisation de la banque... Le problème ne vient pas de nous, si la banque a plus de 50 % de biens titrisés c'est parce qu'elle a un problème de crédit. Un des juges du TC nous a donné raison et a dit que l'Espagne ne pouvait pas continuer avec les sauvetages de la banque pendant trop longtemps parce que cela commence à faire beaucoup de blocages à l'impulsion de politiques. Et je pense qu'il a raison. » Mario Yoldi (entretien), Service de logement du gouvernement basque, novembre 2016.

Ainsi, c'est l'État espagnol qui concentre les instruments économiques et financiers permettant d'impulser les politiques de logement ainsi que ceux concernant la régulation de la propriété privée (permettant donc les processus d'expropriation ou de location forcée en cas de logements vacants). Mais à travers sa volonté de ne pas mettre en danger les entités financières et immobilières, de peur de produire une dévaluation de la qualité des biens de la banque et de mettre ainsi en danger la viabilité de celle-ci, le gouvernement espagnol du PP bloque toute possibilité d'amélioration de la situation du droit au logement. L'État reste ainsi très éloigné des réalités sociales vécues par les personnes en vulnérabilité résidentielle. Les régions et les villes n'ayant pas les mêmes urgences à gérer que l'État, elles tentent tout de même d'agir, parfois à la limite de la légalité, pour à la fois proposer des solutions aux ménages vulnérables et pour faire pression plus largement sur l'État afin de faire pencher les législations dans la direction du droit au logement. Ces volontés et actions contradictoires alimentent les tensions entre les niveaux d'administration.

2.2. Le droit du logement cristallisant les conflits géopolitiques entre État et régions

Face à ces suspensions de lois régionales à répétition, les acteurs publics mobilisent l'outil législatif pour répondre au gouvernement espagnol. L'innovation juridique est, là encore, centrale.

2.2.1. Faire pression sur l'État espagnol par le droit : les régions contre l'État

La plupart des parlements régionaux promeuvent de nouvelles lois, parfois très proches de celles suspendues par l'État et le TC, en proposant des alternatives évitant une nouvelle suspension.

¹ Une titrisation est « une opération par laquelle les établissements bancaires cèdent leurs créances à des organismes dits fonds communs de créances, qui émettent des titres négociables sur le marché ; transformation, par cette opération, de créances bancaires en titres » (Larousse).

- **La contre-attaque des régions et des municipalités : « il faut produire rapidement une nouvelle loi, si besoin la même, pour gagner du temps ! »**

Face aux blocages des lois régionales de logement par le gouvernement espagnol du PP, chaque région et les mairies soutenant ces législations réalisent des rassemblements afin d'envoyer un signal fort à l'État. En Catalogne, dès le blocage de la loi 24/2015, le gouvernement régional organise un sommet en urgence avec des maires¹ et les entités sociales à l'origine de l'ILP Habitatge.

« On a demandé à la Generalitat qu'elle cherche des possibilités pour remplacer la loi bloquée par le TC. Légiférer dans la même direction et, si besoin, faire la même loi. Et si elle est bloquée, la refaire encore ! C'est ce qui a déjà été fait en Navarre, si je me souviens bien, pour une autre loi bloquée par le gouvernement espagnol et le TC, ils l'ont refait plein de fois, pour pouvoir l'appliquer à chaque fois avant qu'elle ne soit rebloquée ! » Avocate de la PAH de Barcelone (entretien), avril 2016.

Cette solution avait déjà été employée par la Junta d'Andalousie qui, à la suite du blocage par le gouvernement espagnol d'un décret-loi de 2013 connu sous le nom de « décret anti-expulsion », a produit rapidement une nouvelle loi la même année pour le remplacer. Mais celle-ci a été rapidement bloquée par le gouvernement central puis par le TC². Mais le plus souvent, les parlements régionaux tentent de remanier les lois contestées par le gouvernement espagnol pour en produire vite de nouvelles, non contestables, comme l'affirme Carles Puigdemont en mai 2016 :

« Ce dont nous avons besoin, c'est d'une nouvelle loi qui nous permette de remplacer tout ce qui a été suspendu et qui comprenne également ce qui n'a pas été suspendu afin de fournir au monde local et à la Generalitat les outils qui nous permettront de continuer à fournir une réponse de pays³ avec des arguments solides. » Carles Puigdemont, Président de la Généralité catalane, mai 2016⁴.

- **De la loi catalane 24/2015 à la 4/2016 : « esquiver le blocage de l'État espagnol »**

Face à la suspension de la loi catalane 24/2015, le gouvernement catalan réagit vite et se lance dans l'élaboration d'une loi de remplacement, avec « des mesures proches de la loi 24/2015 pour esquiver le blocage de l'État pour soi-disant inconstitutionnalité et développer des instruments parallèles dans un cadre légal qui sera moins facilement bloquable par l'État » (Entretien avec Carles Sala i Roca, octobre 2016).

Cette nouvelle loi réalisée dans l'urgence est rédigée par le gouvernement catalan sans intégrer le groupe moteur de l'ILP pourtant à l'origine de la première loi, ce qui ouvre un conflit avec ce dernier, qui entendait aller plus loin qu'une simple substitution à la loi suspendue⁵. Cette nouvelle loi catalane est soutenue par le gouvernement basque, bien que ce dernier n'entende pas suivre la même direction que la Catalogne sur ce point :

« Je pense que ce que sont en train de faire les Catalans n'est pas une loi moins forte mais une loi qui met en place un autre type de régulation. [...] Nous, pour le moment, on va attendre. Après nous verrons comment ça se passe. Mais il nous reste plein de points de la loi à mettre en pratique, comme par exemple le droit subjectif au logement qui lui n'a pas été suspendu par l'État parce que c'est une compétence du gouvernement basque. Nous devons mettre ça en marche.

¹ Des maires aux couleurs politiques distinctes, tels que celles et ceux de Barcelone, L'Hospitalet, Badalona, Terrassa, Sabadell, Lleida, Tarragone, Mataró, Santa Coloma, Reus, Girona et Sant Cugat ainsi que les deux principales associations des municipalités catalanes, l'Association catalane des municipalités et la Fédération des municipalités de Catalogne. Source : ElDiario.es, 03/05/2016, « Frente común por una nueva ley catalana contra los desabucios que sustituya la impugnada ».

² ElDiario.es, 16/01/2014, « El TC suspende la ley andaluza antidesabucios al admitir el recurso del Gobierno ».

³ « Una respuesta de país ». Par « pays », le président indépendantiste fait ici référence à la Catalogne et non pas à l'Espagne.

⁴ ElDiario.es, 03/05/2016, « Frente común por una nueva ley catalana contra los desabucios que sustituya la impugnada ».

⁵ Entretien avec Carles Sala i Roca (oct. 2016) et Judith Gifreu i Font (mars 2019). Voir aussi : ElDiario.es, 14/06/2016, « La Generalitat impulsará una nueva ley de vivienda sin el apoyo de la PAH ».

Nous ne sommes pas en train de travailler à de nouvelles lois pour contourner les blocages de l'État. » Mario Yoldi (entretien), nov. 2016.

Mais contre toute attente, cette nouvelle loi catalane 4/2016, est tout de même attaquée par le gouvernement espagnol – notamment pour les articles permettant l'expropriation de logements vacants – et une nouvelle fois suspendue de manière provisoire en octobre 2017 dans l'attente du verdict du TC¹. Si ce dernier lève en mars 2018 la suspension de certains articles bloqués par le gouvernement espagnol, ce blocage préventif de la loi par le gouvernement central du PP empêche les administrations publiques catalanes d'appliquer la loi pendant plus de six mois².

Face à ces blocages successifs, le gouvernement catalan fait le choix d'aller encore plus loin en ouvrant un travail d'élaboration d'une loi des baux urbains (LAU) – loi régulant la location – catalane, une législation jusqu'à présent incluse dans les compétences de l'État espagnol.

• L'exemple de la LAU catalane : faire monter la pression sur l'État espagnol

Le cas de la constitution d'une LAU catalane illustre bien la tension sur la question des compétences de logement entre les communautés autonomes et l'État espagnol.

En 2016, même si la régulation de la location (à travers la LAU) est une compétence attribuée à l'État central, la *Generalitat* de Catalogne lance un groupe de réflexion pour travailler à l'élaboration d'une LAU catalane, alternative à celle de l'État espagnol qu'elle considère peu efficace. En effet, selon les responsables catalans du logement, les récentes modifications de la législation de la location espagnole soutiennent trop fortement le secteur financier à travers une flexibilisation du marché libre³. Même si la *Generalitat* reste également proche des acteurs financiers⁴, sa compétence en matière de logement lui confère une position d'intermédiation et une plus grande proximité avec les habitants et leurs préoccupations. La crise de l'accès au logement, notamment l'augmentation du prix des loyers, l'a donc poussée à aborder la question de la LAU.

Ainsi, en 2016, avec l'aide d'experts de plusieurs secteurs touchant au thème du logement (secteur social, universitaire, économique, administratif, etc.), la *Generalitat* pose les bases d'une nouvelle LAU, à l'échelle catalane, cherchant en apparence à court-circuiter la LAU espagnole active à ce moment. Dans un contexte de forte progression des volontés indépendantistes catalanes et de grandes tensions entre les gouvernements espagnol et catalan⁵, cet acte est alors considéré par certains analystes politiques comme un premier pas vers la constitution d'une politique de logement autonome à l'échelle catalane. Sur ce point, Carles Sala i Roca est en désaccord :

« Il ne s'agit pas d'un texte de loi élaboré mais seulement d'un texte de critères. Nous cherchons seulement quels sont les 18 critères basiques que devrait avoir la LAU qui s'applique en Catalogne. Nous ne sommes pas en train de discuter d'une loi que nous voulons mettre en place si la Catalogne devient indépendante ni de savoir si nous allons rester dépendant de la LAU de l'État espagnol ou si nous resterons en Espagne mais en négociant la compétence juridique nécessaire pour élaborer notre propre LAU. Pour le moment, nous ne sommes pas dans ce débat-là. [...] Nous sommes seulement en train de mettre en place les 18 critères à défendre où que ce soit (au Congrès espagnol ou au Parlement

¹ El Periódico, 25/10/2017, "El TC suspende la ley catalana de vivienda para personas en riesgo".

² El País, 12/04/2018, "Barcelona comienza a expropiar los pisos vacíos de los bancos".

³ En effet, comme l'explique le secrétaire du logement catalan, la modification de la LAU de 2013 passant de contrat d'une durée de 5 ans avec 3 ans de prolongation (8 ans en tout) à un modèle de 3 ans avec 1 an de prolongation (4 ans en tout) avait surtout pour objectif d'aider les entités financières à « digérer » leur important parc inventu en le mettant temporairement en location pour pouvoir le vendre dès que possible (entretien avec Carles Roca i Sala, oct. 2016).

⁴ Les nombreuses mesures qu'elle impulse en direction des grands propriétaires en témoignent parfaitement.

⁵ On peut notamment relever la volonté du gouvernement catalan, alors dirigé par la coalition indépendantiste *Junts pel Sí* (Ensemble pour le oui), de réaliser un référendum d'autodétermination en 2017.

catalan) pour présenter un projet de loi ou, plus tard, pour qu'un groupe parlementaire puisse s'en servir pour défendre une modification de la loi ». Carles Sala i Roca (entretien), octobre 2016.

Même si légalement la réalisation d'une LAU catalane semble possible pour de nombreux juristes (notamment en mobilisant le Code civil catalan, géré par le Département de justice catalan¹), il s'agit d'un sujet controversé car cela peut être vu comme une mesure empiétant sur les compétences de l'État espagnol. Malgré tout, cette proposition est soutenue par une large plage du spectre politique, allant du gouvernement catalan de *Junts pel Sí* au chargé du logement de la Ville de Barcelone, Josep Maria Montaner (*Barcelona en Comú*)².

Le texte de critères d'une potentielle future LAU catalane est finalement bien remis au gouvernement catalan en 2017 afin de mettre en place un changement dans le marché locatif catalan, qui améliorerait les conditions de protection des locataires. Le gouvernement catalan accepte également de discuter l'instauration d'une forme de régulation des prix des loyers privés, une demande des collectifs militants et de certains groupes politiques, comme *Barcelona en Comú*. Cela alimente encore la tension existante entre la *Generalitat* et l'État espagnol et témoigne du fait que le thème du logement est central dans ce processus de mise en tension.

2.2.2. Logement et convergence entre stratégies indépendantiste et autonomiste

La gestion de la crise par le gouvernement étatique, les processus de recentralisation des compétences et les nombreux recours pour inconstitutionnalité des lois régionales alimentent les tensions entre les régions et l'État. Le thème du logement nourrit ainsi les velléités indépendantistes et régionalistes de plusieurs régions, tout particulièrement en Catalogne.

- **Le blocage de la loi catalane 24/2015 : une importante convergence entre mobilisations souverainistes et sociales**

Lorsque la volonté du gouvernement espagnol de bloquer la loi est rendue publique, la nouvelle génère une mobilisation de grande ampleur dans les rues de Barcelone, qui en outre rassemble deux mouvements restés longtemps cloisonnés : les collectifs pour le logement et les entités indépendantistes³. Dans ce contexte, les militants pour le logement se rendent compte des limites de la stratégie législative dans le cadre de la structure institutionnelle espagnole, comme l'explique une militante du quartier barcelonais de Poble Sec :

« Même si certaines d'entre nous [militantes de collectifs de quartier] étaient déjà indépendantistes, ou proches, le recours de l'État espagnol puis le blocage du TC a montré les limites de l'action des activistes pour le logement « modérés » comme les « têtes pensantes » de la PAH. Beaucoup d'entre nous ont alors eu la certitude que l'État espagnol, même s'il changeait de gouvernement, ne laisserait jamais s'exprimer le peuple catalan sur le thème des politiques sociales comme le logement. Pour moi cette manifestation du 29 mai 2016 [autour du slogan "Els drets no se suspeneu"⁴] a été un moment important liant les revendications sociales – de logement par exemple – et indépendantistes. C'est suite à cette mobilisation que se sont créés plusieurs syndicats populaires de logement de quartiers, souvent proches de collectifs indépendantistes » Discussion informelle avec une militante de Poble Sec (Barcelone), mars 2019.

¹ Notamment en lien avec le livre 6 du Code civil catalan traitant des contrats. Source : Entretien avec Irene Sabaté, chercheuse en anthropologie, porte-parole du *Sindicat de locataire de Barcelone*, juillet 2017.

² Entretien avec Josep Maria Montaner (avril 2019) et ElDiario.es, 22/11/2016, "El Ayuntamiento de Barcelona estudia...".

³ Público, 29/05/2016, "Derechos sociales y nacionales convergen en la protesta en Barcelona contra el TC".

⁴ En français, « les droits ne se suspendent pas ».

Néanmoins, cette proximité entre collectifs pour le logement et indépendantistes n'est pas généralisable et reste variée selon les villes catalanes et les quartiers barcelonais¹.

- **Instrumentalisation du thème du logement et entretien des vellétés indépendantistes**

Le thème du logement étant central dans les tensions territoriales espagnoles, certains gouvernements régionaux le mobilisent dans l'objectif d'exacerber leurs divergences politiques avec l'État espagnol à des fins électoralistes et pour stimuler les vellétés indépendantistes. S'il existe de nombreux exemples de cette instrumentalisation du thème du logement par les élites politiques régionales², le cas de la Catalogne est une nouvelle fois particulièrement représentatif. En effet, le parti dirigeant la *Generalitat*, CiU (puis PDeCat ou JxCat), qui se positionne comme « garant » du droit au logement des Catalans face à l'État espagnol, a aussi impulsé plusieurs lois simplifiant les expulsions résidentielles et d'autres lois suivant les intérêts des grands propriétaires au détriment des habitants vulnérables. C'est ce qui pousse les membres du groupe promoteur de l'*ILP Habitatge* à prendre avec beaucoup de recul les avis « pro-logement » de la droite souverainiste catalane :

« Le gouvernement d'Artur Mas, il y a trois ans avec la loi Omnibus, a bloqué un article de la loi catalane du droit au logement de 2007 sur l'expropriation de l'usage des logements vacants. Et il y a aussi le fameux "décret d'expulsion exprès"³ [...] Et le même gouvernement, ou presque, dit aujourd'hui qu'il est le porte-drapeau de la loi 24/2015 ! En tant que citoyenne parfois je suis vraiment attristée de voir qu'il y a une telle séparation entre la politique et les citoyens. » Membre de la PAH de Barcelone, commission juridique (entretien), avril 2016.

Concernant le blocage de la loi catalane 24/2015 par le gouvernement central, cette militante affirme que les responsables catalans étaient au courant, mais ont « cherché le blocage de la loi » :

« Ils le savaient. Ils savaient que cela allait être contesté par l'État et le TC. Il y a eu manipulation. La loi a été connue sous le nom de « loi d'urgence habitationnelle » et finalement elle prend le nom officiel de « loi de pauvreté énergétique ». Or, l'aspect énergétique est le point le plus faible de la loi, parce qu'il y a ici un potentiel problème de compétence (c'est le point qui était le plus probable d'être contesté). Et ça devient le nom de la loi. Comme pour afficher clairement le conflit de compétence avec l'État. Et nous avons eu des relations, des contacts, avec des gens responsables de la Generalitat et ils nous ont fait comprendre qu'il y avait de fortes chances de blocage. La question énergétique est une compétence étatique, ici nous l'avons pris en compte comme une question de consommation (qui est une compétence catalane), mais c'était potentiellement discutable, surtout avec un gouvernement du PP en face ! Donc la Generalitat a validé la loi, mais cela faisait partie du jeu pour eux : montrer qu'ils suivaient le peuple catalan et que c'était l'État espagnol qui posait problème. Ça, c'est mon point de vue personnel. » Membre de la PAH de Barcelone, commission juridique (entretien), avril 2016.

En effet, selon le secrétaire catalan au logement, la *Generalitat* savait qu'un recours viendrait :

« Si maintenant je te parle comme avocat, je te dirais que dans la loi 24/2015 [provenant de l'ILP] il y a certains points qui sont difficilement défendables du point de vue du droit procédural, dans le cadre des compétences. Mais le plus lamentable est que quand le TC maintient la suspension, il ne parle pas de compétences, mais d'éviter que le secteur

¹ Dans le quartier barcelonais de Gràcia par exemple, on peut noter une forte proximité entre les collectifs pour le logement et des collectifs de la gauche indépendantiste (notamment pour le cas de l'*Office d'habitat populaire de Gràcia*, renommée récemment *Syndicat d'Habitat de Gràcia*). La gauche indépendantiste est en effet très active dans les mouvements sociaux, notamment à travers le parti la CUP. Le cas de Sabadell est aussi intéressant car le *Mouvement populaire de Sabadell* (MPS) regroupe des indépendantistes et de nombreux collectifs pour le logement comme la PAHC.

² On peut aussi relever la forte tension entre le gouvernement espagnol et la Junta d'Andalousie de 2013 à 2015 lorsque les services andalous du logement étaient dirigés par Elena Cortés (IU-A), qui a ensuite été capitalisée par IU pour soutenir sa posture fédéraliste. Source : La Información, 12/07/2017, «*TULV-CA defiende un Estado federal, solidario y...*».

³ Le gouvernement d'Artur Mas a éliminé en 2011 la mesure d'expropriation de l'usufruit des logements vacants de la loi pour le droit au logement de 2007 en impulsant la loi Omnibus. Et en 2017, le PDeCAT (successeur de CiU) a proposé un « décret d'expulsion exprès » au Congrès des députés espagnols, validé avec le soutien du PP espagnol.

financier ne coule. Alors que je suis absolument persuadé qu'il n'aurait jamais coulé avec l'application de ces règlements... Mais sur le point de vue des compétences, il y a des points problématiques, nous en avons parlé avec le Collège des Avocats de Catalogne. Ça peut être discutable et c'est normal que ça soit vérifié ». Carles Sala Roca (entretien), oct. 2016.

Concrètement, nous sommes ici devant un parti politique jouant un double jeu : d'un côté il affirme soutenir les Catalans dans leur accès au logement (un thème fortement médiatisé), de l'autre il impulse des politiques allant dans le sens de l'intérêt des entités financières et des grands propriétaires. Carles Sala i Roca témoigne bien de cette ambiguïté de la politique de logement catalane avec l'exemple du projet de LAU catalane :

« L'objectif de ce travail sur une potentielle LAU catalane est de voir de quelle manière nous pouvons donner sécurité, stabilité et rentabilité au propriétaire et sécurité, stabilité et accessibilité pour le locataire. Le point de rencontre entre rentabilité du propriétaire et accessibilité du locataire est difficile à trouver mais c'est le point charnière pour que cela fonctionne ». Carles Sala Roca (entretien), oct. 2016.

Force est de constater que – excepté pour le cas de la loi 24/2015 – le gouvernement catalan dirigé par CiU ou le PDeCAT a le plus souvent situé ce « *point charnière* », dont nous parle Carles Sala i Roca, du côté des intérêts des grands propriétaires et des entités financières. Il nous est néanmoins impossible en l'état d'affirmer si cette confrontation entre la *Generalitat* et l'État espagnol ne suit que des objectifs électoralistes et indépendantistes ou s'il provient plus largement d'une volonté de pression sur l'État espagnol afin de faire bouger les lignes politiques et matérialiser aux yeux de toute l'Espagne le manque d'action du gouvernement espagnol et les limites institutionnelles de l'État. En effet, ces types d'actions législatives menant délibérément à des conflits entre niveaux d'administration sont nombreux en Espagne et ne sont pas uniquement portés par les régions à fortes velléités indépendantistes. Bien que les visées indépendantistes et régionalistes soient centrales pour comprendre ces actions des communautés autonomes, il ne faut pas négliger le rôle de la pression militante (variable selon les régions) qui pousse ces institutions régionales à agir de manière plus musclée face au gouvernement espagnol.

Ainsi, tiraillé entre stratégie politique et pression de la rue, le gouvernement catalan s'engage dans une entreprise risquée dans son conflit avec l'État espagnol, culminant avec le référendum d'autodétermination du 1 octobre 2017 et la *Déclaration Unilatérale d'Indépendance* (DUI) qui l'a suivi.

2.2.3. Après le référendum et la DUI : des tensions toujours exacerbées

À la suite du référendum d'autodétermination organisé par le gouvernement catalan le 1^{er} octobre 2017 contre l'avis du gouvernement central, l'État espagnol entre dans l'une de ses plus graves crises politiques et territoriales depuis la transition démocratique. L'absence de solution politique et de dialogue entre le gouvernement espagnol et la Généralité de Catalogne, la forte pression citoyenne alimentée par le résultat du référendum ainsi que la répression du gouvernement espagnol, poussent le Président Puigdemont à déclarer unilatéralement l'indépendance de la Catalogne et la constitution de la République Catalane le 27 octobre 2017. Face à cette DUI, le gouvernement espagnol mobilise l'article 155 de la CE, mettant la Catalogne sous tutelle du gouvernement central et destituant les membres du gouvernement catalan.

Cet article 155 paralyse la *Generalitat* comme l'explique Judith Gifreu i Font en mars 2019 :

« L'article 155 a engendré une certaine paralysie de l'activité de la Generalitat sur le thème du logement. Mais l'Agence de l'habitat de Catalogne (AHC) travaille surtout dans le domaine de la distribution d'aides, une politique de "basse intensité" qui pouvait continuer sans problème. Mais ce qui a été totalement gelé c'est la politique stratégique et de long

terme, car il était alors impossible de décider quoi que ce soit. Donc dans ce sens l'article 155 a fait beaucoup de mal à toute la Generalitat » J. Gifreu i Font (entretien), directrice de l'Agence de l'habitat de Catalogne, mars 2019.

Au-delà du simple fonctionnement de l'AHC, ce sont les collectifs sociaux les plus vulnérables qui ont souffert de l'application de l'article 155 en Catalogne, notamment de nombreuses associations du domaine social qui n'ont pas pu recevoir leurs subventions (une somme s'élevant à près de 12 millions d'euros au total). De plus, selon un rapport officiel portant sur les effets concrets de l'article 155, la paralysie de l'administration catalane a empêché l'approbation d'une ligne d'aide pour la promotion de logement social d'une hauteur de 140 millions d'euros ainsi que des opérations mobilisant le droit de préemption à destination des municipalités et d'entités de gestion de logement public à hauteur de 110 millions d'euros. Plus largement, cela a engendré un retard conséquent dans toute une série d'actions publiques déjà planifiées, pénalisant surtout les administrations locales et les collectifs les plus vulnérables. Enfin, plusieurs propositions de lois et de règlements en cours ont été bloquées, telles que le travail législatif sur le soutien de la location abordable ou l'approbation du *Plan territorial sectoriel de l'habitat*¹.

Suite à la destitution des membres du gouvernement régional (dans le cadre de l'article 155), un processus électoral a lieu pour former un nouveau gouvernement catalan et c'est une nouvelle majorité indépendantiste qui reprend les rênes de la *Generalitat* en juin 2018, après plus de sept mois d'intervention de l'État espagnol. L'activité législative reprend alors très vite, toujours sous fond de conflit territorial avec le gouvernement espagnol. Le nouvel exécutif catalan reprend le travail d'élaboration d'une nouvelle LAU catalane afin de modifier la durée des baux à au moins cinq ans. Interrogé début juin 2018 sur le possible conflit en matière de compétences de cette action vis-à-vis de la législation espagnole, le nouveau conseiller régional chargé des politiques de logement affirme que ce type de friction avec l'État espagnol est présent « *de manière permanente* », ce qui atteste des tensions toujours béantes entre les deux administrations publiques². Le conflit entre ces deux niveaux d'administration est donc bien politique : la Généralité entend obtenir les moyens de légiférer sur le thème central de la location privée. Pour cela, elle tente de prendre le pas sur l'État central et de proposer des lois innovantes. En même temps, la *Generalitat* reste aussi ouverte à une proposition conjointe de réforme de la LAU espagnole. Se dessine alors une double stratégie législative : régionale et étatique³.

Mais au-delà des « stratégies » des partis indépendantistes vis-à-vis du logement, les nombreuses contestations du gouvernement espagnol envers les lois de logement de plusieurs régions engendrent une augmentation des velléités indépendantistes ou plus largement souverainistes régionales. À terme, les conflits autour des lois de logement mais aussi la confrontation entre les gouvernements espagnol et catalan ainsi que l'utilisation de mesures jugées répressives (violences policières, article 155, emprisonnement des politiques catalans, etc.) alimentent une remise en question du modèle institutionnel espagnol dépassant le cas catalan.

2.3. Des conflits de droit alimentant les conflits territoriaux : du droit du logement à la contestation du modèle institutionnel et territorial espagnol

L'application de l'article 155 et l'absence de solution politique apportée à la « question catalane » marque très fortement la politique catalane et alimente d'autant plus la fracture entre

¹ Source : Rapport de la *Generalitat de Catalunya*, Novembre 2018, "155CE. Els efectes de la intervenció de l'Administració General de l'Estat mitjançant l'aplicació de l'article 155CE a la Generalitat de Catalunya (27/10/2017-01/06/2018)".

²El País, 10/06/18, "La Generalitat quiere legislar los contratos de alquiler".

³ La Vanguardia, 20/06/2018, "Calvet quiere aprobar ley catalana de arrendamientos urbanos con "celeridad"".

indépendantistes et unionistes. Mais cela mène aussi à un sursaut de souverainisme régional et à la mobilisation d'un plus large spectre politique s'étendant à plusieurs régions d'Espagne.

2.3.1. Des blocages des lois régionales par l'État à la difficile articulation multiniveaux : vers un changement de modèle institutionnel espagnol ?

La gestion de crise réalisée par le gouvernement espagnol – d'abord par le PSOE puis, surtout, par le PP – a fortement tendu les relations entre les communautés autonomes et l'État central (Baron et Loyer, 2015 ; Fernández García et Petithomme, 2016). Dans ce contexte, de nombreux citoyens se rendent compte que l'organisation institutionnelle et territoriale de l'État espagnol rend difficiles les changements politiques et que les alignements d'acteurs politiques aux échelles municipale, régionale et étatique, nécessaires à un changement profond de politique n'ont que très peu de chances de voir le jour. Le thème du logement est, une fois de plus, un exemple saillant de cette difficulté d'alignement d'acteurs politiques, avec des compétences partagées entre les trois niveaux d'administration et des régions en manque d'autonomie politique et financière.

Ainsi, si la stratégie municipaliste ayant conquis de nombreuses villes de l'État espagnol en 2015 avait amené un espoir de changement, les faibles compétences de ces administrations locales et les multiples blocages du gouvernement espagnol altèrent fortement l'optimisme des citoyens envers ce « nouveau municipalisme » et alimentent une remise en question de l'architecture institutionnelle espagnole. Cette critique se retrouve chez les activistes pour le logement, mais aussi chez les conseillers et conseillères municipales que nous avons rencontrés. Ainsi, Rafael del Castillo (IU et activiste de *STOP Desahucios 15M Córdoba*) explique que selon lui, « *il y a une mauvaise architecture dans la répartition du pouvoir des administrations en Espagne. Je pense que les municipalités devraient avoir plus de liberté de décision et d'action* »¹. Ce constat d'un manque de compétences municipales pousse notamment les candidatures citoyennes ayant gagné les élections municipales de 2015 à proposer des listes pour les élections régionales, le plus souvent en coalition avec Podemos, tout en conservant un discours ferme soutenant une remise en question du fonctionnement institutionnel et territorial espagnol et une plus forte autonomie politique et financière des régions, notamment sur le thème du logement, allant parfois jusqu'à la mise en place d'un modèle fédéral.

Comme l'explique Mario Yoldi, si l'Euskadi et la Navarre jouissent d'une certaine autonomie sur la question du logement, les autres régions souffrent de leur dépendance à la structure de l'État :

« Pour moi, la chose fondamentale pour comprendre la situation des politiques de logement en Euskadi c'est que nous avons une autonomie, non pas uniquement politique mais surtout financière, qui est plus importante que dans les autres communautés autonomes. Cela signifie que le gouvernement basque est compétent de manière exclusive en matière de logement : c'est lui qui décide quelle politique de logement il faut faire et c'est lui qui la finance. [...] Lorsque les autres communautés autonomes veulent faire leur politique de logement, elles doivent s'accrocher au "parapluie" de l'État (plan étatique, planification à quatre ans). Concrètement, elles doivent s'associer aux politiques de l'État. Et elles doivent, en fonction de leurs moyens financiers, mettre en place un complément à cette politique de l'État. Donc il est clair qu'elles ne sont pas entièrement libres de leurs mouvements. [...] L'Euskadi n'a besoin de personne pour mettre en place et financer ses politiques de logement. [...] Cela a des conséquences importantes, parce que ces dernières années une part importante de la politique de logement de l'État espagnol a été modifiée, notamment concernant la fameuse stabilité budgétaire, ce qui a engendré le blocage de plusieurs lignes de travail et certaines communautés autonomes se sont retrouvées en situations difficiles parce qu'elles ne pouvaient plus payer des promotions déjà réalisées... C'est très problématique et c'est compréhensible que cela pose problème aux régions... Chez nous, en Euskadi, ce genre de problèmes n'arrive pas ». Mario Yoldi (entretien), novembre 2016.

¹ Entretien réalisé avec Rafael Del Castillo (IU, Stop Desahucios 15M Córdoba), avril 2018, Cordoue.

Cette remise en question du modèle institutionnel espagnol concerne donc également les acteurs régionaux. C'est le cas de l'Andalousie où un rapprochement a lieu dès 2017 entre les courants andalousistes et des militants d'organisations politiques de la gauche radicale andalouse (IU, *Anticapitalistas* et Podemos) au sein du nouveau parti *Adelante Andalucía* (« *En avant Andalousie* »), un parti de gauche, écologiste, féministe et andalousiste se déclarant confédéraliste. Le programme d'*Adelante Andalucía* pour les élections andalouses de 2018 atteste de la volonté du parti de défendre la mise en place d'un modèle fédéral ou confédéral :

« Le projet politique et social d'Adelante Andalucía consiste à défendre et à refonder notre autogouvernement face à la menace certaine, et même imminente, des prochaines réformes constitutionnelles qui pourraient finir par le vider de tout contenu et le transformer en une simple décentralisation administrative. [...] Nous devons refonder notre autonomie et la mettre au service des intérêts des citoyens, afin de construire notre propre modèle économique, social, politique et culturel. Un modèle capable de garantir et d'approfondir la préservation de notre identité, de générer de l'emploi et de la richesse de manière équitable, d'affronter les défis de la crise de la mondialisation, de défendre les droits sociaux et du travail, ainsi que d'obtenir une présence et une capacité de pression dans l'ensemble de l'État et devant l'UE, afin d'avancer vers un modèle fédéral qui approfondit la démocratie réelle. » Progr. d'*Adelante Andalucía*, 2018, p. 11.

La plupart des forces politiques andalouses critiquant l'organisation politico-territoriale espagnole militent pour un système fédéral ou confédéral. Cependant, loin des tensions entre Andalous et Catalans souvent véhiculées par les médias, plusieurs de ces organisations politiques andalouses apportent leur soutien aux indépendantistes catalans, comme par exemple l'un des principaux syndicats andalous, le *Syndicat andalou des travailleurs* (SAT)¹. Cela témoigne bien des relations et des liens de solidarité tissés entre les régions périphériques d'Espagne, ainsi que de l'influence des mouvements souverainistes catalans sur les autres régions de l'État espagnol. Sur ce point, la répression étatique à l'encontre du référendum d'autodétermination catalan ainsi que l'utilisation de l'article 155 a soulevé de nombreuses oppositions dans plusieurs régions, renforçant l'idée selon laquelle le modèle politico-territorial espagnol serait à bout de souffle.

2.3.2. Court-circuiter l'État espagnol : vers un débordement de la figure de l'État-nation ?

Ces conflits entre les différents niveaux d'administration de l'État espagnol renouvelés dans le cadre de la crise du logement font converger acteurs régionaux et locaux vers une double remise en question du rôle de l'État espagnol. D'abord un dépassement ou un court-circuitage de l'État en lui-même, afin de s'émanciper de ses institutions, qui débouche ensuite vers un dépassement plus abstrait de la notion d'État-nation, proposant des formes d'organisation territoriale alternatives, réticulaires et tournées vers l'Europe.

- **Dialogues entre indépendantistes, régionalistes et fédéralistes : vers un front politique de réappropriation des souverainetés populaires ?**

Bien que les mobilisations indépendantistes catalanes exacerbent des tensions préexistantes, il existe une certaine transversalité entre mouvements régionalistes, indépendantistes et fédéralistes². Même s'il y a des militants indépendantistes de longue date en Catalogne et en

¹ El Diario.es, 28/07/2017, « *El Sindicato Andaluz de Trabajadores ofrece urnas para que los catalanes residentes en Andalucía...* ».

² Le politologue Ricard Vilaregut atteste du lien entre la pensée indépendantiste de gauche et la mise en place d'un « *confédéralisme social et politique en accord avec les autres peuples de l'État et toutes les forces démocratiques* » (Crític, 21/05/2019).

Euskadi, l'électorat des partis indépendantistes reste très volatil. Ces derniers sont, selon les élections, souvent soutenus par des non-indépendantistes¹ ou des indécis (Trépier, 2015, p. 46).

Sur le terrain, on observe une forte perméabilité entre les postures régionaliste, fédéraliste et indépendantiste, produisant même de nouvelles organisations politiques transversales qui centrent le débat sur le nécessaire renouvellement du modèle territorial espagnol². Les partis indépendantistes agissent le plus souvent dans le sens d'une décentralisation, tout comme certains collectifs indépendantistes peuvent aussi soutenir des solutions fédérales³. Ainsi, au-delà de la ligne de fracture que représente l'indépendantisme, on retrouve le thème plus profondément ancré du modèle politico-territorial espagnol fragilisé par la crise de 2008 et la crise politique qui lui a succédé.

En insistant sur le droit des citoyens à décider du futur de leur territoire, ces différents mouvements (nationalistes régionaux, souverainistes régionaux ou régionalistes), alimentés par la crise de 2008, posent la question de la « bonne échelle » de mise en pratique de la démocratie – et, pour notre cas, de la « bonne échelle » de gestion des politiques de logement –, de l'autogouvernement ainsi que des interrelations avec leurs « peuples voisins ». Comme l'explique Oskar Matute (député indépendantiste basque pour EH Bildu), les citoyens soutenant l'indépendantisme ou le fédéralisme ont en commun l'idée selon laquelle « *un gouvernement proche des citoyens sera plus efficace que d'autres qui font sans arrêt des équilibres instables entre les besoins et les intérêts qu'ont les différentes réalités [régions, nations...] de l'État espagnol* »⁴.

Plus largement, ces dialogues renouvelés entre indépendantistes, régionalistes et fédéralistes entendent construire une réflexion commune autour d'une « *réappropriation des souverainetés populaires* », parmi lesquelles la souveraineté résidentielle, alimentaire, énergétique, sanitaire, etc. (Collectif, 2018). En Catalogne, en plus de la création de nouvelles organisations politiques, cette confluence prend aussi la forme d'espaces de débats comme l'*Institut Sobirania* (*Institut Souverainetés*) regroupant politiques et chercheurs⁵ et où les questions territoriales et d'habitat sont centrales⁶.

- **Court-circuiter l'État espagnol : reconfiguration européenne et réseau de villes**

Pour se réaffirmer face à l'État espagnol, les acteurs régionaux tissent entre eux des relations renouvelées, afin de ne pas laisser à l'État le monopole de l'action sociale et de s'entraider dans le cadre de résistances et d'alternatives aux blocages de l'architecture administrative espagnole.

¹ C'est le cas de la CUP, séduisant un électorat de gauche et d'extrême gauche déçu des traditionnels partis de gauche. Source : ElDiario.es, 03/12/2012, "*Quim Arruza "No somos nacionalistas conservadores, sino independentistas políticos..."*".

² En Catalogne, ce rapprochement se retrouve dans plusieurs coalitions entre des militants de la gauche fédéraliste et catalaniste (du PSC, ICV, EUiA et *Podemos*), comme le parti *Sobiranistes* (*Souverainistes*) créé en 2019, et des partis indépendantistes (tels ERC). Cela fait dialoguer indépendantisme, souverainisme régional de gauche et fédéralisme, ouvrant la voie à un « *front de gauche souverainiste catalan* », selon le politologue Jordi Muñoz (Source : CRÍTIC, 21/02/2019).

³ Carles Puigdemont (ex-président de la *Generalitat* actuellement en exil) affirme en effet que : « *un fédéralisme à la mode helvétique est une idée que l'on doit travailler et peut-être c'est une idée qui peut convaincre la majorité des Catalans* ». [...] Je crois que la majorité des indépendantistes catalans ont montré au cours de ces 40 dernières années qu'ils pouvaient travailler dans le cadre de l'autonomie, malgré le fait d'être indépendantistes : cela veut dire qu'on accepte d'autres possibilités » (Source : L'indépendant, 14/03/2018).

⁴ Público TV, 25/03/2021, "#EnLaFrontera512. Izquierda y nacionalismo en la España reformable. Entrevista a Oskar Matute".

⁵ On retrouve des géographes parmi les collaborateurs de l'Institut, comme Oriol Nel-lo ou encore Marta Pallarès Blanch et Maties Serracant. Source : Site de l'Institut Sobirania, "*Un gir a l'esquerra: eix territorial*" (vidéo).

⁶ Site internet de l'Institut : Sobirania, "*Un gir a l'esquerra: un debat de país*".

« Nous sommes en contact avec d'autres services de logement de communautés autonomes afin de s'entraider dans l'élaboration de lois de logement ou autres. Pour partager des « bonnes pratiques » et éviter autant que possible les limitations que nous imposent l'État espagnol et le TC¹ ». Elena Cortés (entretien), novembre 2016.

Dans le contexte d'intégration européenne et de conflit territorial, les régions se mettent directement en relation avec les acteurs européens, contribuant ainsi à un certain court-circuitage du pouvoir de l'État espagnol. La volonté de certaines régions, comme la Catalogne, de s'appuyer sur des réglementations européennes qui ne sont pas encore en œuvre dans les lois espagnoles² est un bon exemple de cette stratégie de « contournement de l'État », particulièrement prégnant sur le thème du logement³. Mais comme le montre l'Encadré 38, certaines régions vont plus loin en soutenant l'élaboration d'une Europe fédérale ou confédérale.

Encadré 38 : La reconfiguration des pouvoirs régionaux dans l'Espagne des autonomies : vers une Europe fédérale ou confédérale ?

Dans le contexte d'intégration à la Communauté européenne puis à l'UE, la faible possibilité d'action des communautés autonomes dans les négociations avec l'UE a alimenté les tensions entre l'État espagnol et certaines régions traversées par de fortes mobilisations régionalistes, souverainistes ou nationalistes régionales (García-Álvarez, 2006, paragr. 7). C'est particulièrement le cas en Catalogne et en Euskadi où les mouvements et partis régionalistes, nationalistes régionaux ou indépendantistes (selon les cas) sont majoritairement pro-européens et ont largement soutenu l'intégration de l'Espagne dans l'Europe communautaire (ibid. paragr. 8). Mais l'idée de l'Europe défendue par ces mouvements est bien différente de celle actuellement en vigueur qui considère les États comme les principaux interlocuteurs. En effet, dépassant l'implication des régions proposée par l'UE, par exemple dans le cadre du Comité européen des régions, *« ces partis [régionalistes] défendent un système d'organisation centré sur les régions ou – selon comment ces groupes préfèrent se considérer – sur les "peuples" ou les "nations sans État", comme alternative à la structure politique dominante dans l'UE, centrée sur les États »* (ibid., paragr. 8). Ainsi, pour beaucoup de régionalistes, les relations avec l'État ne sont plus forcément une nécessité puisque les centres de décisions politiques et économiques se situent plutôt à Bruxelles. Plusieurs d'entre eux considèrent qu'il est possible de dépasser l'échelle de l'État en établissant *« directement des ponts commerciaux ou institutionnels entre les régions et l'Europe »* (ibid., paragr. 8).

Selon Jacobo García-Álvarez, à travers cette conception renouvelée de l'Europe, les partis nationalistes régionaux, indépendantistes ou régionalistes d'Espagne défendent une plus forte prise en compte des diversités régionales d'Europe et soutiennent ainsi *« l'avancée vers une UE structurée comme une "Confédération de peuples" ou un "réseau de gouvernance" où chaque niveau de décision exercerait de façon autonome ses compétences, sans dépendances hiérarchisées »* (ibid., paragr. 10). Ainsi, contrairement au discours largement répandu en Europe, une part des indépendantistes d'Espagne ne soutient pas seulement leur intégration dans l'échiquier politique au rang d'État-nation, mais entend dépasser cette notion et soutient plus largement une prise en compte des spécificités régionales, souvent dans le cadre d'une *Europe fédérale* ou *confédérale*, décentralisée à l'échelle des régions. C'est notamment la posture défendue par l'ex-Président de la Généralité catalane Carles Puigdemont :

« Nous avons quand même le droit de nous demander si ce modèle des États-nations n'est pas obsolète, s'il est encore valable pour gérer les intérêts de sociétés cosmopolites, multiculturelles, globalisées, à l'ère de la numérisation et des

¹ Ce partage de « bonnes pratiques » entre régions peut se voir notamment lors du FHAR de mars 2019 organisé par la mairie de Barcelone, où se retrouvent des acteurs du logement des régions de Catalogne, d'Euskadi et des Baléares, mais aussi de plusieurs villes de l'État espagnol.

² Par exemple dans le cas de la loi catalane 20/2014 de consommation, ayant pour objectif de transposer la directive de 2014 de l'UE sur le thème des crédits hypothécaires et l'obligation des entités financières de réaliser une médiation pour les cas d'exécutions hypothécaires.

³ C'est notamment le cas de certaines lois catalanes comme la loi 20/2014 de modification du Code de la consommation (en *Llei de modificació del Codi de consum*) qui entendait entre autres transposer la Directive 2014/17/UE du Parlement européen sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers. Cette loi catalane a été contestée par le gouvernement espagnol et en partie suspendue par le TC en octobre 2015. Parmi les articles suspendus par le TC on retrouve celui concernant le maintien de la fourniture d'énergie aux personnes vulnérables et celui interdisant aux banques d'octroyer des crédits hypothécaires aux personnes insolvables.

nouvelles technologies. Se poser la question, ce n'est pas un crime. Nous ne nous attaquons pas à quelque chose de sacré... Notre conviction, c'est qu'un autre cadre institutionnel est possible pour mieux répondre aux enjeux de l'avenir. » (2018, p. 63).

Il en va de même à l'échelle locale, où plusieurs villes espagnoles, notamment celles dirigées par des formations municipalistes (comme à Barcelone et Madrid), s'impliquent dans des réseaux de villes pour collaborer dans la réalisation de politiques municipales progressistes. Il s'agit de réseaux au niveau national¹ mais aussi des réseaux internationaux tels que *Cités et gouvernements locaux unis* (CGLU)² dont Ada Colau est élue co-présidente en 2016 ou bien le réseau international du « mouvement municipaliste » *Fearless Cities*³, directement impulsé par *Barcelona en Comú*. Ce « tournant international » des « mairies du changement » entend contourner les blocages représentés par le pouvoir des États pour se soutenir mutuellement dans l'élaboration de politiques progressistes, ou le thème du logement est souvent central.

Ainsi, en se mettant directement en relation avec des acteurs européens ou globaux, les acteurs locaux et régionaux entendent contourner l'organisation institutionnelle espagnole, préfigurant de nouvelles territorialités alternatives au centralisme étatique basé sur le concept d'État-nation. En effet, comme l'explique Oriol Nel·lo, « les dynamiques actuelles de transformation de la société permettent de configurer de nouvelles territorialités qui s'accordent mal avec le concept traditionnel d'État-nation et, en revanche, correspondent mieux à ceux de système urbain et de réseau ». (Nel·lo, 2013, p. 49). Selon nous, ces relations renouvelées entre acteurs régionaux et locaux illustrent parfaitement ce raisonnement, sans pour autant remettre en cause les liens existants entre les différentes régions d'Espagne et plus largement de la communauté ibérique⁴.

2.3.3. Nouveau gouvernement espagnol (PSOE) de juin 2018 et début de réconciliation entre État et régions : « le logement est politique ! »

En juin 2018, suite à une motion de censure portée par le PSOE et soutenue par les partis de gauche et les partis régionalistes et indépendantistes (basques, catalans et galiciens), le gouvernement du PP de Mariano Rajoy est destitué et remplacé par un gouvernement du PSOE porté par Pedro Sánchez. Dans le cadre de cette motion de censure et en échange du soutien de plusieurs partis, le PSOE accepte, dès son arrivée au pouvoir, de retirer un certain nombre de recours pour inconstitutionnalité déposés par le PP à l'encontre de plusieurs lois régionales. Cette action du nouveau gouvernement espagnol du PSOE coïncide avec la constitution du nouveau gouvernement catalan et la levée de l'article 155. La Catalogne retrouve à la fois son autonomie, son exécutif et plusieurs lois régionales, notamment une grande part de la loi 24/2015⁵ :

« L'idéologie du parti qui gouverne conditionne bien entendu la politique qu'il met en place. Donc le PP à l'époque a mis en place beaucoup de recours pour inconstitutionnalité sur plusieurs lois catalanes (autant la 24/2015 que la

¹ Comme en témoignent les successives rencontres entre les « mairies du changement » dès 2015, par exemple la rencontre *Ciutats pel Bé Comú* (Villes pour le Bien Commun, *Ciudades por el Bien Común*) réalisée à Barcelone en septembre 2015. Site internet de *Barcelona en Comú*, 26/08/2015, "*Ciutats pel Bé Comú. Guanyar compartint experiències de canvi*".

² En anglais : *United Cities and Local Governments*. Site de l'UCLG, <https://www.uclg.org>, consulté le 2 janvier 2021.

³ Site de *Fearless Cities: "The Global Municipalist Movement"*, <https://www.fearlesscities.com>, consulté le 2 janvier 2021.

⁴ En effet, dans les débats sur le thème du logement, des acteurs portugais sont souvent présents, comme en témoigne la présence au FHAR de Barcelone en 2019 du conseiller municipal chargé du logement et du développement local de Lisbonne. Voir le programme du FHAR 2019 sur notre carnet de recherche : <https://antreaute.hypotheses.org/862>

⁵ La loi est débloquée par le nouveau gouvernement de Sánchez à la suite d'une négociation avec la *Generalitat* et d'une forte pression du groupe promoteur de la loi. Plus précisément, le gouvernement Sánchez accepte de retirer le recours pour inconstitutionnalité déposé par le PP, ce qui invalide la suspension provisoire des articles de la loi.

suivante). Lorsqu'il y a eu la motion de censure et que le nouveau gouvernement socialiste est entré en fonction, nous nous sommes assis autour de la table et nous avons vu qu'il y avait certains articles qui pouvaient, avec une petite transaction, récupérer leur validité. Ce fut le cas pour quasiment tous les articles contestés sauf pour certains où on pouvait clairement voir que la compétence n'était pas de la communauté autonome, surtout sur des thèmes de droit procédural. Par exemple, la loi comportait une régulation des procédures d'exécution judiciaire et ça, c'est une compétence de l'État. C'est aussi le cas d'un point sur la compensation à donner en cas d'expropriation (qui doit être en adéquation avec la qualité du bien qui est exproprié). À part ceux-là (que le TC a considéré inconstitutionnel pour question de compétence de l'État) le reste nous l'avons sauvé par le dialogue suite à la motion de censure ». Judith Gifreu i Font (entretien), Directrice de l'Agence de l'Habitat de Catalogne, mars 2019.

Ce revirement de situation démontre l'aspect principalement politique de ces blocages législatifs réalisés par le PP ainsi que le poids du gouvernement espagnol dans ce domaine.

Mais les relations renouvelées entre les nouveaux gouvernements espagnol et catalan ne signifient pas pour autant une profonde amélioration des rapports entre les deux institutions. En effet, d'une part, bien que le PSOE soit plus ouvert aux négociations que le PP, il reste l'un des groupes politiques ayant soutenu l'application de l'article 155. D'autre part, le nouveau gouvernement catalan reste dirigé quant à lui par les partis indépendantistes à l'origine du référendum d'autodétermination et de la Déclaration Unilatérale d'Indépendance (DUI) d'octobre 2017. De plus, la présence dans les prisons espagnoles de plusieurs membres de l'exécutif catalan à l'origine de ces deux événements n'arrange pas les relations. Le thème du logement est en outre toujours central dans ces velléités indépendantistes, comme l'atteste la directrice de l'AHIC de l'époque :

« Maintenant, nous n'avons plus l'article 155 et on peut négocier avec Madrid, comme le montrent les recours retirés par le gouvernement central actuel. Donc de ce côté ça va mieux. Mais quand même, la Catalogne aspire à pouvoir se gérer elle-même et pour ça il nous manque ce dernier pas, qui est d'avoir... je dirais, plus d'indépendance... notamment lors de la gestion. Et pour ça il est nécessaire de pouvoir avoir un budget propre et plus de capital pour nos propres politiques. Et cela passe par une révision du principe de solidarité et des comptes publics... mais ça, c'est une autre histoire ! » Judith Gifreu i Font (entretien), Directrice de l'AHIC, mars 2019.

Ainsi, cette amélioration des relations entre État et région (qui va au-delà du seul cas catalan) ne remet pas en cause les postures indépendantistes ou régionalistes existantes, qui restent actives dans plusieurs régions contestant une série de compétences et de pouvoir à l'État central.

2.4. Géopolitique, gouvernance métropolitaine et question de la « bonne échelle » de gestion du logement : vers la fin du « cycle municipaliste » ?

La teneur des conflits territoriaux entre les régions et l'État espagnol, ainsi que leur acuité dans le domaine du logement, fragilisent le camp municipaliste victorieux aux élections municipales de 2015. Ce retour de la question régionale et/ou nationale évince progressivement le discours municipaliste du débat public.

2.4.1. Le retour de l'argument « national » et de la région : la fin du cycle municipaliste ?

L'argument national et les conflits territoriaux État-régions sont centraux dans le débat politique au moins depuis 2017 et tout particulièrement après la DUI catalane. Le « problème catalan » (comme le qualifient souvent les médias), entraîne une perte de vitesse de l'argument municipaliste, qui peine alors à convaincre. De plus, les nombreuses sorties médiatiques d'Ada Colau reconnaissant le manque de pouvoir de l'administration municipale – notamment concernant l'augmentation des prix des loyers privés ou encore le manque d'action de la *Generalitat* – alimentent

encore cette vision d'une incapacité d'action de l'échelon municipal, malgré le discours d'origine de ces candidatures citoyennes prônant un « nouveau municipalisme ».

Dans ce contexte, les mobilisations municipalistes semblent mener à une impasse et les grandes mobilisations nationales ou régionales les remplacent progressivement. Cette prise d'ascendance des revendications régionales (ou indépendantistes) sur les revendications municipales est particulièrement visible lors des campagnes municipales de 2019. À Barcelone, la candidature de la gauche indépendantiste portée par Ernest Maragall (ERC) est rejointe par des dissidents de *Catalunya en Comú* – le parti impulsé par Ada Colau à l'échelle catalane – comme Elisenda Alamany¹, ancienne porte-parole de *Catalunya en Comú*, qui devient la numéro deux de la liste d'ERC aux municipales barcelonaises. Parmi les principales figures du municipalisme catalan², la posture d'Elisenda Alamany est représentative de l'évolution du positionnement de nombreux militants de gauche catalane post-référendum d'autodétermination :

« Nous sommes à un moment clé de l'histoire de notre pays [la Catalogne]. Nous avons besoin de grandes alliances, non seulement pour être plus forts et résister à la répression [de l'État espagnol], mais aussi pour construire le pays à partir d'une vision souverainiste de gauche. La construction d'une nouvelle politique et la modernisation de l'agenda des politiques publiques sont plus nécessaires que jamais. Si nous voulons que le souverainisme progressiste dirige un nouveau pays, au service de la population, nous devons nous retrousser les manches. Si nous voulons que le pays bouge, nous devons bouger nous-mêmes. C'est pourquoi nous avons commencé à Barcelone. Maintenant et ici, nous bougeons, pour que Barcelone et la Catalogne aillent de l'avant. » Elisenda Alamany (La Vanguardia, 22/03/2019)³

Elle attaque notamment la volonté d'Ada Colau, et plus largement de sa famille politique, de refuser le débat de la souveraineté catalane⁴ et d'axer ses politiques sur la seule échelle municipale, tournant ainsi le dos au reste du territoire catalan. D'autres mairies municipalistes ont fait des choix différents, comme Sabadell où la mairie s'est clairement positionnée en faveur du droit à l'autodétermination et d'une action conjointe considérant le territoire catalan comme central. Cette posture politique, qui articule échelles municipale et régionale, est représentative du positionnement de la CUP (parti dont proviennent plusieurs membres de la mairie de Sabadell, dont son maire).

Ce retour de l'argument régional (ou national) faisant suite à la DUI catalane est particulièrement remarquable lors des débats de plusieurs cycles électoraux entre 2017 et 2019⁵ et se cristallise dans les défaites aux municipales de mai 2019 de la plupart des candidatures municipalistes qui étaient sorties victorieuses en 2015⁶. Pour de nombreux acteurs et chercheurs, cela signe la fin du « cycle municipaliste » ouvert en 2015 (Fernández Patón, 2019). Néanmoins, il nous semble crucial de relever que c'est avant tout la stratégie du *nouveau municipalisme* (du « secteur partidaire du municipalisme » selon le sociologue Ángel Calle Collado⁷) qui est remise en cause par les urnes le 26 mai 2019 et non la stratégie municipaliste qui s'inscrit dans plus de 150 ans de luttes en Espagne.

¹ Membre du nouveau parti « *Soberanistes* » dont nous avons parlé précédemment et qui a également réalisé une coalition avec l'ERC pour les législatives espagnoles de 2019.

² Elisenda Alamany est l'une des principales figures des *Candidatures Alternatives du Vallès* (CAV) qui se consolident dès les années 2000. Voir chapitre 2 (3.1.2).

³ La Vanguardia, 22/03/2019, « *Elisenda Alamany: Movernos, para mover el país* ».

⁴ Ce débat de la souveraineté catalane est selon elle une priorité pour une majorité de Catalans et de Barcelonais. Force est de constater que les résultats électoraux des élections municipales de mai 2019 à Barcelone lui donnent en partie raison, comme en témoigne la victoire (en nombre de voix) de la candidature municipale d'ERC-Sobiranistes.

⁵ Élections catalanes fin 2017 et andalouse fin 2018 ; élections législatives, municipales et régionales en avril-mai 2019. ⁶ Seule la candidature municipaliste sortante de la ville de Cadix est victorieuse aux élections municipales de mai 2019. À Barcelone, Ada Colau parvient à se maintenir comme maire grâce au soutien du parti unioniste de droite de Manuel Valls, une stratégie qui n'améliore pas la popularité de *Barcelona en Comú* parmi les votants indépendantistes.

⁷ El Salto, 28/05/2019, « *El municipalismo social o el retorno de la política* ».

Ainsi, selon Ángel Calle Collado, cet échec électoral du *nouveau municipalisme* démontre avant tout les limites de l'action municipale si elle n'est pas accompagnée d'un projet social de base contrôlé par les collectifs militants.

2.4.2. Conflit et espoir autour de la question métropolitaine : la « bonne échelle » de gouvernance de l'habitat ?

Une autre limite de l'action d'une partie des mairies municipalistes concerne la question de la métropolisation. En effet, nous avons vu précédemment qu'une gestion métropolitaine du logement était préconisée par plusieurs grandes villes d'Espagne (Barcelone, Madrid, Séville, Bilbao, etc.)¹. Mais les mairies sont souvent réticentes à partager leurs compétences en termes de logement (bien que limitées) avec d'autres communes voisines possédant parfois des problématiques résidentielles et sociales bien différentes des leurs. De plus, cette volonté de métropolisation de la gestion du logement conforte un conflit politique dans lequel la question du souverainisme est primordiale. C'est tout particulièrement le cas à Barcelone, qui est aussi aujourd'hui l'aire métropolitaine la plus développée d'Espagne.

- **Des aires métropolitaines au cœur de conflits géopolitiques : recentralisation et luttes de pouvoir entre partis politiques**

Les entités métropolitaines datent des années 1970 en Espagne et sont au cœur de conflits politiques. À Barcelone, la *Corporación Metropolitana de Barcelona* – une organisation métropolitaine qui existait depuis 1974 et dissoute en 1987 par Jordi Pujol (CiU), alors à la tête de la Généralité. En effet, cette organisation regroupait alors une majorité de municipalités socialistes (PSC) représentant un danger pour la politique territoriale proposée par CiU. En juillet 2011, sous l'impulsion du président du second gouvernement tripartite de gauche catalan, José Montilla (PSC), l'*Aire métropolitaine de Barcelone* (AMB) est refondée. De façon générale, la différence politique entre l'AMB (d'une composition politique regroupant les forces de gauches, historiquement le PSC) et la *Generalitat* (représentant historiquement les courants catalanistes de centre droit, plus précisément CiU) permet de comprendre la teneur hautement conflictuelle des relations entre ces deux administrations publiques. Le conseiller barcelonais chargé du logement en témoigne toujours en 2019, tout en rappelant l'importance de l'échelle métropolitaine pour le thème du logement :

« C'est une autre échelle qui pourrait être la solution [pour les politiques de logement] : l'Aire métropolitaine de Barcelone (AMB). Ce n'est pas du municipalisme, mais ce pourrait être une addition de municipalismes. Mais actuellement c'est une somme de municipalismes négative, qui est atomisée et avec un grand jeu d'intérêt politique. Il faudrait une gestion métropolitaine, qui a existé mais que le gouvernement de Pujol [CiU] a supprimée. Mais cette gestion n'a pas réellement été récupérée pour le moment parce qu'il y a un conflit de factions entre l'ancienne Convergència [CiU, devenu PDeCAT] et le PSC [...] Mais l'Aire métropolitaine de Barcelone est aussi une force. Elle est plus forte que Barcelone. Mais la Generalitat déteste l'AMB, car l'AMB regroupe la moitié de la population catalane. Il y a beaucoup de conflits entre cette « moitié de Catalogne » et la Generalitat. Il y a une certaine dualité. Et la Generalitat défend toujours l'autre partie de la Catalogne, la Catalogne rurale, qui vote historiquement pour CiU » Josep Maria Montaner (entretien), avril 2019.

En début 2019, dans le cadre du conflit politique entre l'État espagnol et la *Generalitat* (DUI, article 155 soutenu par le PSOE, etc.), la tension reste palpable entre la *Generalitat* dirigée par les

¹ Cf. chapitre 5 (2.3.2).

indépendantistes et l'AMB dirigée par Ada Colau (et avec un conseil métropolitain majoritairement composé de partis de gauche non indépendantistes¹).

De même, si les divergences politiques ne sont pas toujours aussi exacerbées pour les cas de Séville (avec une majorité de mairies du PSOE), Bilbao (majorité de mairies du PNV et d'EH Bilbu) et Madrid², les tensions entre mairies limitent les possibilités d'accords métropolitains³. L'avènement des métropoles comme acteurs clés des politiques de logement heurte les régions, qui possèdent une grande part des compétences en termes de logement.

- **Des municipalités refusant de partager leurs politiques de logement**

Au-delà des conflits partidaires, la refonte de la gestion municipale du logement à une échelle métropolitaine peine à convaincre toutes les mairies, et ce pour différentes raisons. Les aires métropolitaines regroupent des communes faisant preuve d'un certain refus de solidarité territoriale ou encore n'ayant pas les mêmes impératifs en termes de logement social et n'acceptant pas de voir s'installer du logement social sur leur territoire. À Barcelone, cette difficulté est présente depuis plusieurs décennies, même si la nouvelle mairie dirigée par Ada Colau tente de la surmonter, reprenant ainsi le leadership laissé par le maire socialiste de Barcelone Pasqual Maragall⁴ (Négrier et Tomàs, 2013). Cette aussi le cas à Bilbao ou encore à Séville comme l'explique Felipe Castro :

« Il y a eu une tentative de création d'un consortium de logement à l'échelle métropolitaine il y a plusieurs années, mais cela n'a pas porté ses fruits. L'union nécessaire entre les municipalités n'a pas été trouvée à l'époque. Mais nous avons décidé de relancer le projet en proposant notre entreprise municipale de logement [EMVISESA] comme entité de gestion métropolitaine ». Felipe Castro, Directeur exécutif d'EMVISESA, avril 2018, Séville.

Bien qu'une production et une gestion métropolitaine du logement social permettent aux mairies d'impulser des politiques plus globales, de réaliser des « permutations » de logement ou encore de pouvoir reloger des ménages vulnérables dans une commune voisine, cette « mise en commun » du logement à l'échelle métropolitaine pose aussi question. Effectivement, si le territoire de référence de la politique de logement social s'étend à une aire métropolitaine, rien n'empêche les gestionnaires du logement de concentrer les catégories les plus vulnérables de la population dans une même zone, là où le prix du logement est le plus bas, comme c'est déjà le cas dans de nombreuses villes. Cela pourrait conforter l'éviction des ménages populaires des centres-villes les plus attractifs, mettre en danger la *territorialité habitante* et renforcer une ségrégation sociospatiale.

C'est là précisément une option qui intéresse les promoteurs privés barcelonais et qui les conduit à soutenir la mise en place d'une gestion métropolitaine du logement. C'est le cas de l'*Association des promoteurs et constructeurs d'édifices* (APCE) de Catalogne, principal regroupement catalan de promoteurs, qui n'est pourtant pas en bons termes avec Ada Colau, principale instigatrice de la gestion métropolitaine du logement. L'APCE affirme alors en 2018 :

¹ Source : Site de la Ville de Barcelone, *Estadística i Difusió*, "Mapas del 1er y 2º partido más votado del AMB. 24 mayo 2015".

² Le cas de Madrid est spécifique, car la région métropolitaine se confond avec la communauté autonome de Madrid, qui se charge directement de la gestion des relations et des entités supra-municipales madrilènes.

³ Source : Entretiens avec les représentants du logement de ces trois municipalités.

⁴ Pasqual Maragall était maire PSC de Barcelone de 1982 à 1997 puis président de la *Generalitat* pendant 3 ans (2003-2006), durant le premier gouvernement tripartite de gauche. Durant son mandat de maire de Barcelone, il est l'un des principaux promoteurs et défenseurs de l'administration métropolitaine barcelonaise (Négrier et Tomàs, 2013).

« [Pour augmenter le parc locatif social barcelonais] il faut prendre en compte le niveau métropolitain afin d'avoir un seul territoire avec une taille plus raisonnable, pour nous mettre au niveau d'autres villes ayant une population similaire, comme Madrid, Londres ou Paris. » APCE, El Periódico, 2018¹

En soutenant une extension du territoire de référence de la politique de logement, les promoteurs attendent une répercussion sur l'attractivité de la métropole barcelonaise et sur la plus-value des logements qu'ils entendent y construire. De plus, des études – notamment en France, où ce type de gestion de l'habitat à l'échelle métropolitaine existe déjà – relèvent les difficultés de mise en pratique des politiques intercommunales de logement, surtout en ce qui concerne la coordination entre les politiques de logement municipales (Desage, 2012). Ainsi, cette proposition de gestion métropolitaine du logement, provenant d'une volonté de meilleure gestion, peut aussi au contraire remettre en cause la défense d'une certaine justice spatiale et conforter la ségrégation (Desage, 2012 ; Lelévrier, 2010), une critique assumée par la plupart des acteurs municipaux que nous avons rencontrés². Ainsi, on relève une fois encore une tension entre les mesures de logement suivant une vision de « gestionnaires » et la défense de l'ancrage habitant et de la justice sociospatiale.

La gouvernance métropolitaine de l'habitat est aussi vue par certains acteurs militants du logement comme une recentralisation du logement aux mains d'une élite politique, moins proche des populations et de leurs besoins, que les mairies. Cela pousse les collectifs et les groupes politiques de gauche plus radicaux à remettre en cause cette possible gouvernance métropolitaine.

• **Le cas de Barcelone : de l'aire métropolitaine à une confédération de communes ?**

Nous avons vu que l'AMB est une administration historiquement vue comme une forme de contre-pouvoir institutionnel face à la *Generalitat*, jouant ainsi un rôle important dans la géopolitique catalane. Selon les collectifs et partis politiques de gauche les plus radicaux, cette administration ne fait que conforter le leadership exercé par la mairie de Barcelone, comme c'était déjà le cas du temps de Pasqual Maragall (PSC). Lors d'un débat entre les trois principaux partis politiques de gauche souverainiste/indépendantiste de Barcelone (ERC, *Barcelona en Comú* et la CUP) auquel nous avons assisté, Eulàlia Reguant (conseillère municipale de Barcelone pour la CUP siégeant au Conseil métropolitain de l'AMB) en témoigne ainsi :

« Les entités supra-municipales ont été les zones de répartition du pouvoir des partis politiques classiques. Et malgré les « mairies du changement », ce fonctionnement est reproduit : on continue à se répartir le pouvoir à l'échelle supra-municipal, ce qui influence beaucoup les actions. Nous voyons comme les espaces supra-municipaux ont une incidence importante dans notre vie quotidienne, et ces décisions sont totalement éloignées des besoins des habitants ». Eulalia Reguant, 28/03/2019³.

Elle ajoute que l'AMB ne représente qu'une recentralisation du pouvoir entre les mains d'une élite politique, un processus totalement contradictoire avec la logique du municipalisme. Plutôt que de n'aborder la gestion métropolitaine que comme une « question du périmètre et de son élargissement » (Vanier, 2013) engendrant une recentralisation des pouvoirs entre les mains du conseil métropolitain, toujours soumis au leadership des partis politiques, elle esquisse une organisation métropolitaine « par le bas », une forme d'« interterritorialité "horizontale" » (Vanier, 2013):

¹ El Periódico, 02/07/2018, « Los promotores plantean que la vivienda social se impulse en el área metropolitana ».

² Entretiens avec les conseillers chargés du logement à Barcelone, Séville et Madrid.

³ Conférence-débat *DebatCRÍTIC* « Ajuntaments pel canvi: els reptes pendents », 28/03/2019.

« Ma grande frustration personnelle et l'entité que moi je dynamiserais c'est l'AMB, car c'est une administration totalement éloignée de la population, c'est une distributrice de salaire et de pouvoir entre les partis politiques (historiquement le PSC) depuis bien longtemps. Dans une volonté municipaliste de construire "par le bas", nous pouvons construire une coordination trans-municipale de l'aire métropolitaine – au sens de territoire et non d'administration – qui serait totalement différente. [...] Le problème c'est que l'on construit ce type d'administration toujours en suivant des logiques électorales et non pas avec l'idée de démanteler le cadre institutionnel créé par les classes dominantes depuis de nombreuses années et qui est utilisé pour reproduire les inégalités. » Eulalia Reguant, 28/03/2019¹.

Cette proposition de la CUP d'une *coordination trans-municipale* à l'échelle métropolitaine se rapproche fortement de l'idée municipaliste d'une confédération de communes (Biehl et Bookchin, 2013) que soutiennent de nombreux collectifs urbains radicaux à Barcelone. Ceux-ci tentent de promouvoir des formes alternatives d'organisation territoriale ou de gestion du logement et mobilisent pour ce faire le domaine du droit de manière renouvelée.

*

De nombreux blocages limitent les volontés transformatrices des collectifs et des acteurs politiques dans le domaine du logement ou plus largement de l'organisation territoriale. Face au « pragmatisme » défendu par les acteurs modérés se rapprochant de l'immobilisme, des acteurs tentent de dépasser « *la version procédurale et légaliste du droit* » (Madden et Marcuse, 2018, p. 208-209), empoignent le droit dans sa dimension symbolique et se lancent dans la « *bataille du discours* » avec l'idée de mobiliser le droit comme « *une manière de demander l'impossible* » (ibid., p. 209).

3. Dépasser la version procédurale et légaliste du droit : faire bouger les lignes d'action et de représentation du droit au logement en Espagne

Face aux limites provenant de l'instabilité et de la conflictualité politico-institutionnelle de l'État espagnol, des acteurs mobilisent le domaine du droit afin d'influer sur l'agenda politique et plus largement sur les catégories du droit et les représentations de la population dans le domaine du logement. Mais pour faire bouger les lignes d'action et de représentation du logement en Espagne et faire évoluer les règles de droit, ces acteurs développent des stratégies et mobilisent des outils variés. Nous verrons d'abord comment les collectifs militants jouent sur les cadres symboliques du droit et sa dimension cognitive en se lançant, par le biais de la désobéissance civile, dans des entreprises de (re)légitimation de pratiques communément jugées illégales. Ensuite, nous verrons que plusieurs acteurs tentent aussi d'importer des mesures de logement provenant d'autres pays européens afin de renouveler les pratiques des acteurs locaux en s'alignant sur des référents européens. Enfin, nous montrerons que pour soutenir ces mesures (jugées alternatives) et les intégrer dans la normalité juridique et politique espagnole, les outils de la communication² sont largement employés et que ces acteurs n'hésitent pas à user de nombreux artifices afin de convaincre le plus grand nombre du bien-fondé de leurs propositions, suivant le plus souvent une entreprise de relégitimation des institutions publiques.

¹ Ibid.

² En effet, la relation entre pouvoir et communication n'est plus à démontrer comme en témoigne Claude Raffestin citant Pierre Schaeffer (1972) : « *Tout pouvoir s'exerce dans un champ de communication ; toute communication se manifeste dans le champ d'un pouvoir* » (Raffestin, 2019, p. 96).

3.1. Impulser une modification des cadres symboliques du droit et aborder sa dimension cognitive

Pour soutenir le développement de solutions alternatives allant dans le sens d'un meilleur accès au logement, les acteurs s'engouffrent dans la « bataille du discours ». Selon les acteurs militants que nous avons rencontrés, l'idée est d'influer sur le « cadre discursif » et de « travailler le récit »¹ pour convaincre, faire bouger les lignes et débloquer de nouveaux outils. Cette idée s'accompagne d'une volonté des collectifs pour le logement de produire leurs propres agendas politiques, en tentant ensuite de les faire accepter par les acteurs institutionnels.

3.1.1. De la régulation symbolique du droit à son interprétation activiste soutenant un « droit radical au logement »

Les auteurs critiques du droit rappellent l'importance de la fonction de « régulation symbolique » et de la dimension cognitive du droit dans l'objectif d'insuffler un changement de conception de la population vis-à-vis du droit (Melé, 2009). Dans la même direction, les chercheurs David Madden et Peter Marcuse défendent l'idée qu'il est nécessaire de dépasser la version « procédurale et légaliste » du droit afin de soutenir la consolidation d'un « *droit radical au logement* » (2018).

- **La fonction de régulation symbolique du droit et sa dimension cognitive : impulser un changement dans la conception de la réalité de la population**

Comme le propose Patrice Melé à travers une « *conception ouverte et pluraliste du droit* », il est intéressant de considérer le droit « *dans sa fonction de « régulation symbolique » (Commaille, 1994, p. 35) et dans sa dimension cognitive, c'est-à-dire sa capacité à configurer les catégories avec lesquelles nous concevons la réalité.* » (Melé, 2009, paragr. 21). Un exemple de cette fonction du droit peut être selon lui abordé par la séparation que réalise le droit entre les actions considérées comme légales et illégales (ibid.)². Selon Patrice Melé, suivant une « *définition ouverte et pluraliste du droit* », « *la séparation entre le légal et l'illégal, qui structure notre vision du monde, se révèle contextuelle.* » (ibid., paragr. 22). Cela mène à reconnaître le caractère indéterminé du droit : les normes de droit font « *l'objet d'interprétations ou de traductions avant de pouvoir qualifier une situation* » (ibid.). Ainsi :

« Il est donc nécessaire de ne pas considérer le droit seulement comme un corpus de lois fondant une police administrative (urbaine, patrimoniale ou environnementale) et pouvant faire l'objet de violations ou de conflits d'interprétation soumis aux tribunaux. À l'opposé de cette conception fermée du droit, il faut, à mon sens, intégrer dans l'analyse l'ensemble des éléments considérés par les acteurs en situation comme ayant un effet normatif et réglementaire, c'est-à-dire de cadrage des pratiques et des représentations. » (Melé, 2009, paragr. 23).

Dans cette optique, la volonté des acteurs militants de se servir de la loi et du droit pour faire bouger les lignes du débat et non pas uniquement pour faire appliquer des normes, relève de ce « *droit en situation* », qui dépasse la possibilité de recours en contentieux ou encore de blocage constitutionnel de l'État espagnol. Ce « *droit en situation* » permet l'impulsion de stratégies ou d'accords entre acteurs, il offre aussi à ces derniers des ressources pour agir dans certaines situations et leur permet de délimiter leurs rôles (rôle du public, du privé, des collectifs militants, etc.). Il

¹ L'expression "*trabajar/potenciar el relato*" est très présente chez les militants rencontrés lors de nos entretiens.

² C'est ce qu'il démontre dans le cas du mode illégal d'urbanisation des *ejidos* mexicains, qui révèle « *un fonctionnement fortement codifié, régi par des règles qui, selon les cadres d'analyse privilégiés, pouvaient être considérées comme hors du droit, comme parajuridiques ou comme la preuve de l'existence d'un pluralisme juridique* » (Melé, 2009, paragr. 22).

configure également des « *interprétations du monde et de la situation* » permettant aux acteurs d’agir dans certains sens en prenant prise sur ce droit (ibid., paragr. 24).

Ainsi, en Espagne, le droit fournit des ressources aux collectifs pour le logement et de possibles stratégies d’action, comme en témoigne la loi 24/2015 impulsée par la PAH. Bien que celle-ci ait été contestée par le PP – et que plusieurs acteurs catalans aient eu conscience de cette très probable contestation – cette production juridique populaire a permis la constitution de nouvelles catégories de droit (telle que la notion de « grand propriétaire ») et de mettre en évidence les tensions inhérentes de l’organisation politico-territoriale espagnole. Par l’intermédiaire des règles de droit, c’est la légitimité du modèle de logement espagnol, sur le propre terrain des institutions, qui a été contestée. Mais les militants emploient parfois aussi la désobéissance civile et l’action directe pour poser les bases d’une future réforme législative.

- **Pour une interprétation activiste du droit : vers un droit radical au logement ?**

Les chercheurs David Madden et Peter Marcuse affirment également qu’il est nécessaire de dépasser les limites du droit dans sa version « *procédurale et légaliste* » :

« *En soi, la simple idée d’un accès universel à un logement de qualité ne remet pas en cause l’ordre politique et économique existant, mais constitue plutôt une proposition perpétuellement reportée que le système utilise pour se légitimer. La simple déclaration d’un droit universel au logement n’équivaut pas à la fourniture effective d’un logement pour tous. C’est peut-être l’une des raisons pour lesquelles ce droit est si largement approuvé.* » (Madden et Marcuse, 2018, p. 207)

Ils relèvent que, selon les auteurs critiques du droit, l’utilisation de formules vidées de leur sens comme la notion générique de « droit au logement » sont des « *déclarations inefficaces et inapplicables ou, pire, des abstractions impuissantes [et] ne font rien d’autre qu’aider les sociétés fondées sur les inégalités à mieux faire face à ces inégalités* » (ibid., p. 207-208). Mais selon Madden et Marcuse, dans certains cas, « *parler de droits peut être une manière de demander l’impossible* » (ibid., p. 209). Ils rappellent :

« *Le fait même de tenter de revendiquer un droit qui semble irrationnel dans la situation actuelle peut révéler les limites du système et indiquer des moyens de le changer. Un véritable droit au logement passe nécessairement par une remise en cause fondamentale du système qui existe actuellement.* » (ibid.).

Madden et Marcuse proposent alors le concept de « *droit radical au logement* », qu’ils définissent comme une classe spécifique de droit, rejoignant le concept de *droit à la ville* d’Henri Lefebvre (ibid., p. 210). Cette dernière notion n’est pas à considérer comme un droit individuel reconnu juridiquement mais s’annonce plutôt « *comme appel, comme exigence* », en s’intégrant pleinement dans les luttes sociales (Lefebvre, 1968). La notion de *droit* n’est donc pas perçue ici dans un sens juridique conventionnel mais « *dans un sens éthique et politique* » (Madden et Marcuse, 2018, p. 210). Ainsi, selon eux, « *un droit au logement véritablement radical doit intégrer un ensemble d’exigences politiques tout aussi ambitieuses* », suivant « *un effort continu pour la démocratisation et la démarchandisation du logement, en plus de mettre fin à l’aliénation que génère le système de logement existant* », un effort basé à la fois sur une mobilisation des instruments juridiques mais aussi sur une mobilisation démocratique et populaire (ibid., p. 210-211).

Il nous semble que c’est tout à fait dans cette optique que certains collectifs radicaux d’Espagne entendent utiliser le droit : non pas pour impulser de nouvelles législations immédiatement applicables, mais pour mener à un changement de la conception du logement de la population, en s’emparant de la fonction de *régulation symbolique du droit* et de sa *dimension cognitive*.

Nous allons le voir à travers les pratiques de désobéissance civile et d'action directe des collectifs radicaux d'une part, puis avec la réorientation du discours public d'autre part.

3.1.2. Réactiver la désobéissance civile et l'action directe pour faire pression sur les institutions et faire bouger les normes de droit à travers sa fonction symbolique

- **L'action directe face à l'inaction gouvernementale : l'auto-tutelle du droit au logement à travers la désobéissance civile et le cas de l'Obra Social la PAH**

L'échec de l'ILP logement de 2013 (à l'échelle étatique) pousse de nombreux collectifs à réactiver la stratégie de l'action directe et de la désobéissance civile pour matérialiser les injustices dans le territoire. C'est de la nécessité de reloger les personnes expulsées mais aussi de la prise de conscience de l'échec de la voie législative que provient la campagne *Obra Social la PAH*¹. Lancée fin 2011, cette campagne consiste en « *une récupération, par le biais de l'occupation illégale, de logements vacants par des personnes sans-abri* » (Pérez Cortés, 2015, p. 148). Selon la PAH, l'objectif est triple :

« *Premièrement, récupérer la fonction sociale d'un logement vacant pour garantir que la famille ne reste pas à la rue. Deuxièmement, renforcer la pression sur les entités financières pour qu'elles acceptent la dation en paiement. Et troisièmement, forcer les administrations publiques à adopter une fois pour toutes les mesures nécessaires pour garantir le droit à un logement* ». (ibid.)

Selon un activiste de la PAHC de Sabadell, l'idée est « *d'insister sur ce que nous n'avons pas réussi à obtenir par la voie législative : libérer les immeubles et les logements vacants* » (ibid.). Bien que les pratiques de ce type soient anciennes en Espagne², cette campagne très médiatisée de la PAH est déterminante dans la popularisation de l'occupation illégale aux yeux de la population (ibid.).

Plus précisément, le principe de l'*Obra Social la PAH* est de « récupérer » les logements vacants des entités financières qui, selon la PAH, appartiennent déjà légitimement aux Espagnols, car ces entités ont obtenu de nombreux soutiens publics pour ces logements dans le cadre de la crise (par exemple dans le cadre des « sauvetages bancaires » réalisés par les gouvernements espagnols successifs). Ainsi, dans sa campagne de présentation de l'*Obra Social la PAH*, la plateforme affirme qu'il ne s'agit pas d'une « *occupation illégale* » mais d'une « *récupération légitime* »³. Cela atteste ici d'une mobilisation de la fonction de *régulation symbolique* du droit et de sa *dimension cognitive*.

Cette pratique d'occupation témoigne d'un mécanisme que les juristes activistes pour le logement nomment « *auto-tutelle du droit au logement* » à travers la désobéissance civile. C'est-à-dire qu'en l'absence de solution institutionnelle, les victimes d'une expulsion doivent se charger elles-mêmes de faire respecter leur propre droit au logement, ici par l'occupation de logements vacants⁴. Dans le cadre de la campagne *Obra Social la PAH*, cette « auto-tutelle », réalisée de manière collective, pour le relogement urgent des habitants vulnérables, a aussi pour objectif d'obtenir par l'action directe une reconnaissance juridique de la part du propriétaire du logement ou de l'administration, afin de rendre effectif le droit au logement. Cela peut prendre la forme d'une

¹ Dont le nom parodie celui utilisé par la banque *La Caixa* pour réaliser ses actions de charité (*Obra Social de la Caixa*).

² Voir notamment les pratiques des anarcho-syndicalistes de la CNT durant la grève des loyers barcelonaise de 1931 (chapitre 1, Encadré 4). Plus récemment, en Andalousie, cette pratique (antérieure à la campagne de la PAH) prend le nom de « *corrala* ». Une *corrala* est un type d'immeuble structuré autour d'un patio commun sur lequel débouchent les balcons (et souvent l'entrée principale) des logements. Elles sont caractéristiques de Madrid, mais aussi de l'Andalousie.

³ Voir la vidéo de présentation de la campagne de l'*Obra Social la PAH* : Site de la PAH, 09/07/2013, « *La campaña "Obra Social la PAH" presenta el manual de desobediencia civil para recuperar viviendas vacías de las entidades financieras* ».

⁴ Site de la PAH, 27/09/2013, « *SAREB vs Bloc Salt: dos modelos contrapuestos y una oportunidad para el derecho a la vivienda* ».

régularisation de l'occupation sur place ou d'un relogement dans un autre logement¹. Cette stratégie porte plusieurs fois fruits, comme pour plusieurs « blocs » (immeubles) occupés par l'Obra Social de la PAHC de Sabadell².

Ainsi, ces formes d'actions directes, qu'une approche fermée du droit pourrait considérer comme illégales, permettent de « mettre en tension le droit » avec l'objectif de faire bouger les lignes d'action des institutions et de faire pression sur les législations. Elles permettent aussi plus largement une mise en pratique d'une solidarité, d'une entraide entre habitants et le relogement d'urgence des personnes vulnérables « *ici et maintenant* » (Springer, 2018).

Malgré tout, ces actions directes et de désobéissance civile sont souvent mal vues par une part de la population. De nombreux collectifs militants travaillent donc également à la relégitimation du squat.

- **Relégitimer et décriminaliser le squat de logements vacants : transformer le regard de la population**

Les collectifs pour le logement les plus radicaux lancent des campagnes de décriminalisation et de relégitimation de l'occupation de logements vacants par des habitants vulnérables ne possédant aucune autre solution d'hébergement. Cette campagne militante, parfois réalisée en marge de certaines plateformes associatives anti-expulsions³, voit le jour en 2017 comme réponse à la large campagne médiatique anti-occupation lancée par la droite et l'extrême droite⁴ et copieusement relayée par les médias.

À Madrid, cette campagne de relégitimation se matérialise en 2017 par la publication d'un ouvrage par la *Coordinatrice de logement de la communauté de Madrid*⁵ (2017), intitulé *Le logement n'est pas un crime. Récupérer un droit. Qui squatte à Madrid et pourquoi*⁶. On remarque la volonté, jusque dans le titre de l'ouvrage, de « *récupération du droit au logement* » qui est ici rapproché de la pratique du squat : pour ces militants, en cas d'absence de solution institutionnelle, *l'auto-tutelle du droit au logement* est leur seule possibilité et le squat de logement vacant devient alors un droit.

En Catalogne, une campagne de décriminalisation de l'occupation du même type est pilotée par des militants de différents « blocs » de l'*Obra Social de Barcelona* et mène durant l'été 2018 à la publication d'un rapport intitulé « *Le logement pour qui l'habite* »⁷ (Obra Social Barcelona, 2018). Ce rapport, directement inspiré de l'ouvrage réalisé par la *Coordinatrice de logement de Madrid*, a clairement pour objectif de participer à cette campagne de décriminalisation du squat :

« Cette collecte d'informations, de données et de témoignages naît d'une demande collective de l'Obra Social catalane afin de disposer d'une base d'informations accessible pour décriminaliser ce que les médias et les politiques cachent et déforment : le quotidien des personnes qui occupent des logements vacants. La motivation de ce rapport est de devenir un outil collectif pour une future campagne de décriminalisation de l'occupation. Nous voulons rendre visible l'éventail des réalités des personnes qui occupent, en les comprenant non pas à partir de cas individuels, mais en relation avec l'actuelle crise du logement. Le samedi 15, nous rencontrerons celles/ceux qui veulent commencer à réfléchir ensemble à

¹ Voir sur ce point le chapitre 4 (2.3.3).

² Nous reviendrons sur ce cas dans le chapitre suivant (chapitre 7).

³ En fonction des relations entre acteurs locaux, certains collectifs anti-expulsions sont plus ou moins hostiles aux pratiques souvent vues comme illégales, comme l'occupation de logements. C'est notamment le cas d'une grande partie des leaders de la PAH de Barcelone durant le premier mandat d'Ada Colau. Nous y reviendrons dans la partie 4.

⁴ Notamment par les partis conservateurs de droite libérale (*Ciudadanos* et le PP) et d'extrême droite (Vox).

⁵ Regroupant les commissions de logement des assemblées du 15M, les PAH, les PAH et les *Obra Social la PAH* de la CAM.

⁶ En castillan : « *La vivienda no es delito. Recuperando un derecho. Quién y por qué se ocupa en Madrid* ».

⁷ « *La vivienda para quien la habita: Informe sobre la ocupación de vivienda vacía en Catalunya* » (castillan). « *L'habitatge per a qui l'habita: Informe sobre ocupació d'habitatge buit a Catalunya* » (catalan).

la campaña de decriminalización y legitimación de l'ocupación ! [...] Nous avons toutes le droit à un logement décent et l'ocupación est un outil légitime pour y acceder » Obra Social BCN, août 2018¹

S'ensuivent alors plusieurs rencontres dans des quartiers de Barcelone et de ses communes voisines afin de mettre en place cette campagne de décriminalisation du squat (voir Annexe 17). Ces campagnes prennent plusieurs formes en fonction des collectifs et des territoires. La Photographie 8 ci-dessous témoigne par exemple de messages pro-squat affichés sur les murs de Madrid, permettant d'expliquer et de politiser la pratique de l'occupation de logements vacants.

Photographie 8 : Tags et messages de collectifs défendant le squat de logements vacants²



Source : Todo por Hacer, septembre 2020, "Reflexiones sobre la nueva campaña de intoxicación mediática contra la okupación".

D'autres initiatives du même type existent dans plusieurs régions d'Espagne, notamment en Andalousie, mais cela n'a pas mené à la publication de rapports comme en Catalogne ou à Madrid.

Ainsi, à travers cette production de rapports et ouvrages auxquels participent des membres de la communauté scientifique et plus largement la diffusion et la politisation des parcours résidentiels des personnes squatteuses, ces collectifs militants contestent la dichotomie légal/illégal du domaine du droit en tentant de montrer que les occupations de logement sont légitimes. Le but est de changer la représentation de la population en ce qui concerne l'occupation, de faire pencher

¹ Site internet de l'Obra Social de BCN, 06/08/2018, "Preparam la campanya de descriminalització de l'okupació".

² Traduction des messages sur les murs, de gauche à droite : « 40 000 personnes à la rue, 3,5 millions de logements vacants. Où est le droit au logement ? », « sans spéculation il n'y aurait pas de squat », « La vie est ce qui passe pendant que tu t'angoisses en pensant aux squatteurs/enses qui pourraient entrer dans l'appartement que tu n'as pas, pendant les vacances que tu ne peux pas te permettre ». Sur les deux affiches du bas, de gauche à droite : « Nos problèmes sont la précarité et la spéculation, pas le squat. 8 jeunes sur 10 ne peuvent pas s'émanciper et 50 % gagnent moins de 1 000 €. Prix moyen d'une location à Madrid : 819€ » ; « Si nous n'avons pas de logement, nous le prenons. 3,5 millions de logements vacants dans l'État espagnol. Plus de 40 000 personnes sans toit ».

au maximum le débat public en direction des habitants vulnérables avec, à terme, un repositionnement des acteurs du droit et du logement au bénéfice des habitants vulnérables.

Les militants agissent d'une manière similaire dans d'autres domaines en lien avec le logement, par exemple en mobilisant les médias et les réseaux sociaux et en réalisant des débats au sujet des mesures contraignantes pour les grands propriétaires (comme l'expropriation de logements vacants). Sur ce domaine, ils sont parfois soutenus par des acteurs publics progressistes.

3.1.3. Les acteurs publics et la réorientation du discours public : faire bouger l'action publique pour le logement et « montrer les crocs ! »

Certaines mairies progressistes en matière de politiques de logement, comme Barcelone et Sabadell, mobilisent largement le champ discursif du droit au logement afin de disputer la légitimité du discours sur le logement aux groupes politiques libéraux et/ou conservateurs qui soutiennent le « laisser faire » ou défendent directement les intérêts des grands propriétaires. Pour cela, elles mobilisent les médias traditionnels (quotidiens papiers et numériques, médias télévisuels, etc.) mais aussi les réseaux sociaux comme Twitter¹.

À Madrid, la mairie de Manuela Carmena n'a pas autant mobilisé ce registre discursif pour se positionner « *du côté des habitant·es précaires* », ce que critiquent plusieurs collectifs pour le logement. Selon eux, face à leurs faibles compétences en termes de logement, les municipalités devraient – comme à Sabadell et Barcelone – proposer un discours ferme en soutien au droit au logement :

« Nous sommes déçus de la mairie de Madrid [...] Elle n'a pas le courage de tenir un discours public ferme face aux fonds d'investissement. Même si elle n'a pas beaucoup de compétences légales sur ce thème, il est tout de même possible de sortir dans les médias pour dire qu'à Madrid on ne va pas permettre la spéculation immobilière. Cela peut faire fuir les fonds d'investissement ou les déranger dans leurs actions ». Alejandra Jacinto (entretien), avocate de la PAH de Madrid, janvier 2019.

À Cordoue comme à Madrid, les sorties médiatiques de la mairie PSOE-IU sur le thème du droit au logement restent marginales, surtout depuis la démission du conseiller municipal chargé de l'*Office municipal de défense du logement de Cordoue*, Rafael del Castillo. Celui-ci explique justement que la mairie ne prenait pas assez au sérieux son rôle dans le débat public vis-à-vis du logement :

« Ce qui a manqué à Cordoue, c'est que la municipalité n'a pas été assez courageuse et n'a pas montré les crocs, notamment pour faire face aux entités financières. [...] Pour obtenir des cessions de logements, c'est moi qui allais négocier avec les entités financières. Mais je n'ai pas la même force symbolique que la maire de la ville, elle aurait pu venir elle aussi pour m'appuyer. [...] Moi je suis allé avec le t-shirt de Stop Desahucios Córdoba pour bloquer une expulsion. Mais le propriétaire a dit qu'il ne voulait pas négocier avec moi. Je n'avais pas assez de poids dans le jeu ». Rafael del Castillo (entretien), avril 2018.

Pour Rafael del Castillo, signaler clairement les coupables de la crise est important :

« Je pense que quand on se tait et qu'on ne signale pas qui est le coupable, d'une certaine façon on montre notre peur, et quand tu montres ta peur à l'ennemi, l'ennemi grossit. Et en plus tu ne fais pas la pédagogie qu'il faut faire, car les gens ne comprennent pas bien qui est vraiment le coupable, car les médias ne le disent pas, ils appartiennent à un groupe de pouvoir et disent seulement que ce sont des questions structurelles... Quand on se tait et qu'on n'agit pas, on ne fait pas preuve du courage dont devrait faire preuve l'institution publique vue la situation ». Rafael del Castillo (entretien), avril 2018.

¹ Pour le cas de Sabadell, la conseillère chargée du logement (Gloria Rubio, CUP) multiplie les prises de position dans ce sens comme nous l'avons par exemple montré dans le chapitre précédent (chapitre 5, 3.2.1).

Ces acteurs militants plaident la même cause : pour soutenir la mise en place de législations plus contraignantes, les pouvoirs publics doivent, à l'image de Barcelone ou Sabadell¹, entrer dans la bataille du discours pour réorienter l'action publique et renouveler le discours collectif sur le thème du logement, en « *signalant qui est le coupable* », comme le dit Rafael del Castillo à Cordoue. Au-delà de ce discours ferme à l'encontre des fonds d'investissement, des entités financières ou des groupes politiques conservateurs, les acteurs progressistes (publics comme associatifs) s'appuient aussi sur des exemples concrets de mesures juridiques externes, mises en place ailleurs.

3.2. L'importation de modèles externes de logement : les limites du « copier-coller »

Pour la plupart des acteurs du logement se déclarant progressistes, prouver que certaines normes de droit existent ailleurs permet de défendre leur application ici. Pour illustrer ce point, nous nous centrerons sur deux mesures externes à l'État espagnol que des acteurs progressistes souhaitent appliquer à Barcelone et étendre à toute la Catalogne, voire à toute l'Espagne.

3.2.1. La MPGM 30 % logement protégé à Barcelone : l'exemple de Paris et ses limites

En s'inspirant de la réglementation urbanistique de Paris, un groupement d'associations² propose en 2018 une motion à la mairie de Barcelone proposant d'obliger les promoteurs privés à réserver 30 % de la superficie de chaque promotion privée à la construction de logements protégés (pour chaque nouvelle promotion ou réhabilitation de plus de 600 m² en zone urbaine).

Bien qu'elle ait le soutien de la mairie, cette mesure est alors inconcevable à Barcelone, car les promoteurs privés n'ont pas pour habitude de se voir imposer ce type d'action par l'administration publique. Ainsi, pour défendre cette proposition, une importante campagne de légitimation est engagée par les entités sociales soutenant cette mesure, avec de nombreuses déclarations publiques dans différents médias, des réunions de présentation pour obtenir des soutiens de différents collectifs associatifs, etc. Avec l'appui de la mairie de Barcelone, le groupe instigateur de la mesure invite des représentants des mairies de Paris (Ian Brossat, PCF) et de New York où des réglementations du même type sont en vigueur, pour qu'ils présentent la mesure de manière positive lors de plusieurs présentations-débats, notamment à l'échelle métropolitaine, en présence de plusieurs acteurs du logement barcelonais³. Avec ces soutiens de poids, l'objectif de la mairie et du groupe moteur est de faire pression pour démontrer la viabilité de cette nouvelle mesure juridique provenant d'autres pays. Cela porte ses fruits, car la mesure est acceptée par le conseil municipal en automne 2018.

Cette mesure prend la forme d'une Modification du plan général métropolitain (MPGM) de Barcelone afin d'y intégrer cette obligation de construction de logements protégés : communément nommée la mesure « *MPGM 30 % habitatge protegit* » (*MPGM 30 % logement protégé*). Il s'agit d'une mesure de *qualification juridique de l'espace* instituant des règles spécifiques d'usages pour les promoteurs privés.

Néanmoins, il reste une grande incertitude concernant l'application réelle de cette mesure qui est très mal perçue par les promoteurs privés et plusieurs partis politiques barcelonais et catalans de droite, qui lancent des actions en justice pour la bloquer. De plus, le type de logement protégé devant être construit par les promoteurs privés est laissé au choix de ces derniers. Ainsi, comme le

¹ Bien que les deux mairies agissent dans ce sens, il est important de rappeler que la « teneur » de leurs discours varie fortement, avec une radicalité beaucoup plus marquée à gauche pour le cas de Sabadell.

² L'Observatoire DESC, l'Assemblée de quartiers pour un tourisme durable (*Assemblea de Barris per un Turisme Sostenible*), la PAH, le syndicat de locataires et la Fédération d'associations de voisinage de Barcelone (FAVB).

³ Site internet de l'AMB, 18/05/18, "*Mirada a les polítiques europees de lloguer públic per aplicar-les al territori metropolità*".

relève Javier Burón (pourtant l'un des principaux défenseurs de la mesure du côté de la mairie barcelonaise), il est fort probable qu'en accord avec la législation en vigueur la plupart des promoteurs choisissent de construire des logements avec la plus haute rentabilité possible (la protection la plus basse), engendrant ainsi des logements à des prix peu abordables¹.

Depuis lors, les acteurs militants et la mairie de Barcelone travaillent à l'élargissement de cette mesure à l'échelle métropolitaine et surtout de la Catalogne, en tentant de regrouper des soutiens pour faire pression sur la *Generalitat* afin qu'elle intègre la mesure à la législation régionale.

3.2.2. Réguler les prix des loyers privés : de Barcelone vers la Catalogne et au-delà ?

Pour aller encore plus loin, les acteurs ayant défendu la *MPGM 30 % logement protégé* (mairie de Barcelone et collectifs militant pour le logement dont le syndicat de locataires de Barcelone²) utilisent le même type de leviers pour faire prendre conscience aux acteurs politiques et économiques de la nécessité d'une régulation publique des prix des loyers privés. Les cas de Berlin mais également de Paris sont montrés en exemples. Ian Brossat, invité par la mairie de Barcelone, appelle ses homologues barcelonais et plus largement espagnols à suivre l'exemple parisien³, sans présenter les limites de cette mesure ou la relativiser (Bosvieux, 2020)⁴.

Cet encadrement des loyers privés reçoit un fort soutien institutionnel, notamment de plusieurs représentants municipaux du logement, comme à Sabadell ou à Barcelone :

« Nous pensons donc que, comme le font certaines villes européennes, il faut mettre en place des systèmes de modulation des prix du marché libre, pour des raisons extraordinaires, pour un temps limité et dans certaines circonstances objectivables. On doit y penser sérieusement. À la mairie, nous acceptons que cela affecte la liberté d'entreprise et le droit à la propriété. C'est ainsi. Nous ne pouvons pas le faire sans une base légale étatique, mais nous lançons le débat. Ce n'est pas que je ne suis pas capable de faire quoi que ce soit et que j'utilise comme excuse que tout serait réglé si on modifiait la législation étatique. Nous ferons tout ce que l'on pourra ici, si on y arrive on améliorera beaucoup la situation mais nous ne pourrions pas changer les règles du jeu et nous aurons besoin d'autre type d'instruments. » Javier Burón (entretien), octobre 2016.

Néanmoins, cette mesure est aussi considérée comme trop contraignante ou non viable par une grande part des acteurs du logement, tels que les représentants publics régionaux du logement catalan, madrilène, andalous et basque que nous avons rencontrés, le directeur exécutif de l'entreprise municipale de logement de la Ville de Madrid ou encore plus largement les acteurs libéraux du logement (publics comme privés). De plus, bien que l'objectif des « pro-régulation » soit de faire évoluer la position des acteurs du logement, ces tentatives d'impulsion de mesures juridiques externes ne sont pas sans poser la question de l'applicabilité réelle et des limites du « copier-coller ».

¹ Entretien avec Javier Burón, Mairie de Barcelone, octobre 2016.

² Le syndicat de locataire a été notamment impulsé par l'Observatoire DESC et la mairie de Barcelone. Il s'agit donc ici encore d'une importation d'un modèle externe de syndicat de locataires (notamment basé sur le modèle allemand). Nous y reviendrons dans la partie suivante abordant les relations entre collectifs militants et institutions.

³ Site internet de l'AMB, 18/05/18, "*Mirada a les polítiques europees de lloguer públic per aplicar-les al territori metropolità*".

⁴ Voir aussi : Le Monde, 06/07/2017, "*L'encadrement des loyers limite les abus, mais ne fait pas baisser les prix*"; Le Monde, 01/07/2020, "*A Paris, l'encadrement des loyers est bien peu appliqué et contrôlé*"; Le Monde, 26/01/2021, "*Encadrement des loyers : encore 40 % d'annonces illégales à Paris*"; Le Monde, 05/12/2021, "*Encadrement des loyers : 37 % de loyers abusifs...*".

3.2.3. Une difficile importation de modèles juridiques externes : les limites du « copier-coller »

Contrairement à ce qu'affirment les acteurs progressistes, l'implantation de mesures externes comme la coresponsabilisation des promoteurs privés (dans le cadre de la « MPGM 30 % logement protégé » de Barcelone) ou encore l'encadrement des loyers privés n'est pas si simple. Comme le rappelle Patrice Melé, « *l'internationalisation du droit et la diffusion de modèles d'action introduisent dans des contextes nationaux des outils, des catégories ou des instruments, conçus dans d'autres contextes.* » (2009, paragr. 25). Les contextes politiques, territoriaux et historiques de ces différentes mesures importées en Espagne sont différents. En effet, les réalités des villes de Paris ou Berlin sont extrêmement différentes à celles de Barcelone, comme le rappelle la chercheuse en anthropologie sociale spécialiste du logement et porte-parole du syndicat de locataire de Barcelone Irene Sabaté :

« Les responsables de la mairie de Barcelone ont voyagé à Paris et Berlin ces derniers mois pour voir comment le modèle de régulation (entre autres) fonctionne là-bas et s'en inspirer ici [...] Mais le plus souvent les comparaisons sont difficiles car les situations locales sont très différentes. Pour le cas de Berlin que je connais bien, les deux choses qu'il faut comprendre avant de penser à transposer les politiques à Barcelone c'est d'abord que le pourcentage des locataires à Berlin est bien supérieur à celui de Barcelone (80 % environ). Ensuite, à Berlin il y a une majorité de propriété verticale et de grands propriétaires alors qu'ici à Barcelone non (même si on ne connaît pas bien la structure de la propriété parce qu'il n'y a pas de données publiques). » Irene Sabaté (entretien), juillet 2017.

Elle ajoute que l'objectif du syndicat de locataires de Barcelone, dont elle est porte-parole, est de changer la représentation sociale et culturelle (c'est-à-dire l'imaginaire) que la population a de la location, ce qui pourrait contribuer à changer les choses.

« C'est un travail de très long terme, un travail de changement culturel. Ici la location se conçoit comme quelque chose de non désiré, de précaire, de transitoire vers une autre situation, elle est vue comme quelque chose de prévu en cas de crise vitale, pour quand tu as un problème temporaire (séparation amoureuse, émancipation chez les jeunes, etc.). Nous voulons changer ça pour que la location soit vue comme quelque chose de juste, qu'un marché de la location désirable, juste et équitable soit possible. » Irene Sabaté (entretien), juillet 2017.

Pour cela, selon elle, les références étrangères sont utiles et représentent un fort potentiel politique permettant de « travailler » le débat public et politique et de contribuer à un changement des représentations pouvant à terme se répercuter dans les lois. Mais dans leur volonté d'utiliser ces modèles externes de droit du logement à des fins politiques, ces acteurs font preuve de raccourcis et éludent les aspects négatifs de ces mesures pour s'imposer, ce qui engendre des controverses qui décrédibilisent ces discours.

3.3. Médias, mensonges, politique et société du spectacle : entre interprétation et instrumentalisation du droit

Dans le contexte de crise du logement et de conflits politiques et territoriaux que vit l'Espagne, les références au droit et aux mesures de logement internationales sont mobilisées de multiples manières, et parfois instrumentalisées à des fins politiques à travers l'usage des médias.

3.3.1. Le rôle central des médias et des réseaux sociaux : prendre part à la « société du spectacle » en mobilisant les concepts de droit

L'anthropologue Manuel Delgado relève le caractère stratégique de la communication des « *mairies du changement* » et plus largement des postures citoyennistes (2016, p. 14). Selon lui, les outils de communication tels que les réseaux sociaux sont adaptés au champ médiatique et politique et

plus largement « *pour faire partie de la société du spectacle* » (ibid.). Cette mobilisation des médias et des réseaux sociaux concerne tous les groupes politiques, mais les « *mairies du changement* » et les approches citoyennistes axant leur discours sur la notion de « *changement politique* » s'en servent tout particulièrement pour contester les idées conservatrices. Ces outils, centraux pour publiciser et rendre compte des actions (réelles ou supposées) des politiques publiques et des collectifs militants, peuvent aussi s'avérer problématiques lorsqu'ils sont utilisés pour se discréditer entre adversaires politiques, ce qui mène parfois à une succession de « *batailles discursives* » par médias ou réseaux sociaux interposés¹.

L'instrumentalisation médiatique et politique du concept de « *droit à la ville* » est aussi un bon exemple de la manière dont une notion en vogue faisant référence au domaine du droit est utilisée par les acteurs politiques les plus variés afin d'exister dans le débat public (Encadré 39).

Encadré 39 : Stratégie de communication et réseaux sociaux : le « *droit à la ville* » galvaudé

Pour peser dans le champ médiatique et de la communication, la mairie de Barcelone, par exemple, défend dans de nombreux médias et sur les réseaux sociaux un nouveau *modèle de ville* en mobilisant la notion de *droit à la ville* - défini comme « *l'espace urbain comme espace de transformation collective* » - dans le but d'avancer « *vers une ville plus humaine, saine et durable* »². Le cas de l'utilisation du concept de « *droit à la ville* » emprunté à Henri Lefebvre est particulièrement représentatif de l'utilisation de concepts en vogue largement employés mais le plus souvent dénués de sens, une « *expression galvaudée et vidée de son contenu* » selon le géographe sévillan Ibán Díaz Parra³. En effet, tous les acteurs publics municipaux que nous avons rencontrés utilisent ce concept qu'ils présentent comme central dans leur politique, sans pour autant y attribuer le même contenu. Le plus souvent, ce concept à forte portée médiatique est seulement utilisé comme synonyme de démocratie participative et d'implication des habitants dans un certain nombre d'actions. Tout comme nous l'avons vu précédemment (cf. chapitre 5) pour le cas des soi-disant *standards européens de logement*, le concept de *droit à la ville* peut être mobilisé par la plupart des acteurs, quel que soit leur positionnement politique. C'est ce que nous rappelle une militante madrilène dans le cadre d'une rencontre sur le droit à la ville à Madrid en 2016 :

« *On nous parle toujours de droit à la ville, que les citoyens de Madrid doivent pouvoir décider et agir sur leur ville. Ok. Mais de quels citoyens on parle ? La classe travailleuse n'envisage pas du tout le même type de ville que la classe moyenne ou les riches banquiers vivant à Madrid ! Alors on fait comment ? On donne la parole à qui ? Autant aux banquiers qu'aux ouvriers et aux chômeurs ? On voit très bien à qui fait référence le « droit à la ville » de Manuela Carmena : à son électorat majoritaire, la classe moyenne.* »⁴

Il en va de même pour de nombreux acteurs du logement qui utilisent cette conception très large du droit à la ville, excepté les groupes politiques les plus radicaux, tels que la CUP en Catalogne ou la Gauche anticapitaliste en Andalousie et à Madrid, qui y ajoutent une composante de classe sociale.

Mais pour faire passer leurs idées, les acteurs du logement ne font que récupérer des concepts flous comme le *droit à la ville*. Ils vont même parfois volontiers affirmer des informations fausses.

¹ Belén Muncio (Amnesty International Madrid, militante à Podemos et activiste à la PAH du quartier d'Usera à Madrid) nous donne l'exemple de Madrid : « *À Madrid, avec l'utilisation des moyens de communication, la droite freine beaucoup la gauche alternative. [...] Médiatiquement la droite nous bloque en disant que la mairie de Madrid cède plein d'espaces municipaux aux collectifs militants. Et cela va nous créer des problèmes internes dans Ahora Madrid mais aussi en termes de gaspillage d'énergie, pour répondre et devoir se justifier face aux médias, uniquement parce que les partis de droite s'en servent pour nous mettre en difficulté, pour nous délégitimer. [...] En communication, le PP est très bon. Il positionne le projecteur sur quelque chose, tout le monde regarde dans cette direction et tous les acteurs doivent se positionner. Par exemple avec la saleté de Madrid ils le font très bien, alors que Madrid n'est pas plus sale qu'avant, mais on est obligés de se positionner et on perd notre énergie qu'on voudrait mettre ailleurs* » Belén Muncio, nov. 2016.

² Site internet de *Barcelona en Comú*, 23/05/2016, « *Ciutat humana i sostenible* ».

³ « *L'abus du terme a eu tendance à le vider de son contenu et à lui donner une fonction essentiellement décorative et publicitaire* ». Source : El Topo #38, « *Uso y abuso del derecho a la ciudad* » par Ibán Díaz Parra.

⁴ Troisième rencontre « *derecho a la ciudad: convención sobre el uso del espacio* », 21/06/2016, Librairie *Traficantes de Sueños*.

3.3.2. Mystification, mensonges, politique et société du spectacle

Comme nous l'avons vu, les acteurs du logement intègrent pleinement la scène médiatique et la « bataille du discours » pour défendre leurs idées. Sur de nombreux points, pour faire pencher la balance de leur côté, ils n'hésitent pas à forcer le trait, quitte à affirmer des informations fausses ou très partielles, souvent en mobilisant le domaine du droit comme « preuve ».

- **Mystification, mensonges et politique : le cas des acteurs publics**

Les acteurs publics sont les premiers à forcer le trait de certaines affirmations pour faire passer leurs idées, ce qui ouvre souvent de profonds débats entre acteurs. C'est par exemple le cas pour la question de la régulation des prix des loyers privés. En effet, nous l'avons vu, la Mairie de Barcelone utilise par exemple les cas de Paris et, surtout, de Berlin pour soutenir l'application de cette mesure de régulation en Catalogne ou plus largement en Espagne. Pour cela, ils vont jusqu'à affirmer que le modèle de régulation de loyer fonctionne parfaitement dans ces villes. Pour valider cette idée, nous avons vu qu'ils invitent des acteurs municipaux de ces villes, tels que Ian Brossat (PCF) venu plusieurs fois défendre l'intérêt et les « bons résultats de cette mesure »¹. De même pour le cas berlinois. Pourtant, de nombreux acteurs berlinois (notamment militants) remettent en cause ce discours et relèvent le mauvais fonctionnement de cette mesure, comme l'atteste l'augmentation du prix de loyers berlinois de plus de 100 % durant les dix dernières années. Mais la Mairie ne relève pas ces contre-arguments et insiste seulement sur les vertus (supposées) de cette mesure².

Francisco Lopez Barquero, directeur exécutif de l'entreprise municipale de logement de Madrid, rappelle l'importance de garder la tête froide face à ces affirmations et aux limites des arguments affirmant qu'une mesure « marche bien ailleurs ». Il affirme que les défenseurs de la régulation des prix « mentent ouvertement » :

« Si je vais à une présentation où Javier Burón présente le principe de régulation des loyers qu'ils veulent mettre en place à Barcelone, c'est sûr qu'il va dire que ça marche super bien là où c'est appliqué. Nous n'avons pas assez l'habitude de faire des évaluations précises de ce type de politiques. [...] et pire encore, s'il se rend compte qu'en fait cela ne marche pas, il va certainement trouver un moyen de soutenir tout de même que cela vaut le coup d'essayer, ou alors il ne va mentir ! Le but c'est de défendre les actions développées à Barcelone, mais pas forcément que ce soit vrai... c'est de la politique ! ». Francisco López Barquero (entretien), Directeur exécutif de l'EMVS, décembre 2018.

Ce constat est rejoint par Irene Sabaté (chercheuse et porte-parole du syndicat de locataire de Barcelone) selon qui les responsables publics barcelonais utilisent l'argument de la supposée réussite des modèles de régulation berlinois et français à des fins politiques, comme « preuve » :

« En tant qu'universitaire, je te dirais que l'argument du "ça marche bien ailleurs" c'est un argument politique uniquement pour défendre leurs idées, au-delà de la vraie fidélité du discours à la réalité. [...] C'est très difficile d'importer des modèles de ce type. Mais stratégiquement cela peut être une manière intéressante, pour une finalité politique, de gagner la bataille du discours. Il y a aussi cela dans le discours de défense de la régulation des références à

¹ Site internet de l'AMB, 18/05/18, "Mirada a les polítiques europees de lloguer públic per aplicar-les al territori metropolità".

² Nous avons pu constater la manière dont la mairie de Barcelone fait « la sourde oreille » sur les limites du système de régulation des loyers privés berlinois lors du *Forum de l'habitat et de la réhabilitation de Barcelone* (FHAR) organisé par la mairie de Barcelone en mars 2019. Invité par les organisateurs du FHAR, Reiner Wild (directeur exécutif du syndicat de locataires de Berlin) y explique que selon lui le mécanisme de régulation berlinois ne fonctionne pas correctement, comme le prouve l'augmentation du prix de loyers berlinois de plus de 100 % durant les dix dernières années. Cette déclaration des premiers concernés par la mesure berlinoise met mal à l'aise les membres de la mairie de Barcelone, qui attendaient au contraire valoriser leur proposition de régulation des prix des loyers, mais ces derniers ne relèvent pas la critique et continuent d'utiliser le cas berlinois comme exemple à de nombreuses occasions. Pour plus de détails sur cette intervention durant le FHAR voir : Miralles Buil, 2019.

New York... on est en train de mélanger des réalités totalement différentes bien sûr et avec une situation actuelle loin d'être parfaite (gentrification, etc.). Mais l'idée centrale c'est de répéter l'argument selon lequel il est possible de faire autrement, et l'imaginaire de Paris, Vienne, Berlin, New York sert à cela ». I. Sabaté (entretien), juillet 2017.

Tout cela démontre l'importance des outils de la communication pour faire passer les idées des politiques et de la bonne image que doivent donner les institutions¹. Francisco López Barquero, expliquent comment les « mensonges » sont parties intégrantes de la politique à Madrid :

« Par exemple, avec le service ALMA [service municipal pour capter des logements privés à mettre en location sociale] nous avons seulement une moyenne de 20 à 40 logements par mois, mais ce n'est pas suffisant pour avoir une influence quelconque sur le marché privé de la location. Mais si tu demandes à mes collègues ils vont te dire que cela fonctionne super bien. Mais c'est faux. Pourquoi mentons-nous ainsi ? C'est vrai que nous avons la misère ou la difficulté d'être associés à un processus politique qui est évalué avant les élections, donc si on reconnaît que nous sommes en train d'échouer sur certaines actions, cela va faire du mal à mon parti et finalement cela va me retomber dessus... donc il faut faire bonne figure... Mais en réalité on ne fait que mentir aux citoyens de Madrid. Et il n'y a aucune raison pour moi de mentir à un chercheur donc je te le dis comme ça ». F. López Barquero (entretien), EMVS, déc. 2018.

Parfois, ce type d'actions est aussi présent chez les collectifs militants, notamment lorsqu'ils sont liés aux acteurs publics dans le cadre d'un alignement autour d'une mesure particulière.

- **Mystification, mensonges et mouvements sociaux : « nous forçons un peu le trait pour pousser les institutions à se positionner »**

Sur le thème de la régulation des prix des loyers par exemple, les acteurs militants barcelonais tels que le syndicat de locataire soutiennent le même discours que la mairie. Et cela malgré les lourdes critiques de leurs homologues berlinois sur le modèle de régulation des loyers².

De la même manière, les acteurs militants – surtout les plus modérés, comme la PAH et le syndicat de locataires de Barcelone – mobilisent le cas de la France comme exemple à suivre, arguant du très bon modèle de logement social de ce pays. Compte tenu de la grande difficulté d'accès au logement en France relayé par de nombreux acteurs (autant universitaires que militants)³, ces affirmations posant la France sur un piédestal en termes de politiques et de droit au logement par les acteurs progressistes espagnols (notamment militants) proviennent-elles d'une méconnaissance de la situation réelle vécue par la population française ou s'intègrent-elles à une stratégie visant à faire évoluer le droit espagnol dans un sens jugé convenable par ces acteurs ? Nous avons directement interrogé une des porte-paroles du Syndicat de locataires de Barcelone sur ce point, qui nous répond, visiblement gênée par la question :

« Nous savons que les modèles français ou allemand ne sont pas parfaits. Mais il est plus simple de faire référence à un exemple concret pour faire bouger les choses localement. Alors, même si on sait que les cas français ou berlinois ne sont pas la panacée... disons que nous forçons un peu le trait, pour pousser les institutions à se positionner. Ce n'est pas vraiment un mensonge... disons que c'est plus simple aussi de montrer qu'il y a des solutions proches de nous pour que les gens gardent espoir et restent actifs [...] Nous avons aussi discuté avec l'Observatoire DESC et la mairie de

¹ De la même manière, on pourrait aussi rappeler le thème des soi-disant « standards européens de logement » utilisés par les acteurs du logement espagnols, mais considérés comme inexistantes par de nombreux spécialistes du logement (Houard, 2011 ; Lévy-Vroelant et Tutin, 2010).

² Voir par exemple la gêne de Jaime Palomera (porte-parole du syndicat de locataires de Barcelone) lors du FHAR de 2019, face aux critiques du système de régulation berlinois réalisées par son homologue berlinois (Miralles Buil, 2019).

³ On peut par exemple relever la parution récente de l'ouvrage *Les crises du logement* (Driant et Madec, 2018), rappelant que le mal-logement et l'exclusion résidentielle progressent en France, ou au niveau international l'avis sévère en 2019 de la rapporteuse de l'ONU sur le droit au logement en France (Le Monde, 12/04/2019, « L'œil sévère d'une... »).

Barcelone et ils nous semblent que ce chemin est le meilleur, aussi parce que cela nous permet d'obtenir le soutien des villes de Paris et Berlin... ». Porte-parole du Syndicat de locataires, FESC, oct. 2018.

Ainsi, même si leurs déclarations se basent en partie sur des idées grandement discutables dans les faits, c'est avant tout la recherche d'un soutien politique qui est recherché par le Syndicat de locataires de Barcelone. L'alignement d'intérêt entre la mairie de Barcelone et plusieurs collectifs sur le thème de la régulation des prix des loyers ou encore sur les « standards européens » à rejoindre, semble provenir avant tout d'une forte proximité politique entre les deux parties. Cette articulation entre institutions et collectifs militants est centrale pour comprendre la mise en place de nombreuses mesures publiques abordant la question du logement, notamment à l'échelle locale, et atteste de la volonté de ces acteurs de bousculer la normalité juridique et politique espagnole.

Conclusion

Ce chapitre se focalise particulièrement sur le thème du droit afin de mettre en évidence son rôle dans l'actuel processus de reterritorialisation du domaine du logement en Espagne. Omniprésent dans ce domaine, le droit est tiraillé entre des acteurs conservateurs entendant soutenir les intérêts des grands propriétaires et des entités financières et des acteurs progressistes tentant au contraire de faire évoluer le droit espagnol vers une plus grande prise en compte du droit au logement, valorisant ainsi la fonction sociale des logements et de la propriété. Le droit est donc en perpétuelle évolution et saisit le domaine du logement, autant que les pratiques et les aspirations des acteurs du logement saisissent et refondent elles-mêmes le thème du droit. Suivant une conception ouverte et pluraliste du droit (Melé, 2009), ce chapitre montre que celui-ci est central pour comprendre l'actuelle reterritorialisation du domaine du logement en Espagne.

Depuis la crise de 2008, on assiste à un processus de judiciarisation du logement rejoignant plus largement la « *tendance de nos sociétés à la « judiciarisation des problèmes sociaux » (Laberge et Landreville, 1994) » (Bouillon, 2009, p. 145). On voit en effet en Espagne une production récente de la mention du droit *du* ou *au* logement dans les textes de loi, le plus souvent poussée par les mouvements sociaux mais aussi avec l'exemple des régions précurseurs comme l'Euskadi et la Catalogne. On relève surtout un rôle important des tribunaux et des juges (à différentes échelles, y compris internationale) dans le domaine du mal-logement et des expulsions. Comme le rappelle Florence Bouillon pour le cas des squats, en Espagne : « *l'hypothèse de la judiciarisation se voit confortée par la référence constante au droit de la part des associations de défense des mal-logés » (ibid., p. 146). Les collectifs militants possèdent « la maîtrise pratique de règles rhétoriques et dramaturgiques qui les rendent compréhensibles, acceptables cognitivement et recevables normativement » (Cefai, 1996, p. 51 ; cité par Bouillon, 2009, p. 146) et participent activement à la judiciarisation du logement.**

Les acteurs progressistes se saisissent du droit pour **appliquer, faire appliquer et renouveler** le droit *du* logement afin de tendre vers une prise en charge du droit *au* logement. À travers une forme d'action que ces acteurs du logement qualifie d'*innovation juridique*, une partie de ces actions concernent précisément le thème de l'urgence résidentielle (blocage des expulsions, relogements d'urgence, etc.) alors que d'autres portent sur des solutions de plus long terme pour réorienter les politiques de logement (augmenter le parc locatif social par exemple). Depuis la crise de 2008, les collectifs et associations pour le logement tentent de se **réapproprier le thème du droit** en se mettant directement en relation avec les acteurs publics, pour agir comme des *activateurs du droit*. Ils attirent alors l'attention des institutions publiques sur les manquements à la loi ou les

pratiques illégales des grands propriétaires, notamment dans le cadre d'expulsions ou encore de harcèlement immobilier. Certains collectifs vont plus loin en s'impliquant localement à travers des processus d'*actualisation locale du droit*, dont témoignent par exemple les mentions municipales impulsées par les plateformes anti-expulsions dès 2010. Ces collectifs soutiennent alors la constitution d'*ordres juridiques localisés* en impulsant des formes de relation ou de collaboration entre acteurs. Certains acteurs publics (comme à Sabadell) recherchent ce type d'*ordre juridique localisé* en se mettant directement en contact avec des associations ou collectifs pour le logement afin de rechercher une forme de sécurité juridique leur permettant d'appliquer plus sereinement les lois en minimisant les risques de recours d'acteurs privés. Ce type d'*actualisation locale du droit* permet de stabiliser autant que possible l'action publique dans le cadre de la législation en vigueur. Enfin, parfois en plus des deux premiers types d'actions présentés ci-dessus, des collectifs ou associations pour le logement vont plus loin en contribuant directement à des **coproductions juridiques** par le biais de propositions législatives populaires provenant d'*Initiatives Législatives Populaires* (comme la *ILP Habitatge* devenue la loi catalane 24/2015) ou en se mettant directement en relation avec des groupes politiques pour leur proposer des textes de loi à présenter aux parlements ou aux conseils municipaux (comme la motion de la « MPGM 30 % logement protégé » à Barcelone ou encore de nombreuses lois régionales de logement). Ces actions, qui attestent de l'importance du facteur politique dans le domaine du logement en Espagne, s'allient aux actions de saisies des tribunaux, témoignant de la judiciarisation du logement, pour pousser les acteurs à respecter ces législations. Néanmoins, ces processus nécessaires à l'application du droit (collectifs comme *activateurs du droit* ou constitution d'*ordre juridique localisé*) mènent à une politique de logement à deux vitesses. En effet, beaucoup de villes ne disposent pas d'un tissu militant assez puissant pour faire pression sur les institutions, ce qui mène à valoriser seulement les villes avec un fort tissu actoriel militant, comme celles intégrées à des métropoles. Cela atteste du rôle crucial des administrations intermédiaires (régions, provinces, aires métropolitaines, etc.) dans le nécessaire rééquilibrage de cet « accès au droit ». Cette (re)mobilisation du droit par différents acteurs participe d'une relocalisation des relations entre les acteurs publics et les collectifs militants qui alimentent un **processus de reterritorialisation du domaine du logement**, ici par le biais de l'élaboration ou l'application de textes de droit. Ce processus de reterritorialisation correspond ici à un ré-ancrage local du thème du logement et à une réactivation de liens à la fois sociaux, politiques et juridiques entre les administrations publiques, les acteurs militants et associatifs ou plus largement les habitants investis dans les luttes sociales, et cela à différentes échelles. Ce processus de (re)mobilisation du droit participe donc d'une densification des interrelations qui façonnent les territoires.

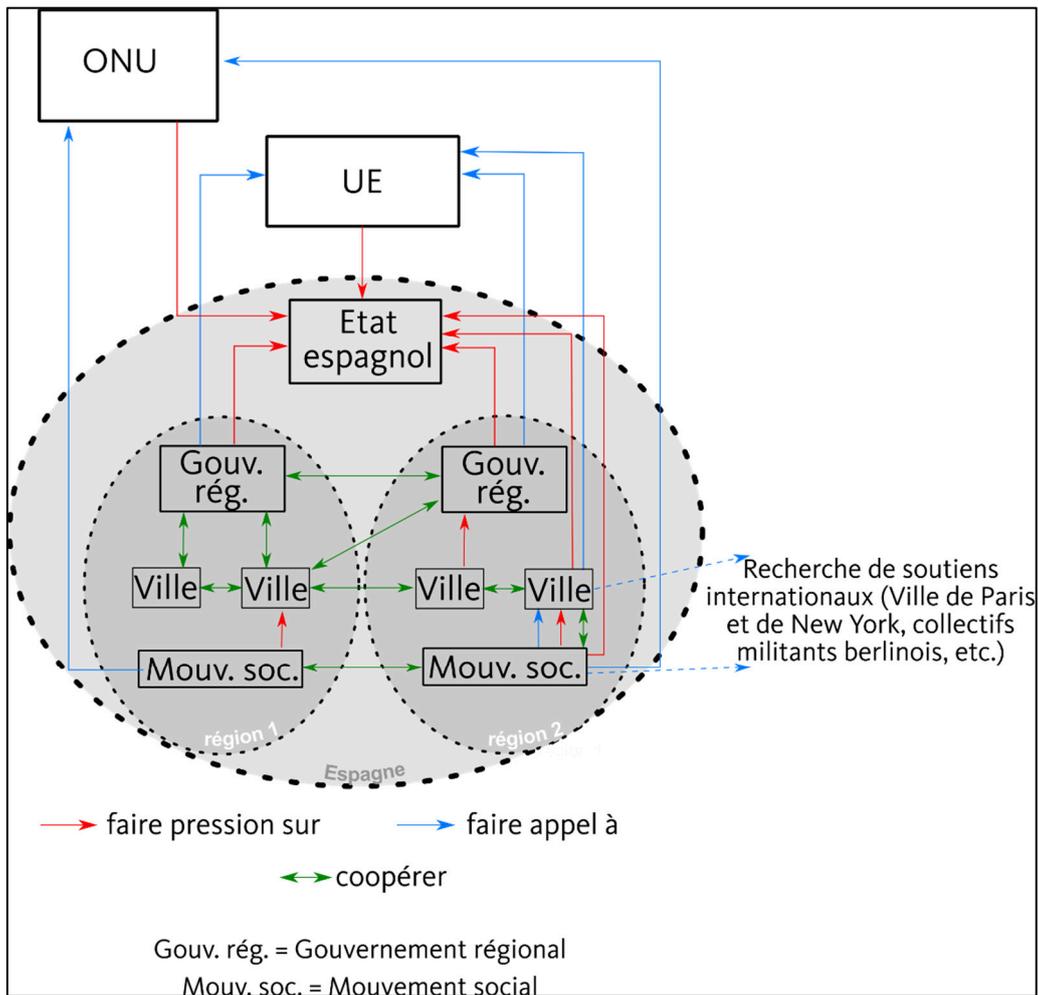
Mais cette réappropriation du droit par les acteurs du logement s'entrechoque avec les limites des administrations publiques en termes de compétences juridiques, ce qui propulse le domaine du droit *du et au* logement sur la **scène géopolitique espagnole**. En effet, face au manque de possibilités de changement législatif à l'échelle de l'État (le gouvernement central du PP en majorité absolue y étant fermement opposé), les acteurs progressistes du logement impulsent une série de nouvelles lois régionales (parfois coproduites avec des collectifs et associations), recherchant à la fois un « effet domino » et à asphyxier l'État espagnol sous des lois régionales pro-logement. Entre 2014 et 2016, le gouvernement espagnol du PP mobilise largement le levier juridique pour contester la plupart de ces lois régionales pour inconstitutionnalité, bloquant la plupart d'entre elles au moins de manière préventive. Face à cette action du gouvernement espagnol, vue par les communautés

autonomes comme « *un coup d'État institutionnel contre l'autonomie régionale* »¹, les administrations régionales réagissent : législativement d'une part, en produisant de nouvelles lois de logement (parfois très proches des premières, bloquées par l'État) et politiquement d'autre part, en alimentant un large débat de remise en question de la structure politico-institutionnelle espagnole. En effet, la complexité de l'organisation institutionnelle espagnole et l'éclatement des compétences de logement semblent bloquer toutes possibilités de changement. Le système institutionnel espagnol permet en effet à chaque niveau d'administration publique de s'opposer à la mise en place de politiques soutenant le droit au logement, tandis qu'aucun niveau ne peut par sa seule action assurer sa mise en œuvre. Les conflits de droit du logement débordent donc sur des conflits territoriaux et mènent à des remises en question du modèle institutionnel espagnol. Cette situation alimente les mobilisations et les postures régionalistes (comme en Andalousie) et indépendantistes (comme en Catalogne), qui influencent aussi en retour les politiques régionales et locales de logement. Les acteurs publics régionaux et locaux voient alors le thème du logement comme un moyen de matérialiser leurs divergences avec l'État central ainsi qu'avec la politique du PP, allant jusqu'à tenter de court-circuiter l'échelle étatique, comme le montrent les travaux autour d'une LAU catalane entendant réguler le marché locatif catalan. Ces conflits juridiques autour du logement entre l'État et les régions encouragent aussi des représentations territoriales mettant en scène un *imaginaire régionaliste* entretenant les velléités indépendantistes (en Catalogne et en Euskadi), souverainiste régional ou fédéraliste (en Andalousie).

Ces actions d'acteurs régionaux et locaux sur les thèmes du droit et du logement sont autant de tentatives de dépassement ou de contournement de l'échelle étatique. Elles pointent plus largement la question de la « bonne échelle » de gouvernance du logement et plus largement des politiques sociales. Alors que les villes contestent le leadership des politiques sociales (surtout depuis la vague municipaliste de mai 2015), demandent pour cela plus de compétences et se regroupent (au sein d'aires métropolitaines ou de réseaux internationaux de villes) pour gagner du poids dans le jeu politique, les régions, quant-à-elles, entendent augmenter leur autonomie politique vis-à-vis de l'État, alimentant des conflits territoriaux qui culminent en fin 2017 et 2018 avec le processus souverainiste catalan. En plus de ces tentatives de *contournement (by-pass)* de l'échelle étatique ou encore d'*effet de levier* au profit d'acteurs régionaux ou locaux (Escach, 2015), les acteurs progressistes du logement mobilisent aussi des acteurs internationaux du droit, les invitant à prendre part aux conflits juridiques espagnols (Comité DESC des Nations Unies, Cour de justice de l'Union européenne), propulsant ainsi la judiciarisation du logement à une échelle internationale. Tout cela participe d'un véritable processus de reconfiguration des échelles de la judiciarisation et de la gouvernance du logement espagnol, participant d'un plus large processus de *rescaling*. L'État espagnol se retrouve alors pris en tenaille, entre les instances internationales le priant d'adapter sa politique et sa législation en fonction des textes internationaux d'une part, et les parlements régionaux et les villes soucieuses d'améliorer l'accès au logement de leurs administrés d'autre part (voir Figure 29). Ces processus confortent plus largement une remise en question de la figure l'État-nation et proposent des formes d'organisation territoriales alternatives, tournées vers l'Europe et prenant une forme réticulaire (Nel-lo, 2013).

¹ Selon l'ex-conseillère au logement d'Andalousie, Elena Cortés (El País, 29/01/2014, « *El Gobierno acusa a la ley...* »)

Figure 29 : L'État espagnol pris en tenaille entre acteurs supra et infranationaux



Réalisation : DMB, 2022.

Enfin, face aux blocages juridiques induits par le système institutionnel espagnol, les acteurs progressistes mobilisent aussi le droit dans sa *fonction de régulation symbolique* et sa *dimension cognitive* afin de faire bouger les lignes du droit espagnol à travers une **modification des représentations collectives autour du logement** (par exemple sur la légitimité du squat de logements vacants). Cela passe également par l'importation de modèles juridiques de logement provenant d'autres pays pour les appliquer à l'avenir en Espagne. L'application du droit existant étant déjà complexe, l'idée d'appliquer des mesures externes provenant de contextes parfois très différents (comme les cas de Berlin ou Paris) peut poser question. Pour modifier les représentations et les coutumes des acteurs du logement, ces acteurs forcent parfois le trait voire utilisent sciemment la désinformation pour parvenir à leurs fins. Ces pratiques font montre d'un imaginaire particulier et partiel du rôle du public qui est mobilisé de manière consciente par ces acteurs, lesquels, lorsqu'ils sont mis face à ces contradictions, mettent au jour des stratégies liées à la communication. Ainsi, la communication et les médias sont centraux dans cette diffusion du droit dans la dimension symbolique. Le domaine du droit est donc central pour comprendre les actuels processus complexes de recomposition des niveaux (*rescaling*) et de reterritorialisation du domaine du logement. Les différents types d'acteurs du logement se saisissent et sont saisis par le droit. En effet, les instruments du droit façonnent en retour un type particulier d'actions et en discréditent d'autres,

ce qui engendre une grande variété de stratégies selon le positionnement politique des acteurs du logement. Par exemple, des collectifs modérés (comme la PAH de Barcelone) consentent à jouer le rôle d'activateurs locaux du droit, laissant souvent l'action finale entre les mains des institutions publiques, participant ainsi à leur légitimation. À l'inverse, des acteurs plus radicaux entendent dépasser les cadres legalistes du droit en reprenant par eux-mêmes la main sur le logement à travers des processus d'auto-tutelle du droit au logement comme pour les squats collectifs de logements vacants. Ces postures variées sont autant d'articulations possibles entre collectifs et institutions et sont cruciales pour analyser les nombreux cas de *coproduction de politiques de logement* en Espagne.

Conclusion de partie 3

Cette troisième partie de la thèse permet de confirmer la plupart de nos hypothèses. Tout d'abord, nous avons vu que les mouvements sociaux pour le logement ont été moteurs d'un grand nombre de modifications en matière de politiques de logement, que ce soit par la voie législative ou par la pression-négociation. On peut noter par exemple que les « *mairies du changement* » proviennent des mouvements pour le droit au logement et sont les acteurs publics les plus actifs dans la production d'un parc locatif protégé et dans la reprise en main du territoire urbain. Le discours des responsables municipaux du logement (notamment de Javier Burón à Barcelone, mais aussi de son homologue madrilène) fait par ailleurs parfaitement le lien entre les enjeux économiques de cette réorientation du marché du logement et ses enjeux sociaux, défendus par les collectifs militants. Notre première hypothèse semble alors validée, à savoir qu'une double raison (économique et de réponse à une demande sociale) explique le repositionnement des acteurs publics sur le logement et leur lutte contre la déterritorialisation que représentent les expulsions résidentielles.

Cette troisième partie valide également notre deuxième hypothèse. En effet, nous avons vu dans le chapitre 5 que les mesures de constitution d'un nouveau modèle de logement social se basent sur une consolidation des mesures prises dans l'urgence, pour gérer la crise. Plus précisément, le parc public protégé est avant tout conforté dans l'objectif de reloger des personnes expulsées de leur logement. De plus, cette augmentation du parc public (plus ou moins pérenne selon les cas) se base sur le travail de négociation et de médiation réalisé par les acteurs publics, avec l'aide des collectifs mobilisés pour le logement, des relations entre acteurs initiées dans le cadre de la lutte contre les expulsions. Comme nous le proposons alors en deuxième hypothèse, il semble bien qu'un tuilage ait eu lieu entre une politique publique d'urgence résidentielle et la constitution d'une politique de logement stable, posant les bases d'un « service public de logement » aux échelles régionale et locale (H2). Cette réorientation des politiques de logement, tissée autour de relations d'acteurs, souvent produite dans le cadre d'*ordre juridique localisé*, atteste bien de la reterritorialisation des politiques de logement actuellement à l'œuvre en Espagne, bien qu'elle ait lieu de manière différenciée selon les régions et les villes.

De plus, ces reconfigurations d'acteurs du logement se cristallisent avant tout à l'échelle municipale, notamment dans le cadre des mairies motrices de cette reprise en main du logement et du territoire qu'exemplifie la ville de Barcelone. Comme nous la proposons en quatrième hypothèse, il semble donc à l'issue de cette troisième partie que la gouvernance du logement en Espagne tend bien vers une (re)municipalisation du secteur de l'habitat (H4).

Enfin, nous avons pu voir dans le chapitre 6 que le thème du logement est aussi central dans la crise géopolitique espagnole et qu'il est parfois mobilisé par des collectifs régionalistes et/ou indépendantistes (en Catalogne majoritairement, mais pas uniquement) afin de remettre en cause le modèle politico-institutionnel espagnol (H3), ce qui valide notre troisième hypothèse. Cette remise en question prend des formes variées, allant de la sécession pour les indépendantistes à la mise en place d'une réforme constitutionnelle visant l'élaboration d'un État fédéral pour d'autres. Sur ce point, les différences régionales sont importantes et s'expliquent par l'histoire longue des régions d'Espagne. Le thème du logement n'est bien sûr pas le seul à alimenter ces tensions entre régions et État, mais compte tenu de sa prégnance dans les débats et les conflits territoriaux et

géopolitiques entre les niveaux d'administration, il semble qu'il s'agisse effectivement d'un levier important de remise en cause du modèle espagnol.

Enfin, le chapitre 6 conclut sur l'importance des collectifs militants dans la rénovation du discours sur le thème du logement et de l'organisation territoriale espagnole. Nous allons donc aborder plus particulièrement dans une dernière partie le rôle de ces collectifs et leur articulation avec les acteurs publics afin de comprendre comment ils prennent activement part aux processus de territorialisation des politiques de logement et de l'habitat, notamment au niveau local.

Partie 4

La reterritorialisation locale de l'habitat : ancrage, attachement et gouvernance alternative de l'habitat

Introduction

Cette partie aborde le rôle des collectifs militants dans les politiques du logement et la fabrique territoriale. Elle analyse notamment les formes de (re)territorialisation « par le bas », impulsées par des collectifs mobilisés entendant agir sur le territoire, parfois en remettant en cause le fonctionnement de celui-ci. Elle aborde donc ce que certaines études nomment une reterritorialisation habitante (Perrin, 2013) et vise à saisir les modalités d'appropriation de l'espace par les habitants et usagers et les tentatives de *coproduction de politiques de logement* entre acteurs publics et militants. Cette partie analyse également les limites des institutions publiques sur ce point et les stratégies et actions des collectifs agissant parfois avec, malgré ou contre les administrations publiques.

Le chapitre 7 traite tout d'abord de l'articulation entre collectifs mobilisés et institutions publiques, notamment dans le cadre du « nouveau municipalisme » des « mairies du changement » ou de celles qui se reconnaissent dans la « nouvelle politique » (plus ouverte à la participation habitante). Nous insisterons ainsi dans ce chapitre sur les relations tissées entre acteurs publics et militants confortant une coproduction territoriale sur le domaine du logement. Nous verrons si ces relations renouvelées entre acteurs locaux permettent un processus de reterritorialisation du logement ancré dans la proximité, autrement dit une forme de reterritorialisation locale de l'habitat, prenant en compte les volontés d'attachement au territoire des habitants et habitantes. Cela nous permettra d'analyser les modalités du rapport à l'espace et à l'action collective des groupes militants et de différencier leurs postures vis-à-vis du territoire.

Le chapitre 8 quant à lui abordera plus précisément les projets d'habitat alternatif impulsés par les collectifs mobilisés, notamment les mouvements socio-territoriaux. Le cas de l'habitat coopératif en cession d'usage sera analysé comme une forme de coproduction sociale de l'habitat, parfois soutenue par les institutions publiques locales. Nous verrons comment les collectifs-habitants mobilisent ce type d'habitat alternatif et tenterons de vérifier notre dernière hypothèse, postulant qu'il s'agit de formes de leviers vers une réappropriation plus large du territoire (H5). Nous interrogerons également la manière dont s'articulent la volonté de territorialisation des politiques locales de logement et l'appropriation territoriale habitante, matérialisant de « *nouvelles formes d'ancrage des populations et du politique dans la proximité* » (Melé, 2009, p. 47).

Chapitre 7

Agir avec, malgré, ou contre les institutions : participation, mobilisation et municipalisme

« Les administrations publiques ne peuvent pas tout. Nous n'avons pas beaucoup de pouvoir, au niveau du conseil municipal nous ne sommes pas majoritaires et nous n'avons pas beaucoup de soutien. La pression de la rue, des mouvements sociaux, est primordiale pour que la mairie puisse mettre en place des solutions. ».

Vanesa Valiño (entretien), nov. 2016.

Introduction

Le thème de l'articulation entre collectifs militants et administrations publiques se pose de manière renouvelée en Espagne à la suite de la crise de 2008. Face à l'augmentation de la grogne sociale et à la remise en question de la représentation politique (notamment avec le mouvement des indignés, 15M), de nombreuses institutions publiques cherchent à intégrer davantage les collectifs et associations pour le droit au logement comme une pièce supplémentaire des rouages de l'action publique. Cela est d'autant plus vrai depuis l'émergence ou la consolidation de formations politiques *mouvementistes* (Cervera-Marzal, 2018 ; Neveu, 2019) comme Podemos et plus particulièrement avec la victoire en 2015 des « mairies du changement ». Les responsables municipaux chargés du logement à Barcelone, Sabadell, Madrid et Cordoue affirment ainsi que les administrations publiques ont besoin du soutien des mouvements sociaux pour fonctionner correctement. Les mairies de Séville, Bilbao et Vitoria-Gasteiz, elles, parlent plutôt de « *participation citoyenne* », dans un registre moins *mouvementiste*. Comment se matérialisent ces formes de collaboration entre administrations et collectifs militants ? Pourquoi ces équipes municipales sont-elles tant demandeuses d'un soutien « de la rue » ? Que recouvre cette « injonction à la participation » des mouvements sociaux, centrale dans les discours des autoproclamées « mairies du changement » ? Quelles sont les limites de ces formes de collaboration ? Les articulations entre mairies et collectifs militants sont particulièrement fécondes dans les villes étudiées – tout particulièrement à Barcelone – et nous permettent de répondre à ces multiples questionnements.

Il convient néanmoins de distinguer des types de collectifs militants afin de comprendre comment émergent diverses reconfigurations d'acteurs. Nous différencierons donc ici les relations du type « collaboration public-militants » de celles, plus conflictuelles, relevant plutôt de mobilisations sociales entendant faire pression sur les institutions afin d'exiger une réaction de leur part. Ainsi, par « **collaboration public-militants** » nous entendons les relations de coopération mises en place par une administration publique et une entité sociale dans le cadre de la co-construction d'actions publiques spécifiques. Celles-ci laissent en général le contrôle aux institutions publiques, les activistes se positionnant le plus souvent comme soutien ou auxiliaires des administrations. Dans les autres cas de pressions militantes sur les institutions, plus proches des processus de **mobilisation**, les collectifs suivent plutôt des stratégies d'action directe et de maintien d'une forte autonomie vis-à-vis des administrations. Ces deux types de relations se concrétisent par des types de liens au territoire distincts.

Premièrement, nous présenterons les stratégies variées des deux types de collectifs. Deuxièmement, nous verrons comment se développent les relations institutions-militants dans le cadre du « nouveau municipalisme » et plus précisément les cas de collaboration public-militant, avant d'aborder les limites de ces formes de collaborations. Dans une troisième partie, nous reviendrons sur le second type de relation public-militant, par lequel les collectifs mobilisés tiennent une posture plus conflictuelle. Cette relation dépasse la logique de la participation citoyenne prônée par le « nouveau municipalisme », pour embrasser plutôt une conception communaliste plus radicale (Biehl et Bookchin, 2013 ; Cossart et Sauvêtre, 2020), insistant sur l'autonomie et la réappropriation du domaine du logement par les collectifs de quartier.

1. Des collectifs mobilisés aux stratégies et aux positionnements variés : participation, mobilisation et territorialisation des collectifs militants

De nombreux travaux ont abordé les relations tissées entre acteurs publics et collectifs militants sur le thème de l'urbanisme espagnol, notamment sous l'angle de la participation citoyenne (Boira i Maiques, 2003 ; Martí-Costa, 2009 ; Nel-lo, 2007). Dans le domaine du logement post-crise espagnole de 2008, le poids de l'action des collectifs militants est largement étudié, notamment après le mouvement des indignés de mai 2011 et l'avènement des « mairies du changement ». Ces recherches recensent une effervescence de collectifs militants et de nombreux projets d'innovation sociale, notamment dans le domaine du logement (Blanco, Bianchi et Salazar, 2018 ; Blanco et Gomà, 2016 ; Blanco, Gomà et Subirats, 2018, 2018). Cependant, elles n'explicitent pas toujours la teneur des liens entre les mairies et les collectifs militants. Or, celle-ci diverge fortement selon les collectifs et les mairies concernées. Lorsqu'elles établissent des partenariats ou des collaborations, les institutions publiques font le tri, elles choisissent des collectifs avec qui travailler tout en en disqualifiant d'autres jugés trop radicaux par exemple. Cette sélection contribue à accentuer les différences préexistantes entre les collectifs militants, portant sur leurs stratégies, leurs pratiques ou encore leurs conceptions du territoire.

De manière synthétique, il est possible de discerner au moins deux grands types de mouvements sociaux pour le logement : d'une part les collectifs militants et entités sociales que nous qualifierons de modérés, s'intégrant aux *mouvements sociaux pour le droit au logement*, avant tout dans une posture réformiste (c'est-à-dire soutenant des modifications législatives) et le plus souvent tournés vers les acteurs institutionnels qu'ils considèrent comme les garants légitimes du droit au logement ; d'autre part les collectifs autonomes plus radicaux s'intégrant aux *mouvements socio-territoriaux* luttant pour la réappropriation territoriale, l'auto-organisation populaire et valorisant fortement l'échelle du quartier. Bien que ces derniers ne soient pas toujours hostiles aux accords avec les institutions lorsqu'ils les jugent nécessaires et que leurs valeurs politiques – anticapitalisme, autogestion, etc. – soient centrales pour les différencier des collectifs plus modérés, nous soutenons que c'est surtout la place qu'ils donnent au territoire, constitutif de leur lutte, qui les différencie des autres collectifs pour le droit au logement. Bien que cette seconde catégorie intègre parfois les militants plus modérés, elle est souvent invisibilisée (ou laissée en marge) des études sur les collaborations public-militant et les innovations sociales, alors qu'elle est tout autant centrale pour comprendre ce type d'innovations.

1.1. La démocratie participative au cœur du projet du « nouveau municipalisme » : des collectifs militants pluriels aux postures politiques variées

Les pratiques de participation citoyenne existent depuis longtemps en Espagne. Nous avons vu que les mouvements de quartiers (associations de voisins) se mobilisent à la fin du franquisme pour réclamer un meilleur cadre de vie et davantage de participation dans les politiques d'urbanisme (Alguacil Gómez, 2013, p. 85 ; Capel, 2013, p. 37 ; Hache, 2005). Plusieurs de ces collectifs sont progressivement intégrés à l'administration (par le biais de cooptations) ou dans des scènes de débat contrôlées par les institutions. On peut citer le cas des jurys citoyens (instrument de participation citoyenne basé sur le tirage au sort parmi les personnes inscrites sur les listes des élections locales), existant depuis 1992 (Blanco, 2001), ou les concertations citoyennes à l'origine de plusieurs législations (Font, 2001). De nombreuses études abordent aussi l'expansion de la participation citoyenne dans le processus de planification et de gestion urbanistique en Espagne, notamment dans les grandes villes et dans le domaine de l'urbanisme (Boira i Maiques, 2003 ; Bonet i Martí, 2012 ; Martí-Costa, 2009 ; Nel·lo, 2007). Mais suite à l'avènement du mouvement des indignés en 2011, on observe une intensification des procédures de participation citoyenne qui culmine après les élections municipales de 2015.

1.1.1. Élargir la participation/concertation citoyenne et la rendre réellement applicable

Le thème de la participation est central pour les auto-proclamées « mairies du changement » et les candidatures municipalistes en 2015¹. Le changement consiste en une volonté de *radicalisation* de la participation, entendant « dépasser la simple participation formelle qui intervient une fois que les services techniques et des décideur.se.s politiques ont défini le problème et choisi la solution » (Subirats, 2018, p. 21). Comme nous l'explique Vanesa Valiño (mairie de Barcelone) :

« Il y avait déjà des espaces de participation à Barcelone, mais qui ne servaient pas à grand-chose. Ils étaient surtout formels. Donc nous avons créé différents groupes de travail pour que nous puissions être avec les organisations sociales et que les décisions se traduisent en actions applicables juridiquement. Par exemple pour le règlement d'accès au logement social c'est ce que nous avons fait : les organisations sociales venaient avec leurs propositions et nous, nous les avons évaluées... et finalement le règlement est sorti et il est aujourd'hui actif ». Vanesa Valiño, nov. 2016, Barcelone.

Plusieurs études analysent la multiplication des scènes de débat ou encore les résultats des programmes de participation citoyenne numérique de la ville de Barcelone (*Decidim*) et de Madrid (*Madrid Decide*) permettant aux citoyens et citoyennes de donner leur avis sur des projets urbains (Lang, 2018 ; Nez, 2018, 2019). Mais dans le cadre du « nouveau municipalisme », la participation des collectifs mobilisés passe également par des relations plus directes, hors des scènes institutionnelles de participation. En effet, les collectifs militants entrent en contact directement avec les institutions – de manière physique par des actions devant les sièges de l'institution (mairie, mairies de districts, services sociaux municipaux, etc.) ou à travers les réseaux sociaux comme Twitter – afin de leur faire parvenir leurs revendications ou d'exiger des actions de manière plus directe. On parle parfois de participation « non invitée », *uninvited participation*, par opposition avec la *invited participation*, participation « invitée » (Wagenaar, 2014). Selon Luigi Bobbio et Patrice Melé, ces situations « correspondent à des situations de mobilisation et, le plus souvent, à des cas de participation au ou par le conflit, surtout dans les pays de l'Europe du Sud où les dispositifs participatifs sont normalement mis en place par les institutions publiques (Alarcón et Font, 2014) » (Bobbio et Melé, 2015, p. 8).

¹ Cf. chapitre 2 (3.2.2).

Mais à l’instar des procédures participatives plus formelles qui sont parfois utilisées comme un moyen de canalisation et de neutralisation des conflits – ce que relèvent les critiques de la démocratie participative (Bobbio et Melé, 2015 ; Gourgues, Rui et Topçu, 2013) – cette participation « non invitée » des militants, intensifiée depuis 2015, peut aussi faire l’objet d’une instrumentalisation par les institutions. En effet, la plupart des acteurs municipaux que nous avons rencontrés entretiennent une conception « utilitariste » des mouvements sociaux. Certains acteurs publics sont favorables aux mobilisations sociales dans le cadre de l’exercice du pouvoir, à condition qu’elles leur soient utiles, comme c’est le cas des « mairies du changement ». Ainsi, les collectifs militants semblent avant tout être, pour les institutions, un moyen de satisfaire leurs intérêts, plus précisément de les aider « de l’extérieur » à appuyer leurs propositions, comme l’explique Vanesa Valiño (mairie de Barcelone) :

« Il n’y a pas assez de mobilisations sur le thème du logement à Barcelone. Et si on ne nous fait pas de pression on ne peut rien faire, on ne peut pas justifier nos politiques au conseil municipal... pour justifier nos propositions, comme nous n’avons pas la majorité des sièges au conseil municipal, il faut prouver que nos propositions sont soutenues par les habitants. C’est pour cela que nous avons besoin des mouvements sociaux. ». V. Valiño (entretien), nov. 2016.

Ainsi, pour pouvoir « justifier de l’extérieur » leurs propositions politiques, les administrations publiques sélectionnent les collectifs militants les plus en accord avec leur posture politique. En effet, tous ne possèdent pas les mêmes positionnements vis-à-vis des institutions publiques. Certains proviennent d’une longue trajectoire de militantisme non partidaire, voire clairement hostile aux partis politiques (comme le mouvement libertaire ou *okupa*), tandis que d’autres, plus modérés, acceptent de se positionner comme des auxiliaires des pouvoirs publics. Les *interlocuteurs (ou partenaires) privilégiés* choisis par ceux-ci sont donc issus le plus souvent de la seconde mouvance¹. Certains ont même directement été impulsés par les institutions publiques pour défendre des objectifs stratégiques. Ces différences entre collectifs jouent beaucoup pour comprendre leurs pratiques et les projets de collaboration public-militant.

1.1.2. Des collectifs réformistes tournés vers les institutions : de la PAH aux syndicats de locataires

Les collectifs pour le droit au logement sont nombreux en Espagne, et ce depuis plusieurs décennies (cf. chapitre 1 et 2). Mais avec la crise du logement de 2008, les mobilisations du 15M et la victoire des « mairies du changement » en 2015, leur composition, leurs actions et leurs positionnements ont évolué. Certains collectifs structurés autour d’une volonté de modification des cadres législatifs ont engagé une grande part de leur énergie et de leurs actions en direction des institutions publiques afin de les faire réagir. Cette visée *institutionnaliste* et *réformiste* (parfois proche du *lobbyisme*) est particulièrement présente dans les associations de voisinage officielles – comme la FAVB à Barcelone, la FRAVM à Madrid – qui sont en contact avec les institutions publiques depuis plusieurs décennies, ou encore chez plusieurs groupes locaux des plateformes anti-expulsions (PAH² et *Stop Desahucios*) dont proviennent une partie des nouveaux élus municipaux³. Mais bien

¹ Ces acteurs privilégiés diffèrent tout de même en fonction des groupes politiques dirigeant la mairie ainsi qu’en fonction des relations entre acteurs locaux (système d’acteurs locaux).

² Le cas de la PAH est analysé par les chercheurs et les chercheuses (cf. chapitre 2). Sa composition diffère selon ses groupes locaux et va parfois jusqu’à intégrer des membres de collectifs libertaires et *okupa*, notamment à ses débuts.

³ La proximité politique des associations de voisins officielles et des partis de gauche n’est plus à démontrer. À Barcelone, on peut citer le cas du président de la FAVB, Lluís Rabell, qui s’est présenté en 2015 aux élections régionales catalanes dans une coalition regroupant les partis de gauche, gauche radicale et écologiste catalans (notamment ICV-

que la plupart de ces collectifs réformistes défendent une posture non partisane, avec la victoire des candidatures citoyennes municipales, les relations entre administrations locales et collectifs militants ont évolué. Pour aller plus loin dans la collaboration entre « rue » et « administration », certains nouveaux acteurs publics rejoignant l'idée du « nouveau municipalisme » vont jusqu'à façonner leurs propres collectifs militants. L'Encadré 40 expose le cas de Barcelone, où la mairie d'Ada Colau a activement soutenu l'émergence du Syndicat de locataires, un collectif agissant dans le champ de la location privée et contribuant avec le groupe politique de *Barcelona en Comú* à la proposition de réformes législatives dans le domaine du logement.

Encadré 40 : La mairie de Barcelone et les collectifs citoyens : de la PAH au Syndicat de locataires

Les nouveaux et nouvelles élus de la mairie de Barcelone de mai 2015 proviennent, pour plusieurs d'entre eux, de la PAH de Barcelone ou de l'Observatoire DESC. Suivant l'idée du « nouveau municipalisme » – entendant axer la politique municipale sur une articulation entre mouvements sociaux et institutions publiques – ils et elles relèvent très vite une faiblesse des mouvements sociaux barcelonais, notamment l'absence de collectifs militants agissant sur le thème des loyers privés, alors que les impayés de loyer représentent la majorité des expulsions depuis 2013¹. Vanesa Valiño, ex-présidente de l'Observatoire DESC et membre de la PAH l'explique ainsi :

« Nous avons un problème sur le thème du logement : il n'y a pas beaucoup d'entités sociales sur le thème des loyers privés. À la mairie nous devons agir pour faire en sorte que le thème du logement soit une préoccupation des citoyens, car sinon nous ne pourrions rien faire. [...] La PAH est très importante mais elle n'est pas suffisante. Il nous faut un mouvement social beaucoup plus ample sur le droit au logement, qui ne lutte pas exclusivement contre les expulsions. À Barcelone il y a une majorité de location privée, c'est ça le vrai défi du moment. Donc je crois que le point le plus intéressant c'est actuellement la constitution du syndicat de locataires. Et il faut qu'il sorte en marge de la Mairie, même si nous le soutenons concrètement et qu'on entend travailler directement avec lui » V. Valiño (entretien), nov. 2016.

Ainsi, la Mairie soutient l'Observatoire DESC dans la formation d'une organisation sociale basée sur les syndicats de locataires existants dans plusieurs pays d'Europe². Nous avons pu assister à l'émergence du Syndicat de locataires de Barcelone (à travers la *mailing list* lancée par cette structure) et avons pu constater l'influence de l'Observatoire DESC – politiquement proche des élus de *Barcelona en Comú* – dans cette entreprise ainsi que son lien avec la mairie. Politiquement, avec ce contrôle de l'Observatoire DESC dès sa constitution, le syndicat se construit comme une annexe de la mairie en suivant sa ligne politique (« en marge de la mairie » comme le dit ci-dessus Vanesa Valiño), tout en s'affichant hors du système des partis³. Avec la PAH de Barcelone et les traditionnelles associations de voisins, ce syndicat se positionne rapidement comme l'un des *interlocuteurs privilégiés* de la mairie. À noter que la présence de membres plus radicaux dans le syndicat lui donne une teneur plus combative, qui se constate sur le terrain et dans le discours de certaines de ses porte-parole. La présence de ces membres plus radicaux que les leaders d'origine du syndicat lui confère un caractère ambigu, avec un versant modéré (en tant qu'*interlocuteur privilégié* de la mairie) et un versant plus combatif, ouvert notamment à des actions poussées de désobéissance civile.

EUiA et Podemos) et très liée à *Barcelona en Comú*. De plus, on connaît la proximité de la PAH et les partis politiques de gauche Podemos, *Barcelona en Comú* (à Barcelone), *Ahora Madrid* (à Madrid), etc.

¹ Cf. chapitre 3 (Carte 8).

² On peut relever notamment l'invitation de Magnus Hammar (Secrétaire général de l'*International Union of Tenants*) lors des journées « *Un dret com una casa* » organisées en octobre 2016 par la Mairie de Barcelone et l'Observatoire DESC. Invité par la Mairie, Magnus Hammar est resté plusieurs jours à Barcelone afin de conseiller les personnes impulsant le Syndicat de Locataires barcelonais. On peut aussi relever l'invitation de Reiner Wild (directeur exécutif du syndicat de locataires de Berlin) par la Mairie lors du FHAR (*Fòrum d'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona*) en mars 2019.

³ La proximité politique entre la Mairie et le Syndicat de Locataires barcelonais nous a été souvent rappelée par des collectifs militants (notamment les collectifs de quartier). Nous y reviendrons ci-dessous.

La spécificité du Syndicat de locataires de Barcelone – et de ses homologues ailleurs dans l’État espagnol, comme à Madrid et Séville¹ – est de se positionner comme une structure de *lobbying* pour un marché locatif décent et abordable et de faire pression aux différents niveaux institutionnels mais aussi directement sur les propriétaires (privés) des logements et leurs organisations. Ainsi, tout comme pour le cas de la PAH de Barcelone, ce syndicat ne s’est pas structuré autour d’une forte base territoriale locale (le quartier par exemple) mais se présente plutôt comme une entité tournée vers les administrations publiques. Ce manque d’ancrage territorial le différencie des autres collectifs militants ayant une solide implantation locale, comme les syndicats de quartiers.

1.1.3. Des collectifs plus radicaux tournés vers l’auto-organisation territoriale : des groupes de logement de quartiers au syndicalisme de quartier

Depuis de nombreuses années, des collectifs pour le logement plus radicaux sont implantés dans les quartiers. C’est par exemple le cas des mouvements squatteurs (*okupas*), libertaires et autonomes², qui, suivant une posture libertaire, se structurent généralement sur une base territoriale, le plus souvent à l’échelle du quartier.

- **Des collectifs socio-territoriaux : le territoire et l’habitat au cœur des revendications**

Les collectifs *okupas* et libertaires ont fait des émules après la crise du logement de 2008 et se sont pour la plupart joints aux actions des plateformes anti-expulsions³. Entre 2011 et 2015, et faisant suite aux « commissions logement » des assemblées de quartiers du 15M, plusieurs de ces collectifs militants commencent à s’organiser de manière autonome dans les quartiers des villes d’Espagne, afin de « créer un réseau d’aide mutuelle entre les personnes possédant des problèmes en relation avec le logement (*hypothèques impayées, locations, électricité, eau, etc.*) »⁴. Bien qu’elles partagent des actions avec les plateformes anti-expulsions plus traditionnelles (comme la PAH), leurs positionnements politiques et leurs actions sont généralement plus radicaux et ils n’hésitent pas à impulser des *réquisitions* ou des *socialisations* d’immeubles (squats collectifs) pour aller plus loin que l’hébergement temporaire, comme le montrent les tracts de ces *Grups d’Habitatge* de Barcelone en Annexe 18.

Tout comme les mouvements libertaires et *okupas* plus anciens, en plus d’être structurés sur la base du quartier, le territoire dans lequel ils s’inscrivent est déterminant dans leur lutte, et il les caractérise. En effet, l’appropriation du territoire est le point central de leur projet politique – qu’ils articulent avec les valeurs d’autogestion, de contre-culture, etc. – faisant de ces collectifs d’authentiques *mouvements socio-territoriaux* (Fernandes, 2005). Comme l’expliquent encore Sam Halvorsen, Bernardo Fernandes et Fernanda Torres, pour eux, « le territoire approprié (par exemple l’occupation des terres, les quartiers, la ville) est, à son tour, l’objet de contestation des militants, qui cherchent à conquérir une fraction du territoire des projets politiques dominants, liés à l’État et au capital » (Halvorsen, Fernandes et Torres, 2021). Ainsi, selon ces auteurs et autrices, « les mouvements socio-territoriaux visent principalement à transformer les relations socio-spatiales par le contrôle politique et l’appropriation d’un espace délimité » (ibid.).

¹ Constitués à la même période que le Syndicat de Locataires barcelonais (aux alentours du mois de mai 2017), ces derniers ne possèdent pas vraiment la même relation avec leur mairie que celui de Barcelone. Nous y reviendrons.

² Cf. chapitres 1 et 2.

³ Nous avons vu le lien entre plateformes anti-expulsions et collectifs *okupa* et libertaire dans le chapitre 2.

⁴ Source : Wiki 15mpedia, *Grup d’Habitatge i Espai Públic de la Vila de Gràcia*, 09/03/2016.

Comme on peut le voir sur les tracts de l'Annexe 19, ces collectifs mobilisent abondamment l'échelle du quartier et le concept de territoire – vu comme « *bastion fondamental de la survie* »¹ – pour favoriser l'appropriation et l'ancrage local des habitants. Pour eux, les expulsions résidentielles constituent une forme de déterritorialisation contre laquelle ils luttent, non pas uniquement pour garantir un toit aux habitantes et habitants, mais surtout pour leur permettre de s'ancrer localement, de renforcer leur capacité d'agir et de participer activement à la vie quotidienne du quartier.

Nous soutenons que le changement conceptuel entre les *mouvements sociaux pour le droit au logement* et les *mouvements socio-territoriaux* abordant la défense de l'habitat comme une manière d'impulser et de soutenir une territorialisation des luttes est majeur. En effet, alors que les collectifs pour le droit au logement agissent surtout sur la législation pour garantir un meilleur accès au logement, les collectifs de quartiers plus radicaux (mouvements socio-territoriaux) considèrent le logement comme une composante centrale du territoire et de son appropriation par les habitantes et habitants du quartier. Autrement dit, c'est bien la question de l'habitat et de l'*habiter* qui est ici défendue, et non plus seulement du logement et du *loger*². Nous y reviendrons dans le chapitre 8.

- **Agir avec, malgré, contre les institutions publiques : vers un nouveau syndicalisme socio-territorial de quartier héritier du mouvement anarchosindicaliste espagnol**

À Barcelone, ces collectifs de quartiers se sont pour beaucoup nommés (ou renommés) « syndicat d'habitat³ de quartier », par exemple *Sindicat d'Habitatge de Gràcia*⁴, *Sindicat d'Habitatge de Vallcarva*, *Sindicat d'Habitatge del Casc Antic* (etc.) ou uniquement « *Sindicat de quartier* » (*Sindicat de barri*) pour le cas du quartier de Poble Sec⁵. D'autres possèdent plus simplement le nom de « Groupe d'habitat de quartier » (comme le *Grup d'Habitatge de Sants*, ou le *Grup d'Habitatge de Les Corts*).

Bien que moins nombreux qu'à Barcelone, des collectifs du même type ont surgi à Madrid, comme les groupes de logement des assemblées de quartiers du 15M, les nombreux athénées populaires et libertaires de quartiers ou encore plus récemment, suivant la dynamique barcelonaise, les syndicats de quartiers de plusieurs quartiers madrilènes (comme à Moratalaz et Hortaleza)⁶.

Ce nouveau *syndicalisme de quartiers*⁷, entendant mener de front plusieurs luttes sociales (emploi, santé, logement, etc.) participe d'une nouvelle forme de lutte que l'on pourrait qualifier de *syndicalisme socio-territorial* dans lequel la lutte pour l'habitat est centrale et où le quartier est pensé à la fois comme territoire de vie et comme élément constitutif de la lutte.

D'une certaine manière, nous sommes ici tout près de ce que le géographe brésilien Marcelo Lopes de Souza qualifie « *d'urbanisme par le bas* » ou encore « *d'urbanisme critique* » (2014, p. 349). En effet, ces expressions qualifient selon lui les mouvements sociaux se positionnant parfois *contre* les

¹ Selon le site internet d'un collectif socio-territorial du quartier de Poble Sec à Barcelone : « *Nous ouvrons un espace de partage d'expériences avec celles qui lancent depuis longtemps des propositions et des actions : de la confrontation aux avancées du capitalisme sauvage pour défendre le territoire, bastion fondamental de la survie ; jusqu'à se doter d'infrastructures et de structures populaires propres et autogérées.* » Site internet de La Base de Poble Sec, 11/02/2022, "*Recuperem la utopia - 8è aniversari de La Base*".

² Cela s'explique par le fait que ces collectifs puisent en grande partie dans la pensée libertaire et notamment dans le mouvement *okupa*, pour lequel la question de l'appropriation territoriale est centrale (cf. chapitre 2).

³ Comme nous l'avons vu, « habitatge » peut être traduit par « logement », « habitation » et parfois par « habitat ». Pour conserver inchangés les sigles des organisations sociales, nous choisissons de le traduire ici par « habitat ».

⁴ Initialement appelé l'*Office populaire de l'habitat de Gràcia* ou *Groupe d'habitat de Gràcia*.

⁵ Il ne faut pas confondre ces *syndicats d'habitat* ou *syndicats de quartiers* barcelonais (mouvements socio-territoriaux ancrant leurs luttes dans leur quartier) avec le Syndicat de locataires de Barcelone, politiquement proche de la mairie.

⁶ Todo por hacer, octobre 2021, "*Sindicato de Barrio de Moratalaz: «Los problemas en el trabajo anteceden a los de la vivienda...»*".

⁷ Le fonctionnement de ce *syndicalisme de quartier* est selon nous à mettre en relation avec la notion de *Community organizing*, bien que les collectifs de quartiers de notre terrain n'y fassent pas directement référence.

pouvoirs publics afin de faire pression sur ceux-ci, mais qui peuvent aussi accepter de négocier *avec* les pouvoirs publics afin d'obtenir des « *victoires tactiques plus ou moins importantes ici et maintenant* » tout en conservant leur autonomie vis-à-vis des institutions (Lopes de Souza, 2014, p. 355).

Bien qu'ils ne s'y réfèrent pas tous explicitement, ces collectifs socio-territoriaux font écho à l'histoire du mouvement anarcho-syndicaliste espagnol (notamment catalan et andalou)¹. Plus radicaux que la plupart de leurs homologues des plateformes anti-expulsions conventionnelles (telles que la PAH de Barcelone), ils mobilisent l'action directe (comme le squat) à l'instar du mouvement *okupa* (Adell Argilés et Martínez López, 2004 ; Leiva, Miró et Urbano, 2007). Inspirés par la critique libertaire dénonçant les tentatives de récupération et de cooptation des militants par les institutions (une pratique toujours actuelle), ils sont aussi plus réticents à la collaboration institutionnelle.

1.2. Professionnalisation de l'activisme et *interlocuteurs privilégiés* des institutions : l'importance des relations entre acteurs locaux

Les différents types de collectifs que nous venons de présenter entrent souvent en conflit avec les institutions, mais leurs positionnements politiques et leur radicalité respective mènent à des actions variées. En fonction des relations tissées dans la durée entre les acteurs publics et militants, les institutions déterminent des *interlocuteurs privilégiés*. L'institutionnalisation de certains collectifs militants s'accompagne parfois d'une cooptation et d'une certaine mainmise des acteurs publics sur les collectifs les plus modérés.

1.2.1. Proximité politique entre collectifs et institution : la professionnalisation de l'activisme

Les institutions sélectionnent les collectifs avec lesquels elles ont le plus d'affinités. La proximité (relationnelle, politique, sociale etc.) entre certaines entités sociales et acteurs publics est déterminante pour comprendre leur collaboration, la coproduction de règles de droit ou la cogestion de projets de logement. À Barcelone, c'est notamment le cas de la PAH et l'Observatoire DESC (dont proviennent la maire Ada Colau et plusieurs élus de *Barcelona en Comú*), de la fédération des associations de voisinage (FAVB), du Syndicat de locataires (*Sindicat de Llogateres i Llogaters*) que la mairie a contribué à créer, ainsi que de plusieurs entités du tiers secteur. Les autres collectifs plus radicaux n'ont pas (ou peu) voix au chapitre pour les autorités publiques. Cela valorise le plus souvent les collectifs réformistes, modérés et disposant d'une certaine expérience administrative permettant d'épauler si besoin l'institution, ce qui confère un rôle central aux activistes professionnels salariés d'associations.

En effet, si une forte réactivité des entités sociales est possible dans certaines villes, comme à Barcelone, c'est avant tout parce que plusieurs ONG et associations pour le droit au logement y disposent de ressources conséquentes, notamment en termes de personnel salarié, c'est-à-dire « d'activistes professionnels ». Ainsi, l'Observatoire DESC à Barcelone possède une équipe technique de six personnes, incluant le ou la porte-parole de la PAH de Barcelone qui travaille donc à temps plein pour la plateforme. À Madrid, la PAH est composée d'activistes travaillant pour la plateforme grâce à des activités professionnelles souvent en lien avec le thème du droit au logement. Par exemple, sa porte-parole et avocate de la PAH de Madrid, Alejandra Jacinto², travaille au *Centro de Asesoría y Estudios Sociales* (CAES), une coopérative de professionnels et d'usagers œuvrant à la

¹ Voir notamment le chapitre 1.

² « *Mon emploi me permet de travailler au soutien des collectifs pour le droit au logement sans limite de temps* » A. Jacinto, jan. 2019.

défense des Droits humains, économiques, sociaux et culturels (DESC)¹. De même, en Andalousie, l'*Association pro-droits humains d'Andalousie* (APDHA) lutte contre la marginalisation et l'exclusion résidentielle². Ces « activistes professionnels », s'ils ne représentent pas la majorité des militants, réalisent une part importante du méticuleux travail de terrain. Outre une longue trajectoire dans la lutte pour le droit au logement, ils ont l'avantage d'être rémunérés en grande partie par des institutions publiques³. La présence d'activistes professionnels et salariés joue un rôle déterminant dans les campagnes de lutte pour le droit au logement, dans leur contenu et leur forme, comme en témoignent les *Initiatives législatives populaires* (ILP) lancés par ces entités (majoritairement composées de juristes), des initiatives très coûteuses en temps et en énergie. Cette *professionnalisation de l'activisme* est critiquée par des collectifs plus radicaux, notamment parce qu'elle engendre une certaine extériorité des « professionnels » vis-à-vis de la population accompagnée.

Ces associations et ONG se positionnent comme des *acteurs-relais* entre administration et militants, mais soutiennent une conception souvent modérée de la lutte et confortent l'action des institutions, ce qui peut contribuer à une perte d'autonomie des collectifs militants.

1.2.2. Relations locales entre acteurs et « partenaires privilégiés » des institutions : les collectifs divisés vis-à-vis de leur relation avec les acteurs publics

Suite au renouvellement des élites politiques de plusieurs villes en 2015, notamment à Barcelone et Madrid, la confrontation qui marquait jusque-là les relations entre les plateformes anti-expulsions et l'administration publique laisse progressivement la place à un « pari » sur une possible coopération entre ces acteurs. Comme l'explique Catherine Neveu à partir du cas brésilien lors de la démocratisation, cette tentative de coopération entre certains collectifs militants réformistes et l'administration locale provient de la « *convergence des projets politiques de ces mouvements et de partis accédant au pouvoir* » (Neveu, 2011), ce qui est particulièrement visible dans le cas d'Ada Colau à Barcelone, passée de porte-parole de la PAH à maire.

Mais cette proximité reste variée localement, en fonction des positionnements politiques des uns et des autres. De même, les relations entre les collectifs eux-mêmes (modérés ou radicaux) sont diverses, et on observe régulièrement des collaborations plus ou moins ponctuelles entre des collectifs ne partageant pas les mêmes visions politiques. Ainsi, dans les luttes contre les expulsions, ils se prêtent en général main forte, au-delà de leurs divergences⁴.

À Barcelone, le passé militant de nombreux membres de l'équipe municipale (2015-2019) et leur forte proximité avec certains collectifs – principalement la PAH mais aussi le Syndicat de locataires – permet des synergies. C'est aussi le cas à Cordoue avec la présence au sein de la mairie de plusieurs membres actifs de la plateforme *Stop Desahucios 15M Córdoba*. Inversement, avec la mairie d'*Abora Madrid*, cette relation public-militant est plus complexe, notamment avec l'inertie

¹ Site du *Centro de Asesoría y Estudios Sociales* (CAES), *¿Quiénes somos?*.

² Site de la *Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía*, section « *marginalización* » : <https://www.apdha.org/marginacion/>

³ Bien qu'il prenne la forme d'une association sans but lucratif, l'Observatoire DESC est par exemple majoritairement financé par des subventions publiques, notamment municipales. Ce fait est souvent utilisé par les opposants d'Ada Colau à la mairie de Barcelone, arguant que celle-ci distribuerait l'argent public à ses anciens camarades de lutte. Bien que la dépendance de ces entités sociales vis-à-vis des subventions publiques soit un important sujet de débat parmi les militants (car cela limite leur autonomie), il est important de rappeler que ces subventions de l'Observatoire DESC ont été mises en place sous le mandat de CiU (2011-2015), bien qu'elles aient augmenté de 78 % durant le premier mandat d'Ada Colau. Source : El País, 14/03/2018, « *Barcelona dispara las subvenciones a entidades próximas a Colau* ».

⁴ Excepté pour certains cas d'expulsion de squats de collectifs radicaux, auxquels les plus modérés refusent souvent de participer. C'est le cas des expulsions de l'*Obra Social de Barcelona* rarement soutenues par la PAH. Nous y reviendrons.

laissée par les nombreuses années de gestion du PP et du faible poids des mouvements pour le droit au logement dans l'équipe municipale de Manuela Carmena¹.

Le Tableau 13 synthétise les principaux collectifs pour le logement en fonction de leur proximité avec les institutions sur la période 2015-2019. On y voit que les mêmes collectifs peuvent être plus ou moins proches des institutions selon la ville.

Tableau 13 : Des partenaires prioritaires des institutions variés parmi les collectifs en fonction du système d'acteurs local

Villes	Principaux partenaires des institutions locales	Collectifs intermédiaires	Collectifs radicaux
Barcelone	FAVB (fédération des associations de voisinage), Syndicat de locataires, PAH, Observatoire DESC	Mouvement coopératif	Obra Social de Barcelone, <i>okupas</i> , CUP, libertaires, Syndicats et Groupes d'habitat de quartiers
Sabadell	Mouvement coopératif, Associations de voisinage.	PAHC, Obra Social de la PAHC, Mouv. Pop. Sabadell (MPS)	<i>Okupas</i> , libertaires
Madrid	FRAVM (fédération des associations de voisinage)	PAH, Syndicat de locataires de Madrid	<i>Okupas</i> , Obra Social PAH, groupes de quartiers, libertaires
Séville	Associations de voisinage	<i>Stop Desabucios</i>	Collectif CACTUS ² (anti-touristification), libertaires, <i>okupas</i>
Cordoue	<i>Stop Desabucios 15M</i>	Mouvement coop.	<i>Okupas</i> , libertaires
Bilbao	Associations de voisinage	<i>Stop Desabucios / Stop Kaleratzekak</i>	<i>Okupas</i> , libertaires
Vitoria-Gasteiz	Associations de voisinage	<i>Stop Desabucios / Stop Kaleratzekak</i>	<i>Okupas</i> , libertaires

Réalisation : Diego Miralles Buil, mars 2022.

En fonction de ces différentes postures liées aux stratégies politiques et aux relations entre acteurs et au territoire, les relations entre acteurs publics et militants prennent des formes diverses.

2. Ombres et lumières du « nouveau municipalisme » : la coproduction des modes de pilotage de l'action publique en question

L'analyse des collaborations entre administrations et collectifs militants tissées dans le cadre des « mairies du changement » permet de relever les avancées et les limites de ce type de coproduction ou de cogestion de politique de logement. Par *collaboration public-militant*, nous entendons les relations de coopération entre ces deux types d'acteurs, dans le cadre de la co-construction de mesures ou d'actions publiques spécifiques. La mairie impose alors souvent ses rythmes et ses règles et contrôle les leviers d'action des militants.

Lors de notre travail de terrain, nous avons pu discerner deux grands types de collaborations tissées entre les administrations et les collectifs mobilisés, notamment dans le cadre des luttes anti-expulsions. D'abord, à travers toute l'Espagne, des collectifs contactent les administrations afin de les mettre devant leurs responsabilités et jouent alors le rôle de *catalyseur de l'action publique locale* ainsi que de sa territorialisation. Nous avons vu précédemment (chapitre 6) comment se matérialise ce type d'actions dans le champ du droit (pour faire appliquer les lois localement, développer des *ordres juridiques localisés*, etc.). Mais certains collectifs vont au-delà, et collaborent directement avec les administrations, ce qui mène parfois à des *coproductions publique-militantes de politiques locales de l'habitat*.

¹ Même si certains conseillers municipaux d'*Ahora Madrid* en proviennent, ils ont un poids relativement faible dans la structure décisionnelle de la mairie (la plupart étant seulement nommés responsables de district).

² *Colectivo-Asamblea Contra la Turistización de Sevilla* (trad. : *Collectif-Assemblée Contre la Touristisation de Séville*).

2.1. Interpeller les mairies : les collectifs comme *acteurs-relais* et catalyseurs de l'action publique

Comme vu précédemment, en plus des traditionnels systèmes de médiation développés par les collectivités territoriales, il existe (ou il a existé¹) des lois permettant de bloquer les expulsions ou encore de sanctionner les propriétaires qui en sont responsables. Lorsque les administrations ne les appliquent pas correctement, des collectifs militants se positionnent comme *catalyseurs de l'action publique* en les rappelant à l'ordre, dans le sens du droit au logement.

2.1.1. Les collectifs militants comme catalyseurs de l'action publique : le cas de Barcelone

Suivant une posture municipaliste, la maire de Barcelone remercie la « pression » réalisée par les collectifs pour le logement, qu'elle considère comme un moteur de l'action publique :

« Je l'ai dit à plusieurs reprises et je le répète maintenant avec plus de force et de conviction que jamais : sans une citoyenneté organisée et exigeante, non seulement il n'y aura pas de changement réel, ni de démocratie digne de ce nom [...] Vous êtes notre force. Nous avons besoin de vous. Nous avons besoin de votre pression, de votre exigence et que vous nous rappeliez, chaque jour si nécessaire, que derrière les chiffres il y a des personnes, que les droits passent avant tout et que, heureusement, nous avons de nouveaux outils pour les garantir grâce à l'énorme travail que vous faites. »
Message Facebook d'Ada Colau en réponse aux critiques de la PAH, 02/12/2015.

Les pressions des plateformes citoyennes sur la mairie, comme sur la Photographie 9 ou encore l'Encadré 41 ci-dessous abordant les luttes contre le *harcèlement immobilier* à Barcelone, illustrent le rôle des mouvements sociaux pour mettre les institutions en face de leurs responsabilités et pour lutter contre leur inaction.

Photographie 9 - Ada Colau reçoit fin 2015 ses ex-camarades de lutte de la PAH de Barcelone



Source : EFE (*El Confidencial*, 03/12/2015, «Ada Colau responde a la dura carta de la PAH: "Yo haría..."»)

¹ Notamment pour le cas des lois anti-expulsions catalane, andalouse et basque, bloquées par l'État central espagnol.

Encadré 41 : La lutte contre le harcèlement immobilier à Barcelone : le rôle des collectifs militants

Les collectifs militants occupent une place centrale dans la lutte contre le *harcèlement immobilier*¹. Lorsque les propriétaires négligent l'entretien de leur logement pour pousser les locataires à quitter les lieux, la loi catalane du droit au logement de 2007 leur impose des sanctions pouvant être vues comme des solutions préventives aux expulsions. Mais comme pour d'autres articles de cette loi, elles sont rarement appliquées. Et malgré les déclarations volontaristes d'Ada Colau, son équipe municipale ne fait pas exception.

Il faut attendre juillet 2018 pour voir s'appliquer ces sanctions à Barcelone lorsque plusieurs entités sociales et militantes – « partenaires prioritaires » de la mairie, concrètement la PAH de Barcelone, l'Observatoire DESC et le Syndicat de locataires – s'emparent de cet article afin de soutenir les habitants de cinq immeubles. À cette occasion, ces entités développent un modèle générique de plainte administrative pour *harcèlement immobilier* et le diffusent largement². Jusque-là, la voie de la plainte administrative (pouvant mener à des sanctions allant de 90 000 à 900 000 €) n'avait jamais été empruntée³. Après cette démonstration de force, la mairie de Barcelone se saisit du sujet. L'adjoint chargé des droits des citoyens, Jaume Asens, affirme alors que la ville de Barcelone sera la première à sanctionner le harcèlement immobilier, promettant de saisir le parquet pour les cas les plus graves. Mais il admet aussi que la mairie n'a jusqu'à présent pas appliqué la loi de 2007 sur ce point, bien que le conseil municipal ait demandé, depuis un an, l'aval juridique pour pouvoir agir en ce sens⁴. Malgré la lenteur des processus administratifs, en mars 2019, la mairie déclare avoir imposé la première amende de 90 000 € pour harcèlement immobilier. C'est une grande victoire pour les collectifs militants, même si une porte-parole du Syndicat de locataires rappelle que ce montant est le minimum requis par la loi, ce qui est insuffisant selon elle, car rien ne garantit que les habitants puissent réellement rester chez eux⁵. Il reste que ce moyen de lutte contre le *harcèlement immobilier* permis par la loi a été intégré aux services municipaux barcelonais⁶.

2.1.2. Les collectifs militants comme relais locaux de l'administration : rendre efficace la territorialisation de l'action publique

En plus de rappeler leurs obligations aux institutions publiques, certains collectifs soutiennent la territorialisation des politiques publiques (régionales ou municipales) en servant d'*acteurs-relais* entre les habitants vulnérables et les administrations. Ils mettent leur expertise de terrain au service des institutions afin de leur faire remonter certaines informations locales pour les pousser à adapter leur action locale et à raffermir leur ancrage dans le territoire. La présence de ces *acteurs-relais* est centrale dans le bon fonctionnement de cette collaboration public-militant⁷.

De nombreuses personnes menacées d'expulsion ne se rendent pas aux services sociaux municipaux, souvent par méconnaissance, parfois par honte de leur situation ou encore par

¹ La loi catalane du droit au logement définit ainsi le harcèlement immobilier : « *Le harcèlement immobilier, compris comme toute action ou omission avec abus de droit visant à perturber la personne harcelée dans l'utilisation pacifique de son domicile et à créer un environnement hostile, soit sur le plan matériel, le plan personnel ou social, dans le but final de l'obliger à prendre une décision non souhaitée concernant le droit qui la protège d'occuper le logement. Avec l'effet de cette loi, le harcèlement immobilier constitue une discrimination. Le refus injustifié des propriétaires du logement de percevoir le loyer est une indication de harcèlement immobilier* » (article 45.3c).

² Públic, 17/07/2018, « *La Llei pel dret a l'habitatge de Catalunya, aprovada el 2007, obre una nova via per lluitar contra el mobbing...* »

³ Site de la PAH de Barcelona, 17/07/2018, « *STOP MOBBING: ¡Paremos el acoso inmobiliario!* ».

⁴ La Vanguardia, 17/07/2018, « *Colau sancionará el 'mobbing' inmobiliario a los inquilinos* ».

⁵ Betevé, 18/03/2019, « *L'Ajuntament preveu una multa de 90.000 euros per un cas d'assetjament immobiliari* ».

⁶ Un service anti-harcèlement est alors développé par la mairie : la *Unitat Antiassetjament de Disciplina d'Habitatge*.

⁷ L'intérêt de cultiver ce lien a bien été saisi par la maire de Barcelone qui, pendant la campagne des municipales de 2019 propose de réaliser un « *centre municipal contre la spéculation et le harcèlement immobilier* » pour systématiser cette collaboration avec les collectifs afin de soutenir les citoyens au niveau local. L'idée est alors de « *créer un centre de référence sur le logement main dans la main avec les entités sociales* ». Source : El País, 04/05/19, « *Colau refuerza su presión al sector inmobiliario* ». Mais alors que nous écrivons ces lignes, en mars 2022, ce centre n'a pas encore vu le jour.

défiance vis-à-vis des institutions. Les collectifs attirent l'attention de l'administration sur ces situations qu'elle ne perçoit pas. C'est notamment le cas à Sabadell¹ ou encore à Cordoue, où l'ancien responsable de l'*Oficina Municipal en Defensa de la Vivienda* nous explique avoir été souvent contacté durant son mandat par les membres de *Stop Desabucios 15M Córdoba* afin de le tenir informé des nouvelles procédures d'expulsions dont ils avaient connaissance². Il en va de même pour les autres villes de notre étude, bien que selon les cas les relations entre les mairies et les plateformes anti-expulsions ne soient pas toujours aussi bonnes.

Certains collectifs jouent aussi un rôle important dans l'augmentation du parc public en entrant en contact avec les administrations afin de leur signaler l'existence d'immeubles vacants et de leur proposer des projets de reconversion vers du logement social³.

Ainsi, cette relation entre collectifs militants et administrations permet la territorialisation de l'action publique, les collectifs jouant le rôle de catalyseur. Mais certaines mairies vont plus loin en intégrant directement certains collectifs militants dans leur gestion quotidienne de la crise.

2.2. La mise en commun des outils et la collaboration public-militant dans la lutte pour le logement : la mise en pratique du « nouveau municipalisme »

Les formes de collaboration entre les collectifs militants et les mairies diffèrent selon les villes que nous avons étudiées. Des *alliances locales* permettent l'approbation de motions co-construites entre différents acteurs et engageant les acteurs publics à agir pour le droit au logement. Le plus souvent, elles sont issues de relations entretenues sur le long terme entre des militants et des acteurs publics particuliers. Pour plusieurs mairies, ce sont souvent d'anciens activistes ayant rejoint l'institution publique qui jouent le rôle d'*acteurs-relais* et entrent en contact avec les *partenaires privilégiés* des institutions publiques.

2.2.1. Des acteurs-relais à l'origine des "alliances locales" entre militants et mairies

Les mairies les plus proches des plateformes anti-expulsions décident de partager leurs outils avec certains collectifs (comme la PAH) afin de peser davantage dans le rapport de force face aux entités financières. C'est notamment le cas de la mairie de Sabadell (équipe municipale 2015-2019), comme en témoigne la conseillère municipale chargée du logement :

« Je pense que la relation avec la PAHC et l'administration municipale est fluide, mais c'est difficile de le dire précisément car ce ne sont pas du tout les mêmes manières de faire des deux côtés. De mon point de vue, je pense que du côté de l'administration la relation est fluide. Nous sommes à leurs côtés pour appeler les banques et négocier des suspensions d'expulsions ou des locations sociales, nous faisons tout le suivi lorsqu'il faut être en contact avec l'Agence de l'habitat de Catalogne, etc. À la demande de la PAHC, nous avons lancé une campagne de communication pour

¹ « Les membres de la PAHC de Sabadell ont les infos de première main car les assemblées ont lieu toutes les semaines. Donc on travaille directement avec elles pour obtenir des infos de la situation, des personnes affectées, etc. » Entretien avec Glòria Rubio, oct. 2016.

² Entretien avec Rafael Del Castillo, IU-A, *Stop Desabucios Córdoba*, avril 2018, Cordoue.

³ On peut relever l'exemple à Barcelone du projet impulsé par la *Plateforme citoyenne #LaFiraLaVida (La Foire ou la Vie)* proposant de reconverter les terrains de la Foire de Barcelone (construite dans le cadre de l'Exposition universelle de 1888 et accueillant des événements internationaux du type *Mobile World Congress*) en 10 000 logements publics. Impulsée à l'origine par des acteurs proches de la Mairie d'Ada Colau (tels que l'architecte et membre de *Barcelona en Comú* David Bravo), cette initiative est rapidement soutenue par de nombreux collectifs militants de quartiers. (Source : *El Periódico*, 30/05/2019). On peut aussi relever l'exemple à Barcelone du projet *Habitem El Sant Pau (Habitemos le Sant Pau)* impulsé par des habitants du quartier et des collectifs pour le logement (tels que la PAH et le Syndicat de Locataires) proposant à la Mairie de racheter un édifice du quartier du Raval pour réaliser un projet de logement public et de sauvegarder un gymnase social du quartier à vocation sociale et solidaire. Voir le site : <http://www.habitemelsantpau.org/>

inciter les petits propriétaires à mettre leurs logements en location avec un accompagnement de la mairie... C'était une demande de la PAHC, et nous l'avons fait. » Glòria Rubio (entretien), octobre 2016.

Nous n'avons malheureusement pas pu rencontrer de membres de la PAHC de Sabadell mais avons contacté le *Mouvement populaire de Sabadell*, un regroupement de collectifs radicaux de la ville¹, pour les questionner sur l'action de la municipalité sur le thème du logement. Dans sa réponse, le collectif soutient la conseillère municipale chargée du logement :

« La conseillère Glòria Rubio fait partie, en plus de sa responsabilité actuelle comme conseillère, du Mouvement populaire de Sabadell, donc nous nous sentons pleinement identifiés par son travail et ses positionnements ». Échange de courriels avec le Moviment Popular de Sabadell, 04/07/2017.

Cette collaboration peut aussi passer par des contacts individuels et informels, comme à Cordoue avec Rafael Del Castillo, premier responsable de l'*Oficina Municipal en Defensa de la Vivienda* et membre de *Stop Desahucios 15M Córdoba* où il continue de lutter après son départ de la mairie² :

« Moi je connais personnellement les personnes qui passent par cette difficulté [expulsion de logement] et c'est un thème qui me touche beaucoup... Un ami à moi, de la Plateforme Stop Desahucios 15M, s'est suicidé en sautant de sa fenêtre parce qu'il allait être expulsé... [il marque une pause, très ému] Je suis très impliqué sur ce thème. Donc j'ai toujours pensé qu'il fallait faire plus que ce qui était fait et je le pense encore. » R. Del Castillo (entretien), avril 2018.

Lorsqu'il était membre de la mairie, Rafael Del Castillo rejoignait fréquemment les activistes pour aider à bloquer les expulsions aux côtés de ses camarades de lutte (Photographie 10). De plus, fort de cette relation avec *Stop Desahucios*, il a été moteur dans l'élaboration de la motion contre les expulsions élaborée par la plateforme³. Ce type d'action participe à la construction d'un lien relationnel fort entre certains collectifs militants et conseillers municipaux et atteste du potentiel de cette collaboration public-militant.

Photographie 10 - Rafael del Castillo (chemise verte) aux côtés d'autres membres de Stop Desahucios 15M Córdoba lors d'une mobilisation de soutien à une famille vulnérable



Photographie : Sánchez Moreno. Source : Diario Córdoba, 17/06/2015.

¹ Le *Moviment Popular de Sabadell* (en catalan) se revendique « *de gauche indépendantiste, anticapitaliste et féministe* » et intègre de nombreux membres de la *PAHC de Sabadell* et plusieurs autres collectifs de la gauche indépendantiste de Sabadell.

² Il démissionne en juillet 2017 face au manque de soutien et la bureaucratie de la mairie sur le thème du logement.

³ Cf. chapitre 6, Encadré 37.

2.2.2. De la faiblesse des administrations publiques au soutien des militants : lorsque les administrations appellent les plateformes anti-expulsions à l'aide

Après leurs prises de contact avec les administrations, les plateformes anti-expulsions locales obtiennent des informations provenant directement des services sociaux des mairies ou des tribunaux. Comme nous l'avons vu précédemment, plusieurs mairies ont mis en place des agences anti-expulsions basées sur une institutionnalisation du travail de la PAH et autres collectifs. Mais ces agences ne parviennent pas à bloquer toutes les expulsions ; les mairies doivent reconnaître la limite de leurs actions, et faire appel aux collectifs militants pour leur prêter main forte en leur fournissant les adresses et les dates des expulsions prévues pour convoquer un rassemblement et tenter de bloquer « physiquement » l'expulsion. La Figure 30 en témoigne pour le cas de Barcelone. On peut y voir plusieurs messages envoyés par deux conseillers municipaux de *Barcelona en Comú* via le réseau social Twitter appelant à un soutien des collectifs militants pour bloquer des expulsions entre 2016 et 2018. Ces appels à l'aide sont autant de preuves de la faiblesse du gouvernement municipal à l'heure de suspendre en interne les expulsions mais aussi de la volonté de collaboration de ce dernier avec les collectifs militants.

Figure 30 - Exemples de messages Twitter de conseillers municipaux appelant à un soutien des collectifs pour bloquer les expulsions que la mairie n'est pas parvenue à ajourner en interne¹



Sources : Comptes Twitter de Gala Pin et Jaume Asens.

¹ Gala Pin (Conseillère chargée du district de *Ciutat Vella* et du service de *Participation et Territoire*) était très active dans les mouvements pour le logement à Barcelone (*okupa* et PAH). Jaume Asens – troisième adjoint chargé du service *Droits de la citoyenneté, culture, participation et transparence* ; ancien conseiller chargé du district de *Sants-Montjuïc* (2015-2016) puis de *Sarrià-Sant Gervasi* (2016-2019) – est un ancien salarié de l'Observatoire DESC. Sur le second message à gauche (04/03/18), Gala Pin fait référence à l'inaction du gouvernement espagnol sur le thème du logement : « Pour demain il y a 10 expulsions, malgré les efforts municipaux et, tant que ne change pas la législation étatique qui traite le logement comme marchandise et non comme un droit, nous avons besoin de collaboration pour les bloquer ». Cela permet à la fois de révéler les limites des mairies pour bloquer les expulsions et de renvoyer la faute sur un autre niveau d'administration publique. Les autres messages sont du même type : ils précisent la date, l'heure et l'adresse du lieu de l'expulsion pour que les collectifs accourent.

La Photographie 11 ci-dessous met en scène une expulsion suspendue grâce à la présence sur les lieux de membres de la mairie de Barcelone et de collectifs militants, dont certains collectifs socio-territoriaux du quartier du Raval¹. La présence des conseillers municipaux est ici essentiellement démonstrative, mais révèle la place de la lutte pour le logement dans la communication politique de *Barcelona en Comú*.

Photographie 11 - Concentration pour le blocage d'une expulsion dans le quartier du Raval regroupant militants du quartier et membres de l'équipe municipale de Barcelone



Note : De gauche à droite (premier plan) : Iñaki Garcia (militant anarchiste du Raval, tenant la banderole), Vanesa Valiño (parapluie), Josep Maria Montaner et Gala Pin (écharpe rouge). Source : Jordi Bes, via Naciódigital.cat, 21/11/2016, “*Dos regidors de Colau eviten un desnonament de set famílies al Raval*”.

Des fonctionnements similaires existent dans la plupart des villes que nous avons étudiées. À Séville, les membres du parti municipal *Participa Sevilla*² relaient souvent des informations aux collectifs *Stop Desahucios* de la ville³. À Madrid, malgré des relations tendues entre l'exécutif de Manuela Carmena et les collectifs militants, des informations circulent tout de même⁴. Il en va de même pour les villes basques de notre étude où des acteurs-relais sont présents parmi les partis d'opposition de gauche (Podemos et EH Bilbu). Enfin, nous l'avons vu, à Cordoue ce sont surtout Rafael del Castillo (IU-A) et Rafael Blázquez (*Ganemos Córdoba*) qui relayent les informations de la mairie et, à Sabadell, la conseillère chargée du logement (Glòria Rubio) est membre du *Mouvement populaire de Sabadell* et proche de la PAHC, ce qui facilite les contacts⁵. Cette pratique articulant mairie et collectifs militants illustre la posture municipaliste défendue par les groupes municipaux

¹ Plus précisément, on peut y voir les conseillers municipaux chargés du Logement (Josep Maria Montaner) et de la Participation et du district de *Cintat Vella* (Gala Pin) où vivent les familles en risque d'expulsion, ainsi que d'autres membres de la mairie tels que Vanesa Valiño, côtoyant des militants de collectifs socio-territoriaux du quartier du Raval tels qu'Iñaki García, véritable pilier du mouvement anarchiste barcelonais.

² Ce parti s'est constitué dans la lignée des autres candidatures citoyennes de 2014-2015. Il est très proche de *Podemos*.

³ EuropaPress, 15/06/2018, “*Participa Sevilla avisa de otro desahucio sin alternativa habitacional con el agravante de especulación...*”

⁴ C'est notamment le cas de Rommy Arce ou de Pablo Carmona (appartenant à l'aile gauche d'*Ahora Madrid*).

⁵ De plus, à Sabadell, d'autres membres de l'équipe municipale sont d'anciens militants de quartiers, comme le maire de Sabadell Maties Serracant i Camps (maire de juillet 2017 à juin 2019).

cités ci-dessus : un pied dans l'institution et un pied dans « la rue » afin de transmettre des informations cruciales aux collectifs.

Toutefois, l'impact recherché n'est pas toujours atteint, comme à Cordoue :

« En tant que conseiller municipal en charge des Services sociaux et de l'Office municipal en défense du logement de Cordoue, je suis allé plusieurs fois avec le t-shirt de Stop Desahucios pour bloquer une expulsion. Mais le plus souvent le propriétaire ne voulait pas négocier avec moi. Je n'avais pas assez de poids ». Rafael Del Castillo (entretien), avril 2018.

Cette pratique n'est donc pas toujours aussi efficace que le souhaiteraient les acteurs en présence. Les acteurs privés locaux ne sont pas toujours conciliants. De plus, plusieurs collectifs ne sont pas dupes sur le caractère médiatique de cette visibilité des acteurs publics lors des expulsions, comme l'explique un militant barcelonais :

« Si à la Mairie ils pensent que la présence de l'un d'entre eux joue réellement, pourquoi n'envoient-ils pas un élu à chaque fois ?! Ils veulent juste se faire voir, montrer qu'ils n'ont pas disparu (vu qu'il y a toujours beaucoup d'expulsions !) et se mettre la médaille en cas d'expulsion bloquée. » Un militant du Syndicat de quartier de Poble Sec, juillet 2019¹.

2.2.3. Coproduire les politiques publiques : institutionnalisation des plateformes anti-expulsions, externalisation des services publics et renforcement des collectifs

La reconfiguration des acteurs du logement et des modes de pilotage de l'action publique prend des formes variées que l'on peut regrouper selon trois types : intégration et institutionnalisation, délégation ou encore co-production.

- **Institutionnalisation des pratiques militantes par les « mairies du changement »**

Nous l'avons vu, la plupart des mairies ont institutionnalisé les pratiques des plateformes anti-expulsions dans des agences anti-expulsions, ce qui a d'une part renforcé l'action publique locale, mais d'autre part affaibli les collectifs militants². Cette institutionnalisation des pratiques des collectifs est surtout visible dans le cas des « mairies du changement » (à Barcelone, Madrid et Sabadell), mais aussi dans d'autres mairies progressistes comme à Cordoue.

À Barcelone, la mairie emprunte également au registre du militantisme pour qualifier le travail de ces nouveaux services de logement, comme le montre le cas du SIPHO (Encadré 42).

Encadré 42 : Le SIPHO, une grande fierté de la mairie qui emprunte au registre de l'activisme

Le SIPHO est un service fonctionnant de manière similaire aux services de médiation des autres mairies. Mais la mairie de Barcelone entend en faire une « initiative pionnière » à l'échelle de l'Espagne, par l'attention particulière des travailleuses du service vis-à-vis des habitants en difficulté. Dans une vidéo promotionnelle, Ada Colau conclut ainsi :

« Les SIPHO ont humanisé les institutions, c'est un défi énorme que nous avons. Nous avons des institutions très grandes comme la mairie de Barcelone, la Generalitat, les tribunaux, l'État, qui sont des machines bureaucratiques qui considèrent les personnes comme des numéros et c'est un désastre. C'est un désastre parce que la politique est néfaste quand elle traite les gens comme des numéros. Et le SIPHO a fait en sorte que la mairie voit ces voisins et voisines, les plus vulnérables, les accompagne, et qu'ensemble on trouve une solution »³.

Dans cette vidéo, le rôle que tiennent les travailleuses du SIPHO est emprunté aux collectifs de quartiers et à la PAH. Les termes employés sont les mêmes : on y parle d'expulsions « inacceptables »,

¹ Discussion lors d'un rassemblement contre une expulsion, Bloc Llavors (Poble Sec), Barcelone, 5 juillet 2019.

² Cf. chapitre 3.

³ Vidéo de la municipalité de Barcelone, mars 2019 : <https://www.youtube.com/watch?v=3vZL7bwq3as>

de travailleuses du SIPHO qualifiées de « *femmes guerrières, de lionnes qui feront l'impossible pour que personne ne se retrouve à la rue* », de « *lutte conjointe* » entre le SIPHO et la personne en risque d'expulsion, etc. Les travailleuses du SIPHO prennent à partie les habitants pour témoigner de cette proximité. Pourtant, mis à part cette « proximité » entre les travailleuses du SIPHO et les habitants, l'aide de ce service n'est pas différente des autres services municipaux de médiation. Enfin, il n'est pas fait une seule fois référence aux autres collectifs et plateformes citoyennes participant activement dans la lutte contre les expulsions.

Ces institutionnalisations des pratiques militantes participent de la stratégie de relégitimation des administrations dans le domaine du logement, mais peut aussi engendrer une déstabilisation ou un affaiblissement des collectifs militants, se voyant dépossédés de leurs outils de lutte.

- **Intégrer les collectifs militants dans les services de la mairie : entre externalisation des services publics et renforcement des collectifs militants**

À Madrid, malgré une plus forte défiance entre les militants et la mairie, celle-ci délègue certaines de ses fonctions à des entités sociales, comme dans le cadre de la médiation et l'accompagnement aux personnes vulnérables. Pour Alejandra Jacinto (porte-parole et avocate de la PAH, salariée du *Centro de Asesoría y Estudios Sociales*), c'est une bonne chose :

« Concernant l'utilité des services municipaux de logement, je pense que cela dépend beaucoup de qui donne ce service. Si c'est une personne tournée vers l'auto-organisation populaire ou une personne plus institutionnelle. Par exemple, la mairie de district Centre de Madrid vient de lancer un service d'accompagnement en matière de location pour personnes vulnérables¹ et elle nous a engagés nous [le Centro de Asesoría y Estudios Sociales (CAES)²] pour faire ce service. C'est seulement pour trois mois, mais bon, c'est déjà ça. Depuis ce service, ce qu'on fait c'est stimuler précisément le mouvement social, on réoriente les personnes pour qu'elles aillent au mouvement social et là nous donnons un soutien technique. Ça sert à générer plus d'organisation. Donc moi je pense que ça dépend vraiment du profil des personnes qui donnent ce service. Si tu le fais en ayant en tête que l'objectif c'est de développer l'organisation populaire alors ça peut marcher et ça peut aussi servir pour décharger la plateforme de logement, parce qu'on y est débordés ». Alejandra Jacinto (entretien), janvier 2019, Madrid.

Ainsi, en articulant des services municipaux qui accompagnent juridiquement les personnes vulnérables avec des collectifs mobilisés pratiquant l'action directe lorsque l'institution ne peut plus rien, les habitants ont plus de chances d'obtenir des solutions. Paradoxalement, ce manque de ressources de la mairie et l'externalisation de ses services peut renouveler les interrelations et les collaborations entre militants et administration, et renforcer la capacité d'agir (*empowerment*) des collectifs. Néanmoins, parce qu'elles s'appuient sur des initiatives personnelles, les marges de manœuvre de ces collaborations restent limitées, notamment en cas de changement d'équipe municipale ou de conflit entre les deux parties.

Ce type d'externalisation des services publics ou de « transfert de compétences » des acteurs publics aux collectifs militants a aussi cours dans d'autres villes de notre étude. Il peut être vu comme une manière de gérer la crise en la déléguant aux associations, mais aussi comme une manière de renforcer les collectifs militants, ce qui peut parfois renforcer l'ancrage territorial des activistes impliqués dans les luttes de quartiers, notamment lorsque celles-ci sont impulsées par des

¹ « *Servicio de asesoramiento jurídico en alquileres de vivienda habitual para personas en vulnerabilidad social* » (SAJA).

² Le CAES est une coopérative de professionnels de la défense des Droits humains (composée majoritairement d'avocats) proche des mouvements sociaux. Il aborde notamment la question des Droits économiques, sociaux et culturels (DESC). Il s'agit donc d'une structure très proche du fonctionnement et du positionnement de l'Observatoire DESC de Barcelone. Plus d'informations : Site du *Centro de Asesoría y Estudios Sociales (CAES)*, *¿Quiénes somos?*

collectifs socio-territoriaux. Mais cela peut aussi porter préjudice aux administrations locales lorsque ces collectifs sont virulents.

- **La coproduction de politiques locales de logement entre acteurs publics et militants**

Dans certaines villes, la collaboration public-militants atteint des niveaux élevés, notamment dans le cadre de *coproduction de politiques locales de logement*. Le cas de la mesure des 30 % logement protégé (MPGM 30 % logement protégé) de la mairie de Barcelone montre ainsi comment les administrations publiques visent le soutien des collectifs militants (Encadré 43).

Encadré 43 : La MPGM 30 % logement protégé barcelonaise : une coproduction publique-militante de politique locale de logement

La mesure « MPGM 30 % logement protégé »¹, officiellement impulsée par les collectifs militants, est en réalité le fruit d'une coproduction publique-militante. En effet, bien que son groupe promoteur (regroupant entre autres la PAH, l'Observatoire DESC et le Syndicat de locataires) assure l'avoir conçue lui-même, l'idée de contraindre les promoteurs privés à construire des logements protégés était dans la tête des élus de la mairie dès la victoire de *Barcelona en Comú*, comme nous l'explique le directeur exécutif du logement en 2016 (deux ans avant la proposition de la mesure par les collectifs) :

« Nous avons en tête de faire en sorte que les promoteurs qui construisent à Barcelone doivent nous céder une partie de leurs logements construits pour l'intégrer à notre parc de logement. C'est prévu pour les terrains que nous cédon en droit de superficie par exemple, mais il faudrait aller plus loin en l'imposant pour toutes les promotions, même privées. Il y a plusieurs pays où cela se fait. Comme à Paris » Javier Burón (entretien), octobre 2016.

En 2019, alors que la mesure est validée, le conseiller chargé du logement à Barcelone se souvient :

« À la mairie, dans notre plan de logement nous avons prévu des modifications de planification urbaine pour favoriser la promotion du logement protégé. Nous l'avons proposé d'une manière générique, mais l'idée était là. Nous pensions à des instruments de planification urbanistique de modification du plan général qui aideraient à promouvoir plus de logements protégés. Nous savions aussi qu'il y avait des mesures de ce type à Paris, New-York ou à Vancouver, mais finalement c'est en négociant avec les mouvements sociaux que la forme finale a été trouvée. Nous avons mis à leur disposition notre service d'urbanisme pour vérifier que le pourcentage qu'ils proposaient (30 %) était possible. Puis nous avons avancé ensemble. Nous nous sommes synchronisés. C'est une victoire de la mairie, mais nous n'aurions pas pu le faire sans la pression des collectifs militants (car nous sommes en minorité au conseil municipal). Ils ont fait pression sur les groupes politiques du conseil municipal, ils les ont mis au pied du mur pour qu'ils votent en faveur » J. M. Montaner (entretien), avril 2019.

La mairie s'est alors rapidement concertée avec l'Observatoire DESC et le Syndicat de locataires (ses partenaires privilégiés parmi les entités sociales barcelonaises) afin d'obtenir un soutien « de la rue » pour avoir plus de poids. Ce faisant, cette collaboration est surtout pensée en termes utilitaires, du point de vue de la mairie. Mais, afin de se positionner officiellement comme une administration à l'écoute des volontés citoyennes – rejoignant ainsi la posture citoyenniste du « nouveau municipalisme » –, la mairie fait officiellement passer cette mesure comme émanant des collectifs militants².

Mais les membres du groupe promoteur de la mesure que nous avons rencontrés ont aussi avoué (à demi-mot) que, contrairement à l'affirmation officielle de la mairie, de la PAH, de l'Observatoire DESC et du Syndicat de locataires, cette proposition n'émane pas totalement des mouvements sociaux. Néanmoins, dans le but de conserver officiellement leur autonomie vis-à-vis de la mairie et ne pas se positionner comme des « entités satellites » de *Barcelona en Comú*, les entités sociales ayant défendu la mesure la revendiquent et souhaitent s'en attribuer la paternité. Quoi qu'il en soit, il s'agit

¹ Pour rappel, cette mesure de qualification juridique de l'espace oblige les promoteurs privés à réserver 30 % de la superficie de chaque promotion privée à la construction de logements protégés (pour chaque nouvelle promotion ou réhabilitation de plus de 600 m² en zone urbaine). Elle est officiellement validée en automne 2018 (cf. chapitre 6, 3.2.1).

² Selon un communiqué officiel de la mairie : « Il s'agit de l'une des mesures ayant le plus de poids provenant des demandes des entités sociales afin de faire front face au problème de l'accès à un logement décent et de protéger l'équilibre social des quartiers. Plus précisément, elle provient de la Fédération d'associations de voisinage de Barcelone (FAVB), de la Plateforme des affectés par l'hypothèque (PAH), de l'Observatoire DESC, de l'Assemblée des quartiers pour le tourisme soutenable (ABTS) et du Syndicat de locataires. ». Source : Service de Presse de la mairie de Barcelone, 14/12/2018, « En vigor la mesura que obliga a destinar... ».

d'un bon exemple de *coproduction publique-militante* entre des collectifs (modérés) et la mairie de Barcelone (avec son soutien juridique, logistique et financier, notamment en invitant des acteurs internationaux, comme Ian Brossat de la mairie de Paris)¹. Elle met aussi au jour l'interdépendance entre la mairie de Barcelone et les entités sociales ayant soutenu la mesure ainsi que la proximité politique entre ces entités.

D'autres exemples de coproduction ou de concertations politiques locales de logement entre administrations et collectifs militants sont à relever à Cordoue (telles que la motion impulsée par *Stop Desabucios 15M Córdoba* et validée par la mairie), à Madrid (telle que la participation des plateformes anti-expulsions dans la réforme du règlement d'accès au logement social), et à Sabadell (tel que le programme d'incitation et d'accompagnement à la mise en location de logements de petits propriétaires, proposé à la mairie par la PAHC de Sabadell). Mais c'est à Barcelone que ce type de mesures se développe le plus, grâce aux abondantes ressources publiques de la mairie et aux bonnes relations qu'elle tisse avec ses partenaires privilégiés parmi les mouvements sociaux urbains – au risque d'une instrumentalisation de ces derniers.

2.3. Les limites de la collaboration public-militant : le municipalisme en question

L'analyse de ces relations renouvelées entre administrations et collectifs militants révèle aussi un certain nombre de limites, formulées par les militants eux-mêmes.

2.3.1. Les mouvements sociaux assujettis aux administrations : services publics externalisés et bureaucratisation de la lutte pour le logement

Dans toutes les villes étudiées, aucune mairie ne parvient à résoudre toutes les situations de vulnérabilité résidentielle. En dernier recours, ce sont les collectifs militants qui, par le biais de l'action directe, peuvent réussir à suspendre une expulsion ou à reloger un habitant. Mais le rôle des collectifs et entités sociales va encore plus loin.

- **Des administrations affaiblies se défaussant sur les collectifs militants**

Plusieurs administrations publiques délèguent la gestion de crise ou le contrôle de l'application de la réglementation aux collectifs militants, qui, face à la détresse des habitants, font de leur mieux pour aider, et ce bénévolement. C'est ce que reconnaissent entre autres la porte-parole et avocate de la PAH de Madrid Alejandra Jacinto², les membres de la PAH de Barcelone³ ou plus largement des collectifs pour le logement barcelonais :

« Les administrations se cachent derrière les collectifs de lutte pour le logement afin de ne pas avoir à déboursier d'argent pour embaucher plus de personnel dans les services de logement. Parfois, je me dis que nous sommes un peu comme un service externalisé des administrations... sauf que nous ne sommes pas payés et qu'on se fait tabasser par la police ! Le néolibéralisme stade ultime ! ». Une militante d'un collectif de Gràcia, mars 2019, Barcelone.

¹ Malgré la limitation qu'elle présente dans la pratique (cf. chapitre 6, 3.2.1).

² El Salto, 19/05/2019, "*Alejandra Jacinto: "Esta legislatura en la Comunidad de Madrid ha sido la de la antipolítica de vivienda"*".

³ À titre d'exemple, dès l'approbation de la loi catalane 4/2016 (substituant la loi 24/2015 provenant de l'ILP *Habitatge* que le gouvernement espagnol a suspendue), le groupe promoteur de cette ILP publie plusieurs documents juridiques afin de permettre aux collectifs de lutter contre les expulsions et de forcer les administrations à appliquer réellement la nouvelle loi. Sans ces actions, le groupe promoteur affirme que les administrations ne feraient rien. Source : Site de la PAH, 24/02/2017, "*El Grupo Promotor de la ILP Habitatge-Ley 24/2015 publica nuevos documentos para parar desabucios...*".

De nombreux activistes éprouvent cette frustration de devoir faire le travail de la mairie :

« Je me retrouve à être la tutrice, comme une travailleuse sociale "sous couverture". Les personnes en difficulté m'appellent tout le temps et c'est moi qui les informe, gratuitement... ça me frustre et en plus émotionnellement c'est très dur »
Belén Municio (entretien), Porte-parole du voisinage au conseil de district d'Usera pour *Ahora Madrid* et membre de la PAH Usera (Madrid), novembre 2016.

Il en va de même à Séville, avec des collectifs qui, selon Ibán Díaz-Parra, géographe et activiste pour le logement, *« pallient l'inaction des institutions publiques »*¹.

Certaines mairies défendent ce type d'externalisation comme une nécessité compte tenu de leur manque de ressources² ou parfois comme une valorisation du travail des collectifs militants :

« Nous savons parfaitement que la PAH et autres collectifs de logement peuvent aider ces personnes bien mieux que nous. Car nous n'avons aucune possibilité de relogement, nous sommes submergés de demandes et avant de pouvoir recevoir une famille elle a le temps d'être expulsée plusieurs fois. C'est une catastrophe... Les plateformes pour le logement ont d'autres méthodes qui fonctionnent bien mieux pour faire pression sur les banques... la soi-disant « volonté politique » de nos édiles ne suffit pas... ». Témoignage d'une travailleuse municipale rencontrée en juillet 2017 à l'École d'été de la Députation de Barcelone (11 et 13/07/2017).

En dernier recours, ce sont donc les mouvements sociaux qui font face, avec des méthodes d'urgence (relogement chez des militants, squats, etc.). Cela n'empêche pas les mairies de s'attribuer le mérite en cas de réussite, comme à Cordoue :

« Une critique à mon gouvernement municipal que je viens de quitter : je pense qu'il ne faut pas tomber dans la condescendance. Parfois la mairie sort un chiffre pour montrer qu'on a fait les choses bien [comme pour les chiffres des expulsions qui ont baissé à Cordoue] mais c'est une erreur de diagnostic. Une part de la réussite provient bien de la mairie, mais il y a surtout le facteur local qui est central : Stop Desabucios, qui a joué un rôle central de catalyseur entre la mairie, l'Agence du logement de la Junta qui bloque aussi parfois des expulsions, le procureur (ici nous avons des procureurs qui font un bon travail, car ils sont humains). Donc grâce au travail de conscientisation qu'a joué Stop Desabucios il a été possible de mettre en place une synergie. Mais il faut aussi savoir qu'il y avait vraiment beaucoup d'expulsions avant. Maintenant elles ont baissé mais il y en a toujours et c'est une calamité. Nous ne pouvons pas être fiers de ce chiffre, ce "bon résultat" du nombre d'expulsions qui baisse. » R. del Castillo (entretien), avril 2018.

- **Bureaucratisation de la lutte pour le logement et dévitalisation des collectifs**

La tentative de reprise en main du thème du logement par plusieurs administrations locales – notamment dès 2015 à travers leurs agences anti-expulsions – s'est accompagnée d'une multiplication des services d'aides et des acteurs, notamment pour endiguer les expulsions. Mais cela a aussi généré une grande confusion parmi les collectifs militants et les personnes affectées qui se sont retrouvées face à une multitude d'acteurs et de services, dans laquelle il est très difficile de se retrouver. En acceptant de laisser la main à l'administration, les collectifs militants ont, d'une certaine manière, contribué à la bureaucratisation de la lutte contre les expulsions.

Cette confusion administrative est particulièrement visible à Barcelone, en ce qui concerne les services d'aide aux habitants en risque d'expulsion³. Même si la mairie affirme que le service de

¹ Entretien avec Ibán Díaz-Parra, chercheur en géographie et militant pour le logement à Séville, novembre 2016.

² C'est le cas dans la plupart des villes de notre étude, comme l'explique, à Madrid, la *Coordinadora de Vivienda de la Comunidad de Madrid* (2017, p. 82) ou encore à Vitoria-Gasteiz où la mairie intègre le contact de la Plateforme *Stop Desabucios* de la province dans sa documentation destinée aux personnes en risque d'expulsion (Annexe 20).

³ En effet, selon le site internet de la mairie, en cas de problèmes de logement liés à la contraction de crédits hypothécaires, il est fait référence aux Services sociaux municipaux, à l'UCER, au SIPHO, à l'Ofideute et au *Servei d'Intermediació en Deutes de l'Habitatge* (SIDH) de la Députation. Et cela seulement pour les cas liés à un crédit hypothécaire. Ainsi, il est très difficile de s'y retrouver et de savoir qui contacter en fonction de la situation.

« guichet unique » basé sur les *Offices locaux de l'habitat* présentes dans chaque district de Barcelone est à privilégier, les populations en difficulté se retrouvent rapidement devant une avalanche de sigles et de services complexes, difficilement compréhensibles, tenus par différentes administrations utilisant des critères d'inscriptions et des formulaires variés. De plus, pour la plupart, ces entités et ces services sont tous surchargés. Il s'agit donc d'un cas caractéristique de réseau administratif hautement bureaucratique (Graeber, 2015 ; Hibou, 2012) particulièrement difficile à appréhender pour les populations vulnérables, comme l'affirme une militante de la PAH :

« Avec les services municipaux, au départ on ne comprenait rien. On a fini par s'y faire : il n'y a rien à comprendre. Par exemple, on nous dit officiellement qu'il n'est pas possible d'être relogé en logement social lorsqu'on a squatté un logement propriété du Patronat [l'entreprise municipale de logement de Barcelone, renommée IMHAB], mais ensuite on nous dit qu'il y a peut-être quand même des possibilités. Qu'il y a des exceptions à tout ! Pour cela il faut remplir un formulaire spécifique et faire une demande spéciale. À quoi servent toutes ces règles s'il y a des exceptions à tout ?... Au final même la PAH est dépassée, il faut toujours être au courant de toutes les nouveautés [...] Donc on reste totalement dépendantes de la mairie alors qu'avant on trouvait des moyens d'imposer notre point de vue qui étaient beaucoup plus simples à comprendre... [Elle serre le poing, signe de lutte]. Maintenant c'est aux citoyens qui souffrent déjà de multiples problèmes de faire les efforts pour trouver une solution et pour comprendre comment fonctionnent les services municipaux. La plupart du temps on est ballotés entre plein d'institutions différentes qui ne demandent pas les mêmes documents... C'est très compliqué » Militante de la PAH de Barcelone, mars 2019, Gràcia, lors d'un rassemblement anti-expulsion.

C'est également le cas à Madrid, avec les nouvelles « agences anti-expulsions ». Plusieurs collectifs, comme la PAH de Madrid, affirment en effet que celles-ci n'améliorent pas la lutte contre les expulsions mais la complexifient au contraire :

« Avant, avec la PAH, nous n'avions besoin que de 30 personnes, un peu de peinture et de quelques heures d'action pour obtenir un relogement par une banque pour une famille expulsée. Maintenant, les familles doivent remplir un tas de papiers... pour pouvoir finalement s'inscrire sur une liste d'attente... et espérer obtenir un logement social. Mais comme il n'y a quasiment pas de parc public à Madrid, la plupart des familles n'obtiennent rien et doivent se tourner vers des solutions très précaires ». Militant de la PAH Centre de Madrid (entretien), novembre 2016.

Outre le fonctionnement bureaucratique et la rigidité des institutions municipales qui complexifient la lutte contre les expulsions, cet entretien met aussi en avant la recentralisation du pouvoir d'action et de décision entre les mains de la mairie. Selon de nombreux militants que nous avons rencontrés, après la création des agences anti-expulsions de ces mairies, les acteurs financiers considèrent que les collectifs militants ne sont plus légitimes à porter les négociations et préfèrent se tourner vers l'administration, moins encline à venir occuper leurs locaux en cas de désaccord. Ainsi, la réappropriation de la lutte contre les expulsions par les administrations publiques a dépossédé les collectifs militants d'une grande partie de leurs moyens d'action et de leur légitimité pour peser dans les négociations. De plus, ces fonctionnements bureaucratiques individualisent le problème du logement en poussant les personnes vulnérables à suivre « *le labyrinthe des services sociaux* », selon la formule d'un militant barcelonais, un labyrinthe souvent interminable et ne débouchant que rarement sur une solution durable et décente. Cette « dévitalisation » des collectifs militants par l'instauration de lois ou de services publics récupérant le contrôle et le pouvoir de décision des mains des militants était déjà critiquée par Ada Colau lorsqu'elle était porte-parole de la PAH de Barcelone¹. Il est donc surprenant de voir que c'est justement ce que réalise sa mairie à partir de

¹ En effet, dans *Vidas hipotecadas* elle affirme que le « code de bonnes pratiques » impulsé par le gouvernement du PP en 2012 a mené beaucoup d'entités financières et de banques à rompre les négociations avec les collectifs militants, ce

2015, ce qui peut selon nous provenir soit d'un témoignage de la forte rigidité et inertie du fonctionnement des administrations, soit d'un changement de positionnement d'Ada Colau.

Pour accompagner les ménages vulnérables dans « *le labyrinthe des services sociaux* », les administrations comptent toujours sur la PAH et les autres collectifs militants, ce qui pousse certains militants à l'autocritique : avec la victoire des « mairies du changement » ou plus largement des administrations chargées du logement, une partie des collectifs militants se sont repositionnés dans un rôle d'*auxiliaire de l'administration*. Cela est vivement critiqué par les collectifs radicaux comme l'explique ce militant du Syndicat de quartier de Poble Sec :

« On respecte tout à fait la PAH, on est toujours là lors des convocations anti-expulsions que vous lancez. Mais je trouve qu'avec l'arrivée de la nouvelle mairie, la PAH est devenue une véritable fabrique d'assistencialisme. Elle ne cherche plus comme avant à mettre en pratique l'entraide entre les habitant·es, à renforcer leur capacité d'agir ("empoderar"), mais à les diriger dans le labyrinthe des services sociaux. » Discussion informelle avec un militant du Syndicat de quartier de Poble Sec, mars 2018.

À Cordoue, selon Rafael del Castillo, la plateforme *Stop Desahucios 15M Córdoba* a aussi participé à ses dépens à la bureaucratisation de la lutte contre les expulsions :

« La PAH et Stop Desahucios ont permis de soutenir collectivement beaucoup de personnes et d'améliorer leur situation au moins psychologique par la chaleur humaine du collectif. Ici, il y avait un sentiment d'unité, de grande famille. Mais quand les banques ont accepté de s'asseoir autour de la table avec nous dans leurs bureaux pour négocier, nous nous sommes bureaucratisés, et nous nous sommes institutionnalisés. Ce travail de bureaucratisation et d'institutionnalisation, peut-être que ce n'est pas à nous de le faire à l'intérieur de la plateforme. Peut-être qu'on devrait exiger aux administrations publiques que ce soit elles qui négocient avec les banques, et que nous on reste plus dans la rue à lutter et distribuer de la chaleur humaine... quand quelqu'un se sent bien dans un groupe cela décuple sa force ». Rafael Del Castillo (entretien), avril 2018, Cordoue.

Le militant et ancien conseiller municipal chargé des services sociaux propose une reconfiguration des rôles de chaque type d'acteur et pose la question de la bonne distance que les collectifs militants doivent maintenir avec les institutions. Afin de ne pas tomber dans le piège de la bureaucratisation et de la cooptation structurelle (Lopes de Souza, 2006), les mouvements sociaux devraient selon lui plutôt se cantonner à un rôle de pression extérieure afin de ne pas se convertir en simples auxiliaires des administrations.

- **Une collaboration public-militant cachant des choix publics peu transparents ?**

À Barcelone, des militants dénoncent aussi un manque de transparence de la mairie concernant la lutte contre les expulsions. Selon eux, l'apparente rationalisation de leur gestion par l'administration, légitimée par le fonctionnement standardisé des services sociaux, cache en réalité des motifs plus obscurs, arbitraires ou soumis à la seule volonté des dirigeants politiques. Par exemple, plusieurs collectifs barcelonais du district de *Ciutat Vella* affirment que la mairie de district réalise une rétention d'information en ne partageant pas aux collectifs militants les cas d'expulsions qu'elle ne considère pas prioritaires, ce qui engendre une invisibilisation de nombreuses expulsions, comme l'explique la CUP¹-*Ciutat Vella*, proche des mouvements radicaux :

De nombreux cas où la pauvreté, le genre et la racialisation se recoupent ne sont pas transférés par le District aux mouvements populaires et deviennent, si le hasard ne peut pas l'empêcher, des expulsions silencieuses. Ce sont des

qui a extirpé le moyen d'action central de la PAH : « d'une manière ou d'une autre, les banques ont trouvé l'alibi parfait pour nier les datons [en paiement] qui, en raison de la pression de la PAH, étaient en cours de réalisation » (Alemany et Colau, 2012, p. 154).

¹ *Candidature d'Unité Populaire*, parti politique catalan d'extrême gauche indépendantiste, anticapitaliste et municipaliste.

personnes expulsées qui se sont vu refuser le droit à la solidarité. [...] Les critères de ces décisions sont inconnus, tout comme les destinataires de, comme le dit le conseiller, "la liste que je vous ai transmise". Ce que l'on ne peut plus ignorer, c'est qu'il existe un premier filtre des informations où, verticalement, se décide qui est susceptible de mériter un soutien et qui ne le mérite pas. [...] Avec l'utilisation des outils de communication virtuelle, nous ne sommes pas solidaires, comme nous le pensons, de ceux qui souffrent d'une expulsion mais, comme cela se produit réellement, de ceux que le conseil municipal a choisis comme étant dignes de notre solidarité. Cela se produit sans savoir quels critères (que nous soupçonnons profondément moralisateurs et classistes) servent à discerner qui le mérite et qui ne le mérite pas. CUP-Ciutat Vella, 11/06/2018.

En faisant référence à ces « destinataires inconnus » de la liste d'expulsions envoyée par le conseiller de district, ce communiqué met en évidence les dangers pour les collectifs militants de collaborer avec les administrations. Dans les faits, en plus d'engendrer des conflits au sein des collectifs locaux et de soutenir la *professionnalisation de l'activisme*, cela permet à l'administration publique d'orienter les luttes sociales dans le sens de ses intérêts.

2.3.2. Les mouvements sociaux déchirés par la pratique du pouvoir municipal : partenaires privilégiés des institutions et marginalisation des collectifs radicaux

Bien que les relations tissées entre administrations et collectifs permettent parfois l'émergence de politique ou de gestion collaborative et innovante du logement, en sélectionnant et valorisant certains collectifs plutôt que d'autres, les administrations ont engendré une reconfiguration des mouvements sociaux pour le logement.

- **L'hégémonie des partenaires préférentiels des administrations : la fragmentation des mouvements sociaux via l'exercice du pouvoir**

Pour maintenir leur contrôle dans les décisions et les négociations avec les collectifs militants, nous avons vu que les mairies choisissent leurs partenaires². La marginalisation de certains collectifs jugés trop revendicatifs découle donc de la reprise en main du processus de médiation des expulsions par les administrations publiques, qui bénéficie aux collectifs les plus modérés et les plus proches politiquement des acteurs municipaux. Comme l'explique une militante du Syndicat de locataires de Barcelone également active dans le Syndicat d'habitat de Gràcia (un collectif socio-territorial plus radical), cette synergie entre collectifs modérés et mairies mène nécessairement les entités financières ou les propriétaires à rejeter les autres collectifs des négociations :

« Nous signons très peu d'accords avec le collectif militant de notre quartier. Maintenant que le Syndicat de locataires est connu et qu'il a acquis de la légitimité en travaillant avec la mairie, les propriétaires ne veulent plus traiter avec le Syndicat d'habitat de Gràcia. Il faut donc plutôt contacter le Syndicat de locataires en cas de problème avec un propriétaire » Discussion informelle avec une militante du Syndicat de locataires et du Syndicat d'habitat de Gràcia, mai 2019.

¹ Un conseiller du district affirme avoir transmis une liste d'expulsions à des collectifs anti-expulsions, mais certains d'entre eux ne l'ont pas reçue. Cela repose la question des liens entre la mairie et les plateformes anti-expulsions et de la présence de collaborations privilégiées entre certaines plateformes et la mairie.

² Dans certains cas, lorsqu'un processus de médiation est déjà impulsé par un collectif militant qu'une administration ne considère pas comme légitime (ou avec lequel elle est en conflit), elle se réserve le droit de ne pas lui prêter de soutien ou de l'ignorer. C'est notamment le cas pour des négociations impulsées par des collectifs *okupas* ou libertaires à Barcelone, Madrid et Séville. Lorsque le collectif est jugé trop revendicatif, même s'il accompagne des personnes vulnérables, la plupart des administrations font marche arrière. Sources : Entretiens avec des militants de quartiers de Barcelone, Madrid et Séville ainsi qu'avec les représentants chargés du logement à Barcelone, Madrid et Séville.

Si, dans le quotidien de la lutte contre les expulsions, les collectifs socio-territoriaux de quartier et les collectifs plus modérés (tels que le Syndicat de locataires et la PAH à Barcelone) se soutiennent mutuellement, le statut de « partenaire privilégié des institutions » accordé aux modérés mène parfois à des conflits à propos de la posture à tenir face aux administrations. On peut donc avancer que les administrations gouvernent les mouvements sociaux en hiérarchisant leurs partenaires. Du côté des mouvements sociaux, collaborer avec les administrations (notamment locales dans le cadre du municipalisme) se traduit souvent par l'acceptation des normes tacites de ces dernières. C'est notamment le cas de la PAH de Barcelone qui, à la suite de la victoire d'Ada Colau, décide de renoncer aux pratiques d'action directe telles que le squat collectif, impulsées par les membres les plus radicaux de la plateforme. En 2017, les leaders de la PAH de Barcelone engagent une véritable purge de ses éléments les plus radicaux, plus particulièrement des membres de la *Commission Obra Social la PAH*. Ces derniers décident de créer un collectif autonome : l'*Obra Social de Barcelona* (Encadré 44).

Encadré 44 : De la PAH à l'Obra Social de Barcelona : la purge des *okupas* de la PAH

Le 21 mars 2017, la Commission d'*Obra Social de la PAH de Barcelona* (regroupant une vingtaine de personnes) est expulsée de la PAH. Selon les militants expulsés, la rupture est consommée entre une partie des membres (radicaux) de la PAH qui entendent dépasser la simple modification législative marginale et la posture réformiste soutenue par les principaux leaders de la PAH (proche d'Ada Colau). Selon eux :

« Nous considérons cette expulsion comme l'aboutissement d'un conflit sur le présent et le futur de la PAH. Un débat que la PAH de Barcelona n'a pas voulu aborder et qui déborde dans beaucoup de ses groupes locaux. La PAH, en tant que mouvement, se trouve à la croisée des chemins pour orienter sa lutte entre deux lignes d'action. D'une part, la modification d'une loi qui est clairement injuste. D'autre part, l'actualisation et la transformation, au-delà de l'institution, en un mouvement pour le droit au logement et à la ville dans un sens plus large et adapté à la réalité actuelle. L'aspect le plus inquiétant de ce processus a été le rôle joué par un groupe spécifique de personnes qui contrôle le PAH, en étant présent dans tous les organes de décision et en bloquant systématiquement l'évolution du mouvement. Cela empêche d'actualiser la manière d'agir du collectif et de faire face aux problèmes actuels tels que les locations, le squat, les expulsions ouvertes et la gentrification [...] Nous voulons vivre ce moment de changement comme une opportunité de grandir ensemble, de continuer à réinventer des façons de faire du logement un droit effectif pour toutes. Face à chaque problème, nous continuerons à lutter avec tous les outils à notre disposition, avec les voisins, de manière autonome, désobéissante et assemblée. » Site de l'*Obra Social de BCN*, 19/07/2017, "*Salimos 19 junio 2017*".

Les militants de l'*Obra Social de la PAH de Barcelona* expulsés affirment que la PAH de Barcelone est contrôlée par une minorité d'activistes se positionnant comme « leaders naturels » et refusant toute forme de décision non validée par eux-mêmes. Ce type de conflit s'explique par des divergences politiques et stratégiques ainsi que par un fonctionnement interne peu démocratique.

Ce cas n'est pas isolé. De nombreux militants ont évoqué lors de nos discussions des processus d'éviction de militants jugés trop radicaux dans des conditions similaires.

La fragmentation des mouvements sociaux via l'exercice du pouvoir est également visible dans les nombreux cas de cooptations d'activistes réalisées par les administrations publiques. Nous avons vu qu'avec la victoire des « mairies du changement », la cooptation de membres des collectifs pour le logement a engendré de fortes tensions internes car les mouvements sociaux en sont sortis déstabilisés, amputés de leurs principaux leaders et avec leur autonomie remise en cause. C'est le

cas surtout à Barcelone¹, mais aussi à Madrid, à Cordoue et Sabadell². Et cette cooptation s'est poursuivie durant toute la période de mandat des « mairies du changement ». À Barcelone par exemple, alors que la PAH tente de se réaffirmer comme un collectif non partidaire, notamment en disqualifiant la politique de la nouvelle mairie d'Ada Colau sur les réseaux sociaux, son porte-parole officiel Carlos Macias – ayant repris le flambeau après le départ d'Ada Colau de la direction de la PAH – décide en février 2018 de rejoindre lui aussi les rangs de la mairie en tant que conseiller en politique de logement. L'opposition municipale, à son tour, qualifie ce recrutement de clientéliste, y voit la démonstration d'une politique de logement inefficace, mais aussi une manière de faire taire les collectifs militants³. On y verra surtout la proximité entre la mairie et la PAH de Barcelone, et ce malgré le discours critique de cette dernière concernant la politique d'Ada Colau. Ces processus de cooptation concernent toutes les régions et villes de notre étude, comme à Madrid où, par exemple, Alejandra Jacinto (porte-parole et avocate de la PAH) rejoint le parti Podemos pour les élections régionales de 2021, malgré un discours critique sur le parti lors de notre entretien (en janvier 2019).

- **« Nouveau municipalisme » et clientélisme politique : l'importance des divergences politiques des militants dans leur stratégie de lutte**

Les conflits entre collectifs militants se matérialisent également dans le champ électoral. En dévalorisant certains collectifs au profit d'autres, les administrations tentent de contrôler les revendications des collectifs en les dirigeant dans le sens qui leur paraissent le plus opportun, comme en témoigne le cas de la *MPGM 30 % logement protégé* à Barcelone. Elles peuvent alors négocier leur soutien en cas de besoin, notamment face à l'opposition issue d'autres collectifs. Ce faisant, elles déstabilisent le tissu militant. Cela s'est particulièrement ressenti durant la campagne municipale barcelonaise de 2019, où plusieurs collectifs pour le logement (tels que la PAH et le Syndicat de locataires) ont fait campagne pour la réélection d'Ada Colau. Bien que les porte-parole du syndicat s'en défendent publiquement et affirment rester non partidaires, l'une d'elles nous soutient la posture inverse de manière décomplexée et pragmatique lors d'une discussion :

« On ne va pas dire qu'on soutient Colau devant les journaux, parce que cela créerait la polémique. Et puis certains d'entre nous soutiennent plutôt la CUP, mais comme on sait que la CUP ne gagnera pas... Il faut être réaliste, si on veut améliorer la question du logement il faut appeler à voter Ada Colau. Plusieurs d'entre nous sont individuellement en campagne dans ce sens. Avec le Syndicat de locataires on le fait indirectement, à travers des déclarations plus subtiles, comme le "feu tricolore" de valorisation des programmes politiques. Quand tu le vois c'est très clair pour qui il faut voter pour améliorer l'accès au logement ! » Discussion avec une porte-parole du Syndicat de locataires de Barcelone, mai 2019⁴.

Le "feu tricolore" de valorisation des programmes politiques dont parle cette militante, présenté sur la Figure 31, auquel nous ajoutons un équivalent produit pour la même occasion par l'*Alliance contre la pauvreté énergétique* (collectif promoteur de la *ILP Habitatge*), est en effet explicite.

¹ Comme nous le rappelle une militante de la PAH de Barcelone lors d'un entretien : *« Après la victoire d'Ada [Colau] nous ne savions plus trop quoi faire. Nos leaders étaient à la mairie, c'était donc à eux de faire quelque chose... nous avons mis beaucoup de temps en interne pour reconstruire une ligne d'action vis-à-vis de la nouvelle mairie... et nous n'en sommes pas encore sorties. Et ce n'a pas été facile pour tout le monde... »* Une militante de la PAH de Barcelone (entretien), avril 2016, Barcelone.

² Cf. chapitre 2, Encadré 13.

³ El País, 07/02/2018, "Colau ficha como asesor a otro miembro de la PAH y el DESC".

⁴ Propos recueillis en marge du débat électoral sur le logement organisé par plusieurs collectifs et entités sociales barcelonaises ("*Propostes d'habitatge i model de ciutat a debat*", Casal de Barri Pou de la Figuera, 20/05/2019, Barcelone).

Figure 31 : "Feux tricolores" de valorisation des programmes politiques réalisés par deux collectifs militants proches de Barcelona en Comú pour l'élection municipale de 2019



Source : Compte Twitter du Syndicat de locataires de Barcelone, 25/05/2019 ; Site de l'APE, "Valoración de la Alianza contra la Pobreza Energética de los programas electorales para las municipales 2019".

Ces représentations graphiques de programmes politiques sous forme de points de couleurs validant ou invalidant certaines propositions politiques sont très simplistes et le plus souvent construites directement à partir des programmes des partis à valoriser. Caché derrière un vernis d'objectivité, ce type de représentation est clairement partisan. Se sachant en capacité de gagner les élections, le parti le plus proche des revendications des collectifs militants, *Barcelona en Comú* possède donc un important ascendant sur ceux qui ne conçoivent la lutte pour le logement que dans une perspective réformiste et légaliste.

Ces tentatives de récupération par les partis politiques ne sont pas propres à Barcelone, comme en atteste l'Extrait de carnet de terrain 2.

Extrait de carnet de terrain 2 : Un après-midi à la Quimera de Lavapiés (Madrid) : lorsque *Podemos* fait du chantage aux collectifs *okupas*

Nous sommes le dimanche 19 juin 2016. Je me rends à une rencontre culturelle dans le Centre social (ré)okupé et autogéré (CSrOA) de la Quimera de Lavapiés, situé sur la Plaza Nelson Mandela (quartier de Lavapiés). Une soirée JAM session de flamenco est prévue. J'ai été invité par une militante rencontrée lors d'une action anti-expulsion dans le quartier. En fin d'après-midi, alors que nous patientons avec un rafraîchissement, plusieurs militants d'*Unidos Podemos* (UP) commencent à installer des chaises sur la place Nelson Mandela, juste en face du squat. Il y a des élections générales prévues pour le 26 juin 2016, cela doit être un meeting... « On n'est pas au courant, on ne sait pas ce qu'ils font là » explique une militante okupa.

Un responsable d'UP se rapproche de nous : « Bonjour. Qui dirige ici ? On voudrait poser une question au responsable du lieu ». « Y'a pas de chef ici, on est autogérées. Qu'est-ce que vous faites juste devant le squat ? ». Un dialogue tendu s'ensuit. Visiblement le membre d'UP n'a pas apprécié la réponse de la militante squatteuse. Plusieurs autres militant-es du squat s'approchent et prennent part à la discussion. Les membres d'UP organisent un meeting pour les élections générales. Ils ont besoin d'électricité pour leur sono et voudraient se brancher sur les prises électriques du squat. Les militant-es du squat refusent. « On est okupas,

autonomes et antipartis, on ne peut pas vous rendre ce service » explique une militante. Visiblement en colère, le porte-parole d'UP répond : « vous êtes bien contentes de profiter des « services » de la ville non ?! ». Il fait référence aux squats en partie tolérés par la nouvelle mairie de Madrid à laquelle participe Unidos Podemos. S'ensuit une longue tentative d'intimidation et de pression de la part d'Unidos Podemos : « si vous ne nous rendez pas ce service, alors vous risquez d'avoir des problèmes. On est à la mairie. Vous êtes bien contentes d'exister non ? On pourrait être moins sympas que ça avec les Centres sociaux okupés vous savez ! ». Menaces et chantages s'enchaînent de la part d'UP. Les squatteuses restent de marbre. « On est non partidiste ».

Finalement, le meeting d'UP se déroulera bien devant le squat. Mais sans électricité. Avant de fermer les portes du squat pour ne pas être dérangées par le meeting, les squatteuses accrochent une banderole sur le mur d'enceinte, juste en face des chaises du meeting : « Ni votamos, ni negociamos, muerte al Estado » (« Nous ne votons pas, nous ne négocions pas, mort à l'État ») suivi du symbole anarchiste.

« Au moins ils ne pourront pas s'approprier notre image. On n'a pas peint cette super fresque murale pour que les étatistes gagnent des votes », conclut une militante du squat. Je ne me souviens plus si le concert de flamenco valait le coup, mais la journée n'était pas perdue pour tout le monde.

Photographie 12 : Fresque murale devant la Quimera de Lavapiés



Source : DMB, juillet 2017.

En Catalogne, les tensions entre collectifs militants peuvent aussi s'expliquer par une grille d'analyse « pro » ou « anti » indépendantisme, comme le rappelle un militant libertaire membre de l'*Obra Social de Barcelona* et habitant le quartier de Poble Sec :

« Les membres de la PAH de Barcelone et l'Office populaire de l'habitat de Gràcia [collectif socio-territorial, renommé par la suite Syndicat d'habitat de Gràcia] ne s'entendent pas du tout aussi parce qu'ils ne sont pas de la même gauche. La PAH de Barcelone est clairement pro-Colau, anti-indépendantiste et donc totalement réformiste ; alors que la plupart des membres de l'Office populaire de l'habitat de Gràcia sont indépendantistes (plus ou moins proches de la CUP, ou anarchistes), donc plus révolutionnaires et souvent anticapitalistes. Pour elles, comme pour nous d'ailleurs à

l'Obra Social de Barcelona, la solution ne passe pas seulement par une réforme législative. Notre critique est plus profonde. La PAH ne parle pas d'anticapitalisme, ne parle pas de lutte des classes... Disons que, selon moi, à l'Office populaire de l'habitat de Gràcia c'est le thème de l'autogestion de quartier et de l'autogouvernement qui les bottent, parce qu'il faut intensifier le conflit social pour gagner. Le problème n'est pas seulement un problème strictement législatif. Et ça une partie des indépendantistes d'extrême gauche l'ont bien compris. Mais la PAH soutient un discours beaucoup plus modéré... Bah tiens, c'est pour ça qu'on a été viré de la PAH d'ailleurs ! On était trop radicale pour la PAH. On faisait tache sur la photo, face aux médias ». Membre de l'Obra Social de Barcelona (entretien), habitant du quartier de Poble Sec, juillet 2019.

Face à ces limites du « nouveau municipalisme », de nombreux collectifs militants radicaux affirment alors vouloir garder leur autonomie face à la mairie et font notamment référence pour cela à l'histoire du mouvement *okupa* barcelonais :

Ce n'est qu'en sachant ce qui nous affecte que nous pourrions être sûrs de ne pas obéir involontairement à l'intention de ceux qui cachent derrière leur activisme des prétentions de promotion politique et utilisent les groupes de soutien de quartiers comme plateforme¹. Il y a de nombreuses années, le phénomène de l'"okupation" a mis sur la table le conflit entre le droit fondamental au logement et la spéculation immobilière. Il ne l'a pas fait par le biais d'une alliance avec des institutions ou en collaborant avec un quelconque tribunal : il l'a fait en appliquant un principe éthique sur la propriété. Un principe de santé sociale. A la CUP de Ciutat Vella, nous sommes sûrs qu'aucune mairie ou institution qui respecte la légalité capitaliste ne servira à combattre le mépris auquel nous sommes soumis en tant que classe. Ce qui servira, comme toujours, c'est la désobéissance et l'auto-organisation populaire. » CUP-Ciutat Vella, 11/06/2018.

Si la CUP participe au conseil municipal barcelonais (mais avec peu de poids et dans une optique municipaliste²), cette déclaration fait état d'une opinion partagée par une grande part des collectifs radicaux de Barcelone. Ils tentent alors de mettre en place leur propre agenda de lutte en conservant leur autonomie vis-à-vis des administrations et en faisant pression sur celles-ci.

3. Des collectifs radicaux défendant leur autonomie et soutenant l'habiter : du « nouveau municipalisme » au communalisme ?

Les collectifs militants plus radicaux refusent de tenir le rôle d'auxiliaires des administrations publiques et de leur laisser le choix de la mise en conformité légale. Ce sont surtout les notions d'autogouvernement et d'auto-organisation qui sont centrales dans leur discours et les distinguent des collectifs plus modérés, uniquement tournés vers les institutions et les différents niveaux d'administration. Ils ne refusent pas pour autant les négociations avec les institutions lorsque celles-ci sont ouvertes aux pourparlers, mais entendent poser leurs propres règles, leurs propres cadres, et agissent le plus souvent par le biais de l'action directe. Bien que les collectifs « partenaires privilégiés » des institutions soient parfois en désaccord avec certaines pratiques d'action directe (comme le squat) défendues par les collectifs plus radicaux, des membres de la PAH et des syndicats de locataires soutiennent ce type de mobilisations plus radicales en les considérant comme une manière de forcer les institutions à réagir. Depuis leur création en 2017, les Syndicats de locataires sont très actifs dans cette voie, même si certains d'entre eux restent aussi proches des mairies.

¹ C'est aussi une critique que nous pouvons adresser aux rédacteurs de ce communiqué, la CUP se présentant à chaque élection municipale à Barcelone. Mais sa posture défendant un municipalisme radical et anticapitaliste la différencie fortement des autres partis politiques (voir la présentation du municipalisme de la CUP : chapitre 2, Encadré 11).

² Durant le mandat 2015-2019, la CUP de Barcelone occupait seulement trois sièges au conseil municipal barcelonais.

3.1. Faire pression sur les institutions par l'action directe afin de forcer l'action publique

Plusieurs types d'actions sont impulsés par les collectifs radicaux. Un premier type concerne les mobilisations de locataires vulnérables, notamment dans le cadre de nombreux rachats d'immeubles entiers par des fonds d'investissement visant à expulser les locataires, et concerne particulièrement les Syndicats de locataires. Un second type concerne les squats collectifs de logements vacants et concerne plutôt les collectifs socio-territoriaux de quartiers, plus radicaux. Dans les deux cas, les collectifs mobilisés sont mis en relation (volontairement ou non) avec les mairies et tentent de mener une négociation-pression sur les acteurs du logement en présence.

3.1.1. La mobilisation habitante face aux rachats d'immeubles par des fonds financiers

Certaines mobilisations contre le harcèlement immobilier ne se contentent pas de demander une prise en charge administrative aux services municipaux (cf. Encadré 41 ci-dessus) : elles refusent de laisser la gestion de la situation aux seules institutions publiques et entendent lutter plus activement contre les propriétaires. Ces actions plus radicales s'expliquent d'une part par l'augmentation des cas d'expulsions. Il s'agit à la fois des expulsions résidentielles pour cause d'impayés de loyer (expulsions locatives), mais aussi pour cause d'augmentation abusive des loyers en fin de contrat ou de non-rénovation, ce que le Syndicat de locataires de Barcelone appelle des « expulsions invisibles »¹ (Palomera, 2018). Elles sont dues d'autre part à l'augmentation des cas de rachat d'immeubles entiers par des fonds d'investissement (dans les cas de propriétés dites « verticales », où l'ensemble de l'immeuble est entre les mains d'un unique propriétaire), où les locataires en place subissent une intense pression sur le loyer afin de les forcer à quitter les lieux, dans une perspective de rentabilité économique accrue de l'immeuble (converti en logements touristiques ou de luxe par exemple) (ibid.).

- **Endurcir la médiation : lorsque les collectifs militants imposent leurs conditions**

En cas de conflit entre locataires et propriétaires (notamment les fonds financiers), pour dépasser les limites de la médiation institutionnelle, les collectifs de locataires entendent se réapproprier le champ de la médiation et faire pression pour négocier des rénovations de contrat locatif abordable (Palomera, 2018). Cette stratégie se retrouve chez les Syndicats de locataires de différentes villes d'Espagne, qui exposent ainsi leur versant « action directe » jusqu'à présent peu dévoilé². Ces Syndicats lancent la campagne *Ens Quedem/Nos Quedamos* (*Nous restons*), dont l'objectif est de « promouvoir l'auto-tutelle du droit au logement face aux augmentations de loyers abusives et au non-renouvellement des contrats, en incitant les locataires à ne pas quitter le logement d'où on tente de les expulser »³. Pour certains, cette campagne est à rapprocher des grèves historiques des loyers en Espagne et dans le monde⁴. À Barcelone, plusieurs « Blocs en luttés », dans des immeubles en propriété

¹ Le plus souvent les habitants quittent leur logement sans conflit juridique, sans visibiliser cela comme une expulsion.

² Cela s'explique par la présence de militantes et militants plus radicaux que les leaders d'origine du Syndicat de Barcelone (certains étant aussi actifs dans des syndicats d'habitat de quartiers, voire membres du mouvement *okupa*).

³ Site du Syndicat de locataires de Barcelone, Présentation de la campagne "*Ens Quedem*".

⁴ Telles que la célèbre grève des loyers de 1931 lancée par le syndicat anarchiste CNT (Source : Site du Syndicat de locataires de Barcelone, Page "*Vagues de lloguers*". Voir aussi la présentation de cette grève historique abordée dans le chapitre 1, Encadré 4). Cette proximité entre le nouveau mouvement syndical des locataires et l'héritage de l'anarchosyndicalisme catalan nous a été plusieurs fois répétée par les activistes que nous avons rencontrés, même si la radicalité du Syndicat de locataires de Barcelone et sa forte proximité avec la mairie mène à relativiser cette affirmation. Les Syndicats de quartiers, plus radicaux, se prêteraient selon nous davantage à cette comparaison.

verticale dont les locataires exigeaient une négociation collective avec leur propriétaire ont contribué à médiatiser cette campagne.

Ce type de stratégie de négociation collective est suivie par de nombreux collectifs, notamment par les groupes autonomes de quartiers, et porte parfois ses fruits lorsque la pression sociale mène le propriétaire à négocier¹. Néanmoins, le plus souvent, les collectifs ne parviennent qu'à limiter l'augmentation du loyer. Malgré la mobilisation sociale, en l'absence de soutien ferme des administrations publiques, c'est généralement l'expulsion qui a lieu, comme en témoigne par exemple le bloc en lutte d'Argumosa11 à Madrid (Encadré 45).

Encadré 45 : Le bloc en lutte Argumosa11 : un symbole de la lutte des locataires madrilènes expulsé par manque de soutien de la mairie

Suite à une affaire d'héritage, une partie des logements de l'immeuble du n°11 de la rue Argumosa (quartier de Lavapiés, Madrid) est rachetée en 2018 par une entreprise qui souhaite expulser les locataires présents, à moins d'une forte augmentation de loyer. Après le départ forcé de plusieurs locataires, les personnes restantes décident de rejoindre la campagne *Nos Quedamos* (*Nous restons*) du Syndicat de locataires de Madrid (Photographie 13). Avec l'intention de « politiser le conflit »², les locataires refusent de quitter leur logement ou de payer l'augmentation de 300 % de loyer réclamée par l'entreprise propriétaire, mais continuent néanmoins de payer les loyers de leur précédent contrat et exigent une négociation collective avec la propriété afin d'obtenir un maintien ou une augmentation limitée des loyers.

Considérant cette situation comme illégale et les locataires comme des squatteurs, l'entreprise propriétaire, sourde aux demandes de négociation, entreprend plusieurs tentatives d'expulsion³. Et malgré l'avis du Comité DESC de l'ONU, demandant un arrêt des expulsions des locataires de l'immeuble d'Argumosa11 par manque d'alternatives de relogement adéquat, les juges madrilènes valident les expulsions. Plusieurs membres de l'aile gauche du parti *Abora Madrid* gouvernant la ville à ce moment-là insistent à maintes reprises (au côté des militants) pour que la mairie exproprie l'immeuble – comme elle l'a déjà fait pour d'autres raisons⁴ – afin de garantir le droit au logement de ces locataires et de générer ainsi un symbole contre la spéculation immobilière⁵. Mais la mairie préfère suivre la voie de la médiation⁶. Avec le soutien des collectifs militants madrilènes, plusieurs tentatives d'expulsion sont bloquées, mais en février 2019 la plupart des familles restantes sont expulsées par une opération policière de grande envergure, empêchant les militantes et les militants de bloquer l'accès à l'immeuble à la commission judiciaire⁷.

¹ Plusieurs exemples sont présentés sur le site du Syndicat de locataires de Barcelone, comme celui d'un habitant de Vallcarca (Barcelone) parvenu en mai 2019 à négocier un renouvellement de son contrat ainsi qu'une diminution du prix de son loyer. Source : Site du Syndicat de locataires de Barcelone, 31/05/2019, "*Victòria històrica: baixada de lloguer i renovació de contracte*". Pour d'autres exemples : Site du Syndicat de locataires de Barcelone, "*en primera persona*".

² El Salto Diario, 30/04/2018, "*Bajo Argumosa 11, la playa*".

³ El Salto Diario, 20/11/2018, "*“Particulares” multipropietarios desahucian en Madrid*".

⁴ El País, 19/01/2019, "*Bienvenido al plató de los desahucios*".

⁵ El Mundo, 22/02/2019, "*Carmena pide que los desahucios de Argumosa "sean los últimos" en Madrid*".

⁶ El País, 19/01/2019, "*Bienvenido al plató de los desahucios*".

⁷ ElDiario.es, 22/02/2019, "*Desahuciadas cuatro familias de Argumosa 11, símbolo de la especulación inmobiliaria y el derecho...*".

Photographie 13 : Le bloc en lutte d'Argumosa11 à Madrid (quartier de Lavapiés)



Source : DMB, avril 2018.

L'expulsion des locataires d'Argumosa11 atteste du manque de soutien de la mairie de Madrid. La Mairie de Barcelone est plus ouverte sur ce point.

- **Pousser les institutions à acheter des immeubles pour bloquer la spéculation et augmenter le parc public : des coproductions publiques-militantes d'habitat à Barcelone**

De nombreux locataires barcelonais subissent aussi des pressions de ce type de la part de grands propriétaires à l'instar des locataires des immeubles du 37 rue Leiva (quartier d'Hostafrancs), de plusieurs logements de la rue Pons i Gallarza (quartier de Sant Andreu) ou encore des immeubles n°7, 9 et 11 de la rue Lancaster (quartier du Raval). Dans ces trois cas, les locataires se mobilisent et sont soutenus par des collectifs militants aux postures et stratégies parfois bien différentes – tels que les Syndicats d'habitat (ou groupes autonomes) de leur quartier, par le Syndicat de locataires de Barcelone, mais aussi par des collectifs *okupa* ou libertaires – qui exercent une pression continue sur les grands propriétaires (fonds d'investissement dans la majorité des cas) et la mairie de Barcelone. Comme la négociation avec les propriétaires ne menait à rien, la mairie, sous la double pression des militants et de certains groupes municipaux a fini par accepter d'utiliser son droit de préemption (*derecho de tanteo y retracto*) lui permettant d'acheter ces immeubles. La stratégie d'intensification du conflit afin de pousser les acteurs à accepter des demandes osées a payé. Les locataires mobilisés et leurs soutiens militants enrichissent ainsi le parc de logement protégé de Barcelone. Néanmoins, cela ne suffit pas à maintenir les locataires dans leur logement. En effet, une fois devenus la propriété de l'IMHAB (entreprise municipale de logement de Barcelone), les logements sont soumis aux règles d'attribution du logement social barcelonais, standardisées et par tirage au sort. Ainsi, en fonction de leur situation (notamment de leur type de bail), certains locataires doivent quitter les lieux. C'est un paradoxe de ces achats de logements par la mairie :

l'achat est justifié pour empêcher l'expulsion des locataires, mais pour des raisons administratives, c'est finalement la mairie elle-même qui se retrouve à les expulser, comme dans le cas de la rue Lancaster (quartier du Raval).

De plus, l'achat des logements ne signifie pas pour autant une amélioration des conditions de vie des locataires pouvant rester sur place. En effet, toujours dans les immeubles de la rue Lancaster, très dégradés lors de l'achat de la mairie, la réhabilitation peine à voir le jour, laissant les locataires restant dans une grande précarité comme l'explique un habitant au journal *El País* en 2021 (c'est-à-dire quatre ans après l'achat par la mairie)¹. Bien que la mairie affirme ne pas les avoir abandonnés, les locataires attendent toujours cette réhabilitation. Néanmoins, cela représente une forme innovante de production collaborative d'habitat publique-militante (Parés, Ferreri et Cabré, 2021).

3.1.2. Le squat comme forme de relogement forcée : entre négociation et conflit

Si le squat est en général la dernière solution pour éviter que les habitants et habitantes ne se retrouvent sans toit, il peut aussi, notamment lorsqu'il est porté par des collectifs mobilisés, devenir une réelle alternative résidentielle, parfois bien plus stable qu'un relogement dans le parc social public. Les collectifs utilisant le squat comme pratique d'action directe de relogement font ainsi pression sur les acteurs (autant publics que privés) pour obtenir une régularisation ou un relogement. Les résultats sont variables.

- **« Face à l'inaction des institutions : réquisition ! » : le squat de logements vacants comme forme de réappropriation de l'habitat et levier pour pousser les institutions à agir**

Plusieurs syndicats d'habitat et autres collectifs de quartiers proposent des *réquisitions populaires* pour attribuer les logements aux personnes les plus vulnérables. La procédure d'attribution est élaborée collectivement, en général débattue en assemblée avec les futurs habitants et habitantes du squat, et se définit comme une *pratique anti-bureaucratique d'attribution des logements*. C'est le cas de la *Fédération anarchiste de la Grande Canarie* (FAGC) et son *Syndicat de locataires de la Grande Canarie* lancé en juillet 2017, deux organisations considérées comme des références parmi les collectifs radicaux pour le logement en Espagne². Les attributions sont en général effectuées de manière transparente par les propres habitants-squatteurs, mais les modalités d'attribution peuvent varier³.

Plusieurs collectifs cherchent à rendre visibles et médiatiser les squats de logements vacants afin de pousser les administrations et les acteurs privés à négocier un relogement ou une régularisation sur place et, plus largement, pour rendre visible la vacance de logements. Cette méthode est centrale dans les pratiques *okupas* et libertaires depuis de nombreuses années et a été

¹ « Maintenant, c'est l'Institut municipal du logement qui recueille nos loyers, de 200 à 150 euros, mais les bâtiments sont abandonnés, il n'y a pas eu d'entretien. Il y a eu des squats, des infestations de punaises de lit et de cafards, et la Mairie, qui est maintenant propriétaire, n'a rien fait non plus ». Source : *El País*, 11/07/2021, « Colau ha comprado 900 pisos en seis años para ampliar el parque público... ».

² Dans un documentaire sur la lutte pour le logement à la Grande Canarie (largement diffusé par les collectifs militants pour le logement), Ruyman Rodríguez, militant de la FAGC explique ainsi la méthode employée pour l'occupation d'un immeuble vacant de la SAREB : « Le projet de Telde [ville de la province de Las Palmas, Grande Canarie] est un bloc d'immeuble de la SAREB qui va être « ouvert » cette nuit. Il y a de quoi loger douze familles. Nous avons déjà une liste et les logements sont déjà tous attribués à des familles qui répondent toutes aux critères choisis par le collectif, comme pour les autres occupations du Syndicat : ne pas avoir de revenus, ne pas avoir d'autre logement et aussi avoir des enfants à charge ». *Precaristas, Inèrcia Docs*, 2018. 4 min 10 s.

³ En effet, si la plupart des collectifs militants autonomes ou libertaires considèrent la notion d'entraide comme centrale et attendent des occupants une participation dans la vie du collectif pour se soutenir mutuellement, ce critère n'est pas forcément défendu par tous les collectifs, certains n'entendant pas impliquer directement les occupants et occupantes.

(re)popularisée par l'*Obra Social la PAH* en fin 2011. Ruyman Rodríguez, de la *FAGC*, explique la stratégie mise en place :

« Ces logements de Telde sont des logements de Bankia qui ont été transférés à la SAREB, la « bad bank », donc c'est une certaine garantie qu'on peut l'occuper sans trop de problèmes, car c'est une entité publique ou semi-publique et nous avons tout à fait la légitimité de l'occuper [...] C'est un bon motif pour reprendre les logements, les réclamer et voir si à partir de là on peut ouvrir une voie de négociation pour obtenir la cession de ces logements aux occupants en location sociale ou bien un relogement décent ailleurs. Mais il faut le faire dans ce sens : occuper l'immeuble et, après, négocier. Si on n'occupe pas le logement avant, nous n'avons rien entre les mains pour pouvoir négocier. »¹

Cette pratique d'action directe est appliquée par des collectifs radicaux dans toutes les villes de notre étude. À Barcelone, c'est une stratégie mise en place par l'*Obra Social la PAH* jusqu'en 2017 puis par l'*Obra Social de Barcelona* (après l'expulsion de ses militants par les dirigeants de la PAH) – Photographie 14 –, la plupart des Syndicats et autres groupes de logement de quartiers² et de nombreux collectifs libertaires et *okupas*. À Sabadell, l'*Obra Social de la PAHC* fait de même avec quatre immeubles dont deux propriétés de la SAREB. À Madrid, on relève les nombreuses « récupérations » de logement de l'*Obra Social la PAH* du quartier de Vallecas et autres expériences du même type coordonnées par la *Coordinadora de Vivienda de la Comunidad de Madrid* (2017). En Euskadi, l'*Oficina de Okupación de Bilbao* accompagne les personnes vulnérables pour squatter des logements. Citons encore, à Vitoria-Gasteiz et Bilbao les nombreux collectifs qui gravitent autour des *Gaztetxes*³ (García, Cortina-Oriol et Aguilera, 2019). Il en va de même pour les *Corralas*⁴ de Séville (Díaz-Parra et Solanas, 2019) et à Cordoue les squats se développent avec le soutien de *Stop Desahucios 15M Córdoba*.

Contrairement à ce qu'affirment beaucoup d'acteurs publics, un hébergement en squat peut devenir une solution de relogement beaucoup plus pérenne et décente que certaines propositions des institutions. Citons le cas de l'*Armadillo*, un immeuble squatté dans le quartier barcelonais de Gràcia, qui a permis de loger décemment une trentaine de personnes pendant plus de six ans, soit une période deux fois plus longue que les locations sociales permises par la loi catalane 24/2015⁵.

¹ Ruyman Rodríguez (*FAGC*), « *Precaristas. Crónica de la lucha por la vivienda en Gran Canaria* », *Inèrcia Docs*, 2018. 4min10s.

² Par exemple les syndicats d'habitat des quartiers de Gràcia, du Raval ou encore celui de Vallcarca. La plupart de ces collectifs sont proches de collectifs radicaux, souvent libertaires et/ou indépendantistes d'extrême gauche.

³ Les *Gaztetxes* (« maisons de jeunes ») correspondent à une version basque des *Centres sociaux occupés autogérés* (CSOA).

⁴ Faisant référence à un type architectural de logement collectif, les *Corralas* sont des formes de squat collectif proches de l'*Obra Social la PAH* en Andalousie : « une campagne d'occupations collectives menées par les classes populaires entre 2012 et 2013, organisées, revendiquées publiquement et politiquement et dotées d'une forte identité propre. » (Díaz-Parra et Solanas, 2019).

⁵ Tot Barcelona, 20/02/2019, « *Desallotgen un edifici ocupat de Gràcia on vivien famílies amb nens des de feia sis anys* ».

Photographie 14 : Le Bloc La Bordeta, occupation d'un immeuble vacant de la SAREB géré par l'Obra Social de la PAH de Barcelone en 2015



Source : DMB, mai 2015.

- **Les administrations face aux squats : entre médiation, relogement et expulsion**

Face à l'action directe, les réactions des administrations locales varient. Bien que certaines soient ouvertes à la négociation, les conflits sont monnaie courante. Parfois, certaines mairies peuvent reloger les squatteurs, lorsque ces derniers présentent un profil jugé adéquat (grande précarité, enfants en bas âge, etc.). Mais le plus souvent, les relogements sont gérés de manière individualisée, même lorsqu'il s'agit d'un squat collectif, comme dans le cas du *Patio okupado de Cordoue*, dont témoigne l'Extrait de carnet de terrain 3 ci-dessous.

Extrait de carnet de terrain 3 : La lutte du Patio okupado de Cordoue : du squat collectif au relogement individualisé

Le 20/04/2018, Plaza de las Cañas, Cordoue.

C'est Rafael Del Castillo qui m'a donné le contact d'Álvaro, un militant très actif dans *Stop Desahucios 15M Córdoba*. C'est aussi un des squatteurs et squatteuses du *Patio okupado* de la Plaza de las Cañas, en plein cœur de Cordoue (Photographie 16).

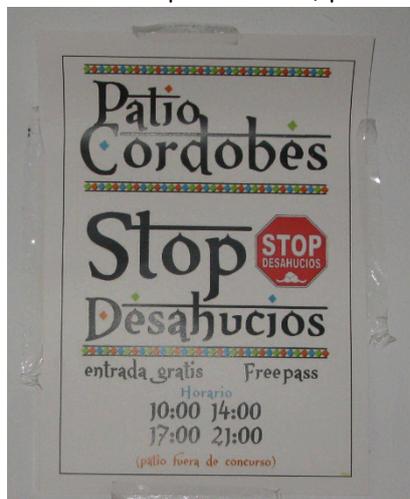
La porte d'entrée du Patio est ouverte. Une habitante me mène jusqu'à l'appartement occupé par Álvaro et sa famille. Álvaro m'ouvre, tout sourire. On s'installe sur le canapé du salon. Sa compagne nous rejoint, avec le petit dernier dans les bras. Álvaro me raconte son histoire. « *Notre histoire* », me dit-il en me signalant son épouse et le nouveau-né.

Les *casas-patios* sont des habitats collectifs, structurés autour d'un patio commun. C'est un type d'habitat qui favorise une vie collective ou communautaire. Il y en a beaucoup dans le centre de Cordoue. C'est une des particularités de la ville. Une particularité en danger, car de nombreuses entreprises tentent de les privatiser pour en faire des hôtels.

En 2015, la *casa-patio* de la Plaza de las Cañas, propriété du Banco Santander, vacante depuis plusieurs années, est squattée par quatre familles en situation de vulnérabilité résidentielle, avec le soutien de *Stop*

Desahucios 15M Córdoba. Ce cas d'immeuble vacant n'est pas isolé : selon le recensement de l'INE de 2011, il existerait plus de 17 600 logements vacants à Cordoue¹.

Álvaro m'explique que les familles du patio ont collectivement réalisé des travaux de réhabilitation car l'état du bâtiment était très mauvais à leur arrivée. « La "famille" de Stop Desahucios nous a encore aidés pour ça » explique Álvaro. L'Office municipal de défense du logement, dirigé par Rafael Del Castillo (IU-A et membre de Stop Desahucios) parvient à négocier une suspension d'expulsion avec le propriétaire.



Photographie 15: Affiche d'accueil du "Patio okupé" pour la fête des Patios de Cordoue. (DMB, avril 2018).

Pour s'approprier le lieu, mais aussi pour le partager avec le quartier, les familles décident de participer à la Fête des Patios de Cordoue ayant lieu chaque année en mai et durant laquelle les patios sont décorés et ouverts au public (Photographie 15 et Photographie 17). Cette fête témoigne d'une pratique populaire très suivie à Cordoue et même reconnue Patrimoine de l'Humanité par l'Unesco en 2012. Après plusieurs mois de négociation avec la mairie et soutenues par Stop Desahucios, certaines familles se sont vu proposer un relogement dans des logements sociaux municipaux.

« Théoriquement on aimerait rester ici, avec nos voisins, m'explique Álvaro. Mais ce n'est pas facile. La mairie nous propose un relogement. C'est un logement social, en périphérie, loin d'ici. Mais c'est un logement légal, neuf et pas cher. Alors on a accepté. Dans quelques mois, nous ne serons plus là ». D'autres familles du patio n'ont pas eu la même chance. « Je ne sais pas pourquoi, explique Álvaro. J'imagine que c'est parce que nous avons un bébé... ».

Je quitte finalement Álvaro et sa famille après une bonne heure d'entretien. Nous avons parlé de beaucoup de choses. Álvaro a fait siens des arguments des collectifs pour le logement, comme la conscience de classe. « Pour nous, les travailleurs, il n'y a jamais de vraie solution. Il faut lutter. Rien ne s'obtient sans lutter ». Je sors du Patio pour aller dîner en ville. Je repasse devant le bâtiment en fin de soirée. Il y a de la musique et des chants. Du Flamenco. Ce soir, c'est la fête au Patio-okupado.

Photographie 16 : Le bâtiment du « patio okupé » de Cordoue



Source : DMB, avril 2018.

¹ Diario Córdoba, 19/04/2013, "Las viviendas vacías aumentan un 9% en diez años y llegan a 55.676".

Photographie 17 : Le patio-okupado décoré pour la Fête des Patios de Cordoue



Source : El Salto Diario, 26/02/2018, "Un patio ocupado en el centro de Córdoba".

Comme le montre le cas d'Álvaro et sa famille, malgré la forte cohésion entre les familles du projet de logement collectif occupé, la gestion individuelle des négociations par les administrations détruit le plus souvent les liens communautaires et de solidarité tissés par les habitants et les habitantes mobilisées. Cela entraîne une perte d'ancrage territorial, qui conforte une déterritorialisation de l'habitat (ici, un déplacement en périphérie urbaine de la famille d'Álvaro), lorsque le relogement a lieu, ce qui n'est pas toujours le cas.

Quelquefois, lorsque les habitantes et habitants mobilisés sont soutenus et parviennent à embarquer l'administration à leurs côtés dans un rapport de force plus ferme face aux acteurs privés, les grands propriétaires doivent négocier une régularisation sur place. Cela a été le cas à Barcelone dans le cadre de la lutte emblématique des collectifs de quartiers du Raval face au géant Blackstone (#BlackstoneVsRaval). Pour cela, accompagnés par le Syndicat d'habitat du Raval, les habitants-squatteurs ont organisé une large mobilisation d'une semaine sous la forme d'un « festival contre Backstone » afin d'obtenir le soutien de la part du voisinage, des politiques et des médias (Extrait de carnet de terrain 4).

Extrait de carnet de terrain 4 : #BlackstoneVsRaval : forcer la mairie à agir sans perdre le contrôle de la mobilisation

5 Juillet 2019, quartier du Raval, n°99 rue Hospital (Barcelone).

J'arrive un peu avant midi sur les lieux. Il y a beaucoup de monde dans l'allée du 99 rue Hospital. L'immeuble en question a une spécificité : on y accède par le *Passatge de Bernardí Martorell*, qui est protégé comme un bien culturel d'intérêt local (il s'agit de l'ancien siège de la filature Martorell).

L'immeuble était vacant et a été progressivement squatté par dix familles (sans qu'il n'y ait de coordination de la part d'aucun collectif radical) qui n'avaient pas d'autre moyen pour se loger. La plupart des habitantes et habitants travaillent, souvent sans contrat, mais ne peuvent pas payer un loyer avec les prix du moment. Les familles ont déjà subi plusieurs tentatives d'expulsion depuis leur arrivée sur les lieux, toutes bloquées par la mobilisation des collectifs de quartier. En 2016, lors d'une tentative d'expulsion, la mairie de Barcelone

soulève l'idée d'acheter le bâtiment, avec son droit de préemption, car le propriétaire voulait s'en séparer. Mais pour des questions de complexité administrative, des « difficultés bureaucratiques » selon les informations fournies par la mairie au journal La Directa¹, celle-ci préfère prioriser d'autres achats d'immeubles, laissant les habitants sans soutien.

En 2018, malheureusement pour les familles, c'est le géant Blackstone (fonds d'investissement américain) qui, par l'intermédiaire d'une de ses nombreuses sociétés d'investissement immobilier, rachète l'immeuble. Et après plusieurs tentatives d'expulsions bloquées par les militants, le géant financier obtient un ordre d'expulsion ouvert, c'est-à-dire que l'expulsion peut avoir lieu à tout moment, dans une plage de 15 jours². Pour faire face à cette possibilité d'expulsion pouvant se dérouler à tout moment du 1^{er} au 15 juillet 2019, le Syndicat d'habitat du Raval (SHR) planifie un « festival » durant ces 15 jours afin d'organiser des activités 24h/24h pour qu'il y ait toujours du monde devant l'immeuble pour bloquer l'expulsion (Photographie 18 et Figure 32).

En parallèle, les familles mobilisées soutenues par le SHR poussent la mairie à entrer en négociation avec Blackstone. La vente ayant été correctement réalisée, elle ne peut pas acheter cet immeuble avec son droit de préemption comme elle l'a fait pour le cas des immeubles des rues Leiva et Lancaster³. Une solution est proposée mais ne concerne que le relogement en logement social de trois des dix familles.

Soutenus par une mobilisation collective puissante en ce début du mois de juillet, les habitants mobilisés et le Syndicat refusent la proposition et exigent une solution passant par un maintien sur place des dix familles. Le conflit s'intensifie. Certains collectifs, comme le Syndicat de locataires de Barcelone, réalisent des déclarations publiques et sur les réseaux sociaux en mobilisant les ressources à leur disposition, comme des déclarations de la rapporteuse spéciale des Nations unies sur le logement convenable, Leilani Farha. D'autres collectifs plus radicaux organisent des blocages et des « escraches », c'est-à-dire des dénonciations publiques devant les lieux de vie ou de travail des dirigeants de l'entreprise propriétaire et diffusent publiquement leurs noms et leurs actions spéculatives pour les discréditer. L'idée est de les empêcher de dormir sur leurs deux oreilles, comme ce que Blackstone impose déjà aux familles d'Hospital99 avec l'ordre d'expulsion ouvert.

Lorsque j'arrive sur les lieux, quelque chose cloche. Tout le monde semble à la fois perplexe et excité. Je me rapproche d'une militante du SHR pour en apprendre plus. « Le Président du Parlement catalan est là. Il est en train de discuter avec les militants dans les logements. On sait pas trop quoi en penser... c'est bientôt les élections espagnoles, il vient sans doute récupérer des votes pour Esquerra ». En effet, après les résultats des municipales à Barcelone, ERC⁴ (qui est arrivé vainqueur mais s'est vu passer devant par Ada Colau grâce au vote de Manuel Valls) ne peut pas laisser à Ada Colau le monopole du soutien des familles du Raval. « Il n'a pas de pouvoir, il n'est que Président du Parlement, pas de la Generalitat. Il va sans doute seulement apporter son soutien et dire des mots vides » rajoute un militant du quartier de Poble Sec. En effet, quelques minutes plus tard, le Président Roger Torrent sort du bâtiment accompagné de deux gardes du corps (Photographie 19). Plusieurs militantes le huent, d'autres commencent à chanter « Visca el Raval rebel ! » (vive le Raval rebel). « Il a quand même la classe », relève en rigolant un militant en le regardant



Figure 32 : Affiche de la mobilisation #RavalVsBlackstone. Source : Twitter du Syndicat d'habitat du Raval

¹ La Directa, 21/07/2019, «El sostre de deu famílies del Raval, en mans del fons d'inversió Blackstone».

² Cette pratique à la légalité douteuse est fortement critiquée par les entités sociales et certains acteurs publics. Source : Catalunya Plural, 15/01/2019, «Se consolida una plataforma para denunciar los desabucios abiertos, una práctica que definen...».

³ Voir les cas des immeubles des rues Leiva et Lancaster plus haut.

⁴ Esquerra Republicana de Catalunya (Gauche républicaine de Catalogne), parti indépendantiste de gauche.

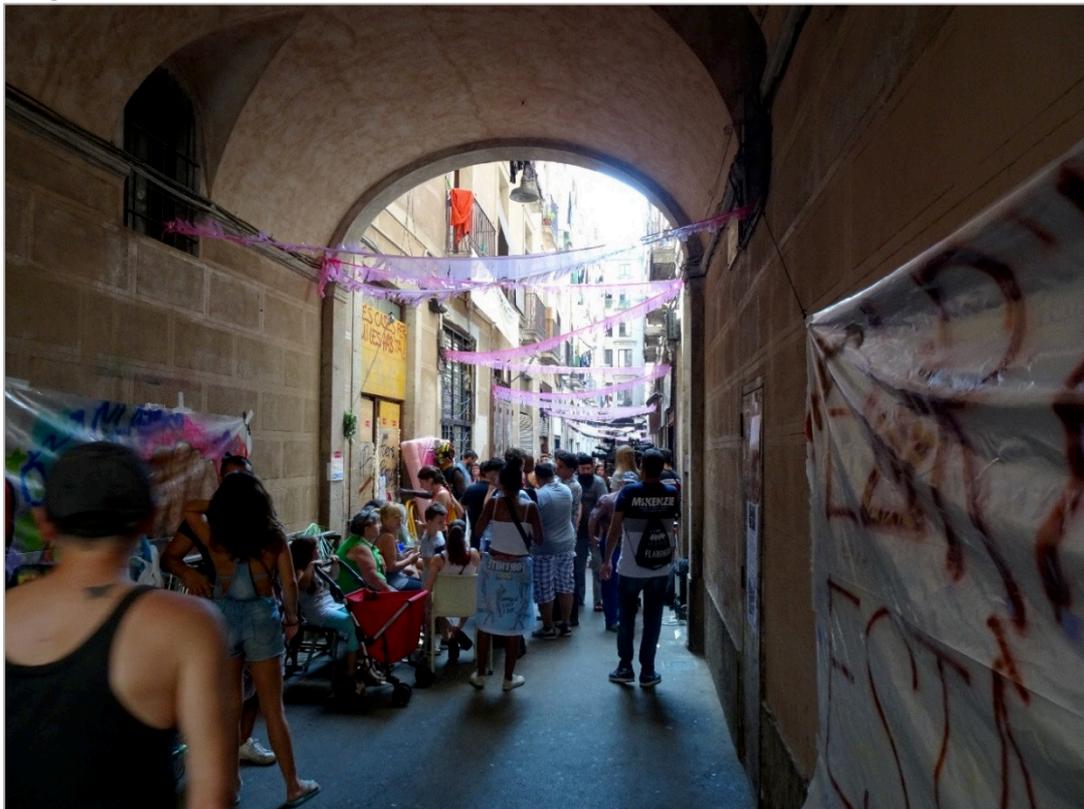
sortir de la rue. « *Ouais, mais il est pas de notre classe !* » précise une militante du Syndicat d'habitat du quartier de Gràcia.

Finalement, après deux semaines de mobilisation et de négociation avec le propriétaire et la mairie, et en exigeant toujours plus, le SHR parvient à obtenir un accord convenant aux familles d'Hospital99. Ils sont parvenus à faire reculer Blackstone. L'accord est le suivant : sur les dix familles de l'immeuble, sept peuvent y rester avec un loyer considéré comme abordable (compte tenu du prix des loyers dans le quartier) de 700 € et si ce prix du loyer est supérieur à 30 % des revenus de la famille, alors c'est la mairie qui paiera la différence. Cela correspond à la définition communément admise de loyer abordable, sans pouvoir être qualifié de « social ». Blackstone s'engage aussi à réhabiliter les logements sans déplacer les familles de l'immeuble, qui pourront simplement changer de logement, car trois d'entre eux sont vacants.

Compte tenu du rapport de force, les porte-paroles du Syndicat du Raval considèrent cet accord comme « *un précédent historique pour la lutte pour le logement* » permettant de montrer qu'il est possible de faire plier le plus grand fonds d'investissement du monde et de maintenir sur place des ménages vulnérables, défendant ainsi leur ancrage territorial.

« *Nous sommes un petit syndicat et nous avons en commun le fait d'être pauvres et une diversité absolue qui est notre force. Nous avons aussi un ennemi commun : les spéculateurs* », explique une militante au journal La Directa. La victoire de ce « petit syndicat » est importante : « *Cette victoire n'est pas une exception, mais un précédent. Nous continuerons à défendre notre peuple, logement après logement, rue après rue, quartier après quartier* », conclut Joana Sales, la porte-parole du Syndicat d'habitat du Raval¹.

Photographie 18 : L'entrée du 99 rue Hospital durant la mobilisation #RavalVsBlackstone



Source : DMB, 5 Juillet 2019

¹ La Directa, 15/07/2019, «*El Sindicat d'Habitatge del Raval atura Blackstone i aconseguix lloguers de 700 euros mensuals*».

Photographie 19 : le Président du Parlement catalan, Roger Torrent, quitte les lieux après s'être entretenu avec les habitants du squat et leur avoir affirmé son soutien



Source : DMB, 5 Juillet 2019.

Le cas de la négociation avec Blackstone dans le Raval témoigne de l'importance des mobilisations, de l'intensification du conflit et du rapport de force afin d'obtenir des accords favorisant le plus possible le droit au logement des personnes vulnérables. Mais les victoires ne sont pas toujours au rendez-vous et il n'est pas rare de voir des collectifs radicaux n'obtenir aucun accord lors de leurs négociations avec les acteurs public ou privé. En effet, face aux collectifs les plus intransigeants, les administrations choisissent souvent l'expulsion sans relogement, lorsque le profil des squatteurs ne coïncide pas totalement avec les prérequis établis. C'est le cas de la REA (Encadré 46).

Encadré 46 - La REA, une résidence étudiante autogérée ancrée dans le quartier du Raval, pourtant expulsée par la mairie

La REA (*Résidence étudiante autogérée*) est un Centre social okupé (CSO) impulsé par des étudiantes et étudiants de l'Assemblée libertaire de l'Université de Barcelone-UB (campus du Raval)¹. En mars 2016, face au manque de logements étudiants abordables, les membres de l'Assemblée libertaire de l'UB-Raval décident d'occuper un immeuble municipal, vacant depuis plusieurs années et situé à 100 mètres du campus, en plein centre-ville (district de *Ciutat Vella*). Ce qui était l'ancienne école d'adultes Francesc Layret (9, Passatge de Sant Bernat) devient alors une résidence étudiante autogérée où les étudiants organisent des événements ouverts sur le quartier. Le collectif justifie son action ainsi :

« Nous avons décidé, à travers l'action directe, d'ouvrir cet espace pour répondre à la situation de précarité dans laquelle nous, les étudiants, nous trouvons sur notre territoire. Le prix des études universitaires oscille entre 1 800 et 2 600 euros par an car nous nous trouvons dans la deuxième région d'Europe où les études universitaires sont les plus chères,

¹ L'Assemblea Llibertària UB fait partie de la Fédération étudiante libertaire (FEL) et de la Fédération Anarchiste Catalane.

seule l'Angleterre nous dépasse¹. De plus, les loyers à Barcelone n'arrêtent pas d'augmenter, nous nous trouvons dans une nouvelle bulle immobilière due à la spéculation immobilière et au tourisme. Dans notre quartier, une chambre coûte entre 300 et 400 euros. Les résidences universitaires échappent à nos moyens en nous demandant jusqu'à 900 euros par mois pour une chambre individuelle. Le marché du travail joue beaucoup dans la situation avec un taux de chômage des jeunes de 40 % et n'offrant que des emplois précaires et mal payés » Manifeste du CSO La REA.

Le CSO La REA articule un lieu de vie communautaire pour des étudiants précaires avec des activités ouvertes sur le quartier, notamment tournées vers l'enseignement alternatif (cours de langues, salle de travail, ciné-forum, ateliers de couture, restauration, etc.). Les locaux sont aussi ouverts aux associations du quartier, en particulier au tout récent *Groupe d'Habitat du Raval* (*Grup d'Habitatge del Raval*). Malgré un fort soutien des habitants du quartier (et de plusieurs travailleurs et professeurs de la UB), en juin 2017, après un an et trois mois d'existence, la REA reçoit un ordre d'expulsion de la mairie, sans aucune solution de relogement décente. Pour justifier l'expulsion, la mairie fait référence à une raison technique, l'immeuble n'étant soi-disant pas habitable et dangereux, et demande la réalisation d'un diagnostic de solidité au collectif. Cet argument technique est contesté par les occupants, qui font référence à la fois à une première évaluation des pompiers datant de mars 2016 qui affirmait que l'immeuble était habitable², ainsi qu'à d'autres évaluations réalisées en 2017 par des architectes indépendants³. De plus, l'immeuble ayant été acheté par la mairie en 2008 (et abandonné en 2011), la demande de justificatif technique obligatoire peut paraître disproportionnée. « Si l'on extrapole cette demande au reste du quartier, c'est presque tous les bâtiments du quartier qui devraient s'effondrer ! » affirme le collectif d'étudiants, soutenu par des professeurs⁴. Il est clair que le mauvais état de beaucoup d'immeubles du quartier du Raval a été attesté à de multiples reprises (Ter Minassian, 2013). Les membres de la REA s'entourent alors d'un collectif d'architectes ("*Punt Raval*") afin de proposer une solution passant par l'auto-réhabilitation. Mais à la suite d'un désaccord avec le district de *Ciutat Vella*, cette proposition ne voit pas le jour et l'expulsion a lieu. Les étudiants réoccupent plusieurs fois l'immeuble, notamment après la manifestation du 1^{er} mai 2019 et dénoncent l'action de la mairie, mais le projet de la REA est muselé. Après une tentative de justification via les réseaux sociaux de la part de la conseillère municipale chargée du district, Gala Pin (ancienne *okupa* et activiste du quartier), les membres de la REA expriment clairement leurs divergences avec la mairie dans un message publié sur les réseaux sociaux :

« Arrêtez de justifier vos actes politiques par des arguments techniques. Comme nous l'avons commenté tout au long de notre réponse et pendant tous ces mois, nous savons que l'expulsion n'était pas inévitable. Si vous avez pris cette décision, c'est pour des raisons politiques et les arguments techniques ne servent qu'à justifier cette action. Nous avons suffisamment d'arguments pour le prouver. C'est une stratégie que nous avons déjà trop vue et dont vous avez vous-mêmes déjà souffert. Comme on peut le voir, cependant, c'est aussi votre politique, la "politique du changement". Nous n'attendions pas plus de ceux qui entrent dans l'institution avec un discours vide et idéaliste qui soutient que la réalité matérielle de la population peut être changée à partir de cette institution, rendant invisibles les relations de pouvoir intrinsèques à la société. Ces cas doivent être rendus visibles et ne doivent pas être occultés par votre discours et vos programmes électoraux. Nous pensons que c'est l'occasion de dire clairement que, peu importe le fait que les personnes au pouvoir changent, le problème est structurel et systémique, les lacunes de l'institution dans le système capitaliste le seront toujours, quelle que soit la personne qui gouverne »⁵.

¹ En Espagne, les frais annuels d'Université sont liés aux crédits ECTS. Une année peut donc coûter plus de 2 000 €.

² CCMA, 20/03/2016. "Joves de la Univ. de Barcelona ocupen un edifici de l'Ajunt. per fer-hi una residència d'estudiants".

³ La Vanguardia, 01/12/2017. "Colau ordena el desalojo de un edificio municipal 'okupado'".

⁴ Site du CSO La REA, "Llamado a la solidaridad de la Residència d'Estudiants Autogestionada (REA)".

⁵ Message Facebook du collectif de la REA en réponse à la conseillère municipale du district, 4 décembre 2017.

Photographie 20 - Le CSO La REA dans le quartier du Raval à Barcelone



Source : NacióDigital, 24/08/2016 "La residència okupa autoritzada per Colau comença a prendre volada".

Alors que les difficultés d'accès au logement pour les jeunes tiennent une place importante dans le *Plan pour le droit au logement de la Mairie de Barcelone*, le projet de la REA n'a pas reçu l'attention affirmée par la mairie sur la manière de gérer les occupations collectives et militantes¹. Selon la conseillère du district de *Ciutat Vella*, la REA est expulsée « pour garantir la sécurité des personnes »². Autrement dit, « c'est pour votre bien ». Mais c'est avant tout la radicalité du collectif qui peut expliquer ce refus de relogement de la part de la mairie, et notamment son absence de soutien de la part des « partenaires préférentiels » de la mairie. En effet, sur de nombreux aspects, ce squat se rapproche de ceux de l'*Obra Social de la PAH*, des initiatives vues d'un meilleur œil par la mairie à cette époque, car provenant d'un de ces « partenaires » parmi les mouvements sociaux³. D'autres mairies, comme celle de Sabadell, se positionnent fermement en soutien du droit au logement et permettent à des collectifs radicaux de concrétiser leurs revendications, ce qui permet aussi de défendre leur ancrage territorial et communautaire.

- **La prise en compte de l'habiter par la mairie de Sabadell : « faire communauté quel que soit le régime d'occupation des logements, légal ou non »**

Sabadell est une ville moyenne qui constitue un cas d'étude intéressant à mettre en regard avec celui de Barcelone. Malgré son manque de ressources, le service de logement de Sabadell (mandat 2015-2019) est très sensible aux problèmes des personnes vivant en squat. Il met en place un soutien poussé à ces ménages précaires et refuse de se limiter aux mesures de médiation et d'accompagnement « neutre », préférant valoriser l'action d'occupation des habitants.

Malgré la suspension de la loi 24/2015 catalane, la mairie appuie les ménages vulnérables en pesant dans les négociations avec les acteurs financiers ou les propriétaires des logements. Elle affirme son soutien aux habitants poussés à squatter leur propre logement ou un autre logement pour des questions de précarité, comme dans le cas des squats collectifs de l'*Obra Social de la PAHC*

¹ Cf. chapitre 4, 2.3.3.

² Réponse du collectif de la REA à la conseillère municipale du district (Gala Pin) sur leur page Facebook.

³ Du moins jusqu'à l'exclusion des membres de la Commission Obra Social de la PAH en 2017. À partir de ce moment, les projets impulsés par l'Obra Social de la PAH à Barcelone sont beaucoup moins soutenus par la mairie.

de Sabadell¹. L'objectif de la mairie est de peser dans les négociations pour régulariser la situation afin que les habitantes et habitants puissent rester sur place.

« Pour les blocs de la Obra Social de la PAHC, l'idée est de régulariser les habitants qui occupent les bâtiments. Les promoteurs veulent continuer la commercialisation des logements et la PAHC veut que cette commercialisation se fasse avec les habitants qui sont dedans. Ils ne veulent pas partir. Et nous faisons ce que nous pouvons pour les soutenir dans la négociation. [...] Je pense qu'aucun des promoteurs ne veut avoir de gros conflit avec la PAHC sur ce point. Je suis assez confiante. » Glòria Rubio (entretien), Mairie de Sabadell, octobre 2016.

Luttant contre la campagne anti-squat menée par la droite et l'extrême droite espagnole, la mairie considère les habitants occupant des logements illégalement de la même manière que s'ils étaient des locataires ou des propriétaires comme les autres. Elle les intègre dans les programmes de négociation aux côtés des habitants vivant en situation légale.

-Glòria Rubio : « Nous luttons contre la criminalisation de l'occupation. Le discours actuel sur l'occupation qui est généralisé dans la société est que les squatteurs sont les méchants. La mobilisation de la PAH a permis changer un peu ça. Donc il est important de bien expliquer les choses. [...] Nous essayons de régulariser ces situations car ce sont des personnes qui n'ont pas de stabilité et ne peuvent pas s'approprier leur logement ni faire partie d'une communauté stable. »

-Anna Vivas i Barnola : « L'important ici c'est que tous les membres de la communauté [d'un immeuble] soient au même niveau, indépendamment de leur type d'occupation (propriétaire, locataire, occupant « sans titre légal », ancien contrat de location, etc.). Dans les accompagnements que nous mettons en place, on discute seulement de comment vivre ensemble ici, tous ensemble. Car après quand on réussit à régulariser la situation [pour des situations de squats ou de négociation de location sociale] c'est beaucoup plus simple avec une bonne cohésion communautaire. Ça marche bien : il y a quelques jours, on a appris que nous avons la première communauté de voisins de Sabadell dont le président est un squatteur ! C'est énorme ! On est super contentes ! Pourquoi cette personne est présidente ? Parce qu'elle est très impliquée dans sa communauté de voisins. Et c'est une grande victoire. Et ses voisins l'ont accepté ainsi. De notre côté le point central c'est qu'en tant qu'administration on se fiche de savoir quel est le régime d'occupation (légal ou illégal) des habitants. Il faut faire communauté et nous ne sommes pas là pour juger si tu es un occupant légitime ou non ! »
Glòria Rubio et Anna Vivas i Barnola (entretien), Mairie de Sabadell, octobre 2016.

Malgré ses faibles ressources, la mairie de Sabadell est très attentive aux besoins des ménages vulnérables et n'hésite pas à afficher ce soutien lors d'événements publics ou dans la presse. En juin 2018, la régularisation par la mairie de quarante familles de la PAHC occupant un immeuble vacant de la SAREB atteste de cet effort (Encadré 47), de la grande capacité d'écoute de la mairie et de sa volonté de privilégier les volontés des habitants en les maintenant sur place plutôt que de les réinsérer à tout prix dans le processus d'attribution du logement social standardisé, qui aurait remis en question leur ancrage territorial². De plus, le *contrat socio-communautaire* signé entre les habitants et habitantes, la PAHC et la mairie est tout à fait innovant et atteste de la prise en compte par la mairie de la volonté de réappropriation du logement par les habitants.

¹ L'*Obra Social de la PAHC (Plataforma d'Afectades per la Hipoteca i la Crisi)* de Sabadell occupait quatre immeubles en fin 2016, dont deux propriétés de la SAREB ("el banco malo") et deux d'autres grands propriétaires.

² En effet, l'attribution standardisée du logement social individualise les demandes et relogé les habitants séparément.

Encadré 47 - Le bloc de la SAREB de la PAHC de Sabadell : de l'occupation à l'accord socio-communautaire avec la mairie

L'immeuble du n°109 rue Sant Ferran de Sabadell (Photographie 21), propriété de la SAREB et vacant depuis plusieurs années, a été occupé en avril 2013 par 40 familles (près de 150 personnes), membres de la PAHC de Sabadell, en grande précarité. À la suite de la récupération de l'immeuble par l'Agence de l'habitat de Catalogne-AHC (cédé par la SAREB) et plus de cinq années de négociations entre l'AHC et les habitants membres de la PAHC soutenus par la mairie de Sabadell, les habitants ont enfin pu voir leur situation se régulariser en juin 2018. Les 40 familles ont pu rester sur place à travers la signature d'un bail social de cinq ans renouvelable en échange d'un loyer mensuel de 150 €. Elles pourront aussi être soutenues par des aides aux loyers de la mairie de Sabadell au cas où cette somme serait supérieure aux 30 % des revenus de la famille. Mais cette régularisation va encore plus loin. En effet, en plus du bail locatif, les habitants signent un contrat *socio-communautaire*, s'engageant à autogérer l'immeuble de manière horizontale et en respectant un certain nombre de règles décidées par les habitants eux-mêmes et la PAHC. Selon la *Crida per Sabadell* (le parti du maire d'alors et de la conseillère chargée du logement), « l'objectif de ce contrat socio-communautaire est de mettre en place un fonctionnement communautaire (collectif) entre les habitants du bloc, avec son idiosyncrasie¹. Nous considérons ce contrat comme une proposition pilote de nouveau fonctionnement pouvant être mis en place dans d'autres expériences communautaires »². Ce fonctionnement associe une assemblée des habitants, accompagnés par les membres de la commission de l'Obra Social de la PAHC de Sabadell et les services sociaux municipaux. De plus, la porte-parole de la PAHC affirme que « tous les habitants s'engagent à respecter les valeurs que nous défendons à la PAHC : l'entraide, la solidarité de classe, l'antifascisme et le féminisme. »³. Et le maire de Sabadell (Maties Serracant, *Crida per Sabadell*) de conclure :

« Nous ne pouvons pas concevoir la justice sociale sans renforcement de la capacité d'agir (« empowerment ») des citoyens pour qu'ils récupèrent et fassent valoir leurs droits à une vie décente. C'est pourquoi depuis la mairie de Sabadell nous continuerons à travailler pour que cette réalité soit toujours une priorité du public et pour que les entités financières ne dictent pas ou ne marquent pas le rythme des droits sociaux. » Site de *Crida per Sabadell*, 04/06/2018.

Photographie 21 - Le 109 rue Sant Ferran, bloc squatté par des familles de la PAHC de Sabadell



Note : on peut voir sur la photographie (en rouge) une affiche verte de la PAHC, ce qui « marque » l'immeuble comme étant un « bloc de la PAHC ».

Source : DMB, octobre 2016.

¹ « Manière d'être particulière à chaque individu qui l'amène à avoir tel type de réaction, de comportement qui lui est propre » (Larousse). Ce terme semble beaucoup plus commun en Espagne qu'en France.

² Site de *Crida per Sabadell*, 04/06/2018 : « Es regularitzen els 40 habitatges del primer bloc ocupat per la PAHC i cedit a l'AHC ».

³ iSabadell, 01/06/18. « La PAH guanya el bloc de Gràcia ocupat fa cinc anys ».

Même si plusieurs responsables de logement de mairies que nous avons rencontrés se sont montrés ouverts vis-à-vis des situations d’occupations militantes telles que les projets de l’*Obra Social de la PAH*¹, le soutien sans faille des responsables municipaux de Sabadell à ces collectifs reste rare en Espagne. Il pèse sans aucun doute grandement dans les négociations entre les militants de la PAHC et les propriétaires des logements squattés.

3.1.3. Des actions et des résultats variés : l’importance du facteur local

- **Les relations et le rapport de force entre acteurs locaux**

Les relations entre acteurs locaux sont primordiales pour comprendre la diversité de solutions trouvées dans les cas de mobilisations présentées (Tableau 14). La radicalité des collectifs impulsant ces mobilisations et les positions politiques des acteurs publics en présence détermine un rapport de force local qui détermine les solutions apportées.

Tableau 14 : Une diversité de cas de mobilisations de défense du logement

Nom	Type de problème	Propriété	Type d’hab.	Rôle de la mairie	Situation en 2020
Argumosa 11, Madrid	Fonds d’investissement rachetant en partie l’immeuble ; augmentation loyer (300%) ou expulsion	Privé	Locataires	Tentative de médiation ; expropriation refusée ; prend en charge quelques jours d’hébergement en pension	Expulsion progressive des locataires
Lancaster 7, 9 et 11 Barcelone	Fonds d’invest. rachetant l’immeuble ; augmentation des loyers ou expulsion	Privé puis public (rachat)	Locataires précaires et squatteurs	Achat (droit de préemption) : logements inclus au parc municipal de logement social	Grande précarité, pas de réhabilitation pour le moment. Squatteurs expulsés, locataires en colère, pas de changement
Leiva 37 Barcelone	Fonds d’invest. rachetant l’immeuble ; augmentation des loyers ou expulsion	Privé puis public (rachat)	Locataires et squatteurs	Achat (droit de préemption) : logements inclus au parc municipal de logement social	Situation stabilisée, certains habitants restés sur place jusqu’à la fin de leur contrat. D’autres (<i>okupas</i>) ont dû être relogés.
Blackstone Raval, Barcelone	Squat (précaire) ; Fonds d’invest. rachetant l’immeuble ; augmentation des loyers ou expulsion	Privé	Squatteurs précaires	Médiation de la mairie : accord trouvé avec Blackstone	Accord : Blackstone-Mairie-SyndicatRaval : contrat de 7 ans, loyer de 700 €, payé à hauteur de 30 % des revenus des familles, le reste par la mairie
REA (Raval) Barcelone	Squat (précaire) étudiant	Public (Mairie)	Squat étudiant, libertaires	Négociation-conflit avec la mairie	Expulsions (raisons sécuritaires et techniques)
PAHC, SAREB, Sabadell	Squat (précaire)	SAREB (public : région puis mairie)	Squat de la PAHC	Médiation et régularisation sur place des familles	Régularisation sur place des familles : contrat socio-communautaire
Patio okupado, Cordoue	Squat (précaire)	Privé-Banco Santander	Squat (<i>Stop Descabucios</i>)	Médiation de la mairie	Relogement en logement social de certaines familles (selon les profils)

Auteur : DMB, mars 2022.

¹ En plus de Sabadell, c’est plutôt le cas des mairies de Barcelone, Madrid et Cordoba (les responsables de logement de Séville, Bilbao et Vitoria nous ont semblé plus réticents à ce mode d’action).

Ces différents exemples permettent de visualiser la zone de négociation permise par les administrations et l'équilibre complexe qui se déroule, entre intransigeance et recherche du compromis. Par exemple, les collectifs anarchistes peinent à obtenir des accords et donc à stabiliser leurs projets d'habitat car leur niveau d'attente est particulièrement élevé et ils refusent de négocier des accords à la baisse. Inversement, les collectifs autonomes de logement de quartiers, radicaux mais moins intransigeants, parviennent régulièrement à obtenir des accords plus favorables. Mais dans leur intransigeance, les collectifs les plus radicaux révèlent de nombreux points de conflits entre acteurs et mettent en évidence les limites de la négociation avec les acteurs publics et privés.

- **La difficile prise en compte de l'aspect collectif des mobilisations par les mairies : la territorialité des habitants niée**

Lorsque des solutions sont trouvées par les mairies, le plus souvent elles ne prennent pas en compte les volontés des habitants en ce qui concerne la vie communautaire des projets de logement. En les relogant ailleurs, elles rompent les liens de solidarité tissés entre les habitants pendant la mobilisation. Cette limite amène parfois les habitants mobilisés à refuser les propositions des mairies (comme pour la lutte du Raval contre Blackstone).

Héritiers, pour ainsi dire, du mouvement *okupa* (Garnier, 2017), il n'est pas étonnant que tous ces collectifs attachent une importance primordiale à l'insertion du squat et de ses habitants dans le quartier. Ils considèrent l'accès au logement comme la pierre angulaire de cette appropriation territoriale du quartier, ce qui les mène souvent à critiquer les propositions de relogement offertes par les administrations :

« Dans un squat, on crée des liens affectifs et amicaux entre nous, même lorsqu'on ne se connaît pas à l'origine. Mais on construit aussi des liens avec le quartier, avec les alentours. Moi par exemple j'ai peu d'argent, mais j'ai mes habitudes dans le quartier. J'ai mon kebab de confiance ou je peux manger pour pas cher si besoin, j'ai l'épicerie et la boulangerie du coin de la rue qui me connaît et qui accepte de me donner les invendus. Et les voisin·es de l'immeuble d'en face qu'on connaît bien. Bref, c'est notre quartier. Si la mairie me reloge à l'autre bout de la ville ce sera dur. Mais la voisine du dessus, elle vit dans le quartier depuis toujours et ses enfants sont à l'école du quartier. Elle va faire quoi si on l'envoie à l'autre bout de la ville ? On défend notre ancrage, parce que le quartier, c'est nous. ». Militant de l'Obra Social de Barcelona (entretien), juillet 2019.

Parfois, les mairies tentent tout de même de prendre en compte cette question de l'ancrage, comme à Barcelone, où les familles du 37 de la rue Leiva ont pu, pour le moment, rester dans leur logement après son rachat par la mairie, au moins jusqu'à la fin de leur bail. D'autres mairies vont plus loin, comme à Sabadell (2015-2019) et parviennent à prendre en compte la volonté de la communauté d'habitants de vivre ensemble et défendent donc l'habiter. Quoi qu'il en soit, ces mobilisations collectives utilisant l'action directe comme méthode de négociation-pression sur les acteurs du logement portent parfois leurs fruits et peuvent permettre des résultats meilleurs en matière de défense des habitants et de leur ancrage territorial que les solutions issues de la seule institution publique. Néanmoins, l'issue incertaine et la précarité de ces méthodes ne permettent pas d'en faire une solution généralisable à toutes les situations de vulnérabilité résidentielle. Elles sont souvent vues comme des solutions de derniers recours par les collectifs pour le logement.

Mais ces mobilisations ne constituent pas pour autant des événements isolés. Elles sont mises en réseau, fédérées les unes avec les autres à l'échelle des quartiers et des villes.

3.2. La reterritorialisation des mobilisations pour le logement : dépasser l'échelle locale par la mise en réseau et la fédéralisation

Face aux limites du « nouveau municipalisme », se développe une forme plus radicale d'action militante territorialisée, s'ancrant dans une vision communaliste (Bookchin, 2003 ; Cossart et Sauvêtre, 2020). En effet, les divers collectifs mobilisés pour le logement se coordonnent afin de dépasser la somme des actions locales. Cela prend la forme d'une mise en relation et d'une entraide entre groupes autonomes de logement (ou syndicats de quartiers) mais aussi plus largement de la coordination d'une stratégie à une plus large échelle à travers leur mise en réseau.

3.2.1. Une articulation entre les luttes et les collectifs : construire une stratégie commune

Le cas du *Congrès de l'habitat de Catalogne*, organisé en 2019 par les collectifs de quartiers de Barcelone matérialise cette montée en généralité et ce changement d'échelle (Encadré 48).

Encadré 48 : Le Congrès de l'habitat de Catalogne : « l'unité dans la pluralité est notre meilleure force »

Les 16 et 17 novembre 2019 s'est tenu le premier *Congrès de l'Habitat de Catalogne*. Il s'agit d'une rencontre regroupant les collectifs anti-expulsions comme la PAH, le syndicat de locataires et les groupes et syndicats de quartiers de Catalogne. L'objectif est de « *partager les expériences, analyser la situation actuelle et débattre de comment intensifier la lutte* »¹. Des rencontres préliminaires ont été organisées tout au long de l'année 2019 pour structurer le Congrès en fonction des attentes des groupes militants. Cette idée provient surtout d'une prise de conscience de la nécessité de coordonner les forces : « *Nous devons continuer à bloquer les expulsions et développer l'entraide, mais c'est insuffisant. Nous pourrions continuer encore dix ans comme ça, mais nous sentons qu'il est nécessaire de mettre en place des objectifs clairs, une stratégie partagée* », affirme un militant du Syndicat de quartier de Poble Sec au journal *La Directa*². Les collectifs se rendent compte de la limitation des modifications législatives, notamment de la mesure du 30 % logement social de Barcelone ou de l'*ILP Habitatge* bloquée par l'État. « *Ce sont des pansements, des patchs qui ne changent pas substantiellement notre vie précaire* », selon les personnes organisatrices du Congrès³. L'idée du Congrès est que chaque organisation pour le logement apporte son expérience :

« *La PAH, par exemple, apportera ses connaissances pour impulser des changements législatifs ; le Syndicat ou nous [collectifs de quartiers] sur le thème des négociations collectives ; les structures populaires conçoivent l'habitat non pas comme un fait isolé mais comme quelque chose qui s'accompagne de bien d'autres aspects. À partir de là, une campagne sera choisie pour les mois à venir. La plupart des propositions vont dans le sens d'une campagne contre un grand propriétaire. Il y aura également un débat pour identifier à quels types d'acteurs nous sommes confrontés et comment cela affecte le territoire de manière transversale. Nous y ferons certainement face de diverses manières.* » Clàudia Ruscalleda, porte-parole du Congrès de l'habitat.⁴

L'objectif est bien de mettre en place une stratégie dépassant l'échelle des quartiers : « *L'enracinement dans les quartiers nous a donné de la visibilité, nous sommes des espaces de référence, et peut-être que ce qui nous manque - et c'est l'intérêt du Congrès - c'est d'être une référence moins diffuse vers l'extérieur.* » (ibid.). Il s'agit encore « *d'agir comme un seul muscle* » et plus largement de dépasser les luttes pour l'urgence résidentielle et de proposer des stratégies plus durables : « *nous voulons tisser des alliances avec d'autres secteurs, comme le coopérativisme, le féminisme, le syndicalisme ou le mouvement des jeunes, qui sont particulièrement touchés par la problématique du logement* » (ibid.).

¹ *La Directa*, 04/10/2019, « *Dret a l'habitatge: una esmena a la totalitat del sistema* ».

² *La Directa*, 19/03/2019, « *El Primer Congrès d'Habitatge de Catalunya comença a caminar per traçar una estratègia compartida* ».

³ Ibid.

⁴ *La Directa*, 15/11/2019, « *Volem fer por als fons d'inversió i la unitat dins la pluralitat és la nostra major força* ».

Pour les organisatrices, le lien avec l'histoire anarcho-syndicaliste catalane est évident :

« Espérons que ce congrès sera, pour la lutte pour le logement, l'équivalent de ce qu'a été le Congrès de Sants, il y a tout juste 101 ans, pour l'anarcho-syndicalisme. Nous espérons que nous en sortirons toutes plus fortes et avec plus d'outils pour affronter la bête qui nous prive d'une vie digne. Et surtout, nous espérons que nous en sortirons plus unies. Parce que face au présent sombre que nous vivons en termes de salaires de m**de, d'augmentation des loyers et d'hypothèques impossibles, il ne nous reste que l'unité, la fraternité de celles et ceux d'en bas et nous n'avons que nos mains et nos têtes pour survivre dans la jungle du capitalisme. »¹.



Cette coordination des luttes se développe à l'échelle de toute l'Espagne, notamment dans le cadre des rencontres *MAC-Municipalismo, Autogobierno y Contrapoder* (*Municipalismo, autogouvernement et contre-pouvoir*), regroupant des collectifs très divers. Nous avons pu assister à la quatrième rencontre (MAC4) à Madrid en juin 2018 ; elle a regroupé plusieurs centaines de militantes et militants venus de nombreuses villes espagnoles autour du thème du droit au logement et à la ville (Photographie 22). Bien que ces rencontres n'aient pas mené à la production d'une feuille de route claire, elles mettent en relation des collectifs, créent des synergies (comme la mise en place de campagnes coordonnées dans plusieurs régions, sur la décriminalisation du squat ou contre un fonds d'investissement en particulier).

Photographie 22 : Débat sur le thème du logement dans le cadre du MAC4 à Madrid



Source : DMB, juin 2018, Madrid.

Mais cette volonté de prendre de la hauteur dans les mobilisations pour l'habitat ne signifie pas non plus un abandon de l'échelle du quartier, qui demeure l'échelle de base de ces collectifs.

¹ La Directa, 04/10/2019, "Dret a l'habitatge: una esmena a la totalitat del sistema".

3.2.2. Des collectifs de quartiers qui se fédèrent : archipélisation des luttes pour le logement, réappropriation territoriale et communalisme de l'habitat

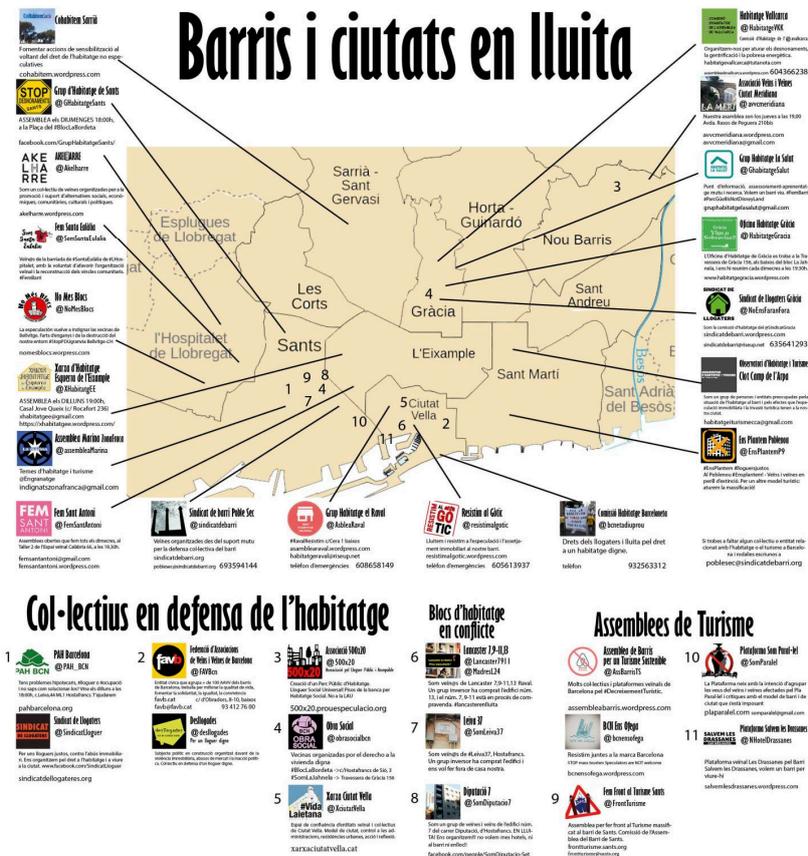
- D'une archipélisation des luttes pour le logement au communalisme de l'habitat

La territorialisation des mobilisations pour le logement reste incomplète. En effet, plutôt qu'un maillage recouvrant tout le territoire, elle s'assimile plutôt à une *archipélisation des luttes* pour le logement, c'est-à-dire une pluralité de projets d'habitat alternatif et d'assemblées de logement mis en réseau. À Madrid, Séville, Cordoue, Bilbao ou Vitoria-Gasteiz, les collectifs mobilisés utilisant l'action directe comme instrument de lutte n'existent que dans certains quartiers. Cette *archipélisation des luttes* est aussi visible à travers la campagne de l'*Obra Social de la PAH*, réunissant des blocs de logements des quatre coins de l'Espagne.

Mais dans certains cas, cet « archipel de luttes » s'élargit et les collectifs pour le logement se coordonnent. Ce changement d'échelle est bien visible à Barcelone, dans plusieurs campagnes militantes, mettant en relation des collectifs de quartiers à l'échelle de la ville ou même à l'échelle métropolitaine, ce qu'illustre la Figure 33, réalisée par les collectifs pour le logement. Cette carte est régulièrement amendée et intègre de nouveaux collectifs de quartiers. La territorialisation des collectifs du logement se fait donc à l'échelle du quartier, qui est l'échelle d'organisation privilégiée des différents groupes de logement.

Figure 33 : La bataille pour le logement à Barcelone : des collectifs qui se coordonnent

LA BATALLA PER L'HABITATGE A BARCELONA



noensfaranfora.com

Source : <https://noensfaranfora.wordpress.com/qui-som/>

Cette forme d'organisation, structurée à l'échelle des quartiers, incarne des formes de contre-institutions autonomes qui reposent sur une « *démocratie communale d'assemblées* », renvoyant à la notion de communalisme (Cossart et Sauvêtre, 2020, p. 145). Bien que celui-ci n'en soit qu'à ses balbutiements, il s'agit d'une forme en développement à Barcelone (parfois latente dans certains quartiers) et dans l'Aire métropolitaine de Barcelone, avec des collectifs de quartiers coordonnés à l'échelle municipale et régionale, comme en témoigne par exemple le *Congrès de l'habitat de Catalogne*.

Ces collectifs socio-territoriaux, ancrés dans leur quartier tout en étant coordonnés à l'échelle municipale ne conçoivent pas uniquement leur lutte comme une forme d'amélioration de l'accès au logement, mais plus largement comme un levier vers une réappropriation plus large du territoire.

- **Du logement au territoire : la défense de l'habiter au centre des revendications des collectifs socio-territoriaux luttant pour le logement**

À travers l'échelle du quartier, c'est la réappropriation du territoire que défendent ces collectifs. Une militante d'un groupe de logement du quartier de Sants (Barcelone) témoigne de la manière dont la lutte pour le logement a changé sa manière de concevoir le quartier :

« Je dis toujours que la lutte pour le logement a changé ma vie. Nous avons beaucoup appris. Nous sommes là où nous devons être, très convaincues, parce que nous sommes avec qui nous devons être ; avec le peuple. En faisant de la politique ancrée dans la réalité. Cette lutte a changé ma façon d'être dans le quartier et de le regarder, les liens que j'y entretiens »¹.

Les collectifs socio-territoriaux – tels que le groupe d'habitat de Sants auquel appartient la militante citée ci-dessus – constituent le fer de lance de mobilisations qui, à travers la lutte pour le logement, visent un effet levier vers une réappropriation plus large du territoire et, notamment, des quartiers. Plus que le « loger », c'est ici « l'habiter » qui est au centre des revendications.

Mais cette (ré)appropriation du territoire par les habitants et habitantes est toutefois limitée par l'instabilité résidentielle, notamment dans le cas des squats. Lorsqu'on peut être expulsé à tout moment, il est difficile de construire une vie de quartier. Ainsi, comme l'explique une organisatrice du *Congrès de l'habitat de Catalogne* (cf. Encadré 48 ci-dessus), l'objectif des militants catalans (mais aussi madrilènes, sévillans, etc.) est aussi de dépasser la lutte contre les expulsions pour construire une stratégie plus stable, sans être totalement dépendants des administrations. Des solutions innovantes, comme les coopératives d'habitation en régime de cession d'usage sont alors envisagées.

Conclusion

L'objet de ce chapitre était d'aborder la reterritorialisation des politiques de logement et de l'habitat à travers l'analyse de la réappropriation du logement par les collectifs mobilisés et leur (ré)articulation avec les acteurs publics.

Dans le sillage de la crise du logement, de nombreux collectifs et entités sociales, aux positionnements politiques et aux postures variés vis-à-vis des institutions, prennent activement part à une reprise en main du thème du logement. Pour comprendre leur logique, l'analyse de leurs conceptions et de leurs relations aux territoires est cruciale. Elle permet en effet d'appréhender les différentes formes d'action militante dans leur spatialité et de saisir les stratégies et les mobilisations des collectifs. Deux types s'opposent.

¹ La Directa, 15/11/2019, "*Volem fer por als fons d'inversió i la unitat dins la pluralitat és la nostra major força*".

Les *collectifs réformistes pour le droit au logement* (tels que la PAH de Barcelone ou les associations officielles de voisinages) concentrent leurs actions sur le plan législatif – en entrant en contact avec les acteurs des différents niveaux administratifs (municipaux, régionaux, étatique) afin de modifier les cadres légaux. Pour cela, ils se positionnent comme des *auxiliaires* ou des *catalyseurs* de l'administration, laissant aux acteurs publics le contrôle de l'action locale de l'habitat. Souvent modérés, ils acceptent de collaborer avec les administrations (notamment locales), ce qui les associe à la gestion de la crise du logement, par exemple en guidant les ménages vulnérables dans le labyrinthe des services sociaux. Lorsque les relations public-militants sont bonnes, ces collaborations peuvent se concrétiser par des formes innovantes de **coproduction de politiques locales de l'habitat**, tel que la mesure *MPGM 30 % logement protégé* à Barcelone. Par la pression aux administrations, les collectifs parviennent à bloquer des expulsions ou encore à pousser les institutions à acheter des logements privés et à augmenter le parc public. Ces collaborations public-militants produisent des politiques locales innovantes, mais sont aussi une manière pour les mairies d'obtenir une caution « de la rue » à travers ces collectifs. Ainsi, pour beaucoup d'acteurs publics, les revendications et l'appui des collectifs militants deviennent **un moyen de gouverner**. Les collectifs mobilisés sont donc vus comme un instrument municipal et comme une source de relégitimation de l'institution (largement délégitimée suite à la crise du logement). C'est l'une des bases du « nouveau municipalisme » : s'appuyer sur certains collectifs militants pour apporter une réponse politique à la crise.

Bien qu'elle débouche sur des politiques locales progressistes, cette utilisation (ou *instrumentalisation*) des collectifs militants par les pouvoirs publics met aussi leur autonomie en danger. En effet, la réappropriation de la lutte contre les expulsions par les administrations les dépossède d'une partie de leurs moyens d'action et de leur légitimité pour peser dans les négociations. Cette *dévitilisation des collectifs militants* se retrouve aussi dans les formes de collaboration public-militants, dans lesquelles les collectifs laissent le contrôle de l'action (tel que la mise en conformité légale) à l'institution publique, ce qui peut limiter la portée des revendications sociales et amène les collectifs militants à être dépendants des positionnements politiques des acteurs chargés de l'action publique locale. Dans certains cas, des collectifs imposent une sorte de nivellement par le bas des revendications sur le logement. Cette proximité amène également des formes de cooptation ou de soutien électoral, comme en mai 2019 à Barcelone où plusieurs collectifs modérés ont soutenu la candidature d'Ada Colau avec laquelle ils collaborent.

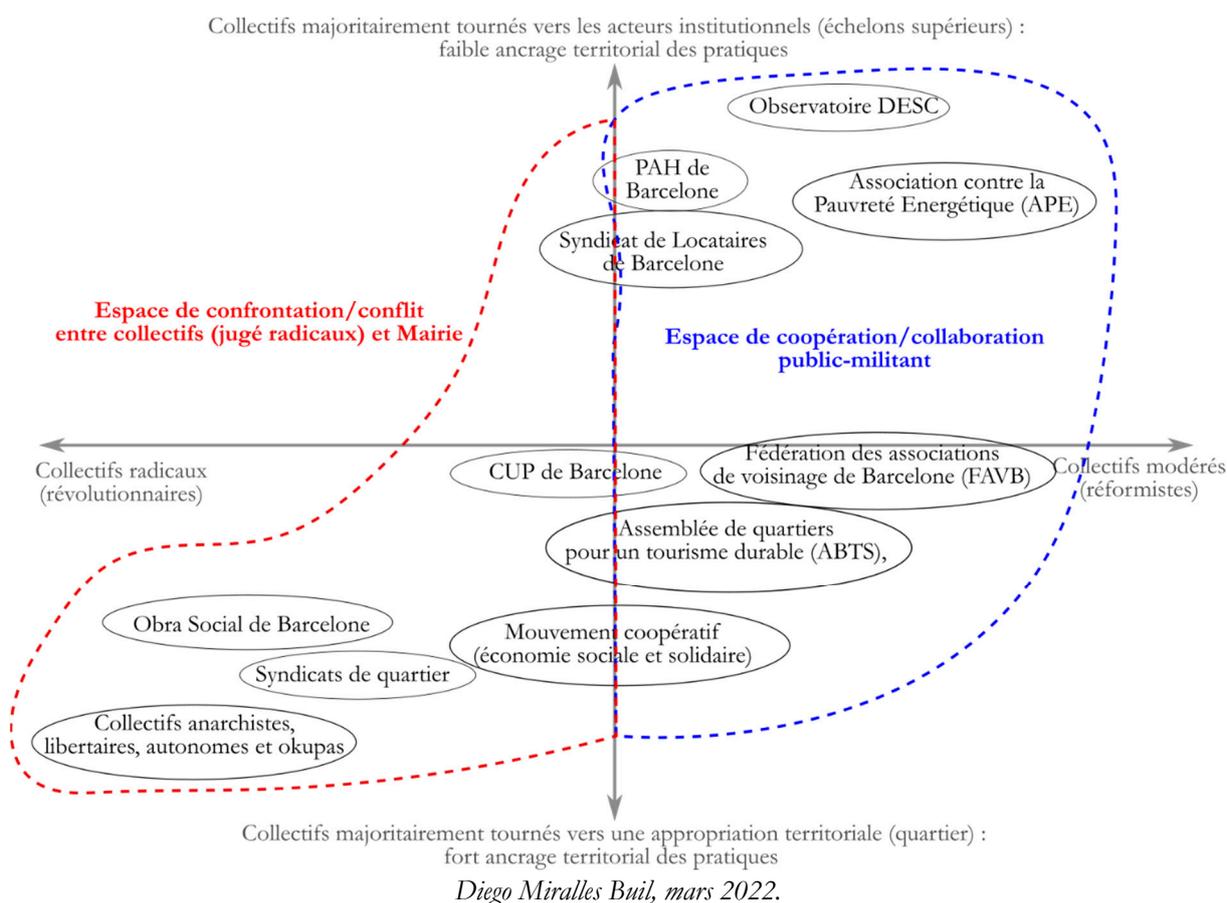
La plupart des formes de concertation ou de collaboration public-militants concernent avant tout des mesures de lutte contre les expulsions ou de relogement allant dans le sens d'une défense du « **loger** ». La question de l'appropriation du territoire à travers le logement, autrement dit de **l'habiter**, n'est généralement pas questionnée par ces collectifs modérés et réformistes qui misent avant tout sur une modification des législations pour l'accès au logement.

A l'inverse, des *collectifs socio-territoriaux*, pour lesquels l'appropriation territoriale est centrale, se consolident à l'échelle du quartier et tentent de dynamiser le tissu associatif et militant local. Plus radicaux que les précédents, et liés aux mouvements *okupas* et/ou libertaires, leur posture est bien moins appréciée par les pouvoirs publics. En effet, ils se positionnent dans une relation de confrontation avec les acteurs du logement (publics comme privés) et mobilisent l'action directe (comme le squat de logements vacants) et la pression-négociation afin de composer, « *avec, malgré* ou *contre* les institutions publiques » (Lopes de Souza, 2014). Ils soutiennent une réappropriation du logement par les habitantes et habitants mobilisés et n'entendent pas laisser la gestion du logement entre les mains des seules institutions, intensifiant le conflit pour mettre à nu les

contradictions des institutions et leurs collusions avec les grands propriétaires. Pour eux, le thème de l'autonomie est central, notamment l'auto-organisation territoriale, à l'échelle du quartier. Cette posture permet de forcer les acteurs à négocier des accords exigeants (comme en témoigne l'exemple de la lutte du Raval contre Blackstone à Barcelone), ce que les collaborations public-militants ne permettent pas toujours. Néanmoins, cette posture exigeante et conflictuelle avec les acteurs publics empêche parfois l'aboutissement de leurs luttes. L'ouverture des administrations publiques reste déterminante dans ce type de mobilisation, comme en témoigne le cas de Sabadell, où la mairie soutient l'ancrage territorial des habitants et habitantes mobilisées.

La Figure 34 ci-dessous présente une schématisation des différents collectifs barcelonais, répartis en fonction de leur positionnement politique (radical et modéré) et de l'importance qu'ils portent au territoire. Ce sont surtout les collectifs qui valorisent avant tout les modifications législatives et portent peu d'intérêt à l'appropriation territoriale qui sont actifs dans les collaborations avec les institutions.

Figure 34 : Des collectifs pour le droit au logement tournés vers les institutions et des collectifs socio-territoriaux tournés vers le territoire (Barcelone, mandat 2015-2019)



Néanmoins, les collectifs militants (qu'ils soient modérés ou radicaux) se coordonnent pour élaborer une stratégie d'action commune. Ainsi, on remarque l'élaboration, à l'échelle des villes espagnoles, d'un *nouveau mouvement de locataires* et un *nouveau syndicalisme de logement* qui se consolident et se coordonnent progressivement. Les Syndicats de locataires, agissant avant tout sur le thème législatif (à une échelle municipale mais surtout régionale), sont rejoints par les Syndicats de quartiers structurés à une échelle locale. Cette organisation sous forme d'assemblées de quartiers atteste d'une *stratégie communaliste*, plus radicale que le « nouveau municipalisme » visant seulement

l'élargissement de la participation citoyenne à l'échelle municipale. En effet, alors que l'isolement des pratiques radicales telles que les squats semblent mener à une *archipélisation des luttes pour le logement*, cette pluralité de projets d'habitat alternatif mis en réseau dessine une *nouvelle géographie du logement en lutte* qui s'étend progressivement, en partant des quartiers, à l'échelle des villes. C'est le cas à Barcelone mais aussi à Madrid et, dans une moindre mesure, dans les autres villes de notre étude (où les luttes se concentrent avant tout dans certains quartiers).

Ces différentes relations (re)tissées entre acteurs publics (notamment municipaux) et collectifs militants dans le cadre de collaborations ou de pression-négociation témoignent d'une forme de reterritorialisation des politiques de logement et de l'habitat. On peut distinguer ici deux processus différents alimentant cette reterritorialisation. L'un provient de la mise en contact entre les acteurs, d'une volonté des collectifs mobilisés de se réarticuler localement avec les institutions afin de reprendre en main avec elles le thème du logement. L'autre est issu des collectifs socio-territoriaux qui utilisent et soutiennent le concept de territoire et valorisent le quartier comme échelle de base de la vie quotidienne et de la lutte pour le logement. Ces deux processus confortent la formation d'un référentiel commun des liens entretenus avec le territoire. Ainsi, en réaction à la déterritorialisation de l'habitat engendrée par la crise du logement (expulsions résidentielles, rachats d'immeubles par des fonds d'investissement tournés vers le domaine du tourisme, etc.), les habitants et habitantes mobilisées se « relient » aux acteurs et institutions de leur territoire par le biais de la lutte pour le logement, et impulsent des actions valorisant l'appropriation territoriale à l'échelle des quartiers. Cette réappropriation du logement est donc la base d'une réappropriation plus large du territoire. À cet effet, certains collectifs mobilisés entendent dépasser la précarité des projets d'habitat alternatif tels que les squats ou les relogements en location sociale et promeuvent un modèle plus stable : l'habitat coopératif en cession d'usage.

Chapitre 8

De la réappropriation du logement au territoire : de l'habitat coopératif à la communalisation

« Dans ma vie, je ne m'étais jamais impliquée dans le thème du logement [...] Jusqu'à ce que cela devienne un problème pour moi au niveau personnel. [...] J'ai donc commencé à en parler autour de moi, à participer à des réunions dans mon quartier... Et c'est à partir de là que j'ai commencé à concevoir l'importance du lien qu'on tisse avec le territoire, avec le quartier, les voisins... Pour moi, aujourd'hui, le thème du logement et de la cession d'usage est un véritable levier pour reprendre en main nos vies, à travers une reprise en main du quartier. »

(Entretien avec une membre de l'association Ruderal, Vallcarca, juillet 2017).

Introduction

Nous avons vu que les collectifs socio-territoriaux luttant pour le logement s'ancrent à l'échelle des quartiers et impulsent de nombreux projets d'habitat alternatif, tels que les squats, pour reloger les habitants et habitantes en difficulté et soutenir la consolidation d'une communauté de quartier. Mais l'instabilité de ces projets d'habitat alternatif pousse certains collectifs à se reconvertir dans le champ de l'habitat coopératif. Ils mobilisent alors des modèles d'habitat innovants tels que la cession d'usage, pour implanter leurs initiatives socio-territoriales durablement dans les quartiers. Nous verrons comment les collectifs militants, notamment les *okupas*, mobilisent les modèles d'habitat en cession d'usage afin de stabiliser leurs projets de réappropriation du logement. Puis nous aborderons l'institutionnalisation de ce type d'accès alternatif au logement, en Espagne et tout particulièrement dans certaines régions, comme en Catalogne. Quels soutiens les collectifs mobilisés obtiennent-ils pour développer ce type d'accès alternatifs au logement ? À quelles limites font-ils face et comment s'y prennent-ils pour conserver leur autonomie, tout en restant en relation avec les institutions publiques pour se développer ? Enfin, comment les collectifs mobilisés s'emparent-ils des modèles d'habitat coopératif afin de se réappropriier plus largement le territoire ?

1. De l'habitat alternatif à l'habitat coopératif en cession d'usage : la formalisation de l'habitat alternatif et communautaire

Face à la crise du logement, de nombreux collectifs militants se structurent afin de proposer par eux-mêmes des formes alternatives et anti-spéculatives d'accès au logement. Dans le prolongement de la réappropriation du thème de l'habitat impulsée par les mouvements militants, notamment socio-territoriaux (*okupas*, autonomes, libertaires, etc.), certains collectifs entendent dépasser l'incertitude de la vie en squat en impulsant des initiatives plus stables et durables. Ils élaborent un nouveau modèle d'accès au logement, coopératif, anti-spéculatif et à propriété collective : les *coopératives d'habitation en cession d'usage*. Nous présenterons d'abord l'émergence de cette forme d'habitat coopératif, puis ses principales matérialisations, notamment à Barcelone.

1.1. Des mobilisations *okupas* aux coopératives d'habitation en cession d'usage

Plusieurs recherches relèvent en Europe une certaine filiation entre les collectifs impulsant le modèle d'habitat coopératif en propriété collective et les collectifs militants pour le logement, notamment les mouvements squatteurs (Bresson et Tummers, 2014 ; Collectif Chairecoop et

Maury, 2014 ; Devaux, 2015 ; Lejeune, 2009 ; Maury, 2009 ; Nelson et Schneider, 2019 ; Scheller, 2019). Cette proximité est également relevée pour le cas de l'Europe du Sud, notamment de l'Espagne (Collectif Chairecoop et Maury, 2014 ; Maury, 2009 ; Pointelin, 2016)¹. Nous reviendrons donc seulement sur les grandes lignes de la matérialisation du modèle de cession d'usage. Quels sont les liens entre le modèle de cession d'usage et les pratiques *okupas* ? De quelle manière les mouvements sociaux s'approprient-ils ce nouveau modèle d'accès au logement et comment sert-il leurs luttes pour l'habitat et contre la spéculation ?

1.1.1. La cession d'usage et l'héritage des mouvements coopératifs dans l'habitat

Bien que les mouvements coopératifs dans le domaine de l'habitat soient importants dans l'histoire de l'Espagne (Castrillo Romón, 2001)², depuis la période franquiste ce sont surtout les *coopératives de promotion de logement* en accession à la propriété privée qui se développent le plus (Miralles Buil, 2018a ; Pointelin, 2016)³. Elles regroupent des familles mettant en commun leurs ressources pour construire un immeuble, et accédant ensuite en général à la propriété de leur logement. Ces coopératives d'accession à la propriété ont mauvaise presse en Espagne car elles ont souvent été instrumentalisées par leurs dirigeants pour réaliser des profits détournés, comme dans les nombreux cas de corruption de coopératives de logement syndicales des années 2000⁴. Mais avec la crise du logement de 2008, des coopératives d'habitation d'un nouveau type voient le jour.

Elles proviennent des revendications pour le droit au logement, notamment de collectifs proches des mouvements *okupas*, défendant l'instauration de modes d'accès au logement anti-spéculatif et à propriété collective. En Catalogne, ces revendications sont défendues par des associations qui jouent le rôle d'*acteurs-relais* entre militants et politiques (Devaux, 2015).

C'est notamment le cas de l'association *Sostre Cívic*⁵, un collectif de juristes et d'architectes catalan, qui a adapté en 2004 le modèle scandinave de coopérative de cession d'usage (modèle Andel, fortement implanté en Europe du Nord) au modèle juridique catalan. À ce modèle de base, ils incorporent différentes idées provenant de formes d'habitat coopératif existantes de par le monde comme les coopératives uruguayennes de la *Fédération uruguayenne de coopératives d'habitation par aide mutuelle* (FUCVAM) permettant l'auto-réhabilitation ou l'auto-construction des logements par leurs futurs habitants ou encore le modèle de coopérative de propriété collective allemand – *Wohnprojekte* et *Baugruppen* (Droste, 2015). Cela témoigne d'un processus de réinterprétation et d'appropriation de ces modèles de la part de *Sostre Cívic*, et plus généralement des acteurs du logement alternatif catalan (Miralles Buil, 2015). Bien que la culture espagnole en matière de logement durant les soixante-dix dernières années soit particulièrement hostile à la création de logements alternatifs remettant en question la notion de propriété privée⁶, l'existence des mouvements sociaux pour le logement à Barcelone (tels que les *okupas* et les libertaires,

¹ On peut relever dans ce sens le cas de l'*Unione inquilini* (*Union des locataires*) italienne à l'origine de la loi « d'autorécupération du patrimoine immobilier » (permettant à un collectif mobilisé de squatter un bâtiment vacant, de le rénover et d'y vivre légalement avec un bail locatif) ; ou encore celui du *Mietshäuser Syndikat* allemand (Pointelin, 2016, p. 78).

² Cf. chapitre 1.

³ On peut voir l'activité de ces coopératives de promotion (variable selon les régions) sur les planches Annexe 6 (graphique 7) et Annexe 7 (graphiques A3, E3, M3 et C3).

⁴ Cf. chapitre 1, Encadré 7.

⁵ Littéralement « Toit Civique » en catalan. Le terme « civique » fait référence à l'histoire du coopératisme catalan, notamment à l'œuvre du coopératiste Cebrià de Montoliu, père des coopératives d'habitation en propriété collective en Catalogne et le créateur de *Sociedad Cívica Ciudad Jardín* (cf. chapitre 1). Cela témoigne aussi de sa filiation avec Patrick Geddes (Biase, Levy et Castrillo Romón, 2016 ; Castrillo Romón, 2000).

⁶ La « culture de l'habitat » espagnole est en effet fortement basée sur la propriété privée (Capel, 2013 ; Naredo, 2013).

particulièrement véhéments à l'encontre des processus de spéculation immobilière) a favorisé l'acceptation de ce type de proposition. De nombreux collectifs militants barcelonais¹ voient alors dans ces formes alternatives d'accès au logement un moyen pragmatique de lutter contre l'omniprésence de la propriété privée, de la spéculation immobilière et une occasion de proposer une « autre forme de faire l'habitat » basée sur l'autogestion collective et la notion de *commun* (Dardot et Laval, 2014 ; Miralles Buil, 2018b).

1.1.2. Des collectifs *okupas*, écologistes et anticapitalistes soutenant la cession d'usage

Progressivement, de nombreuses entités se structurent dans toute l'Espagne autour de la volonté de développer des projets de coopératives d'habitation en cession d'usage. Bien que beaucoup se réfèrent directement au travail de *Sostre Cívic* en Catalogne, plusieurs collectifs redécouvrent ou valorisent l'histoire du coopératisme d'habitat propre à leur ville ou région, ou bien se basent directement sur des référents étrangers. Le plus souvent, ces associations ne sont pas composées de personnes en grande vulnérabilité résidentielle, mais d'activistes pour le logement et de mouvements communautaires et de quartiers, ainsi que d'architectes et/ou de juristes, possédant les compétences nécessaires pour développer des projets d'habitat en cession d'usage et facilitant les contacts avec les acteurs du logement (publics, de financement, etc.). Le rôle des associations d'architectes et de juristes est crucial pour comprendre le développement de la cession d'usage, notamment à Barcelone, comme l'explique l'Encadré 49.

Encadré 49 : Le rôle crucial des entités accompagnatrices, coopératives d'architectes et autres acteurs relais dans le développement du modèle de cession d'usage : le cas de Barcelone

À Barcelone, dès 2010, plusieurs entités se positionnent comme accompagnatrices du tiers secteur du logement, spécialisées dans le développement de la cession d'usage, dont plusieurs coopératives d'urbanisme, d'architecture et/ou d'ingénierie. Ces coopératives se forment pour la plupart autour de jeunes architectes récemment diplômés entendant proposer une autre manière de « produire la ville », en partant des besoins des habitants et habitantes et dans le but d'« impulser la transformation du milieu urbain à travers la participation des citoyens »². De plus, face à la situation critique du secteur de l'emploi dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme (due au contexte de la crise du logement de 2008), ces architectes et urbanistes se regroupent en coopératives afin d'affronter collectivement les difficultés économiques et de proposer une « autre façon de pratiquer l'architecture ». C'est par exemple le cas de la coopérative d'architecture *LaCol* regroupant quatorze jeunes architectes souhaitant pratiquer une « architecture sociale »³. D'autres coopératives du même type se constituent au même moment et avec le même type d'objectifs, telles que *Celobert*⁴, *Raons Públiques* ou plus récemment le collectif *Volta* dans le quartier de *Vallcarca* (Barcelone). *Raons Públiques* explique bien la position de ces coopératives : « Nous défendons l'implication réelle, critique et continue des habitants dans les processus de dessin et de gestion de l'urbain, permettant de renforcer la cohésion sociale et garantir le droit à la ville pour tous »⁵. Ces entités jouent un rôle d'acteurs relais avec les institutions et fournissent aux collectifs militants une expertise et un soutien logistique déterminant. À Barcelone, elles sont toutes en relation avec l'association *Sostre Cívic* qui est à l'origine des statuts juridiques de cession d'usage.

Nos entretiens avec les collectifs soutenant la cession d'usage relèvent un fort militantisme écologiste et anticapitaliste ainsi qu'une grande proximité avec le mouvement *okupa*, comme dans le cas du collectif **Entrepatis**, la première coopérative d'habitation en cession d'usage de Madrid :

¹ Certains ayant été directement impliqués dans la constitution du modèle de cession d'usage.

² ElDiario.es, 27/05/2015, «El engranaje de la arquitectura social».

³ *Ibid.*

⁴ Plusieurs membres de *Celobert* ont précédemment fait partie de l'association *Sostre Cívic*.

⁵ Dossier de présentation de la coopérative / association *Raons Públiques* (en français), consulté le 3 juin 2015.

« Le projet regroupe majoritairement des personnes fortement impliquées dans les luttes écologistes, plusieurs membres d'Écologistes en action [Ecologistas en Acción] ou encore des militants de quartiers, notamment de San Cristóbal [sud de Madrid, district de Villaverde]. La plupart militent depuis plus de 20 ans. Quand nous avons commencé, nous étions toutes et tous anticapitalistes et fortement liés à des pratiques communautaires (mouvements de quartiers, okupas, etc.). Et aussi plusieurs d'entre nous étaient liés au projet de coopérative de locataires pour jeunes (COVIJO¹) dans le quartier d'Adelfas, proche de Vallecas et du Parc El Retiro). Et une autre partie était plus liée à des collectifs d'architectes et à des projets de coopératives il y a 20 ans à Madrid. On s'était un peu perdus de vue mais il y a environ cinq ans Iñaki, l'architecte sur projet, nous a relancés parce qu'il pensait qu'il y avait des possibilités pour lancer un projet basé sur la cession d'usage, en achetant un terrain. Bien qu'on provienne toutes et tous des mobilisations sociales, lorsque le projet est ressorti il y a cinq ans, l'objectif était surtout politique car, pour les membres d'origine, nous avions déjà des solutions de logement. » Membre d'Entrepatis et d'Ecologistas en Acción (entretien), juin 2016.

En Euskadi, c'est notamment l'association **Etxekoop** (« HabitationCoop » en basque) qui regroupe plusieurs initiatives, pour la plupart impulsées par des militants écologistes. En Andalousie, un collectif d'architecte – *Habitares* – se construit en 2012, en contact avec certains membres de *Sostre Cívic*, pour impulser le modèle dans la région (Lora Chapela, 2017, p. 28) (cf. Figure 35).

Figure 35 : Logos des principales entités défendant la cession d'usage en Euskadi et Andalousie



Source : Compte Facebook d'Etxekoop



Source : <https://habitarescoop.wordpress.com>

En 2007, *Cal Cases*, le premier projet d'habitat coopératif en cession d'usage catalan est impulsé par des militants et militantes anticapitalistes (proches des courants anarchistes) du quartier barcelonais de Gràcia. Réalisé en partenariat avec l'association *Sostre Cívic*, il atteste bien de la mobilisation du modèle par les collectifs militants, avant la crise de 2008² (Pointelin, 2016, p. 209). Bien que ces collectifs existent pour certains depuis le début des années 2000, la crise du logement de 2008, et surtout le mouvement du 15M, leur donne une impulsion décisive.

1.2. Les projets d'habitat coopératif impulsés par des collectifs militants : la cession d'usage comme réponse militante face à la crise

Après le mouvement du 15M, la répression à l'encontre du mouvement *okupa* met en danger la stabilité de l'habitat alternatif tel que le squat³. Plusieurs collectifs *okupas* se tournent alors

¹ Constituée en 2001, cette coopérative de jeunes madrilènes impulsée par des militants du *Centre Social Seco* (squatté) du quartier d'Adelfas, entend restaurer un programme de coopératives publiques de jeunes locataires (*Cooperativas Juveniles de Gestión de Vivienda Pública en Alquiler*) qui a existé durant une dizaine d'années à Madrid au début des années 1990 (Lora Chapela, 2017, p. 202).

² Provenant de membres de l'Athénée *La Rosa de Foc* (La Rose de Feu) du quartier barcelonais de Gràcia, le collectif souhaitait d'abord réaliser un projet dans ce quartier. Mais face à la difficulté de l'accès au foncier, il se rabat sur un l'achat collectif d'un terrain dans un espace rural : « afin de sauvegarder tant sa cohérence que les convictions portées par la démarche, réorientant leurs priorités de localisation afin de s'en tenir à leur philosophie. » (Pointelin, 2016, p. 204).

³ Cette répression du mouvement *okupa* s'explique en partie par son rapprochement avec celui du 15M (Domínguez, Martínez López et Lorenzi, 2010 ; Herreros Sala, 2004 ; Martínez López, 2007a). En effet, durant la période de

progressivement vers d'autres types d'initiatives, moins instables¹, comme on peut le voir à Barcelone à travers plusieurs projets de *Centres sociaux autogérés* (CSA) non squattés, de locaux coopératifs et associatifs ou encore des projets d'athénées populaires et libertaires menés par des membres du mouvement *okupa* (Herreros Sala, 2004 ; Martínez López, 2007b)². Bien que légaux, ces projets conservent l'aspect subversif propre aux *okupas*. Plusieurs collectifs se basent sur le modèle de *Sostre Cívic* ou sur certaines lois régionales permettant la cession d'usage (lois de logement ou de coopératives) (Etxezarreta, Cano et Merino, 2018 ; Michelini, Ugartamendía et Vértiz, 2021).

1.2.1. L'habitat coopératif en cession d'usage comme auto-tutelle du droit au logement

Bien que certains acteurs publics locaux soutiennent ce modèle de cession d'usage – notamment en Euskadi ou plusieurs mairies de petites villes se montrent intéressées par de tels projets dès 2014, comme celles de Ermua, Irún ou Atxondo (Mogollón García et Fernández Cubero, 2016, p. 61) – ce sont d'abord les collectifs militants qui mobilisent ce modèle d'accès au logement. Comme le montre le cas d'**Entrepatrios** à Madrid, l'objectif est le plus souvent de proposer un mode d'accès au logement anti-spéculatif suivant une posture anticapitaliste et écologiste. Mais la difficulté de l'accès au foncier en ville bloque la plupart des projets, comme l'illustre le cas de *Cal Cases* (premier projet d'habitat coopératif catalan évoqué ci-dessus), un collectif obligé de quitter la ville pour matérialiser son projet de cession d'usage (Pointelin, 2016, p. 204). De nombreux collectifs entrent donc en contact avec les institutions publiques mais, le plus souvent, ne parviennent pas à un accord.

Cette réticence des acteurs publics municipaux est monnaie courante. Le cas de la tentative de *coopérativisation* de la *Corrala Utopía* de Séville en est un bon exemple. Dans le cadre des mobilisations pour le droit au logement, un projet de coopérative est subrepticement envisagé dans la lignée de cette occupation (squat) collective, impulsée en mai 2012 dans la même logique que les projets de l'*Obra Social de la PAH*, par plusieurs familles en grande vulnérabilité résidentielle. Cet immeuble, propriété d'une grande entité financière, est pensé par certaines militantes comme projet pilote de coopérative d'habitation en cession d'usage. Mais malgré la présence d'Elena Cortés (Gauche unie - Parti communiste andalou) à la tête du service de logement de la Junta d'Andalousie, la négociation tourne court et les familles ne peuvent pas être régularisées collectivement (Encadré 50). Cette réticence des acteurs publics à l'heure de partager leur gestion du logement social avec les collectifs mobilisés est tout à fait représentative de nos différents terrains d'études en Espagne (quels que soient les partis au pouvoir).

mobilisation du 15M, le mouvement s'est beaucoup appuyé sur les Centres sociaux autogérés (CSA), notamment squattés, pour organiser leurs mobilisations. Ainsi, dès que le mouvement du 15M s'est essoufflé, plusieurs mairies, dont celle de Barcelone à l'époque, ont impulsé une politique d'expulsion des espaces « okupés » afin de bloquer ce type de synergie (Martínez López et García Bernardos, 2014). Il en va de même dans plusieurs villes de notre étude.

¹ Nous avons notamment pu analyser précisément ce processus pour le projet catalan de Calafou, un habitat coopératif très largement composé d'anciens et anciennes squatteuses (Miralles Buil, 2018b).

² On peut par exemple relever le cas emblématique de l'athénée coopératif La Base inauguré en 2014 dans le quartier de Poble Sec. Voir : <http://labase.info/>, consulté le 8 avril 2022.

Encadré 50 : La tentative avortée de la coopérativisation de la Corrala Utopía de Séville : le parti communiste andalou voulant « loger le peuple mais sans le peuple »

Rejoignant le principe d'action popularisé par l'Obra Social de la PAH (mais existant bien avant celle-ci), le *mouvement des Corralas* andalou entend réquisitionner les immeubles vacants (le plus souvent propriétés de banques) pour reloger des ménages en grande vulnérabilité résidentielle. Le cas de la *Corrala de voisines la Utopía*, à Séville, est l'une de ces initiatives les plus médiatisées en Andalousie.

Le 17 mai 2012, le squat de la *Corrala la Utopía* – un immeuble vacant, propriété de la banque Ibercaja, situé dans le quartier sévillan de Macarena – est rendu public. Cette occupation collective est soutenue par le *Mouvement andalou pour le droit au logement* (*Movimiento Andaluz por el Derecho a la Vivienda*) qui participe alors à diffuser largement les problématiques en lien avec l'accès au logement et sa pérennité dans des conditions décentes¹. Majoritairement impulsée par un groupe de femmes, qui pour certaines n'avaient jamais milité dans les collectifs pour le logement, La *Corrala la Utopía* est aussi un symbole de l'émancipation des femmes dans les mouvements sociaux pour le logement². D'abord habité par une vingtaine de familles, après plusieurs mois d'occupation c'est presque tous les trente-six logements de l'immeuble qui sont occupés. Mais compte tenu des conditions de vie précaires provenant surtout du conflit avec le propriétaire et les acteurs publics – le principal slogan de la *Corrala* en témoigne bien : « *sans eau, sans électricité et sans peur* » (cf. Figure 36) – ce sont finalement dix-huit familles qui resteront jusqu'au bout, jusqu'à l'expulsion de la *Corrala* en avril 2014³.

Avant cette issue brutale, une négociation avait été ouverte, regroupant le Défenseur du peuple andalou⁴, les voisines de la *Corrala*, la banque propriétaire de l'immeuble (Ibercaja), le service de logement de la Junta et la mairie de Séville. Mais dans son refus de se positionner clairement en soutien aux revendications de la *Corrala*, le service de logement de la Junta – alors dirigé par Elena Cortés (IU, Gauche unie) – ne parvient pas à faire avancer les négociations en faveur d'un maintien sur place des ménages-squatteurs, l'une des revendications centrales des familles. Pour aller dans ce sens, plusieurs membres du collectif *Habitares*, également membres du *Mouvement andalou pour le droit au logement*, proposent une solution coopérative permettant aux familles de rester sur place tout en payant un loyer collectif pour l'immeuble. Cette proposition est travaillée lors de journées d'études sur le modèle de cession d'usage organisées au même moment, en 2012, comme le rappelle Marina Lora Chapela, membre de *Habitares* : « *L'objectif que nous nous étions fixé était d'avancer sur une proposition opérationnelle du modèle de coopérative d'habitation en cession d'usage pour promouvoir et renforcer les processus collectifs de logement qui commençaient à voir le jour au niveau citoyen, canalisés par le mouvement des corralas* » (Lora Chapela, 2017, p. 30). Mais malgré les efforts de ce collectif, la pression et la précarité que vivaient alors les familles de la *Corrala* n'ont pas permis pas la matérialisation d'une telle solution, comme l'expliquent deux membres d'*Habitares* :

« *Par manque de temps pour proposer un modèle viable, dans l'urgence de la situation, face aux besoins des familles sur le moment... et aussi et surtout à cause du manque de soutien des institutions, qui auraient pu soutenir ce projet. Mais ce n'était pas du tout leur priorité à ce moment. Izquierda Unida conçoit la politique de logement comme quelque chose d'individualisé et de standardisé. Une proposition communautaire ou collective de relogement ne les intéressait alors pas du tout, nous l'avons bien vu lors des réunions que nous avons fait avec les familles et la Junta* » Militantes membres du collectif *Habitares* (entretien), novembre 2016.

Ce refus d'aborder la question comme un problème collectif nous est confirmé par la responsable du logement du moment, bien qu'elle affirme qu'il s'agit surtout d'un refus de la banque propriétaire⁵.

« *Ibercaja ne voulait pas négocier de location sociale et que les habitants restent dans le bâtiment squatté, parce que s'ils restaient dedans, cela aurait été un symbole de victoire des habitants. Donc nous avons négocié avec la banque pour que celle-ci loue des logements, paye la location, ou que nous relogions nous-même les femmes de la Corrala et faire une "expulsion pacifique". Et juste après avoir réalisé cet accord, la banque a tout de suite demandé l'expulsion de la Corrala. [...] Nous avons utilisé neuf logements sociaux de la Junta pour reloger certaines personnes de la Corrala et*

¹ Ritimo, 26/10/2020, "La terre est à nous ! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives (M. Solanas)".

² Entretiens avec deux membres d'*Habitares* (nov. 2016) ; Ibán Díaz Parra (nov. 2016) et Elena Cortés (nov. 2016).

³ EIDiario.es, 11/04/2014, "La Corrala Utopía, claves de un símbolo de la reivindicación por la vivienda".

⁴ L'équivalent du Défenseur des droits en Andalousie.

⁵ « *Nous pensons que la politique de logement doit être personnelle. Donc il y a des gens qui ont eu du logement social dans les Corralas et d'autres non. En fonction de leur profil* ». Felipe Castro (entretien), Directeur exécutif d'EMVISESA, Séville, avril 2018.

nous avons loué nous-même d'autres logements pour les autres... certaines familles sont toujours aujourd'hui [en novembre 2016] dans les mêmes logements en question, mais la Junta est en train de les rediriger vers d'autres logements. » Elena Cortés (entretien), ex-Conseillère chargée du logement d'Andalousie, nov. 2016.

Cette volonté de reloger individuellement les familles de la *Corrala*, qui ont pourtant vécu ensemble en communauté et créé de forts liens de solidarité pendant 2 ans, est très critiquée par les familles et les activistes. Les deux membres d'*Habitares* ayant participé aux revendications de la *Corrala* concluent notre entretien sur une note amère : « c'est ça la politique d'IU : loger le peuple, mais sans le peuple ».

Figure 36 : La *Corrala de voisines La Utopía* : "Sans eau, sans électricité, sans peur"



Source : <https://inmaserrano.es>¹, consulté le 20 avril 2022.

Cette volonté des collectifs militants de mobiliser le modèle de cession d'usage pour produire leur propre solution résidentielle dans un contexte de crise du logement se retrouve notamment en Catalogne, comme le montre Richard Pointelin (2016)². On peut par exemple relever le cas du projet *6Claus* de Sant Cugat del Valles (Aire métropolitaine de Barcelone) qui provient, comme la *Corrala Utopía* sévillane, d'une initiative portée par des squatteurs (puis soutenue par l'association *Sostre Cívic*). Mais le cas de la ville de Barcelone et de ses collectifs pour le logement est le plus poussé et a mené à un projet pionnier d'habitat coopératif en cession d'usage en Espagne.

1.2.2. Barcelone pionnière de l'habitat en cession d'usage : des *okupas* à la Borda

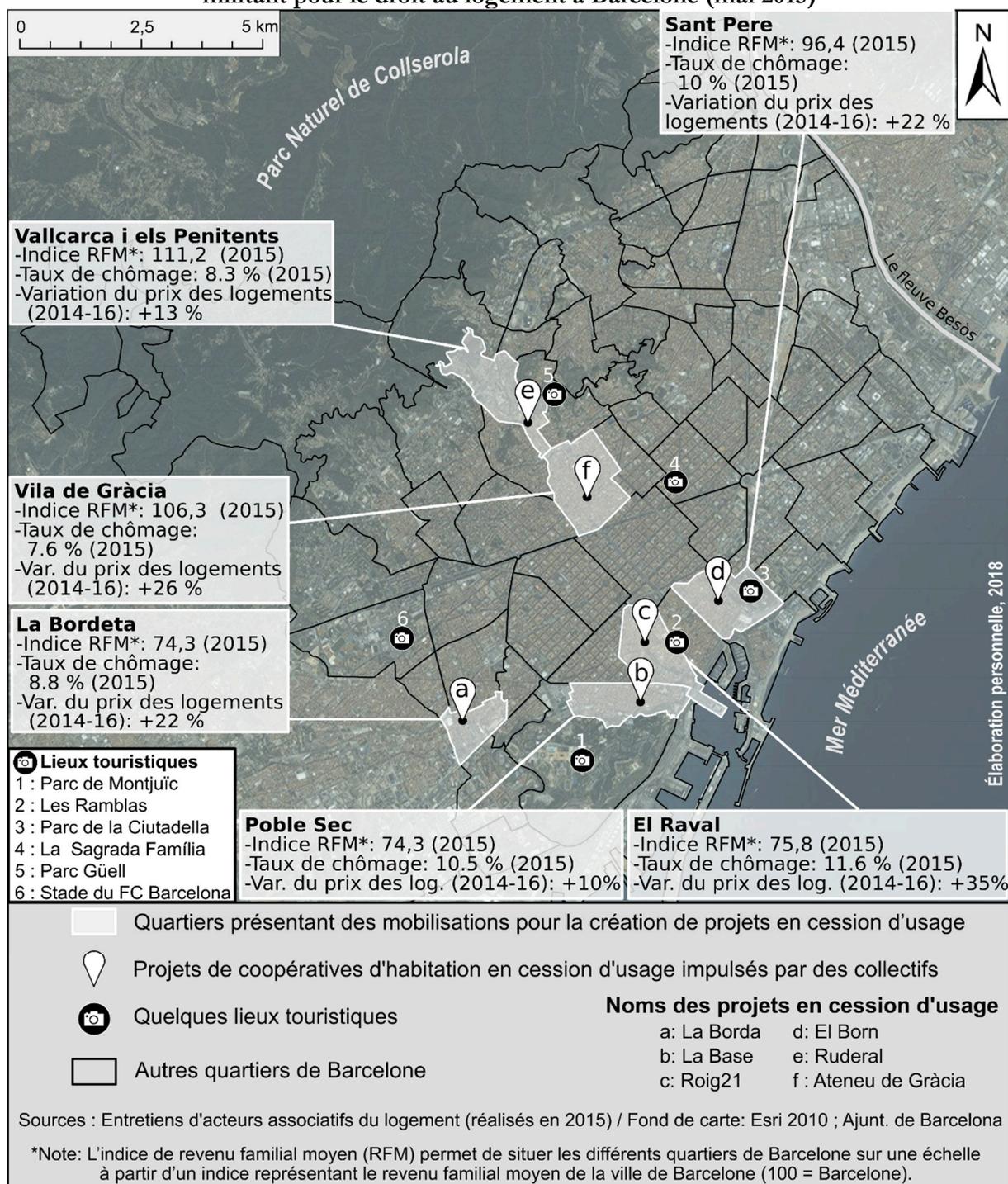
Dans la lignée du 15M et du mouvement *okupa*, de nombreux collectifs s'essaient à des projets de coopératives d'habitation en cession d'usage afin de lutter contre la spéculation et pour permettre un accès au logement abordable et durable. La Carte 16 expose l'implantation en mai 2015 des principaux collectifs barcelonais, bien que certains d'entre eux ne possèdent alors pas de terrain pour le matérialiser. La plupart sont situés dans des quartiers soumis à de fortes pressions foncières, dues à des processus de touristification ou de gentrification (Ter Minassian, 2013)³.

¹ Voir les nombreux dessins de la *Corrala*, par Inma Serrano : <https://inmaserrano.es/dibujos-y-pegoletes/tag/corrala-la-utopia/>

² Nous avons également abordé ce thème dans notre mémoire de Master 2 et avons analysé précisément les différents projets d'initiative « bottom up » de l'aire métropolitaine de Barcelone (Miralles Buil, 2015).

³ Même le cas du projet du quartier de Vallcarca (Ruderal, projet e sur la Carte), qui peut paraître excentré, provient d'un refus du plan de renouvellement urbain d'une partie du quartier, lié au secteur du tourisme. Nous y reviendrons.

Carte 16 : Projets de coopératives d'habitation en cession d'usage provenant de collectifs militant pour le droit au logement à Barcelone (mai 2015)



Le cas de **La Borda** (projet a sur la Carte 16), une initiative de coopérative d'habitation en cession d'usage considérée comme pionnière à Barcelone et en Espagne¹, permet d'analyser comment se matérialise cette forme alternative d'habitat provenant des collectifs pour le logement.

¹ Le projet de La Borda n'est pas le premier projet d'habitat coopératif en cession d'usage de l'État espagnol mais il est le premier à se développer en plein centre-ville et à avoir cristallisé autant d'espoirs des militants.

- **La réappropriation populaire de l'usine de Can Batlló par les habitants du quartier**

Comme de nombreux projets d'habitat coopératif, celui de *La Borda* provient d'une longue lutte de quartier. Pendant plus de trente-cinq ans, les habitantes et habitants du quartier de *La Bordeta* (cf. Carte 16) réclament la réappropriation populaire de l'ancienne usine textile de *Can Batlló*.

Partiellement fermée en 1964, elle doit être reconvertie en équipements dont manque le quartier (espaces verts, logements sociaux, locaux associatifs...). Entre 1976 et 2006, le projet de reconversion de l'usine évolue beaucoup, mais par manque de financements, les travaux ne sont jamais lancés. Lassés par cette longue attente et par le déficit de concertation sur le projet, les habitantes et habitants du quartier se regroupent en 2009 dans le but de proposer un contre-projet d'aménagement et forment la Plateforme "*Can Batlló est pour le quartier*". Soutenue par de nombreuses entités associatives et militantes des environs¹, celle-ci se dresse contre la démolition d'une partie de l'ancienne usine au nom de la préservation du patrimoine historique et symbolique du quartier. Après un bras de fer de plus de trois ans contre la mairie de l'époque et le groupe immobilier en partie propriétaire de l'usine, la plateforme obtient la cession d'une partie de l'usine pour réaliser un centre culturel autogéré (Photographie 23). Forte de cette première victoire, elle obtient la cession de plusieurs autres espaces de Can Batlló après des mobilisations entre 2011 et 2014. Ces espaces cédés par la mairie sont réhabilités et autogérés par les membres la plateforme pour permettre à tous les habitants du quartier d'accéder à de nombreux équipements et services².

Photographie 23 : Usine de Can Batlló (quartier de La Bordeta, Barcelone)



Source : DMB, juin 2017.

¹ Notamment par la coopérative d'architectes LaCol, la FAVB, le mouvement *okupa* et libertaire, etc.

² Notamment à un espace de rencontre composé d'un bar et d'un espace de concert, une salle d'escalade, une bibliothèque populaire, un jardin partagé (...) le tout entièrement autogéré par les membres du collectif.

- **Le projet de La Borda et la défense de la valeur d'usage de l'habitat : « Nous construisons des habitations pour bâtir une communauté »¹**

Après la récupération d'une partie de l'usine de Can Batlló par le voisinage, certains membres de la *Plateforme "Can Batlló est pour le quartier"* décident de faire face au manque d'action du public et du privé dans le domaine de l'habitat abordable et de trouver par eux-mêmes une solution à leur problème d'accès au logement en impulsant un projet d'habitat coopératif en cession d'usage. Suivant l'objectif de défense du patrimoine urbain de la plateforme de Can Batlló, l'idée du groupe-moteur est alors de réhabiliter une partie de l'usine pour y installer les logements de la coopérative. Mais cela s'avère difficile, comme nous l'explique une habitante lors d'un entretien :

« Au départ, l'idée était de réhabiliter un édifice de l'usine de Can Batlló. Mais lors du premier contact avec l'administration, celle-ci nous a informés que l'édifice qu'on avait choisi n'était pas habilité à être utilisé comme logement [il était qualifié comme équipement administratif dans le PGM de Barcelone]. Donc pour changer cela dans les documents d'urbanisme, cela pouvait prendre beaucoup de temps. Ce fut un moment décisif pendant lequel on a beaucoup réfléchi. On s'est finalement dit que si le projet mettait trop de temps à voir le jour, le mouvement et l'envie des futurs habitants risquaient de s'estomper. Au même moment, l'administration nous a proposé de nous céder un autre terrain à 100 mètres de Can Batlló. Nous avons finalement accepté. Ce fut un grand pas en avant pour le projet ». Cristina Gamboa, membre de LaCol et habitante de La Borda, avril 2015.

Ainsi, face à la rigidité des documents d'urbanisme de l'époque, le groupe-moteur accepte donc en 2014 un terrain municipal situé à une centaine de mètres de l'ancienne usine sous la forme d'un *droit de superficie* (bail emphytéotique) pour une durée de 75 ans.

La coopérative assume elle-même la construction de l'édifice de 28 logements avec l'aide de la coopérative d'architecte *LaCol* dont plusieurs membres participent au projet comme futurs habitants. La construction des logements est prise en charge par une pluralité de types de financement : apport de capital par les membres, soutien de différentes structures coopératives catalanes, espagnoles ou internationales², différentes formes de prêts participatifs (comme les « titres participatifs » ou « bons sociaux »³). Comme pour toutes les coopératives de cession d'usage, chaque futur ménage doit engager une part sociale d'entrée dans la coopérative, une somme qui, en accord avec ces statuts juridiques, pourra lui être restituée en cas de départ, à n'importe quel moment⁴. Les travaux débutent début 2017 et se terminent fin 2018 (Photographie 24).

¹ « *Construïm habitatge per construir comunitat* », slogan du projet de La Borda.

² Par exemple, des coopératives d'habitants canadiennes ont accepté de soutenir financièrement le projet de La Borda.

³ Comme l'explique Richard Pointelin, les « titres participatifs », également connus sous le dénominateur de « bons sociaux », ont été développés par les entités du troisième secteur afin de diversifier leurs sources de financement envers des personnes extérieures (c'est-à-dire non membres ou non sociétaires) cherchant une participation sociale de leur financement. Ce sont des documents mercantiles d'une valeur pouvant aller de 100 à 1 000 euros avec pour objectif d'obtenir un financement immédiat et d'être remboursés dans un délai établi (de 1 à 10 ans). Le titulaire obtient en contrepartie de son apport financier une part du capital pour valeur du titre établi, ainsi qu'une rémunération selon un intérêt annuel fixe minimum (de l'ordre de 1%). Ces conditions n'en font pas un investissement financier mais plutôt une collaboration économique à une démarche d'envergure sociale. » (Pointelin, 2016, p. 245-246)

⁴ En cas de départ, la coopérative cherchera alors un remplaçant qui déposera à son tour une part sociale équivalente pour entrer dans la coopérative et obtenir un logement.

Photographie 24 : La Borda en 2019, l'un des plus hauts immeubles en structure-bois d'Espagne



Source : DMB, mars 2019.

Ce projet, déjà plusieurs fois primé pour son architecture et son innovation sociale et source de nombreux projets de recherche (en architecture, en urbanisme, géographie, etc.), pose les bases d'un modèle d'habitat coopératif en cession d'usage répliquable dans l'espace urbain (Cabré et Andrés, 2017 ; Parés, Ferreri et Cabré, 2021 ; Pointelin, 2016). Ses membres insistent sur l'importance de la gestion communautaire de l'immeuble¹, entièrement autogéré de manière assembléiste (un héritage de l'organisation des collectifs militants pour le logement, notamment des *okupas* et des libertaires). Ainsi, une série de services sont mis en commun par les membres de la coopérative, notamment une laverie, une cuisine, une salle à manger, ainsi que différents autres espaces collectifs pour les habitantes et habitants ou pour recevoir des invités. Mais les résidentes que nous avons rencontrées insistent aussi beaucoup sur l'ouverture du projet sur le quartier. En effet, comme l'explique l'une d'entre elles en 2015, leur souhait était dès le début de créer une « communauté » dépassant les membres-habitants et de développer un projet ouvert sur la communauté du quartier dans son ensemble et non pas un « entre-soi »². Suivant les valeurs d'autogestion et de partage du projet de la Plateforme de Can Batlló, La Borda est considérée comme partie intégrante de la réappropriation du « territoire Can Batlló » (LaCol, 2014 ; Miró, 2018) et représente le « pilier logement » du projet de quartier. Ainsi, le rez-de-chaussée de l'immeuble est réservé aux services destinés à la population du quartier, avec une épicerie solidaire, une cuisine

¹ Que l'on retrouve dans le slogan du projet : « *Nous construisons des habitations pour bâtir une communauté* ».

² Entretien avec Cristina Gamboa, membre de LaCol et habitante de La Borda, avril 2015, Barcelone.

et salle à manger collective, un espace de stationnement de vélos, ainsi que d'autres services accessibles à toutes et tous.

Mais La Borda possède aussi une composante *publique*, car le terrain sur lequel l'immeuble est construit reste propriété de la mairie de Barcelone et a une vocation de logement protégé (logement social). En effet, dans le cadre du *droit de superficie* signé avec la mairie, tous les futurs membres de la coopérative doivent être inscrits sur le registre municipal d'accès au logement protégé. Ainsi, à travers leur lutte, ils produisent collectivement leur propre solution résidentielle leur permettant d'accéder à un logement abordable, tout en restant dans leur quartier malgré la hausse des prix des logements à Barcelone. Ce modèle d'habitat témoigne donc d'une forme innovante d'articulation entre une propriété publique (municipale) du sol et une gestion communautaire de l'édifice par le biais d'une coopérative : c'est-à-dire une forme de *concertation public-coopérative-communautaire* sur le thème du logement » (Miró, 2018, p. 126).

1.2.3. Habitat coopératif en cession d'usage, commun et production sociale de l'habitat

Ces formes d'*innovation sociale* (Nel'lo, 2021) sont basées sur le principe du *commun* (Dardot et Laval, 2014) et attestent de formes de *coproduction sociale de l'habitat* (Di Virgilio et Rodríguez, 2014).

- **Habitat coopératif en cession d'usage et principe du commun**

Les collectifs militants mobilisant la cession d'usage réhabilitent le concept de *commun*, déjà largement employé dans les luttes sociales, notamment en référence aux pratiques de gestion communautaire qui jalonnent l'histoire des différentes régions d'Espagne (Algarra Bascón, 2015 ; Arenas, 2002 ; Observatorio Metropolitano de Madrid, 2011 ; Zubero, 2012).

En effet, pour le cas de Can Batlló, cette expérience de réappropriation urbaine présente une nouvelle manière de gérer « en commun » des équipements tout en gardant une forte autonomie vis-à-vis des acteurs publics et privés conventionnels. La Plateforme "*Can Batlló est pour le quartier*" s'est structurée autour d'une revendication basée sur une participation habitante directe et active (incluant également toutes les personnes intéressées par le projet). Elle se présente comme un acte d'*autogouvernement*, comme une *auto-institution* basée sur la *coparticipation* de ses membres ainsi que sur l'élaboration collective de règles. La co-obligation et l'entraide des membres de la plateforme sont bien basés sur la participation directe à une même activité. On retrouve donc ici tous les points qualifiant, selon Pierre Dardot et Christian Laval, la nouvelle *praxis instituyente du commun* : ainsi, « l'agir en commun » serait le commun (Dardot et Laval, 2014). Cette lutte de la réappropriation de l'usine de Can Batlló illustre donc bien la logique de *commun* développée actuellement à Barcelone autour des mouvements de quartiers et de logement. Le projet de La Borda revendique également cette appropriation du concept de *commun*, du « faire en commun », sur son site internet et dans plusieurs productions (articles, ouvrages, communications, etc.)¹ (Cabré et Andrés, 2017 ; LaCol, 2018 ; LaCol et La Ciutat Invisible, 2018). De plus, Pierre Dardot et Christian Laval rappellent que le principe du commun exige de rompre avec le droit de propriété, auquel il faut opposer le *droit d'usage*. Les coopératives d'habitation telles que La Borda valident aussi ce critère, car elles se basent sur le modèle de *cession d'usage*, une forme de propriété collective vue comme une alternative à la propriété privée par les collectifs militants.

¹ Selon la présentation de son site internet : « Nous voulons harmoniser l'accès à un logement décent, social, abordable et écologiquement durable avec le désir de promouvoir de nouvelles formes de cohabitation et de générer une communauté à travers l'interrelation entre voisins et voisines. Enfin, nous recherchons une juste répartition du travail domestique et de soins, une manière d'être et de faire en commun qui incarne les valeurs de l'économie féministe et de l'économie sociale et solidaire. » Site de la Borda, page "Proyecto".

- **Habitat coopératif en cession d’usage et production sociale de l’habitat**

Ces initiatives, coproduites par les futurs habitants et habitantes des logements, attestent aussi de formes de *production sociale de l’habitat (PSH)*, ou de *coproduction sociale de l’habitat* en cas de collaboration des acteurs publics comme c’est le cas pour La Borda (Di Virgilio et Rodríguez, 2014 ; Ortíz, 2012 ; Zapata et Díaz Parra, 2020). Dans plusieurs ouvrages de présentation du modèle d’habitat coopératif en cession d’usage, les coopérativistes barcelonais de *LaCol* et de la *Ciutat Invisible* font directement référence aux expériences de *PSH* latino-américaines telles que les coopératives de la *Fédération uruguayenne de coopératives d’habitation par aide mutuelle (FUCVAM)*, à l’entraide entre habitantes et habitants et aux projets d’auto-construction (LaCol, 2018 ; LaCol et La Ciutat Invisible, 2018). Les travaux de l’architecte anarchiste John F.C. Turner sont aussi considérés par ces collectifs comme une importante source d’inspiration, surtout pour son soutien des pratiques autogestionnaires de l’habitat – auto-construction, autopromotion, etc. –, de « l’action directe » menée par les habitants ainsi que son soutien à l’approche collective et communautaire de la production et la gestion de l’habitat (Oyón, 2018, p. 203). Turner développe notamment la notion de *production autonome de l’habitat*, qui permet d’insuffler la notion d’autonomie dans la constitution de l’habitat (Oyón, 2018 ; Oyón et Serra-Permanyer, 2016 ; Turner et al., 2018). Cette *production autonome de l’habitat* nous semble tout à fait coïncider avec les pratiques de squat, se revendiquant autonomes et mettant moins d’acteurs en jeu que les projets d’habitat coopératif en cession d’usage qui agglomèrent un grand nombre d’acteurs sociaux (coopératives, associations, institutions publiques, etc.). Cette proximité de la pensée anarchiste dans l’urbanisme est présente chez de nombreux collectifs militants, notamment socio-territoriaux, que nous avons rencontrés. La critique de Turner au « *logement social de masse géré par l’État* » et à « *l’architecture moderne de masse uniformisée* » (Oyón, 2018, p. 197 et 208) est aussi une posture que l’on retrouve plus largement chez les activistes de l’habitat coopératif et communautaire (tel que La Borda).

Ces références à la *PSH* et à la *production autonome de l’habitat* (Turner et al., 2018) sont variées parmi les collectifs défendant l’habitat coopératif que nous avons rencontrés et sont pour la plupart produites au fil de l’eau par ces collectifs. Ces derniers s’inscrivent ainsi dans un courant de repolitisation de l’habitat et des luttes territoriales dépassant le cadre espagnol.

- **Au-delà de l’habitat en cession d’usage et de la PSH : l’influence latino-américaine**

Les références aux luttes territoriales et communautaires, que l’on retrouve chez les collectifs promouvant des formes d’habitat alternatif comme la cession d’usage, proviennent d’une réinterprétation et de liens tissés avec les initiatives des acteurs et des penseurs latino-américains. Cette proximité intellectuelle s’explique notamment par l’histoire longue des relations transatlantiques et se retrouve dans toutes les régions de notre étude.

Nous l’avons vu pour le cas de l’habitat coopératif en Catalogne, mais on peut aussi citer le cas de l’Euskadi. Le collectif socio-territorial du centre ancien de Vitoria-Gasteiz *Egin Ayllu*, dont le nom provient justement d’un mélange entre un terme basque et un quechua¹ signifiant « *faire communauté* », témoigne de l’hybridation entre les luttes latino-américaines et basques. Ce collectif, actif entre 2007-2014, a impulsé différents processus de dynamisation des luttes de quartiers basés sur l’assembléisme et l’autogestion afin de renforcer la communauté de quartier du centre ancien

¹ Les Quechuas sont un groupe de peuples autochtones d’Amérique du Sud dont les pratiques communautaires sont particulièrement étudiées dans le cadre de recherches abordant les formes d’autogestion des peuples indigènes d’Amérique latine, notamment dans leurs dimensions territoriales (Zibechi, 2007, 2011).

de Vitoria-Gasteiz¹. Faisant ouvertement référence aux travaux sur les luttes territoriales de l'activiste uruguayen Raúl Zibechi ainsi qu'à ceux du géographe anarchiste Pierre Kropotkine (Egin Ayllu, 2014, p. 20), ce collectif impulse quelques années plus tard un projet d'habitat coopératif en cession d'usage dans le centre ancien de Vitoria-Gasteiz (*Alde Zaharra*)².

Il en va de même en Andalousie, où de nombreux collectifs développent des relations denses avec leurs homologues latino-américains, notamment dans le cadre des luttes territoriales, pour le logement et tout particulièrement les coopératives d'habitation (Lora Chapela, 2017 ; Solanas, 2016 ; Zapata et Díaz Parra, 2020).

Bien que les références aux initiatives latino-américaines de PSH occupent avant tout le champ de la communication et de l'inspiration – les contextes des pays latino-américains étant très différents de ceux des régions de l'État espagnol –, « l'entraide transatlantique » entre les collectifs latino-américains et espagnols renforce les projets d'habitat coopératif en Espagne. Cela pousse les acteurs conventionnels du logement à adapter leurs cadres d'action et à intégrer ces formes alternatives d'habitat dans leurs programmes et leurs politiques³. Ainsi, à partir de 2015 – notamment après la victoire de certaines candidatures citoyennes aux élections locales – plusieurs acteurs du logement commencent à soutenir les conceptions d'habitat coopératif et de commun. Le développement de l'habitat coopératif en cession d'usage passe donc à partir de ce moment à une échelle supérieure.

2. L'(auto)institutionnalisation de la cession d'usage dans l'État espagnol : régionalisation et municipalisation de l'habitat coopératif

Après le précédent créé par *La Borda* à Barcelone, le modèle de cession d'usage est largement mobilisé par les collectifs militants, mais aussi par des acteurs publics qui y voient une innovation sociale pertinente permettant un accès au logement alternatif à la propriété privée et à la location ainsi qu'une manière de répondre à la volonté de reprise en main du logement, que l'on retrouve plus largement en Europe (Bresson et Tummers, 2014 ; Carriou, Ratouis et Sander, 2012 ; D'Orazio, 2012). Bien que les lois régionales soient déterminantes pour le développement de l'habitat coopératif, ce sont d'abord les mairies qui font un pas dans ce domaine. Avant 2015, certaines villes sont intéressées par ce modèle – des villes basques ou catalanes (Mogollón García et Fernández Cubero, 2016 ; Pointelin, 2016) – mais c'est surtout Barcelone qui est emblématique des relations publiques-militantes tissées autour de l'habitat coopératif.

2.1. Le concours de cohabitation de Barcelone : vers l'instauration d'une nouvelle gouvernance locale de l'habitat comme (bien) commun ?

C'est un constat que nous avons relevé dans tous nos terrains d'étude : bien que les acteurs publics, notamment municipaux, soutiennent parfois l'habitat coopératif en cession d'usage, ils sont très frileux à l'heure de partager leurs outils de production et de gestion du logement social avec les militants. Mais avec la relève municipale de mai 2015, certaines mairies provenant de candidatures citoyennistes et/ou municipalistes deviennent plus ouvertes sur ce thème, comme Sabadell ou différentes villes basques. Mais c'est à Barcelone que la mairie est la plus volontariste. En effet,

¹ « Dans Egin Ayllu, depuis notre propre nom (un mélange de basque et de quechua, qui signifie "faire communauté"), nous nous sommes engagés à promouvoir une communauté de quartier à Alde Zaharra [centre-ancien de Vitoria-Gasteiz], et d'essayer d'en savoir plus sur l'histoire des organisations de voisinage de Vitoria » (Egin Ayllu, 2014, p. 16).

² Site internet de Bizikooon, <http://bizikooon.com/es/alde-zaharra-es/>, consulté le 20 mai 2022.

³ Pour cela, les membres de la Borda ont par exemple invité plusieurs fois les représentants de la FUCVAM d'Uruguay, comme durant la Foire de l'Économie Solidaire de Catalogne en 2016 et lors de rencontres avec la mairie.

avec la victoire de la candidature citoyenne de *Barcelona en Comú* aux élections municipales de mai 2015, les nouveaux acteurs municipaux se réapproprient le modèle de cession d'usage et le concept de *commun*, afin de les intégrer dans la nouvelle gestion publique du logement, ce qui amène des évolutions dans le développement et la portée de ce modèle.

2.1.1. La mairie de Barcelone, le logement comme *bien commun* et le concours de *cohabitatge*

Comme la maire Ada Colau, plusieurs membres de l'équipe municipale élue en mai 2015 proviennent de collectifs pour le droit au logement. Dès sa constitution, cette équipe municipale entend développer le parc locatif social municipal et soutenir le modèle de cession d'usage.

En s'alignant sur la vaste notion de *cobousing*, ou encore d'habitat participatif, d'habitat groupé ou de cohabitat, la mairie développe la notion de *cohabitatge* (en catalan « *co-logement* ») qui regroupe plusieurs statuts d'occupation comme la cession d'usage, mais aussi des formes de copropriété (Miralles Buil, 2017). Avec cette notion ample, la mairie souhaite contribuer à un changement de culture de l'habitat des acteurs du logement comme l'explique Vanesa Valiño, ancienne activiste pour le droit au logement et cheffe du service de logement de la mairie depuis 2015 :

« Nous voulons faire bouger les lignes d'action des institutions concernant le logement. Mais il ne faut pas que le *cohabitatge* reste uniquement entre les mains des mouvements sociaux. Il faut que tous les acteurs du logement puissent développer des projets de ce type. Il ne faut pas être sectaire. À la mairie, nous voulons affirmer que le logement est un *bien commun* et un droit fondamental. Et pour cela, il faut que tous les acteurs s'y mettent. Même les plus gros ! »
Vanesa Valiño (entretien), novembre 2016.

Comme l'explique Vanesa Valiño, plusieurs initiatives en matière de logement portées par la mairie font référence à la notion de *bien commun*. Cette notion, qui se rattache tout particulièrement à la vision développée par Elinor Ostrom et les tenants de l'approche économique standard (Dardot et Laval, 2014), est fréquemment utilisée par l'équipe d'Ada Colau comme le montrent son programme politique ainsi que plusieurs articles publiés par les membres de la mairie¹.

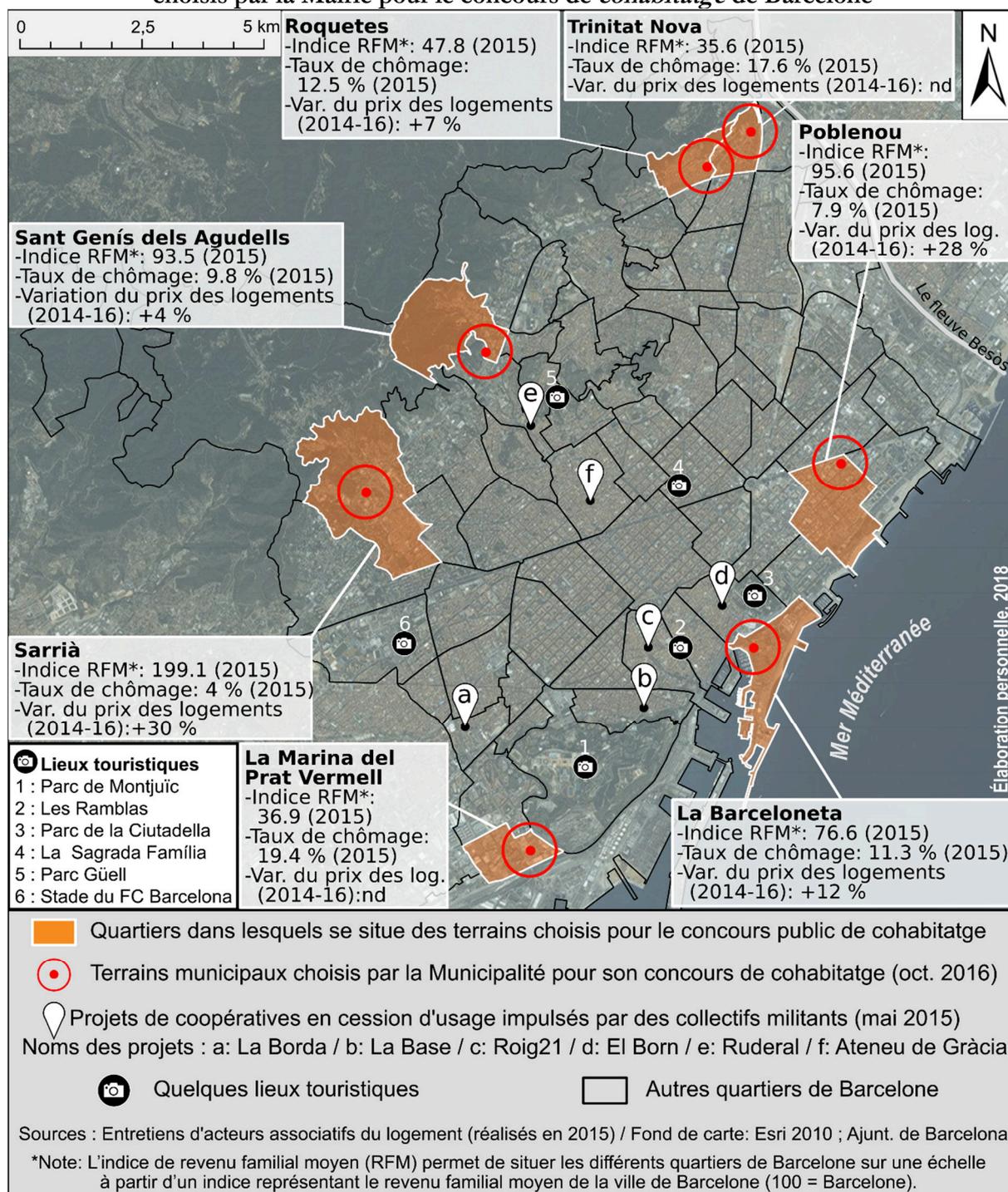
Pour aller plus loin, la mairie impulse en 2016 un concours public mettant en jeu sept terrains municipaux (pour un total de 133 logements) destinés à des projets de *cohabitatge* dont les immeubles seront construits par des coopératives (Carte 17). Suivant l'exemple de La Borda, la mairie accorde aux sept projets vainqueurs une cession d'un des terrains sous la forme d'un *droit de superficie* (bail emphytéotique) de 75 ans. De prime abord, en accord avec les revendications des collectifs militants, la mairie y voit un outil de lutte contre la spéculation et la gentrification². Mais suivant la notion de *cohabitatge*, ce concours n'est pas réservé aux projets de cession d'usage non spéculatifs : il est aussi ouvert à des projets de coopératives de promotion en accession à la propriété privée³. Après une période de trois mois pour la constitution des candidatures, les groupes vainqueurs sont choisis par la mairie en mai 2017 selon plusieurs critères tels que leur interaction avec le quartier, la qualité du projet architectural, la solvabilité du projet. Ainsi, c'est une nouvelle gouvernance du logement qui est esquissée, où le logement est vu comme un *bien commun municipal* géré de manière communautaire par ses habitantes et habitants.

¹ Voir le programme politique de 2015 de *Barcelona en Comú* ainsi que l'article intitulé « *Pour le bien commun, effort commun* » publié le 24 avril 2016 dans le journal *El Periódico* par Laia Ortiz et Janet Sanz, responsables des services « Droits sociaux » et « Écologie, urbanisme et mobilité » de la mairie de Barcelone. Source : *El Periódico*, 24/04/2016.

² Site de la mairie de Barcelone, 15/05/2017, « *Construcción de 110 pisos en 5 solares municipales según la fórmula de la...* ».

³ Le règlement du concours laisse en effet aux coopératives la possibilité de procéder à une « division horizontale » après la construction. Dans ce cas, les ménages peuvent accéder à la propriété exclusive du logement (et le revendre).

Carte 17 : Les projets de cession d'usage provenant des collectifs militants et les terrains choisis par la Mairie pour le concours de *cohabitatge* de Barcelone



2.1.2. L'utilisation du modèle d'habitat coopératif en cession d'usage comme vecteur de mixité sociale dans les quartiers populaires : premier détournement

Bien qu'ils reconnaissent le premier pas réalisé par la mairie, les collectifs soutenant la cession d'usage sont critiques envers ce concours.

- **Un concours sans concertation et déconnecté des demandes des collectifs habitants**

Les modalités du concours, rédigées par la mairie sans aucune concertation avec les entités ayant impulsé le modèle d'habitat coopératif en cession d'usage, sont fortement critiquées par les

collectifs mobilisés. En effet, les groupes n'ont que trois mois pour constituer un projet alliant les aspects communautaire, économique, administratif et architectural. Cette durée extrêmement courte¹ favorise soit les collectifs déjà formés, soit les entreprises professionnelles de l'immobilier dotées de personnel spécialisé dans ce type de montage. Concrètement, les simples associations d'habitantes et habitants de quartier n'ont que très peu de chances de pouvoir obtenir un terrain dans ce contexte. De plus, alors que le principe du modèle d'habitat coopératif en cession d'usage mobilisé par les collectifs militants renvoie à une logique ascendante (*bottom-up*), le concours municipal de la mairie vient brouiller ce processus. En effet, en choisissant elle-même les terrains à intégrer au concours, sans concertation avec les collectifs mobilisés, elle contribue à rompre le lien entre les projets d'habitat coopératif et l'ancrage des collectifs-habitants dans leur quartier. Enfin, contrairement à l'affirmation de la mairie, la plupart des terrains choisis ne sont pas situés dans les quartiers soumis à une forte pression foncière où se situent des collectifs cherchant un terrain, mais dans la périphérie de Barcelone, ce qui ne permet donc pas de lutter contre la touristification ou la gentrification (Carte 17). Interrogés sur ce point, les responsables de la mairie reconnaissent que la sélection s'est portée uniquement sur des terrains difficilement exploitables par l'entreprise publique de logement de Barcelone (notamment des terrains en pente ou trop petits pour être constructibles à bas coût par l'entreprise municipale)². Ainsi, à travers ce concours municipal, les collectifs mobilisés ne peuvent se maintenir dans leurs quartiers et doivent se déplacer dans les quartiers périphériques s'ils veulent accéder à un terrain municipal. Cela contribue à une forme de déterritorialisation de ce modèle d'habitat coopératif, dont les projets se retrouvent répartis suivant des logiques économiques et gestionnaires.

- **Un concours vecteur de mixité sociale dans les quartiers populaires : la méfiance de l'équipe municipale de Barcelone vis-à-vis des collectifs militants**

Selon les différents collectifs que nous avons rencontrés, le manque de transparence de ce concours pose question, notamment en ce qui concerne la sélection des projets vainqueurs. L'attribution des terrains est en effet basée sur un système de points entièrement mis en place par les services de la mairie³ et la commission chargée de prendre cette décision est majoritairement composée de membres de la mairie et de personnalités extérieures dont certaines s'avèrent politiquement très proches de cette dernière⁴. De plus, les militants mettent en cause la grande rigidité des critères de sélection – particulièrement dans les domaines économique, architectural et énergétique – ainsi qu'une absence de soutien économique public voire une valorisation des profils les plus lucratifs⁵. En effet, les attentes de la mairie, en matière de projet architectural, énergétique, environnemental et sur la solvabilité minimale des groupes, favorisent une population de classe moyenne au capital culturel élevé. Cela évince *de facto* une grande partie des populations plus modestes des quartiers où sont situés les terrains, dont l'indice de revenu familial moyen (RFM)

¹ À titre de comparaison, le projet de la Borda s'est constitué en plus de trois ans.

² Entretien avec Javier Burón, Directeur exécutif du service de logement de la mairie de Barcelone, octobre 2016.

³ Site de la mairie de Barcelone, "*Bases. Concurs públic per a la transmissió onerosa i constitució d'un dret de superfície sobre béns...*".

⁴ On relève par exemple la présence de Joan Subirats comme « personnalité extérieure » représentant le monde académique. Bien qu'il soit un politiste renommé, ce dernier est aussi membre de *Barcelona en Comú* et intègre en la Mairie en novembre 2017 en tant que conseiller chargé de la Culture. Il se positionnera en 2019 sur la liste municipale comme numéro deux d'Ada Colau. Ces éléments montrent donc qu'il ne s'agit pas d'une personnalité « impartiale ».

⁵ Par exemple, les bases du concours laissent la possibilité aux différents groupes de proposer une somme variable (redevance) en échange de la cession du terrain municipal, une proposition prise en compte dans le cadre de la sélection des groupes. Autrement dit, les groupes les plus aisés, proposant une redevance plus élevée en échange du terrain municipal, sont positivement valorisés face aux groupes d'habitants et d'habitantes plus modestes.

reste très bas (cf. Carte 17). C'est également le cas pour une bonne part des militantes et militants mobilisés autour de l'habitat coopératif qui, s'ils possèdent souvent un capital social et culturel important, disposent le plus souvent de revenus modestes¹. Cela mène certains collectifs à affirmer que le concours pourrait favoriser des processus de gentrification dans certains quartiers. Ainsi, malgré les affirmations de l'équipe municipale allant dans le sens d'une lutte contre la gentrification, avec ce concours la mairie a, d'une certaine façon, détourné le modèle de cession d'usage pour l'utiliser comme vecteur de mixité sociale dans les quartiers populaires² et pour augmenter son parc social à bas coût. De plus, lors de nos entretiens avec les membres de la mairie chargés du logement, nous avons relevé une certaine méfiance vis-à-vis des collectifs militants et une volonté de conserver un contrôle maximum sur ce concours et sur la gestion des logements du parc municipal de Barcelone :

« Certains collectifs militants ne veulent pas que nous ayons notre mot à dire dans leur projet. Nous voulions par exemple faire en sorte de réserver des voix à la mairie dans les prises de décisions des coopératives, mais ils considèrent cela comme une forme d'ingérence. Mais une partie d'entre nous pense que nous devons garder le contrôle sur ces projets (au moins en partie), sinon ils peuvent nous filer entre les doigts... » Javier Burón (entretien), octobre 2016.

- **Une coproduction participative de l'habitat fortement contrôlée par la mairie**

À travers le concours et son projet plus vaste de création d'un parc locatif social, la mairie de Barcelone montre sa volonté de conserver le contrôle sur les logements qu'elle considère comme des *biens communs municipaux*. Cette frilosité de la mairie à l'idée de partager la propriété et la gestion de son parc de logement municipal avec les collectifs associatifs représente un grand frein à l'élaboration d'une gouvernance urbaine de l'habitat dans une logique de *commun*.

Ainsi, en se réappropriant le modèle de cession d'usage et en évinçant une grande part du processus de constitution d'un projet « par le bas », le concours de la mairie produit finalement des projets bien différents de la *coproduction sociale de l'habitat* matérialisée par le projet de La Borda. Le concours municipal de *cohabitatge* correspondant plutôt à des formes de *coproduction participative de l'habitat*, où les habitants et habitantes ne possèdent qu'une marge de manœuvre limitée. Le Tableau 15 présente les différences fondamentales entre ces deux formes d'habitat.

Trois éléments au moins peuvent selon nous expliquer cette position tenue par la mairie : ses capacités financières limitées ; la rigidité et l'inertie du fonctionnement de l'administration ; la nécessité de gérer la pénurie de logements abordables. Au vu de l'urgence de la situation, il s'avère difficile pour la mairie de concilier la production de logements abordables avec la prise en compte de la volonté de réappropriation de l'habitat par les collectifs mobilisés. Ces derniers mettent au centre des réflexions « l'agir en commun » et la « valeur d'usage », alors que la notion de logement comme *bien commun municipal*, portée par la mairie, ne propose pas une réelle alternative à la marchandisation de celui-ci.

¹ En effet, nous avons pu relever, lors de notre travail de terrain à Barcelone, un grand nombre de personnes intéressées par les projets en cession d'usage, mais n'étant pas en capacité de participer au concours de la mairie pour des raisons économiques. C'est notamment le cas de militantes de la PAH de Barcelone (ayant subi des expulsions résidentielles) que nous avons rencontrées. En effet, à la suite du projet de *La Borda*, le thème de l'habitat coopératif a été très médiatisé et un grand nombre de personnes semblent intéressées par ces projets, sans pouvoir y accéder.

² Vanesa Valiño (membre de *Barcelona en Comú* et cheffe du service de logement de la mairie) le reconnaît dans un article du journal catalan *La Directa* (*La Directa*, mars 2017, «*Per què cedir l'ús de solars públics per fer cohabitatge?*»).

Tableau 15 : Principales différences entre le modèle original de cession d’usage et le concours de *cohabitatge* de la mairie de Barcelone

	Habitat coopératif en cession d’usage (ex. La Borda)	Cohabitatge (mairie de Barcelone)
Type de propriété	Propriété collective (anti-spéculative)	Propriété collective ou propriété privée (division horizontale possible)
Conception du logement	Valeur d’usage, processus (praxis)	Valeur d’usage et d’échange (possibilité d’accès à la propriété privée et de revente des logements suivant les conditions des logements protégés en <i>droit de superficie</i>)
Contrôle du processus de production	Contrôle par le collectif-habitant	Contrôle partagé entre la mairie (critère d’accès, de construction, etc.) et les habitants (projet de quartier, organisation communautaire, etc.)
Type du processus de production	PSH (production sociale de l’habitat), commun	Coproduction participative
Objectif de la formule	Lutter contre la gentrification, la touristification et la spéculation	Développer une mixité sociale dans les quartiers populaires, “dynamiser” la vie associative des quartiers populaires
Commentaires	Le manque d’aide publique et les difficultés d’accès au foncier rendent difficile le développement de ces projets.	La rigidité des critères du concours bloque l’accès du <i>cohabitatge</i> aux catégories populaires. Le collectif-habitant a un contrôle limité du projet.

Source : DMB, 2022.

Mais les dangers de la réappropriation de la cession d’usage et de la notion de *commun* par la mairie ne s’arrêtent pas là. En effet, avec ce concours municipal, et plus largement sa volonté d’intégrer les acteurs privés du logement dans la constitution d’un parc de logement abordable vu comme un *bien commun*, la Ville crée un cadre propice à la mise en concurrence et la marchandisation de l’habitat coopératif. Ici, l’institutionnalisation de la cession d’usage rime avec sa marchandisation, ce qui dépossède les collectifs militants du modèle qu’ils ont contribué à impulser.

2.1.3. Cohabitatge, participation et marchandisation de la cession d’usage : mise en concurrence et second détournement du modèle

Avec l’appropriation du modèle de cession d’usage par la mairie de Barcelone, les acteurs de l’habitat coopératif sont mis en concurrence entre eux pour l’obtention de terrain, ainsi qu’avec les acteurs conventionnels (commerciaux) du logement qui se voient offrir un nouveau marché.

- **Commun et participation : une mise en concurrence des projets d’habitat coopératif**

Ce concours municipal de *cohabitatge* engendre une marchandisation de la cession d’usage. Le fonctionnement par concours et le faible nombre de terrains choisis par la mairie engendrent une mise en concurrence des collectifs souhaitant développer des projets de *cohabitatge*, ce qui a parfois mené à des conflits et déstabilisé le tissu associatif de certains quartiers, comme l’explique une militante du projet victorieux du quartier de la Barceloneta :

« Cela a été complexe, car il y avait un autre collectif qui s’est présenté dans le quartier, un collectif dans lequel se trouvaient plusieurs camarades militants du quartier... cela n’a pas été facile, et ça ne l’est toujours pas maintenant que nous avons gagné le terrain... notre projet était sans doute meilleur sur le papier, mais la vérité c’est que ce groupe aussi mérite de pouvoir construire son projet dans le quartier. Le problème c’est surtout le manque de terrains disponibles... ». Membre de la coopérative La Xarxaire (entretien), septembre 2017.

Bien que cette méthode par concours public soit critiquée par les militants, la mairie défend ce choix avec un argument pragmatique et de gestionnaire :

« Pour les projets de La Borda et de la rue Princesa¹ la précédente mairie a directement cédé le terrain aux collectifs qui en faisaient la demande. Nous avons fait un choix différent en décidant de mettre en place un concours, ce qui a ses inconvénients, mais aussi ses avantages. Cela nous paraissait logique de le faire ainsi, pour qu'on ne puisse pas nous dire que nous faisons cadeau des terrains municipaux à nos amis, mais aussi pour une question d'objectivité, d'un point de vue du bien commun et du public. Sinon selon nous ce n'est pas juste. Il faut des critères de qualité pour distribuer les terrains de manière objective. Mais cela a créé des conflits avec les collectifs (entre eux et aussi avec nous). Pour le deuxième concours, nous ferons un peu différemment, mais toujours sous forme de concours. [...] Par exemple à Amsterdam ils font ça par tirage au sort, après avoir sélectionné les projets respectant un certain nombre de critères. Peut-être qu'on fera aussi comme ça un jour » Josep Maria Montaner (entretien), avril 2019, Barcelone.

Bien que du point de vue de la mairie ce choix de mode d'attribution des terrains par concours public soit compréhensible, celui-ci conforte l'asymétrie de pouvoir existant entre collectifs associatifs et acteurs commerciaux. En effet, en ouvrant le concours à une large pluralité d'acteurs, la mairie met également les collectifs de quartiers en concurrence avec des entreprises professionnelles possédant des ressources bien supérieures, ou à des collectifs plus fortunés ayant pu s'entourer d'entités spécialisées dans l'accompagnement de ce type de projet.

Le concours de *cohabitatge* de Barcelone est donc tout à fait représentatif de l'impulsion de cadres propices à la concurrence néolibérale, notamment à travers la « mise en projet » de l'habitat coopératif, caractéristique d'une gestion néolibérale des ressources publiques. Ainsi, les critères du concours imposent aux futurs habitants une participation active dans l'élaboration du projet, mais aussi dans la « dynamisation du quartier ». Or, suivant un raisonnement foucauldien, Xavier Desjardins affirme que « l'injonction à la participation et à la responsabilité des habitants » est un point central de la néolibéralisation des politiques de logements sociaux ainsi qu'un moyen de contrôler les habitants et de leur faire intégrer de nouvelles normes comportementales (Desjardins, 2008). En effet, le concours « exige [des futurs habitants] de se conformer aux principes de responsabilité ou d'esprit d'entreprise, donc d'agir selon les principes propres à une société concurrentielle » (Desjardins, 2008, paragr. 2). Si l'on suit le raisonnement foucauldien développé par Desjardins, en échange de la possibilité d'accéder à un terrain municipal pour un projet de *cohabitatge*, la mairie contrôle le profil des futurs habitants et habitantes à travers un certain nombre de critères (expériences associatives, bonnes compétences de gestion économique, etc.). Mais comme le rappelle Desjardins, « l'injonction à la responsabilité conduit ceux qui n'ont pas toutes les possibilités de l'exercer pleinement à devoir assumer comme résultant de leur propre fait des situations qui, en grande partie, leur échappent » (2008, paragr. 21). Cela engendre une forte inégalité entre les ménages nécessitant l'accès à un logement abordable.

- **Cohabitatge et entreprises immobilières : la marchandisation de la cession d'usage**

L'irruption de l'habitat coopératif dans la société de la concurrence ne s'arrête pas là. En effet, le flou sémantique de la notion de *cohabitatge* créée par la mairie – qui avait pour objectif de rendre plus accessible le modèle pour les acteurs conventionnels du logement – pose les bases d'une récupération de la notion de *commun* et d'habitat coopératif par les acteurs à but lucratif. Ainsi, cette nouvelle voie du *cohabitatge* éveille l'intérêt et l'appétit des acteurs conventionnels de l'immobilier sur la cession d'usage, vue comme un nouveau marché potentiel. Cela engendre le développement de nombreuses entités commerciales se spécialisant dans l'accompagnement des

¹ Projets a et d sur la Carte 16 et la Carte 17. Il s'agit des deux premiers projets d'habitat en cession d'usage de Barcelone.

projets de *cohabitatge* ainsi qu'un repositionnement d'acteurs traditionnels de l'immobilier catalan tentant de s'approprier cette nouvelle forme d'accès au logement. C'est notamment le cas de plusieurs coopératives de promotion de logement généralement tournées vers les logements en accession à la propriété privée. Certains acteurs traditionnels de l'immobilier sont même directement contactés par la mairie pour un éventuel partenariat sur ce concours. C'est par exemple le cas de la *Federació de Cooperatives d'Habitatges de Catalunya*, spécialisée dans la construction de logements en accession à la propriété privée.

La volonté de la mairie de « co-responsabiliser » les acteurs privés du logement en les poussant à intégrer dans leurs pratiques une conception du logement comme *bien commun* mène à une récupération de cette notion par des acteurs dont les actions sont loin de lutter contre la spéculation. L'Encadré 51 atteste de ce véritable « common washing » de plusieurs entreprises qui récupèrent les vocables de « faire en commun », de « participation », « co-construction », etc.

Encadré 51 : Réappropriation du langage des associations de quartiers et du concept de *cohabitatge* et de *commun* par des entreprises commerciales

La coopérative de promotion de logement *Fem Ciutat* est une filiale de *Soguer-Solucions*, la principale gérante de coopératives de promotion de logement de Catalogne, de plus de 25 ans d'activité et rattachée à un grand groupe immobilier international¹. Créée fin juin 2015, quelques jours après la victoire électorale de *Barcelona en Comú*, l'entreprise *Fem Ciutat* est le fruit d'une fusion de deux coopératives de promotion spécialisées dans la construction de logement en accession à la propriété privée, qui sont des structures centrales dans la constitution du modèle immobilier espagnol (Tatjer, 1998). La Photographie 25 présente un projet de logement réalisé par cette entreprise et atteste de la réappropriation par cette dernière du langage propre aux associations et collectifs de quartiers. En effet, le nom de cette entreprise, *Fem Ciutat* (*Faisons la ville*), se rapproche volontairement du fameux slogan *Fem barri* (*Faisons le quartier*) utilisé par les collectifs de quartiers mettant l'accent sur la co-construction de la ville par ses habitantes et habitants. Pourtant, cette entreprise et ce projet immobilier en particulier n'a rien de participatif ou de coopératif.

Photographie 25 : Projet immobilier impulsé par l'entreprise Fem Ciutat-Solucions (quartier de Raval, Barcelone)



Source : DMB, décembre 2016

¹ Voir les sites de *Fem Ciutat* et *Soguer-Solucions* : <https://femciutat.cat> ; <http://www.solucionshabitat.com/> (05/11/19).

Enfin, de nombreuses entreprises à but lucratif surfent sur l'engouement du *cobabitatge* pour proposer des formules d'habitat communautaire hautement spéculatives comme en témoignent certains projets qui se cachent derrière le terme généraliste de *cobousing* pour fournir de simples logements en copropriété avec espaces ou services collectifs¹ ou encore les projets de *coliving* qui ont fortement augmenté à Barcelone depuis 2016. Cette mode basée sur la présence d'espaces partagés, non pas par nécessité mais par « mode de vie » est pensée pour les locataires de classe moyenne cherchant une autre forme de « vivre ensemble », où ce n'est pas le logement qui se vend mais « l'expérience de vivre en communauté et sans les attaches de la propriété » (LaCol et La Ciutat Invisible, 2018, p. 103). Souvent impulsé par le biais de SOCIMIS², ce type de logement, qui s'alimente des difficultés d'accès au logement de la population³, est un investissement très rentable pour les investisseurs et les spéculateurs du monde entier et est parfois directement soutenu par les acteurs publics⁴. Bien qu'ils soit parfois comparés par erreur avec l'habitat coopératif en cession d'usage, ces projets de *coliving* rejoignent les formes de capitalisme de plateforme ou de service (Dardot et Laval, 2014, p. 471). Tout comme les plateformes telles que *Airbnb* qui monétisent la notion de partage, ces projets s'éloignent complètement des notions de PSH et de *commun* de par leur caractère économique et spéculatif, contrairement à l'habitat en cession d'usage impulsé par les collectifs mobilisés. Cet écueil engendre une conception erronée de la notion de *commun* et la dilue dans des positionnements néolibéraux : la référence à la notion de *commun* ou plus largement de « faire ensemble » et de « participation » devient alors une manière de cacher la mise en place de partenariats public-privé à haute valeur spéculative et concurrentielle. Ce mélange entre des projets de *commons urbains* portés par des collectifs militants et des projets néolibéraux regroupant plusieurs acteurs privés est directement alimenté par l'équipe municipale de Barcelone, comme en témoignent les nombreux soutiens de la mairie envers le principe des partenariats public-privé dans le domaine du logement⁵.

Toutes ces entités désirant s'impliquer dans le secteur du *cobabitatge* et plus largement de la cession d'usage ne partagent pas les valeurs d'origine des militants ayant impulsé le modèle (anti-spéculation, propriété collective, etc.). Beaucoup entendent seulement capter une partie de la rente urbaine et du capital financier des groupes intéressés par l'accès au *cobabitatge*. Ainsi, paradoxalement, de par son ouverture aux acteurs commerciaux du logement, ce concours municipal contribue à la *dépolitisation de la cession d'usage* et sa conversion en un secteur du marché conventionnel confortant la marchandisation du logement, ce soi-disant *bien commun* défendu par la mairie. Cette dernière tente ainsi d'articuler promotion du *cobabitatge* et partenariats public-privé tout en maintenant un fort contrôle public sur le marché du logement. Mais cette position défendue par la mairie est remise en cause.

2.1.4. La réponse militante : de la participation à l'autogouvernement du commun

Face à la gouvernance du logement proposée par la mairie de Barcelone, plusieurs collectifs barcelonais proposent une gestion alternative du logement. Selon eux, un contrôle strictement

¹ De nombreux projets de *cobousing* ne sont que des projets de copropriété permettant l'accès à la propriété privée à bas coût, bien loin donc de remettre en cause la propriété privée exclusive des logements.

² *Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión Inmobiliaria*. L'activité principale de ces sociétés cotées en bourse est l'acquisition, promotion et réhabilitation d'actifs immobiliers à but hautement lucratif et spéculatif (cf. chapitre 2).

³ En effet, l'argument des prix élevés des loyers est utilisé par les promoteurs de ce modèle de logement pour justifier le développement des projets de logement *coliving* regroupant plusieurs chambres et des espaces communs de *coworking* pour jeunes actifs. En surfant sur ce « nouveau mode de vie », ces promoteurs occultent les réelles raisons économiques des très nombreux cas de colocation chez les jeunes actifs.

⁴ C'est le cas du projet « *barrio millennial* » développé par le *Consorcio de la Zona Franca de Barcelona* (CZFB), une entreprise de la mairie de Barcelone et de l'État espagnol. Source : COPE, 20/10/2018, « *Pere Navarro: "Tenemos prevista la..."* ».

⁵ Notamment défendu par Javier Burón (Directeur exécutif du service de logement) et d'autres membres de la mairie. Ce mélange réalisé par la mairie de Barcelone entre projets militants et partenariat public-privé traditionnel était particulièrement visible lors du *Foro de vivienda y rehabilitación de Barcelona* (FHAR) (Miralles Buil, 2019, p. 131).

public des logements ne les protège pas d'une future privatisation, car rien n'empêche une future équipe municipale de les vendre, comme cela a déjà été fait par le passé (López et Rodríguez, 2010). Face au logement essentialisé comme « *bien commun municipal* » par la mairie, les collectifs militants mettent plutôt l'accent sur « l'agir en commun », le « faire ensemble » et la « valeur d'usage » des logements. Ils mettent alors en évidence un positionnement bien différent de celui de la mairie à travers une perspective différente de la notion de *commun* (Dardot et Laval, 2014), qui débouche sur la mise en place de formes de *production sociale de l'habitat* autogérées. Ces collectifs défendent donc une gestion entièrement *commune* de ces logements dont le contrôle et la gestion seraient réalisés par des structures autonomes gérées par les habitantes et habitants eux-mêmes (avec ou sans participation des acteurs publics).

C'est notamment une posture défendue par *La Dinamo*, une fondation née en 2016 dans le sillage de *La Borda* afin de promouvoir le modèle d'habitat coopératif en cession d'usage en Catalogne. Elle propose un mode d'accès au logement abordable¹ basé sur une *concertation coopérative-communautaire*. Avec d'autres collectifs militants critiques vis-à-vis du concours de *cohabitatge* de la mairie, elle ne refuse pas pour autant les pourparlers avec elle. Proches de la notion « *d'urbanisme par le bas* » développée par le géographe brésilien Marcelo Lopes de Souza (2006), ces collectifs soutiennent la mise en place d'un processus permanent de « pression-négociation » entre des mouvements sociaux autonomes et les acteurs publics, dans le but de remporter des « *victoires tactiques plus ou moins importantes ici et maintenant* » (Lopes de Souza, 2014, p. 355)². Ainsi, ces actuels collectifs militants barcelonais tentent d'impulser une « *planification publique-coopérative-communautaire* » (Miró, 2018, p. 111-112), comme pour le projet de *La Borda*, afin d'intégrer la mairie à un processus de *coproduction sociale de l'habitat* réellement anti-spéculatif et abordable. C'est ce que nous explique un militant de la *Dinamo*, également habitant de *La Borda* à Barcelone :

« Pour le moment, les seules politiques de logement mises en place ici sont des interventions verticales qui ne répondent qu'à des logiques électorales, de chiffre... et très peu aux réelles nécessités des différentes communautés. Mais si la mairie décidait de nous rejoindre, notamment à travers la cession de terrain à un prix réellement abordable, ce serait parfait. Mais cette possible participation elle doit la décider elle-même. Nous pouvons faire pression depuis la rue mais au final c'est elle qui décidera de sa possible participation. Si réellement elle décide de se coordonner avec les acteurs coopératifs et communautaires, alors une véritable « *concertation public-coopérative-communautaire* » pourra s'installer dans la durée. » Membre de *La Dinamo* (entretien), novembre 2016.

Pour développer plus largement les projets d'habitat coopératif en cession d'usage, les collectifs mobilisés entendent prendre de la hauteur et se coordonner à l'échelle régionale.

2.2. Régionalisation et fédéralisation de l'habitat coopératif en Espagne : prendre de la hauteur

Pour dépasser la limitation des projets locaux et conserver leur autonomie vis-à-vis des administrations publiques, les acteurs de l'habitat coopératif se coordonnent et prennent de la hauteur, suivant notamment le modèle allemand du *Mietshäuser Syndikat* ou de la *Coordin'acion*

¹ Le modèle développé par *La Dinamo* est plus flexible et hybride que celui proposé par la municipalité de Barcelone. Alors que le fonctionnement juridique et économique du secteur du logement social de la municipalité laisse peu de liberté d'action à cette dernière, *La Dinamo* a pu développer divers mécanismes (caisses de solidarités par exemple) permettant la participation d'habitants modestes à ses projets de cession d'usage. Elle a récemment impulsé dans le quartier de Sants-La Bordeta un projet d'habitat plus abordable que ceux provenant du concours de *cohabitatge* de la municipalité. Voir : <http://ladinamofundacio.org/serveis/>, consulté le 12/02/18.

² En ce sens, le positionnement de ces collectifs nous semble se rapprocher de celui de la CNT des années 1930 qui défendait une forme de « *syndicalisation* » des logements et de la propriété urbaine plutôt que de laisser la gestion des logements à la mairie, considérée à cette époque comme une institution bureaucratifiée (cf. chapitre 1 : 1.3.2).

nationale des associations de l'habitat participatif française (Carriou et D'Orazio, 2015 ; Pointelin, 2016). L'habitat coopératif en cession d'usage passe alors d'une « constellation d'initiatives » à une mise en réseau et une « fédéralisation » (Pointelin, 2016) structurée à un niveau régional.

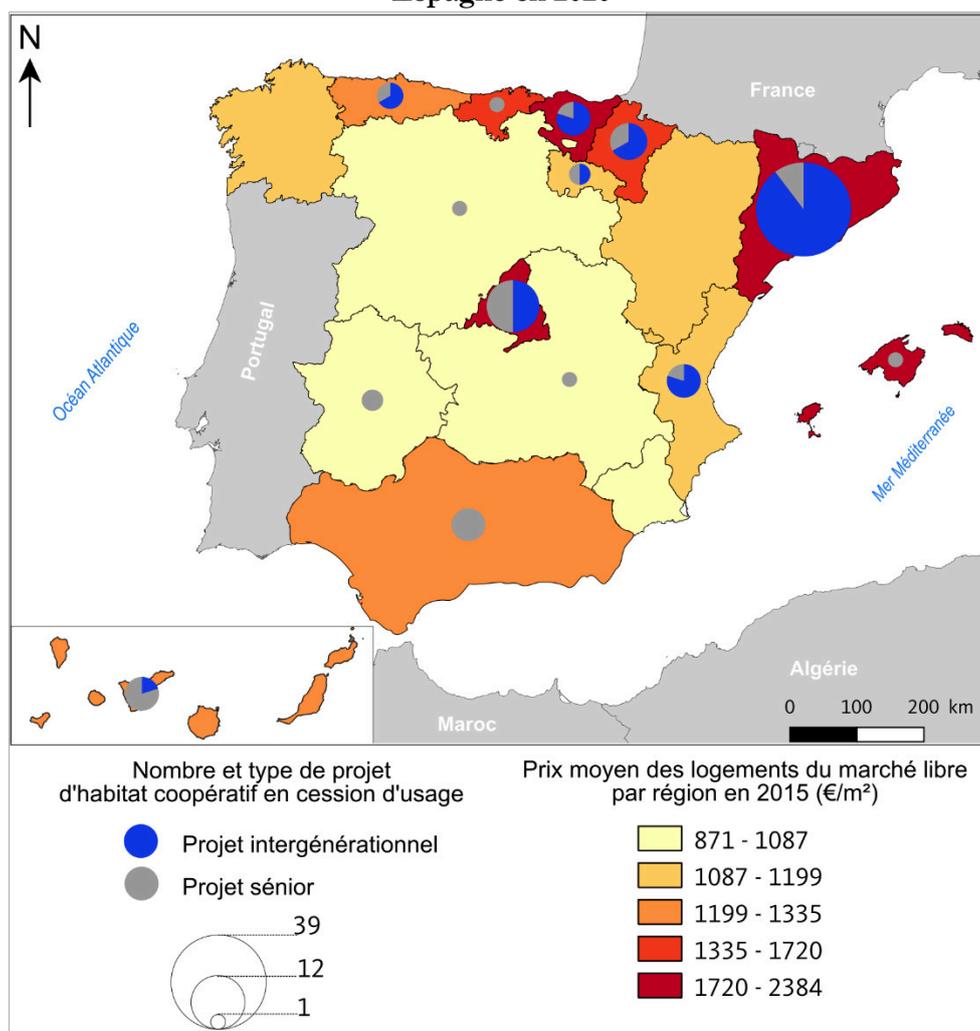
2.2.1. La régionalisation de l'habitat coopératif : coordination et entraide entre acteurs régionaux

S'adaptant de manière pragmatique au modèle politico-institutionnel espagnol (où les législations de logement et de coopératives sont aux mains des communautés autonomes), c'est au niveau régional que se coordonnent les collectifs défendant l'habitat coopératif en cession d'usage.

- **Un développement de l'habitat coopératif en cession d'usage varié selon les régions**

Comme le montre la Carte 18, on relève une grande diversité de projets d'habitat coopératif en Espagne, due notamment aux spécificités des législations, des contextes de marché, et aux dynamiques propres des collectifs militants. Alors qu'en Catalogne ce sont les projets intergénérationnels qui se développent jusqu'en 2020, en Andalousie ce sont les projets seniors qui se développent le plus, surtout composés de retraités venant profiter du climat andalou (Michelini, Ugartamendía et Vértiz, 2021).

Carte 18 : La répartition régionale des projets d'habitat coopératif en cession d'usage en Espagne en 2020



Auteur : DMB, 2022. UMR 5600 EVS.

Sources : Michelini, Ugartamendía et Vértiz, 2021 ; données du Ministerio del Fomento.

C'est avant tout dans les régions où le prix des logements est élevé que se développent le plus les projets de cession d'usage (notamment intergénérationnels), comme en Catalogne. Mais cette diversité d'implantation des projets d'habitat coopératif s'explique aussi par la grande diversité des politiques régionales de logement. En effet, alors que pour les régions de Madrid et d'Andalousie, le manque de soutien public explique le difficile développement des projets d'habitat en cession d'usage¹, en Euskadi c'est l'existence d'une offre de logements abordables via une politique de logement social qui freine le développement des projets d'habitat coopératif, ou plutôt son appropriation par les mouvements sociaux. Effectivement, contrairement au cas catalan par exemple, les ménages modestes d'Euskadi ne sont pas obligés de produire leur propre solution d'accès au logement, beaucoup pouvant se loger grâce aux aides de la région².

- **Le manque de soutien public à Madrid et en Andalousie : une faible démocratisation de l'habitat coopératif en cession d'usage**

À Madrid, en trois ans, la coopérative **Entrepatis** a fait des émules et en est à son quatrième projet de cession d'usage (dont deux sont concrétisés en 2020). Néanmoins, les collectifs madrilènes ne parviennent pas à obtenir le soutien de la mairie, malgré le changement municipal en 2015 et la victoire d'*Ahora Madrid*. Malgré leurs multiples tentatives de concertation avec la mairie, celle-ci reste réticente à l'idée de céder des terrains municipaux aux collectifs et préfère développer de la location sociale ordinaire, comme l'explique une membre d'**Entrepatis** en 2016 :

« Avec la nouvelle mairie de Madrid, nous pensions qu'il y avait une possibilité d'avoir une cession de terrain municipal. Avec le PP avant c'était impossible. L'exemple de La Borda à Barcelone aide beaucoup dans les négociations avec la mairie ici, même s'il semble que celle de Madrid ne soit pas vraiment ouverte à cela... Le parti Ahora Madrid ce n'est pas Barcelona en Comú. Nous n'avons pas ici de personne comme Ada Colau qui vient vraiment du mouvement pour le droit au logement. Même s'il y a des militants comme Pablo Carmona qui vient du mouvement okupa, à Ahora Madrid la dimension "logement alternatif" n'est pas autant pensée, développée, que pour le cas de Barcelone. Ils n'ont pas pu créer une cohésion aussi importante que pour le cas de Barcelona en Comú, donc pour des choses qui sont un peu plus délicates pour l'opinion publique c'est plus difficile à développer ici avec ce parti. On nous a dit à la mairie qu'ils étaient d'accord sur le principe, de manière générale, avec le projet mais qu'il fallait le faire bien pour qu'on ne les attaque pas pour favoritisme, etc. ». Membre du projet Entrepatis (entretien), juin 2016.

En effet, le directeur exécutif du logement de la mairie de Madrid, Francisco Lopez Barquero, ne voit pas d'un très bon œil ce type de projet qu'il conçoit comme des projets privés :

« Ces projets sont intéressants, bien sûr. Mais je ne pense pas que ce soit à l'administration de leur fournir un terrain. Ce ne sont pas des familles vulnérables, elles peuvent trouver un terrain privé. Moi j'ai 30 000 personnes qui veulent un logement et nous n'avons pas assez de terrains pour eux, donc je ne pense pas qu'il soit juste d'en donner à d'autres personnes qui n'en ont pas vraiment besoin. Je pense que nous devons les garder pour construire des locations sociales. Faire cadeau d'un terrain public à un groupe de famille de classe moyenne, même si le projet peut paraître sympathique, cela ne me semble pas juste. Ce modèle de cession d'usage, pour les gens de ma liste d'attente de logement social qui touchent 600 € ce n'est pas possible. C'est pour les élites intellectuelles, militantes... c'est très minoritaire. Mais ce sont tout de même des projets intéressants, bien sûr, mais difficiles à développer largement ». Francisco Lopez Barquero (entretien), EMVS, déc. 2018.

¹ Comme nous l'ont expliqué les acteurs de l'habitat coopératif de Madrid et d'Andalousie. Source : Entretien avec deux membres de la coopérative *Entrepatis* (juin 2016 et avril 2018) et un salarié de l'association *Cobousing Verde*, juillet 2017 (Madrid) ; entretien avec deux militantes membres de l'association *Habitares*, novembre 2016 (Andalousie).

² Entretien avec Borja Izaola (*Cobousing Euskadi*, novembre 2016), Santi Merino (*Conseil supérieur de coopératives d'Euskadi*, novembre 2016), Ana Fernández Cubero (architecte spécialiste de l'habitat coopératif, juillet 2017).

Ainsi, la plupart des collectifs madrilènes sont poussés à chercher des solutions dans le domaine du marché privé, ce qui complexifie beaucoup la matérialisation des projets d'habitat coopératif en cession d'usage et en exclut les catégories populaires.

Il en va de même en Andalousie, où l'absence de soutien public pour faciliter l'accès au foncier limite les initiatives aux cercles militants de classe moyenne ou aisée, tout particulièrement aux personnes âgées ayant des apports financiers supérieurs. Néanmoins, cela est actuellement en train d'évoluer, notamment grâce au travail de concertation réalisé en Catalogne par les collectifs soutenant la cession d'usage, notamment dans le cadre du réseau espagnol d'Économie sociale et solidaire (ESS). Nous y reviendrons.

- **L'habitat coopératif en Euskadi, mobilisé par une classe moyenne écologiste**

En Euskadi, la difficulté de l'accès au foncier est aussi le principal frein aux projets d'habitat coopératif. Mais contrairement aux autres régions d'Espagne, la politique de logement basque lancée depuis la fin des années 1990 propose des solutions de logement aux populations les plus vulnérables, notamment aux jeunes, ce qui n'a pas rendu nécessaire la mobilisation par ces populations des statuts alternatifs d'accès au logement comme la cession d'usage. Ainsi, les processus d'auto-tutelle du droit au logement, nécessaires dans d'autres régions autour des initiatives de l'Obra Social de La PAH ou plus largement des squats – et correspondant à l'une des bases du développement de l'habitat coopératif à Barcelone –, sont beaucoup moins nécessaires en Euskadi. C'est donc la politique sociale de logement basque qui, paradoxalement, rend moins indispensable le développement de projets d'habitat coopératif. Selon un militant coopératif :

« Je pense que le paradoxe de la politique de logement basque, qui est plutôt bonne quand on compare au reste des régions, c'est que cela ne pousse pas les collectifs à se réapproprier cette lutte. Donc comparé à la Catalogne par exemple il y a ici très peu de collectifs populaires qui s'emparent de l'habitat en cession d'usage. Le logement abordable est plutôt l'affaire de la communauté autonome (même si c'est loin d'être parfait !). Nous n'avons pas réussi à intéresser assez de monde pour produire un projet... ou alors il y a eu d'autres problèmes, comme l'accès au foncier car c'est très cher en Euskadi » Ancien membre de l'association Etxekoop (entretien), novembre 2016.

Plusieurs associations prennent la suite d'Etxekoop – l'association défendant la cession d'usage depuis le début des années 2000 en Euskadi – qui, après avoir négocié avec plusieurs acteurs publics, n'est pas parvenue à obtenir de terrains pour matérialiser des projets¹. Le collectif **COVER**, composé d'architectes, a beaucoup œuvré pour soutenir le modèle de cession d'usage. Il est notamment en contact avec d'autres associations qui se structurent toutes à l'échelle de la région basque. C'est par exemple le cas d'**Ametsak Sortzen Elkarte** ("*Association Réaliser les Rêves*")² qui soutient plusieurs projets, la plupart en milieu rural, face au difficile accès au foncier urbain.

Malgré quelques initiatives provenant de collectifs militants pour le logement coopératif et autogéré qui se réfèrent au cas de La Borda³, le profil des ménages sont dans la plupart des cas des familles de classes moyennes :

¹ Entretiens avec : Ana Fernández Cubero (juillet 2017, Madrid) ; un membre du collectif Cover et un ancien membre de l'association basque Etxekoop (novembre 2016, Vitoria-Gasteiz).

² Site internet d'Ametsak Sortzen Elkarte, <https://www.ametsaksortzen.eus/>, consulté le 20 mai 2022.

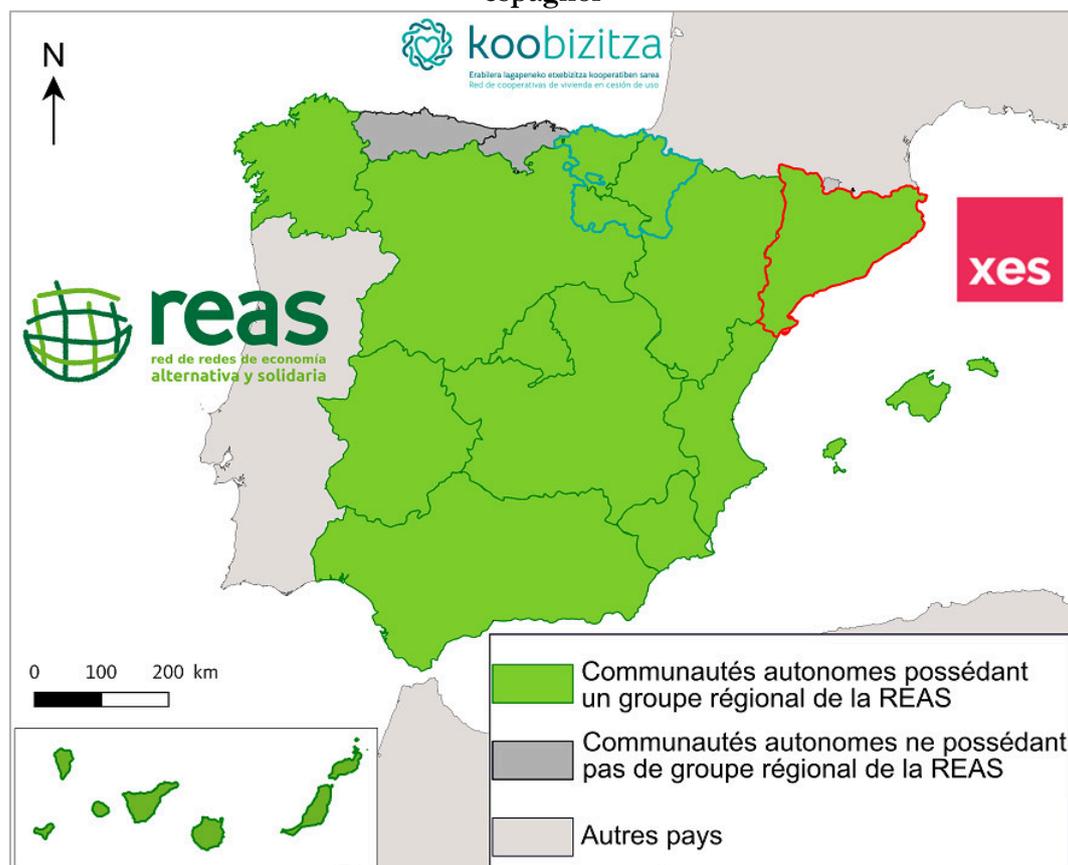
³ On peut notamment relever le cas à Vitoria-Gasteiz de l'initiative *BiziKoopOn* en développement dans le centre ancien de Gasteiz (Casco Viejo) et entendant créer un projet d'habitat coopératif en cession d'usage afin de défendre l'ancrage territorial des classes populaires, un projet véhiculant des références à la lutte contre la gentrification, au mouvement squatteur, etc. Source : Site internet de BiziKoopOn, <http://bizikooon.com/es/>, consulté le 20 mai 2022.

« Paradoxalement c'est les classes moyennes qui s'emparent du modèle de cession d'usage, mais pas pour des questions de difficulté d'accès au logement, plutôt pour produire un mode de vie collectif, écologiste, etc. Et puis, le prix du foncier est très cher ici... et il faut dire que jusqu'à présent le gouvernement basque n'a pas beaucoup aidé les projets de cession d'usage pour l'accès au foncier. » Ancien membre de l'association Etxekoop (entretien), novembre 2016.

- **Vers une fédéralisation de l'habitat coopératif à l'échelle régionale : le rôle de l'ESS**

La plupart de ces collectifs se coordonnent à une échelle régionale, le plus souvent à travers les réseaux préexistants de l'ESS, notamment le **REAS** (*Réseau de l'économie alternative et solidaire*), qui possède des groupes dans presque toutes les régions d'Espagne¹ et qui a développé un secteur spécialisé dans le domaine de l'habitat coopératif en cession d'usage². Ces groupes régionaux du REAS sont autonomes mais fédérés à l'échelle nationale. Il existe aussi d'autres réseaux soutenant la cession d'usage, parallèles au réseau officiel de l'ESS espagnole, bien qu'ils s'y rattachent le plus souvent. C'est par exemple le cas de l'association **Koobizitza**, regroupant les projets d'Euskadi, de Navarre et de Rioja³, ce qui semble recouvrir un territoire proche de l'*Euskal Herria* (territoire historique de culture et de langue basque), côté espagnol⁴ (Carte 19).

Carte 19 : La régionalisation des projets d'habitat coopératif suivant le réseau de l'ESS espagnol



Auteur : DMB, 2022. UMR 5600 EVS.

¹ Excepté en Cantabrie et en Asturies. Source : Site internet du REAS, <https://reas.red/>, consulté le 20 mai 2022.

² Site internet de Economía Solidaria, <https://www.economiasolidaria.org/vivienda/>, consulté le 20 mai 2022.

³ Site internet de l'association Koobizitza, <https://www.koobizitza.org/>, consulté le 20 mai 2022.

⁴ En effet, l'euskara (langue basque) était parlé dans l'ouest de La Rioja au Moyen Âge. Cette reconnaissance de l'histoire basque d'une partie de La Rioja a par ailleurs créé une polémique en novembre 2018 lorsque le PSOE du parlement de La Rioja a rappelé l'importance de l'euskara dans le patrimoine historique et culturel de La Rioja. Source : La Rioja, 12/11/2018, "*Tormenta política en La Rioja a costa del euskera*".

Tous ces acteurs tentent de négocier avec les administrations publiques afin de soutenir ces types d'habitat dans leurs législations régionales respectives. Mais si les réseaux de l'habitat coopératif en cession d'usage se développent de plus en plus dans les régions d'Espagne, c'est en Catalogne que les plus importantes avancées sont visibles.

2.2.2. La fédéralisation des projets de cession d'usage en Catalogne à travers l'économie sociale et solidaire : vers un territoire coopératif ?

En Catalogne, pour développer des projets d'habitat coopératif en cession d'usage sur la base de **La Borda**, différentes entités se coordonnent. Les atouts et limites de la collaboration avec les administrations publiques, rendues visibles par le concours municipal de *cobabitatge* de la mairie de Barcelone, poussent une partie de ces entités à se repositionner afin de conserver leur autonomie vis-à-vis des institutions, tout en pouvant collaborer avec celles-ci en cas de besoin. Ainsi, les structures émanant des mouvements sociaux¹ mettent en place une gouvernance *décentralisée* et *réticulaire*. Leur objectif est de développer une véritable fédération de projets d'habitat en cession d'usage à l'échelle catalane pour peser davantage dans le domaine du logement et amplifier le poids de ce type d'habitat. Ce fonctionnement fédératif laisse une forte autonomie aux projets et devrait permettre à terme une certaine mobilité résidentielle des membres.

Cette posture flexible, entre pression et collaboration avec l'institution publique est typique de la *Fondation La Dinamo*. Elle développe de nombreux partenariats ponctuels avec les mairies disposées à céder des terrains municipaux mais entend également obtenir des terrains privés pour impulser des projets d'habitat coopératif en cession d'usage sans passer par les négociations publiques. C'est ainsi qu'elle parvient à engager plusieurs projets dans le cadre de son *Programme d'habitat coopératif populaire en cession d'usage*, mettant en jeu des terrains privés, dont l'accès est plus abordable que le concours municipal de Barcelone², comme pour le projet de *La Diversa* (quartier d'Hostafrancs, Barcelone)³. Contrairement à l'association *Sostre Cívic*, *La Dinamo* n'entend pas regrouper des projets d'habitat coopératif sous un même parapluie légal mais seulement lancer et accompagner des projets autonomes les uns les autres.

Pour lutter contre la mise en concurrence des collectifs pour l'obtention de terrains et la récupération du modèle de cession d'usage par des acteurs commerciaux, les entités militantes catalanes créent en 2018 un réseau du *secteur de l'habitat coopératif et transformateur* (*Sectorial d'Habitatge Cooperatiu i Transformador*) rattaché au réseau catalan de l'ESS (Encadré 52). Cette mobilisation du secteur de l'ESS catalan permet une forme d'institutionnalisation du mouvement pour l'habitat coopératif à l'échelle régionale tout en conservant la teneur militante, coopérative et non lucrative qui caractérise l'ESS catalane. Il s'agit donc d'une tentative de maintien de la politisation du mouvement pour l'habitat coopératif et de mutualisation des efforts afin de peser davantage dans les négociations, notamment dans le cadre des concertations avec les acteurs publics.

¹ Telles que la *Fondation La Dinamo*, l'association *Sostre Cívic*, ou encore la *Coopérative Intégrale Catalane*.

² Notamment parce qu'il s'agit d'immeubles déjà construits, mais aussi parce que *La Dinamo* a pu développer divers mécanismes (tels que des caisses de solidarité) permettant de soutenir la participation des ménages modestes.

³ <https://ladinamofundacio.org/project/la-diversa/>

Encadré 52 : Le cas du réseau sectoriel d'habitat coopératif et transformateur comme solution anti-concurrentielle

Pour soutenir le développement d'un modèle d'habitat coopératif en cession d'usage respectant les principes de base impulsés par les collectifs militants et empêcher sa récupération et sa dénaturation par des acteurs conventionnels du logement, les principales entités militantes qui impulsent le modèle¹ ont formalisé un regroupement en 2018. Ce réseau s'appuie sur le réseau catalan de l'ESS (*Xarxa d'Economia Solidària-XES*)², tout particulièrement sur les groupes locaux existant dans plusieurs villes catalanes³, ce qui leur permet de dépasser la rigidité des institutions publiques et d'étendre leur réseau en développant des accords ponctuels avec certaines mairies (notamment pour l'obtention de terrains). Cette articulation locale entre les entités impulsant l'habitat coopératif en cession d'usage et les groupes locaux de la XES participe de la territorialisation des projets d'habitat coopératif catalans. Ce réseau travaille à l'élaboration d'un modèle de cession d'usage stable et durable afin de peser sur les politiques publiques, par exemple pour faire en sorte d'améliorer les prochains concours impulsés par les acteurs publics ou encore pour s'entraider pour la recherche et la répartition de terrains. L'élaboration de critères-piliers du modèle de cession d'usage présentés ci-dessous a pour objectif de distinguer les projets d'habitat coopératif défendant réellement le modèle anti-spéculatif d'origine des autres projets moins rigoureux, surfant seulement sur la « mode » du *cohabitatge* impulsée par la mairie de Barcelone.

« Voici les principes de base du modèle d'habitat coopératif que nous voulons promouvoir :

- But non lucratif et propriété collective : *La propriété collective est maintenue indéfiniment dans les coopératives à but non lucratif. Le financement doit être collectif, le capital social récupérable est limité par rapport à l'investissement total, et il n'y a pas de récupération des frais d'usage [équivalent des loyers mensuels].*

- Autogestion et communauté : *Tous les habitants sont des membres et dirigent et assument la responsabilité du projet en s'efforçant de soutenir la capacité d'agir et de former les autres membres. L'intention est de vivre de manière communautaire, par l'entraide et de manière transparente vis-à-vis de l'environnement proche.*

- Logement abordable et inclusif : *Le transfert de l'usage du logement se fait par l'intermédiaire de la coopérative, avec des critères d'accès transparents. La contribution initiale est limitée afin de faciliter l'accès au projet, et l'abordabilité doit être maintenue dans le temps.*

- Croissance et répliquabilité : *Les connaissances sont partagées avec le secteur et l'environnement proche. Des actions sont également menées pour promouvoir et diffuser le modèle.*

- Coresponsabilité avec l'environnement proche : *Il faut être membre de la XES, coopérer et promouvoir le marché social. Avec une intention claire de coresponsabilité avec l'environnement et de connexion au territoire, nous travaillons dans la lutte pour le droit au logement et l'engagement pour la durabilité environnementale. »⁴*

Bien que l'intégration au sein de la XES ait pour objectif de garantir la rigueur éthique des projets, le sociologue Ivan Miró rappelle qu'il est nécessaire de constamment vérifier l'application des valeurs de l'ESS par les différents collectifs (notamment concernant le thème de l'autogouvernement démocratique) car il y a parfois des « *intérêts privés qui sont suivis dans certaines entités de l'économie sociale et solidaire* ». Il rappelle ainsi que la défense des communs dans l'ESS est un combat quotidien (Miró, 2018, p. 168).

¹ Les entités à l'origine de ce réseau sont *La Borda*, *La Dinamo*, *Sostrè Cívic*, la coopérative *Perviure* (<http://perviure.org/>), l'association *Ruderal* (quartier de Vallcarca, Barcelone, <https://www.ruderal.cat/>) et le projet d'habitat coopératif *La Xarxaire* (quartier de la Barceloneta). D'autres entités et collectifs les rejoignent progressivement.

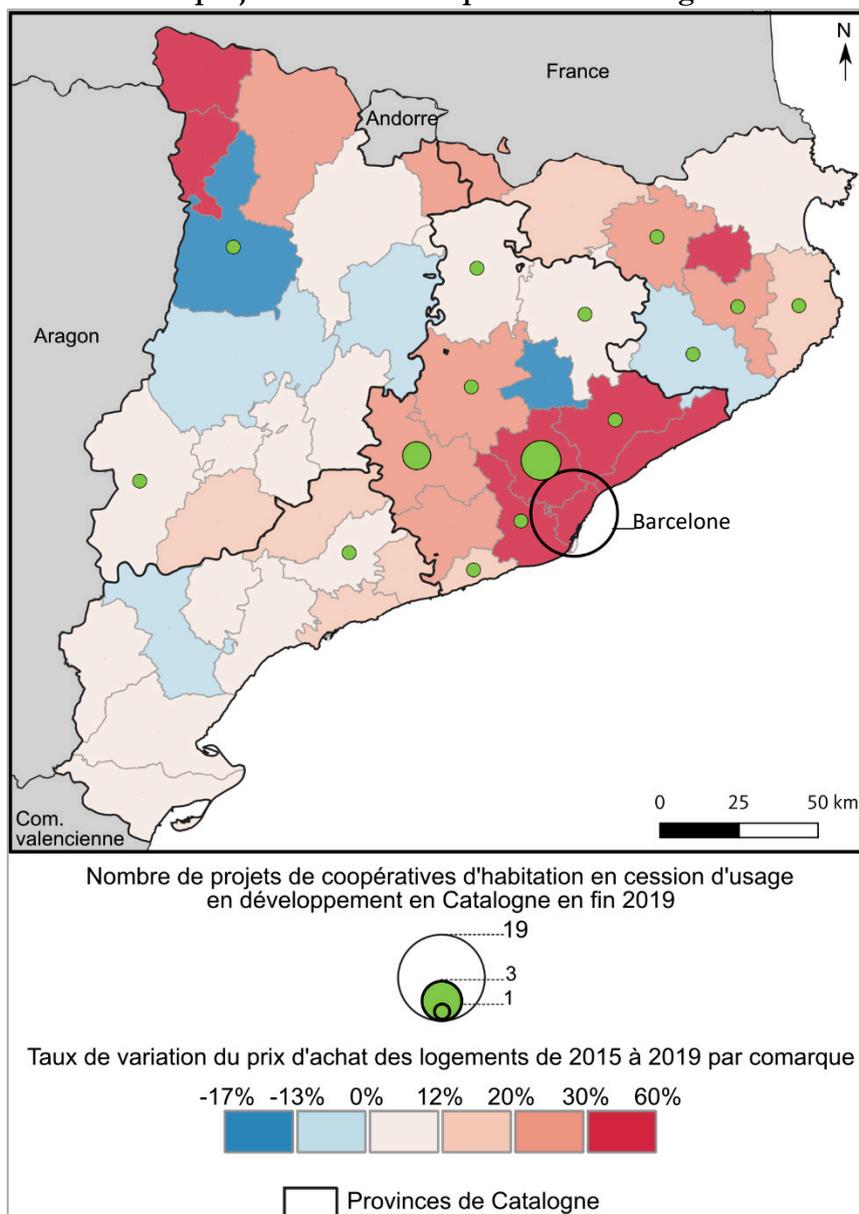
² Existant depuis 2002 la XES (<http://xes.cat>) est l'entité régionale de l'ESS la plus active et développée de l'État espagnol. Elle regroupe plus de 400 entités, 186 000 personnes impliquées et crée 6 300 emplois. À titre de comparaison, la REAS de Madrid regroupe 20 entités, 19 634 personnes impliquées et 1 747 emplois.

³ <http://xarxeslocals.xes.cat>, consulté le 04/11/19.

⁴ D'autres précisions sont données sur le site de la Sectorial : Site de la XES, "*Sectorial d'habitatge cooperatiu en cessió d'ús*", <https://xes.cat/comissions/habitatge/>, consulté le 4 avril 2022.

La Carte 20 permet de localiser les projets d'habitat coopératif et d'en apprécier le nombre et la concentration dans l'aire métropolitaine de Barcelone.

Carte 20 : Les projets d'habitat coopératif en Catalogne en fin 2019



Réalisation : Diego Miralles Buil, 2022.

Source : IDESCAT, *llargavista.coop*¹.

Ainsi, les collectifs et entités catalanes mobilisées dans le champ de l'habitat coopératif en cession d'usage soutiennent le développement d'une gouvernance de l'habitat coopératif « par le bas », structurée autour d'une fédération de projets d'habitat gérés « en commun » par les habitantes et habitants eux-mêmes. Ces entités appellent de leurs vœux l'intensification de la participation des institutions publiques (notamment municipales) dans ce sens, afin qu'elles puissent se coordonner avec les acteurs coopératifs et communautaires afin d'impulser « une véritable concertation public-coopérative-communautaire », confortée dans la durée².

¹ Observatoire de l'habitat coopératif, <https://llargavista.coop/>, consulté le 10 mai 2022.

² Entretien avec un membre de La Dinamo, novembre 2016, Barcelone.

*

Cette forte politisation du secteur de l'habitat coopératif ne s'arrête pas à une reprise en main du secteur du logement par les habitants et habitantes mobilisées. L'intensification en cours de cette coopérativisation de l'habitat rejoint une volonté de réappropriation du territoire.

3. Au-delà de l'habitat coopératif : la communalisation de l'habitat

À travers les projets d'habitat alternatif, les collectifs militants entendent se réappropriier le domaine de l'habitat et plus largement le territoire. Cette volonté se retrouve dans la plupart des initiatives que nous avons étudiées. L'habitat alternatif (et notamment l'habitat coopératif en cession d'usage) est aussi souvent mobilisé comme une manière de défendre le patrimoine urbain, pour conforter une certaine représentation du territoire. Dans tous les cas, c'est le vivre ensemble et la *communauté de quartier* (le plus souvent dans une perspective très militante) qui sont défendus, afin de « rendre la ville aux habitants », dans une perspective de communalisation.

3.1. De la lutte pour le logement à la lutte pour la réappropriation du territoire

La plupart des projets d'habitat coopératif et alternatif que nous avons étudiés sont fortement attachés à leur quartier et entendent coopérativiser ou socialiser l'habitat en extirpant des terrains et des logements au marché immobilier.

3.1.1. Des projets d'habitat coopératif et alternatif fortement attachés au quartier

Suivant la logique développée par le mouvement *okupa* et les collectifs socio-territoriaux ancrés dans les quartiers, les militants défendant l'habitat coopératif – ou plus largement alternatif pour le cas des squats – entendent dépasser le simple habitat communautaire basé sur l'entre-soi et impulsent des modes alternatifs d'habiter ouverts sur le quartier.

Pour le cas des projets d'habitat coopératif en cession d'usage, il s'agit par ailleurs d'un des critères à remplir pour obtenir des terrains publics, comme dans le cas du concours municipal de Barcelone. L'ancrage et l'ouverture du projet dans le quartier correspondent à l'une des valeurs fondatrices des entités défendant l'habitat coopératif (cf. Encadré 52 ci-dessus). On retrouve cette volonté dans tous les projets d'habitat coopératif en cession d'usage que nous avons rencontrés, à Barcelone, Madrid et Cordoue, mais aussi dans les formes d'habitat alternatif autogéré (telles que les squats) que nous avons visitées dans ces villes. C'est par exemple ce que rappellent ici les membres du projet de cession d'usage **la Xarxaire** à Barcelone :

« Nous coïncidons dans la volonté de travailler collectivement, face à la situation dramatique que connaît le quartier (gentrification, massification touristique, spéculation, expulsion du voisinage ayant vécu ici toute leur vie...), pour un modèle alternatif d'habitat, transformateur, qui met les personnes, le voisinage et la durabilité de la vie au centre. En construisant un projet de vie en commun où l'enracinement au territoire nous définit comme collectif, une façon d'habiter en communauté prenant un engagement de retour social dans le quartier. » Diari de la Barceloneta núm. 205 el març del 2018.¹

Le « retour au quartier » et la référence au *territoire* sont récurrents. On les retrouve dans les documents produits par les collectifs soutenant la cession d'usage, comme ici dans un guide de *Sostre Cívic* définissant l'habitat coopératif en cession d'usage (rubrique « *Enracinement territorial* ») :

« Diverses caractéristiques des coopératives en cession d'usage encouragent l'enracinement des personnes et du projet dans le lieu où elles se trouvent. D'une part, la stabilité du logement permet aux personnes résidentes du projet d'habitat

¹ Site de La mar d'arquitectes, "La Xarxaire, Cooperativa d'Habitatge de la Barceloneta".

coopératif de s'impliquer et d'interagir dans des projets et des espaces de quartier ou de village à long terme. D'autre part, des espaces communautaires ouverts dans le quartier peuvent favoriser les relations entre le voisinage et le renforcement du tissu communautaire. Enfin, le projet d'une coopérative peut être initié par un groupe de personnes qui habitent déjà le quartier ou qui y ont des attaches, ce qui facilite leur maintien au lieu. » (Sostre Cívic, 2017).

Ainsi, l'habitat coopératif en cession d'usage rejoint la conception du territoire établie par les collectifs *okupas*, vis-à-vis du quartier (Rojas Arredondo et Orive Agriano, 2021).

La plupart des projets en cession d'usage qui ne proviennent pas d'un concours municipal (où les terrains sont choisis de manière descendante – *top-down* – par les pouvoirs publics) soutiennent l'importance de l'appropriation territoriale, comme le montre le cas du second projet d'**Entrepatrios** à Madrid pour lequel l'importance du quartier est centrale (Encadré 53).

Encadré 53 : Entrepatrios, de Las Carolinas au Pueblo de Vallecas : l'importance du quartier

*Présentation du projet d'Entrepatrios de Vallecas (Madrid) (<https://www.entrepatrios.org/vallecas>). Traduit par nous : « C'est à la mi-2016, lorsque le projet d'Entrepatrios de *Las Carolinas* [le premier projet d'Entrepatrios] a finalement trouvé le terrain définitif, que l'idée d'un projet similaire axé sur le quartier de Vallecas a commencé à prendre forme. Et les choses sont allées très très vite. En un peu plus d'un an, le groupe s'est formé, il s'est consolidé, a pris la forme d'un collectif au cours de nombreuses heures d'assemblées, de réunions et de bières, s'est petit à petit réglé comme une horloge et, avec beaucoup d'enthousiasme et de travail, nous avons finalement réussi à trouver le terrain que nous recherchions. Nous pouvons vous assurer que, malgré ce que disent les tangos¹, il se trouve qu'en un an, beaucoup, beaucoup... beaucoup de choses peuvent se produire. D'autre part, il s'agit d'un succès de toute la coopérative, pour l'ensemble d'Entrepatrios, et pas seulement pour le seul projet de Vallecas. Tout cela n'aurait pas été possible, et encore moins en l'espace d'un an, sans le chemin ouvert par le projet de Las Carolinas et le soutien du reste de la coopérative. Entrepatrios est génial.*

Le quartier : Et tout cela se passe maintenant et se passe ici, dans la Villa de Vallecas, ou dans le Pueblo de Vallecas, comme les voisines qui nous accueilleront bientôt aiment appeler le quartier et comme nous aimons l'appeler nous-mêmes. Vallecas est un quartier qui n'a pas besoin d'être présenté, un quartier à l'identité durement gagnée, basée sur les luttes sociales et le travail acharné. Un quartier heureux, vivant et prolétaire, un quartier ouvert et participatif habitué à la clandestinité de la lutte antifranquiste, des luttes pendant la transition et berceau de mouvements sociaux qui fonctionnent encore aujourd'hui, que nous connaissons de près et dont nous aimerons faire partie très prochainement.

Notre terrain se trouve entre les rues Nuestra Señora de la Torre et Manuel Cano (Nuestra Señora de la Torre, n° 17, précisément), à trois minutes à pied de la station de Métro Sierra de Guadalupe et de la station Renfe de Vallecas, au cœur du centre historique du Pueblo de Vallecas. Nous nous réjouissons à l'idée de vivre dans ce quartier, pour sa texture de village, pour la vie associative qui se meut dans ses rues, pour la vie joyeuse que l'on peut respirer dans le boulevard... Et, en parlant de respirer : fermeture de Valdemingómez² maintenant !!! Bien sûr... enfin, du calme... tout va s'arranger ».

Ainsi, dans la plupart des projets d'habitat coopératif et alternatif, la volonté de réappropriation du thème du logement et de mise en place d'une gestion communautaire « déborde » sur le quartier et le territoire. C'est le quartier et plus largement le territoire qui devient l'objet de lutte des collectifs : l'habitat coopératif est donc vu par ces collectifs comme une manière d'extirper des logements au marché privé afin de « rendre le foncier aux habitants et habitantes »³.

¹ Le texte fait ici référence aux paroles de tango, certainement à celle de Carlos Gardel, « *Un Año Más* ».

² Le texte fait ici référence à la lutte du voisinage et du mouvement écologiste pour la fermeture de l'incinérateur de Valdemingómez, situé à proximité de Vallecas.

³ Vidéo de Sostre Cívic, 14/02/2018, "*Què és Tornassol? Financem un projecte d'habitatge pioner*".

3.1.2. Se réappropriier le foncier par la cession d'usage : vers une collectivisation du sol ?

En plus de soutenir la *municipalisation des logements* à travers le rachat public de logements privés¹, les collectifs militants entendent racheter par eux-mêmes du foncier. C'est le cas en Catalogne, autour du projet de la *Coopérative Intégrale Catalane (CIC)*, très active de 2010 à 2017, qui rachète des terrains et des immeubles provenant de faillite de la crise immobilière et financière de 2008 (Encadré 54).

Encadré 54 : Le projet de rachat de « paquets » de dettes de la Coopérative Intégrale Catalane

Le projet de la *Coopérative Intégrale Catalane (CIC)* est très ambitieux. En effet, la CIC tente de constituer un parc de logement social pour ensuite proposer des logements en cession d'usage à ses membres. L'une des idées pour constituer ce parc réside dans le rachat de « paquets » de dettes hypothécaires. Lorsque le propriétaire d'un logement commence à prendre du retard dans le remboursement de son hypothèque – ce qui est très courant durant la crise du logement – cette dette perd de sa valeur sur le marché². Ces dettes dévaluées sont en général organisées en « paquets » pour les rendre plus attractives pour les fonds financiers susceptibles de les racheter³. Au vu de la situation critique de l'accès au logement en Espagne, certaines banques sont allées jusqu'à vendre des « paquets » à seulement 10 % de leur prix réel. Généralement, les entités rachetant ce type de « paquets de dettes » sont des grands fonds d'investissement (comme *Blackstone*), connus pour leurs actions de spéculation. L'idée de la CIC est de constituer un « fonds d'investissement en logement social » afin de racheter ces dettes dévaluées pour ensuite proposer les logements en cession d'usage aux propriétaires ayant perdu leur logement pour cause d'impayé. La CIC propose aussi aux propriétaires endettés de leur racheter leur logement à un prix beaucoup plus bas que sa « valeur nominale », en échange de quoi la CIC s'engage à leur céder le même logement en cession d'usage pour un prix d'environ 4 € / m² par mois. Cela permet au propriétaire de se maintenir dans son logement (en cession d'usage et non plus en propriété) et à la CIC de grossir son parc de logement social. Ces accords avec les petits propriétaires en difficulté sont l'une des priorités de la CIC en 2015. Ainsi, celle-ci tente de « tirer parti du grand nombre de propriétaires afin de se réappropriier les logements et les sortir ainsi du marché du logement privé pour les convertir en un « bien commun » avec lequel on ne pourra pas spéculer »⁴. Ainsi, selon la CIC, la création d'un « pays de propriétaires » instauré par les politiques espagnoles n'est plus une fatalité mais permet aussi une réappropriation des biens immobiliers. En effet, cette « sortie en masse » des logements du marché de l'immobilier par le rachat de ces « paquets de dettes », ou plus simplement par la négociation avec les petits propriétaires, ne serait pas possible si ces logements étaient publics. La CIC tente donc ici de tirer parti de la structuration du marché du logement espagnol pour « mettre en place une collectivisation des logements et les sortir du marché de l'immobilier »⁵. De ce point de vue, la crise du logement peut aussi être considérée comme une « opportunité », non pas seulement pour les banques, mais également pour les collectifs militants qui, comme la CIC, s'organisent collectivement.

De la même manière, et toujours en Catalogne, *Sostre Cívic* impulse en 2018 un projet de reprise en main collective du foncier à travers le projet *Tornassol*⁶, une campagne d'achat de titres participatifs permettant de contribuer à l'achat de terrains privés afin de construire des projets d'habitat coopératif en cession d'usage. L'objectif est de pouvoir racheter du foncier (notamment urbain) sans passer par les banques conventionnelles, afin « d'extraire le foncier du marché spéculatif et le rendre aux habitants à travers la coopérativisation »⁷ (cf. Figure 37).

¹ Par exemple dans le cadre de luttes présentées précédemment comme celles des rues Leiva et Lancaster à Barcelone.

² En effet, les dettes (de logements) peuvent être vendues et achetées sur le marché financier.

³ En rachetant ces « paquets » de dettes, les banques obtiennent bien sûr la propriété des biens regroupés en « paquets ».

⁴ Entretien avec un membre de la *Coopérative Intégrale Catalane* (Commission logement et juridique), mai 2015.

⁵ Ibid.

⁶ Du catalan *torna-sol* (« retour du sol » en français, « vuelve-suelo », en castillan). Voir : <https://sostrecivic.coop/tornassol/>

⁷ Site internet de *Sostre Cívic*, <https://sostrecivic.coop/tornassol/>, consulté le 20 mai 2022.

Figure 37 : Campagne Tornassol de Sostre Cívic¹



Source : <https://sostrecivic.coop/tornassol/>, consulté le 16 avril 2022.

Ces mobilisations pour une *coopérativisation* ou une *collectivisation* du foncier, attestent d'une défense d'une certaine représentation du territoire (notamment du quartier) s'articulant avec une réappropriation de la mémoire du quartier et une défense de son patrimoine historique urbain.

3.2. La défense du patrimoine et de la mémoire des quartiers à travers l'habitat alternatif

Les collectifs socio-territoriaux sont très actifs dans le domaine de la réappropriation de la mémoire populaire de leur quartier. Face aux multiples processus de déterritorialisation qu'ils subissent, ils utilisent les modèles alternatifs d'accès à l'habitat pour proposer des moyens de conserver le patrimoine matériel et immatériel du quartier.

3.2.1. Mouvement coopératif, appropriation mémorielle et patrimonialisation

La plupart des militants que nous avons rencontrés font preuve d'un grand intérêt pour l'histoire du quartier dans lequel ils s'impliquent. Ils se réapproprient des bâtiments pour préserver une certaine représentation du quartier. Pour cela, ils remobilisent la mémoire du territoire, notamment la mémoire ouvrière.

Le cas de Barcelone est une nouvelle fois emblématique sur ce point, notamment dans le district de Sants (où se trouve l'usine de Can Batlló), dans lequel le mouvement coopératif, accompagné par plusieurs chercheurs et chercheuses, écume les archives historiques pour mettre à jour le passé coopératif et ouvrier du quartier. Ce travail a par ailleurs été réalisé dans le cadre de la réappropriation de Can Batlló, en 2014 (avant le projet de La Borda), comme le montre la Figure 38 représentant quelques exemples de publications de livres produits par ces collectifs coopératistes pour différents quartiers de Barcelone.

¹ «Tu voux gagner du terrain sur la spéculation? Investis et finance l'habitat coopératif. Rends-le possible et transforme le modèle de l'habitat!»

Figure 38 : Projets de réappropriation de la mémoire des quartiers de Sants-La Borderta, Poble Nou et Barceloneta (Barcelone)



Source : Ciutat Invisible (https://www.laciutatinvisible.coop/recerca_social/economia-cooperativa/)

L'exemple du quartier barcelonais de la Barceloneta atteste aussi de cette remobilisation de la mémoire ouvrière du quartier par les collectifs militants. Mais loin de l'idéalisation et de tout immobilisme, ce patrimoine historique est actualisé par les collectifs qui s'en servent avant tout comme une ressource pour défendre une certaine représentation, une certaine histoire du quartier prenant en compte son évolution et son ouverture sur le monde. C'est ce que nous explique une militante du projet de *cohabitatge* de la Barceloneta **La Xarxaire**, dont le logo (Figure 39) fait référence au rôle des femmes dans l'histoire de ce quartier portuaire :

« La Barceloneta est un quartier d'immigrés à l'origine, d'Andalous et de Valenciens notamment. Donc ici quand on fait référence à l'histoire du quartier, qu'il nous faut conserver, ce n'est pas une image fermée, de carte postale. C'est au contraire une image du quartier qui change continuellement. Dans nos représentations du quartier il y a l'ouverture à l'autre, à celles et ceux qui viennent de la mer. Un quartier solidaire. Il faut aussi rappeler qu'à la Barceloneta le rôle des femmes est important, c'est elles qui se chargeaient de nombreuses activités de la vie quotidienne au port »¹.

Membre de la Xarxaire (entretien), sept. 2017.



Figure 39: Logo du projet de la Xarxaire

La mairie de Barcelone est aussi active sur ce thème de la mémoire des quartiers et monte, parfois au côté des collectifs de quartiers, des expositions mettant en scène certains bâtiments des quartiers de Barcelone, en lien avec l'histoire du mouvement coopératif². De même, des universitaires font redécouvrir des auteurs actifs dans le champ de l'urbanisme coopératif et autogéré – tel que John F.C. Turner³ – qui sont largement remobilisés par les collectifs militants pour le développement de l'habitat alternatif et coopératif.

Au-delà du cas barcelonais, des mobilisations du même type existent dans la plupart des villes de notre étude. Souvent, les collectifs socio-territoriaux se coordonnent avec les mouvements coopératifs pour soutenir la réappropriation mémorielle et mener à des opérations de patrimonialisation. Pour valoriser certains bâtiments (souvent vacants), les collectifs mobilisés utilisent le squat ou, lorsque c'est possible, l'habitat coopératif en cession d'usage afin de donner une seconde vie à des bâtiments désaffectés.

3.2.2. Défense du patrimoine historique urbain, conflits et territoire : vers la coopérativisation du patrimoine urbain ?

De nombreux collectifs socio-territoriaux articulent leur lutte pour l'accès au logement avec celle de la défense du patrimoine urbain de leur quartier, matérialisant le lien entre mouvement *okupa* et défense du patrimoine (Adell Argilés et Martínez López, 2004 ; González Peinado, 2020 ; Jover Báez et Almisas Cruz, 2015). En effet, les collectifs squattent des logements et bâtiments vacants afin de dénoncer leur inutilisation ou, parfois, leur démolition future lorsqu'elle est prévue.

- **Des mobilisations de quartiers pour se réapproprier le patrimoine urbain par le squat**

À Barcelone, on peut prendre comme exemples, pour n'en citer que quelques-uns, le cas du projet de la REA basé sur un squat d'un bâtiment public vacant dans le quartier du Raval⁴ ou bien de la *Casa Buenos Aires* du quartier de *Vallvidrera* (district de *Sarrià-Sant Gervasi*) impulsé par un collectif luttant contre la démolition d'un édifice moderniste à forte valeur patrimoniale abandonné depuis des années, où l'installation d'un hôtel est prévue⁵. On peut aussi relever le cas de *La*

¹ Rappelons que, lors de notre entretien, nous étions en pleine « crise des réfugiés ».

² Voir par exemple le travail de divulgation de la mairie sur le quartier de la Barceloneta. Source : Site de la mairie de Barcelone, "Memòria cooperativa de la Barceloneta".

³ On peut relever la rencontre "Un urbanisme anarquista?" (« Un urbanisme anarchiste ? ») organisée par l'historien José Luis Oyón à l'occasion de la publication de l'ouvrage sur John F.C. Turner, "Autoconstrucción" (14/03/2019) avec la présence de coopérativistes de la *Ciutat Imvisible* et d'architecte de LaCol et de La Borda. Source : Site d'el3.cat (site d'actualité de Sants-Montjuic), 14/03/2019, "Debat a Can Batlló: "És possible un urbanisme anarquista?"

⁴ Cf. chapitre 7, Encadré 46.

⁵ Un projet d'hôtel rendu possible par le *Plan Spécial urbanistique d'hébergements touristiques* (PEUAT) de la mairie de Barcelone en 2017. Source : El Periódico, 27/04/2019, "Casa Buenos Aires: la historia de la mansión okupada en Vallvidrera".

Carbonería, un emblème *okupa* squatté pendant plus de six ans, dont la fresque murale est devenue un véritable symbole populaire du quartier (Photographie 26). S'agissant d'un des premiers îlots de l'Eixample construit par Cerdá, il est squatté et « ouvert au quartier » par un collectif *okupa* afin d'empêcher sa récupération par des promoteurs peu scrupuleux, dans un quartier en pleine gentrification¹.

Photographie 26 : L'ancien squat *La Carbonería*, symbole du quartier de Sant Antoni



Source : DMB, octobre 2016, Barcelone.

Ce type d'action de préservation du patrimoine urbain par le squat se retrouve dans toutes les villes de notre étude. C'est aussi le cas en Euskadi, où le squat est utilisé par des collectifs pour préserver des bâtiments à forte valeur patrimoniale, ce qui prend souvent la forme de *gaztetxe* (maison de jeune, squattée), comme à Vitoria-Gasteiz où le *Gaztetxe* du centre ancien (toujours en activité) a été squatté en 1988 par un groupe de jeunes afin de le préserver et de le réhabiliter.

¹ Après l'expulsion des squatteurs en 2014, la mairie d'Ada Colau a inclus l'édifice dans son catalogue de protection patrimonial, interdisant sa démolition. Mais contrairement aux demandes des collectifs du quartier, la mairie ne s'oppose pas au projet de logements de luxe du propriétaire du bâtiment et à la suppression de sa fresque murale jugée emblématique dans le quartier. « Je me sens agressé. Je le ressens comme une atteinte à notre environnement, contre notre paysage quotidien, contre l'art populaire dans nos quartiers, dans notre ville » explique un membre de la plateforme de quartier *Fem Sant Antoni* ("Faisons Sant Antoni"). Source : El Periódico, 01/07/2020, "Barcelona borra el gran mural de La Carbonería...".

Photographie 27 : Le Gaztetxe de Gasteiz, squatté par des jeunes du quartier depuis 1988



Source : <https://halabedi.eus/es/el-gaztetxe-junto-con-otros-colectivos-pondra-manana-en-marcha-la-semana-de-la-ocupacion-la-autogestion-y-el-asamblearismo/>, consulté le 20 mai 2022.

Dans tous les cas, il s'agit de squatter des édifices à forte valeur patrimoniale selon les habitantes et habitants du quartier qui souhaitent se le réapproprier. Pour cela de nombreuses activités sont organisées dans les lieux et sont relayées via les réseaux sociaux. Ces actions participent à la préservation d'une certaine représentation de leur quartier par les collectifs socio-territoriaux, et conforte un processus de territorialisation ou de lutte contre la déterritorialisation que représenterait la démolition ou bien la reconversion de ces édifices et immeubles en logements de luxe (comme pour le cas de *La Carbonería*) ou en hôtel (pour le cas de la *Casa Buenos Aires* de *Vallvidrera*). Ainsi, les représentations défendues par les collectifs contribuent au processus de territorialisation à travers la défense du patrimoine. Le squat collectif est alors une manière de « défendre le quartier » (pour reprendre une expression très courante parmi les collectifs militants) ou plutôt une certaine représentation du quartier que certains acteurs (comme les promoteurs privés) entendent altérer. Ici, se rencontrent donc la défense de l'accès au logement, la défense du patrimoine urbain et, finalement, la défense du territoire comme le conçoivent les habitants et habitantes du quartier.

- **L'habitat coopératif comme instrument de préservation du patrimoine urbain**

Les collectifs socio-territoriaux utilisent l'habitat coopératif, moins facile à déloger que les squats, pour défendre ce patrimoine.

À Barcelone, c'est déjà le cas de *La Borda* qui souhaitait d'abord s'installer dans une partie de l'usine de Can Batlló, ce qui ne fut finalement pas possible compte tenu de la rigidité des cadres de l'urbanisme¹. La plupart des projets d'habitat coopératif de Barcelone entendent respecter une certaine typologie d'immeubles, adaptée au quartier. La préservation de la morphologie urbaine et du patrimoine est aussi mobilisée par des collectifs pour le logement comme argument allant à l'encontre de l'achat d'immeubles par des fonds d'investissement qui conçoivent leur réhabilitation

¹ Voir 1.2.2 du présent chapitre.

avec une visée spéculative. C'est par exemple le cas de la mobilisation de la rue Pons i Gallarza dans le quartier de Sant Andreu (Barcelone). Comme l'explique l'Encadré 55, ces habitants et habitantes en lutte ont fait pression sur la mairie pour se maintenir sur place et produire un type d'habitat alternatif soutenu par les mouvements coopératifs : la *masoveria urbana*¹. Dans ce projet, la défense de la typologie des maisons du quartier, caractéristiques de l'identité du quartier, constitue un argument central.

Encadré 55 : Pons i Gallarza : la *masoveria urbana* pour sauver l'identité du quartier

Dans le quartier populaire de Sant Andreu, un groupe de petites maisons typiques du quartier de la rue Pons i Gallarza, semée d'orangers, est devenu le cœur d'une mobilisation de quartier de grande ampleur. En novembre 2017, suite à une affaire d'héritage, le nouveau propriétaire (un fonds d'investissement) de plusieurs maisons de la rue (regroupant huit familles), souhaite expulser les ménages des maisons afin de les réhabiliter et de les vendre ou les louer à un prix bien supérieur. L'entreprise immobilière propose aux familles une somme d'argent en échange de leur départ volontaire des lieux. Pour la plupart des ménages, leurs baux locatifs sont anciens (certains datant de 1930, d'autres de plus de 10 ans), d'autres sont plus conventionnels et en attente de rénovation. La plupart des loyers payés sont alors en dessous du prix du marché (la plupart des ménages payant entre 200 et 475 € par mois pour leur logement)². Mais comme l'explique Helena López pour *El Periódico*, « Le facteur (important) que les investisseurs qui ont essayé de les acheter n'ont pas pris en compte est que, outre les pavés et les oranges amères, le dernier tronçon de la rue de Pons i Gallarza était aussi le lieu où se concentrait l'esprit rebelle du Sant Andreu populaire. »³.

En effet, les locataires refusent l'argent et de partir, et s'organisent au contraire avec les collectifs pour le logement du quartier afin de faire pression sur le propriétaire et la mairie afin de trouver une solution. Cette mobilisation dépasse largement le seul cas des huit familles des maisons, comme l'explique l'un des habitants : « Le combat de Pons i Gallarza est allé bien au-delà de nos cas individuels. La perte de ces maisons aurait été une défaite identitaire au niveau de Sant Andreu. Sa défense est devenue un symbole. ». Dans le cadre de cette mobilisation, c'est donc l'identité du quartier qui est défendue : sa morphologie (petites maisons villageoises, cf. Photographie 29), son caractère populaire, sa solidarité et son entraide de voisinage. « En sonnant aux portes du voisinage nous avons construit un collectif », explique l'un des habitants, un collectif rapidement rejoint par plusieurs collectifs du quartier, groupés derrière le slogan « No Marxem » (Nous ne partons pas) et un logo très reconnaissable (Photographie 28)⁴. C'est dans ce cadre que le *Sindicat d'habitat de Sant Andreu* est créé, en se basant sur les interrelations existantes entre habitants et habitantes du quartier (Figure 40)⁵.



Photographie 28 : Banderole du collectif NoMarxen
(La Directa, 14/07/22)



Figure 40 : Logo du *Sindicat d'habitat de Sant Andreu*

¹ En français « fermage urbain ». Selon Richard Pointelin, « Le contrat de *masoveria urbana* reprend le principe fondamental de cession d'usage d'un bâtiment ou d'un logement en échange de la prise en charge des travaux de rénovation et d'entretien de ceux-ci par l'utilisateur, couvrant tout ou partie du droit d'usage selon les modalités établies entre les deux parties ». (Pointelin, 2016, p. 171).

² Betevé, 27/12/2017, "Veïns de Pons i Gallarza denuncien pressions per marxar dels habitatges".

³ El Periódico, 12/01/2022, "Pons i Gallarza, los primeros 'masovers' del parque público de Barcelona".

⁴ Ibid.

⁵ Site du *Sindicat d'habitat de Sant Andreu*, <https://sindicathabitatgesantandreu.wordpress.com/>, consulté le 16/04/22

Fortes de cet important soutien et d'une mobilisation très médiatisée (notamment via les réseaux sociaux), les familles parviennent à faire plier le fonds d'investissement propriétaire qui décide de se séparer des maisons, que la mairie accepte de racheter en utilisant son droit de préemption en juin 2020 (pour 745 000 € les huit maisons), après plus de deux années de lutte. C'est une grande victoire pour le voisinage. La mairie s'engage alors à maintenir les baux locatifs et le prix des loyers et propose même, en accord avec les familles, une formule innovante : une *masoveria urbana*, une première pour des logements du parc public. Concrètement, en échange d'une baisse du prix des loyers, les ménages s'engagent à réhabiliter et à maintenir par eux-mêmes les maisons. « *Comme nous l'avons toujours fait* » explique une habitante. En effet, pour les familles, la *masoveria urbana* n'est pas une nouveauté. Selon un habitant : « *lorsque nous avons emménagé en 2015, la maison était inhabitable. Nous avons convenu avec la propriétaire d'un loyer bas en échange de sa remise en état par nos soins* »¹.

Selon la conseillère municipale chargée du logement et du quartier de Sant Andreu, cette victoire est advenue grâce à la large mobilisation du quartier. Elle ajoute que cette solution trouvée (la *masoveria urbana*) n'est pas possible partout et qu'elle a besoin pour fonctionner « *d'une communauté organisée qui entretenait déjà ces petites maisons depuis des années* ». Cette première expérience de *masoveria urbana* publique est une forme innovante permettant de « *gérer le parc public différemment* »².

Cette organisation collective basée sur l'entraide et le voisinage direct de ces petites maisons n'est pas sans rappeler le fonctionnement des anarchosindicalistes durant les années 1930 à Barcelone, notamment à l'origine de la grève des loyers de 1931, comme l'explique l'historien José Luis Oyón (2008). De plus, la solution trouvée (*masoveria urbana*) basée sur une auto-réhabilitation des logements par les familles renvoie aussi à la pensée de l'architecte anarchiste John F. C. Turner (Oyón et Serra-Permanyer, 2016), comme le rappellent aussi les collectifs coopératifs barcelonais (LaCol et La Ciutat Invisible, 2018).

Photographie 29 : Les maisons de villages de la rue Pons i Gallarza (Sant Andreu, Barcelone)



Source : Fotomovimiento (flickr), mars 2019.

La solidarité et l'entraide de proximité (de voisinage), centrales dans le cas de la mobilisation de la rue Pons i Gallarza, attestent parfaitement du fonctionnement des projets d'habitat coopératif lorsqu'ils proviennent directement des collectifs socio-territoriaux de quartiers.

¹ El Periódico, 12/01/2022, "Pons i Gallarza, los primeros 'masovers' del parque público de Barcelona".

² Ibid.

Dans un autre style, la lutte à Cordoue pour la récupération des *casa-patio* (*maison-patio*) par le voisinage, et contre leur rachat par des entreprises immobilières et des banques dans le but d'en réaliser des hôtels, montre comment les collectifs militants utilisent le modèle d'habitat coopératif en cession d'usage pour impulser une *coopérativisation du patrimoine urbain*. Le cas du projet PAX (*Patio de la Axerquía*), défendant l'identité et de la culture de quartier que représentent les *casa-patios* (protégées par l'Unesco), matérialise cette coopérativisation du patrimoine urbain (Encadré 56).

Encadré 56 : Le projet PAX à Cordoue : la protection du patrimoine par la coopérativisation

Le projet PAX-*Patios de la Axerquía*¹ est une stratégie de régénération urbaine du centre historique de Cordoue et de réutilisation des *casas-patios* abandonnées du quartier de la Axerquía, suivant un processus coopératif. Comme nous l'explique l'architecte Gaia Redaelli, à l'origine du projet, beaucoup de *casa-patios* sont vacantes ou semi-vacantes du fait de la bulle immobilière et sont très attractives pour les fonds d'investissement et les banques qui comptent les racheter pour y réaliser des projets tournés vers le secteur du tourisme. Le projet PAX propose de racheter collectivement ces *casa-patios* avant les banques, de les réhabiliter et de les restituer au voisinage de Cordoue à travers la mise en place de coopératives d'habitation en cession d'usage. L'objectif rejoint donc la volonté de lutter contre la gentrification du centre historique de Cordoue et son changement d'usage à destination du tourisme, c'est-à-dire sa touristification².

Pour défendre le projet, Gaia Redaelli se base aussi sur la Convention de Faro du Conseil de l'Europe (entrée en vigueur en 2011) qui établit la valeur sociale du patrimoine. Selon elle :

« Si un patrimoine ne s'actualise pas dans la contemporanéité, cela n'a pas de sens. Nous ne pouvons pas voir le patrimoine uniquement comme quelque chose venant du passé, il doit être actualisé dans la situation actuelle, dans la contemporanéité. Toutes les coopératives que nous accompagnons sont différentes, il y a des groupes de familles avec enfants, des groupes de personnes âgées qui veulent développer plutôt un projet de « vieillissement actif », pour mieux vieillir ensemble, etc. Les groupes sont tous différents et chacun détermine une forme de « vivre ensemble » différente et adaptée au groupe, mais tous partent d'une mémoire du lieu, de comment ce « vivre ensemble » existait avant. Si nous ne savons pas l'actualiser, alors on ne va nulle part »³.

Gaia Redaelli nous rappelle que cette stratégie s'est développée à Cordoue mais qu'elle pourrait intéresser d'autres villes d'Europe méditerranéenne soumises au même type de processus spéculatif. Trois groupes-projet sont déjà constitués en 2019, dont un composé de femmes retraitées entendant impulser un projet d'habitat coopératif pour séniors. Leur volonté de réaliser ce projet à travers la réhabilitation d'une *casa-patio* du quartier de la Axerquía les oblige à acheter par elles-mêmes une *casa-patio* par le marché privé, malgré les négociations de certains autres groupes avec la mairie :

*« Il y a déjà deux gros groupes de séniors qui négocient depuis plusieurs années avec VIMCORSA [entreprise municipale de logement de Cordoue] et cela ne mène nulle part. VIMCORSA n'aide pas du tout. Mais le problème pour nous c'est que le fonctionnement de ce type de projet (la cession de terrain municipal pour les projets de coopératives) pousse le plus souvent à s'installer en périphérie de la ville, car c'est là que se trouvent la plupart des terrains publics. Or, nous nous voulons protéger le patrimoine des *casa-patios* et la plupart d'entre elles sont privées. Quasiment toutes je crois. »* Membres du projet PAX "*mujeres envejecidas*" (entretien), avril 2018.

Le projet de PAX est ainsi entièrement structuré autour de la volonté d'utiliser l'habitat coopératif en cession d'usage pour lutter contre la gentrification et la touristification du centre historique de Cordoue à travers un modèle d'habitat collectif et anti-spéculatif. C'est une redynamisation, une régénération urbaine coopérative qui est recherchée : *« Avec ce projet nous voulons faire en sorte que les habitants ne partent pas en périphérie. Lutter contre la gentrification. Il faut que les *casa-patios*, qui sont le cœur de Cordoue, soient reprises en main par les habitants, qu'il y ait de la vie dans le centre et pas que des touristes. Pour ça il faut qu'il y ait des gens qui y vivent à plein temps, des gens qui aillent acheter le pain devant chez eux, ce qui défend les petits commerces de proximité, etc. »* (ibid.). Pour rendre les *casa-patios* au voisinage, le groupe de séniors souhaite aussi plus largement doter leur projet d'une vocation sociale et solidaire.

¹ Site de la stratégie PAX, <http://patiosaxerquia.org/>, consulté le 20 avril 2022.

² Entretien avec Gaia Redaelli, 20 juin 2019, Barcelone

³ Vidéo du "*I Encuentro Patrimonio de Proximidad*", Entretien avec Gaia Redaelli, 23/07/2018.

« Nous avons prévu de faire des activités ouvertes sur le quartier, peut-être céder une partie du lieu à des associations du quartier, etc. Et nous sommes militantes féministes, nous voulons donner une certaine couleur politique au projet. Par exemple, nous avons prévu de garder des espaces pour les personnes dans le besoin, des femmes victimes de violences machistes ou encore des personnes réfugiées. » Membres PAX "mujeres envejecidas" (entretien), avril 2018.

L'association PAX recherche tout de même le soutien de la mairie de Cordoue (2015-2019, PSOE-IU) afin d'obtenir un soutien logistique ou bien que celle-ci se positionne si besoin comme garante en cas de demande d'un prêt pour l'achat d'une *casa-patio*. Mais la mairie, et notamment les membres du service logement tenu par IU, reste peu encline à soutenir l'association. Selon les membres de PAX, ils ne voient pas d'un bon œil un projet de ce type, provenant de la société civile et touchant à un patrimoine historique si important. « Ils ont peur que cela leur échappe des mains » nous explique une membre de l'association. « Moi j'appelle ça de la jalousie » rajoute-t-elle. « Ils n'arrivent pas à accepter que ce type de proposition ne provienne pas d'eux ».

Mais en avril 2018, une délégation du Conseil de l'Europe se rend à Cordoue dans le but d'en apprendre davantage sur PAX et les actions de la société civile pour impulser des formes de préservation de la valeur sociale du patrimoine à Cordoue. Cela attire l'attention de la mairie de Cordoue, qui semble subitement intéressée par le projet. Mais le changement de mairie en mai 2019 (passage d'une mairie PSOE-IU à une mairie PP) change la donne. Les négociations pour obtenir un soutien de la mairie ne semblent pour le moment pas améliorées par ce changement municipal.

Figure 41: Le premier projet PAX à Cordoue : une régénération patrimoniale des *casa-patios*



Source : Redaelli, 2019, p. 101.

En Euskadi, compte tenu de la difficulté d'accès au foncier, l'habitat coopératif en cession d'usage est plutôt utilisé par les collectifs militants dans les cas de préservation de patrimoine rural, tel que les *caseríos* (fermes) historiques basques, comme avec le projet **Ametxe** (commune de Gordexola), situé à une quinzaine de minutes de Bilbao¹.

Les projets évoqués ici articulent donc préservation du patrimoine urbain des quartiers et reprise en main de l'habitat et du territoire. Mais au-delà de ces projets ponctuels, certaines mobilisations socio-territoriales prennent plus d'ampleur et embarquent plus largement le quartier dans une mobilisation se référant à un imaginaire territorial particulier et coordonnant de nombreux projets alternatifs, où le logement et l'habitat sont centraux.

3.3. L'habitat coopératif pour reprendre la ville en main : autonomie territoriale, *voisinification* et communalisation de l'habitat

Certains projets d'habitat coopératif ou alternatif se matérialisent à une plus large échelle et se cristallisent autour de revendication englobant l'ensemble du quartier suivant l'objectif de « rendre le quartier aux habitantes et aux habitants » pour reprendre l'expression d'un militant barcelonais².

¹ Site d'*Ametxe* (projet d'habitat coopératif en cession d'usage), <https://www.ametxe.eus/>, consulté le 10 mai 2022.

² Entretien avec un membre de l'Obra Social de Barcelone, juillet 2019.

Plusieurs formes de réappropriation territoriale, mettant en scène le thème du logement et notamment de l'habitat coopératif, ont cours dans les villes d'Espagne que nous avons étudiées.

3.3.1. Des projets de réappropriation de l'habitat à large échelle : gestion communautaire et autogestion territoriale

De nombreux projets d'habitat alternatif prennent racine dans des quartiers populaires, vivant parfois une très grande précarité. Lors de notre travail de terrain, nous avons pu en visiter certains, souvent squattés par des populations militantes et/ou précaires. Ces initiatives – parfois à visée militante, parfois à visée de simple subsistance – mettent en scène des modalités de réappropriation du quartier par les habitants et habitantes structurée autour d'une certaine représentation du quartier, inscrite dans des imaginaires populaires du territoire.

Le cas de l'ancien quartier ouvrier d'Errekaleor à Vitoria-Gasteiz est emblématique de cette volonté de reprise en main d'un quartier délaissé par un collectif militant. Très radical, il s'agit du plus grand projet de squat de l'État espagnol. La forte appropriation du quartier par ces habitants-squatteurs, leur refus de quitter les lieux malgré les nombreuses tentatives d'expulsion, en font une initiative emblématique de reterritorialisation locale de l'habitat (Extrait de carnet de terrain 5).

Extrait de carnet de terrain 5 : Errekaleor Bizirik : la réappropriation d'un quartier ouvrier par un collectif squatteur à Vitoria-Gasteiz

Errekaleor, 19/06/2018, 19h.

J'ai rendez-vous avec Marta¹, une habitante du quartier d'Errekaleor, pour qu'elle me présente le quartier et l'initiative *Errekaleor Bizirik*.

On ne peut pas se tromper pour arriver à Errekaleor. Il y a seulement une route, à travers les champs. Et au cas où, le chemin est balisé. Il suffit de suivre les « A ». Et lorsqu'on arrive, on le sait. On reçoit un message de bienvenue (Photographie 30)².

Photographie 30 : Route d'accès et premier bâtiment du quartier d'Errekaleor



Source : DMB, juin 2018.

¹ Pour préserver l'anonymat de la personne, le prénom a été modifié.

² « Ongi etorri » signifie « bienvenue » en euskera (langue basque).

À la fin du cours de danse du quartier, Marta me rejoint sur la place centrale. Elle m'explique l'histoire du quartier. *« C'est important d'avoir le contexte pour comprendre ce qu'on fait ici »*, m'explique-t-elle. Errekaleor est un quartier de Vitoria-Gasteiz qui est situé à la périphérie de la ville. Il est composé de seize barres d'immeubles de deux étages, alignées et entourées de champs et de zones industrielles. C'est un quartier ouvrier construit dans les années 1950, durant le franquisme, pour héberger les ouvriers et ouvrières des alentours. L'initiative provient du diocèse, qui crée pour cela la *Coopérative d'habitation d'Alava*¹ "Le monde meilleur". Les logements sont construits avec l'aide financière de la *caisse d'épargne municipale*. Durant de nombreuses années, le quartier est habité par 192 familles (douze familles par barre). Ces familles ouvrières ont organisé une véritable communauté de quartier et sont allées jusqu'à auto-construire des espaces collectifs, des places, un centre social, etc. Mais en 2002, le maire (PP) de la ville lance un large projet urbanistique dans la zone et entend exproprier les familles afin de les reloger individuellement dans d'autres logements publics officiellement de meilleure qualité architecturale. *« Il s'agissait d'une expropriation forcée et urgente »*, m'explique Marta. *« Mais la plupart n'ont pas voulu quitter leur communauté de quartier. Parce qu'il faisait bon vivre ici. Parce que leurs voisins vivaient ici, leurs amies, leurs familles. Alors beaucoup sont restées. »* Malgré les changements d'équipes municipales, la situation n'évolue pas. En 2008, la mairie continue les pressions pour déloger les familles. Durant le dernier mandat du PP (2011-2015), la mairie supprime l'arrêt de bus desservant le quartier. Les familles ne peuvent alors plus se rendre facilement en ville et sont de plus en plus isolées. Le ramassage des poubelles devient de plus en plus épisodique. Plusieurs espaces municipaux du quartier sont fermés. *« Mais les plus irréductibles restaient tout de même »*. *« On a fait des recherches sur le quartier, m'explique Marta. Et on a aussi beaucoup discuté avec les dernières familles quand on est arrivées »*.

« On », c'est les squatteurs et squatteuses. Les nouveaux arrivants.

Ils et elles sont arrivées en 2013. D'abord une dizaine d'étudiants et étudiantes s'intéressent au quartier, à ces logements vacants, et décident en accord avec les dernières familles du quartier de lancer un projet d'occupation. Avec le soutien des familles restantes, les squatteurs et squatteuses réhabilitent une partie des bâtiments et rouvrent des espaces collectifs. Rapidement, *« c'est un véritable projet intégral d'autogestion pour réhabiliter le quartier qui est impulsé, ouvert à toutes les personnes qui pouvaient être intéressées par un projet de ce type »*, explique Marta. L'initiative est appelée *Errekaleor Bizirik* ("Errekaleor vit"). Avec la vingtaine de propriétaires restants, les squatteurs et squatteuses réhabilitent 12 des 16 blocs de logement, installent un jardin collectif pour alimenter le quartier, une boulangerie, une garderie, une bibliothèque, un fronton [mur de pelote basque], un studio d'enregistrement musical et de radio, un cinéma et reconvertissent l'ancienne église en une salle de concert. La communauté va jusqu'à regrouper plus d'une centaine de personnes (propriétaires et squatteurs/squatteuses).

« C'est un quartier que nous avons récupéré à la spéculation immobilière », explique Marta. *« Nous nous organisons en assemblée, dans laquelle on coordonne les différents groupes de travail qui se chargent de chaque projet. [...] Il était nécessaire de reprendre en main le quartier, qui était à moitié abandonné. Plusieurs familles propriétaires nous ont remerciés car on a redonné vie au quartier. Même si, bien sûr, il y avait aussi des conflits avec certaines familles propriétaires. Mais la plupart ont apprécié et nous ont soutenus, car beaucoup avaient peur que certaines maisons soient squattées de manière individuelle par des personnes dangereuses... tu sais, les gens pensent certaines choses des squatteurs... bref. Le fait que ce soit un squat collectif organisé en accord avec les propriétaires encore présents, ça les a beaucoup soulagés. Et certaines familles ont été très actives avec nous dans l'organisation quotidienne. On a aussi beaucoup discuté avec les personnes les plus âgées pour réaliser une histoire populaire du quartier. On a fait une exposition et même un film. Enfin plusieurs films ! Plusieurs d'entre nous, qui sont à l'université, font leurs travaux d'étude sur le quartier, sur sa mémoire ouvrière, sur l'architecture à réhabiliter... »*.

¹ Alava est l'une des trois provinces de la communauté autonome du Pays basque, dont Vitoria-Gasteiz est la capitale.

Mais la situation s'est complexifiée en mai 2017, lorsque la mairie (du PNV¹) a une fois de plus tenté de faire pression sur le quartier en coupant l'électricité. « *Cela a été très dur de vivre sans électricité, et cela a mené les derniers propriétaires à quitter le projet... ce fut très dur* », se rappelle Marta.

Face à cette répression de la mairie, la communauté du quartier reçoit un très large soutien de nombreux collectifs de la ville et de tout l'État espagnol. Une manifestation de soutien est organisée en juin 2017 et regroupe plus de 8 000 personnes (des quatre coins du Pays basque et du reste de l'État espagnol). Cette manifestation se termine dans le quartier, avec le soutien de plusieurs personnalités politiques et culturelles telles que le fameux groupe de rock basque *Berri Txarrak*. « *C'était super ! Voir dans le quartier tout ce soutien et Berri Txarrak qui chante "Seul le peuple sauve le peuple"... c'était l'extase !* » me raconte un autre habitant que je croise durant la soirée².

Après ça, la communauté du quartier lance un financement participatif pour acheter des panneaux solaires afin de contourner le blocage de l'électricité et réaliser un pas de plus vers la souveraineté énergétique.

Cela n'empêche pas le maire de demander l'expulsion et la démolition du quartier, sans pour autant avoir un projet d'urbanisme pour la zone. « *Il répète que c'est une question de "décence", qu'il n'est pas décent de laisser vivre de gens ici... pourtant il ne fait rien pour les logements insalubres du centre-ville ! C'est un argument de politicien* » affirme Marta. « *D'ailleurs le seul projet qu'a la mairie c'est un projet de démolition pour créer un jardin écologique ! On se fait virer avec des arguments écolos alors qu'on a justement nous-mêmes construit un projet écolo ! C'est une vaste blague* ».

Les habitants et habitantes du quartier ont fourni de nombreux documents pour attester de l'habitabilité du quartier, dont certains validés par le Collège d'architectes d'Alava, prenant en compte le travail de réhabilitation réalisé par la communauté. Sans effet du côté de la mairie. Mais le projet suit son cours.

« *L'organisation quotidienne n'est pas toujours simple* », admet Marta. « *On avance ensemble, vers l'autogestion, l'autonomie, la gestion des choses en commun. Je ne te dirais pas que c'est simple. On a été éduqués dans une société capitaliste, individualiste, raciste et patriarcale, alors bien sûr il y a des conflits sur certains points. Certains squatteurs considèrent qu'ils ne sont pas machistes alors que si, ils sont contre nos groupes en non-mixité... bref. La vie quoi. Mais on y travaille, on avance.* ».

Le collectif continue de s'organiser sur de nombreux projets. Notamment dans le développement d'une « *économie communale* » (considérant Errekaleor comme une commune) et l'instauration d'une gestion autogérée du travail collectif (boulangerie, jardin collectif, charges collectives pour la gestion des parties communes, etc.). La transition énergétique nécessaire suite au blocage de l'électricité par la mairie est gérée de manière autonome par chaque bloc de logement. C'est véritablement une expérimentation d'une gestion d'un quartier autonome qui est mise en pratique par la communauté d'Errekaleor. « *Notre objectif est de lutter pour éviter l'expulsion et la démolition. Défendre le quartier* », conclut-elle.

¹ Parti nationaliste basque, parti nationaliste basque démocrate-chrétien de centre-droit.

² Voir par exemple la vidéo de la manifestation en question : <https://www.youtube.com/watch?v=x2JBxQB9LE>

Photographie 31 : Poème inscrit sur un mur d'un immeuble d'Errekalear¹



Source : DMB, juin 2018.

Le conflit avec les institutions locales et un certain jusqu'aboutisme de la communauté habitante d'Errekalear empêchent pour le moment une sortie « par le haut » de cette situation. En effet, les habitations étant la propriété de la mairie, une coopérative d'habitation en cession d'usage ne peut pas encore être totalement écartée, bien que les squatteurs et squatteuses ne disposent pas des moyens financiers pour racheter collectivement les immeubles. Un architecte spécialiste de l'accompagnement des projets d'habitat coopératif en cession d'usage témoigne de cette possibilité :

« Je ne connais pas bien le sujet au niveau sécurité, mais en tant d'architecte j'aurais tendance à penser que la qualité des logements laisse à désirer et qu'ils peuvent potentiellement être dangereux... Mais il faudrait vérifier mieux. Ce que n'a pas vraiment fait la mairie. Car il est clair que les habitants ont fait un super travail communautaire dans le quartier et notamment en termes de réhabilitation... C'est sûr qu'une solution coopérative serait selon moi l'idéal. Cela pourrait être un super exemple de quartier coopératif et écologique ! » Membre du collectif Cover (entretien), novembre 2016.

Quoi qu'il en soit, Errekalear illustre une lutte contre un projet de démolition réduisant au silence une communauté de quartier à fort ancrage territorial, défendant un patrimoine ouvrier et

¹ Traduction : « Je me sens une maison malade, une maison lépreuse. Quelqu'un doit venir cueillir les mangues qui tombent dans le patio et qui se perdent sans que personne ne soit tenté par leur douceur. Quelqu'un doit venir pour fermer la fenêtre de la salle à manger, qui est restée ouverte et la nuit dernière des chauves-souris sont entrées... Quelqu'un doit venir pour ranger, pour crier, pour faire n'importe quoi ». Poème de Dulce María Loynaz, datant de 1958 et intitulé *Últimos días de una casa* (Derniers jours d'une maison).

mobilisant des arguments territoriaux et de mémoire ouvrière pour proposer une forme innovante d'organisation communautaire, suivant un objectif de réappropriation territoriale.

En Andalousie, le cas du quartier cordouan de *Las Palmeras* rejoint dans les grandes lignes l'initiative d'Errekaleor. Il s'agit aussi d'une forme d'autogestion du quartier par ses habitantes et habitants, bien que ceux-ci ne possèdent pas la même radicalité. Dans le cas de *Las Palmeras*, c'est davantage leur grande précarité ainsi que l'abandon du quartier par la mairie de Cordoue qui explique cette autogestion mise en place au quotidien et qui est par ailleurs valorisée par certains militants de *Las Palmeras*, malgré leur volonté de réinsertion du quartier dans la « normalité » de la ville. Bien que le contexte de *Las Palmeras* soit bien différent de celui d'Errekaleor, ces deux initiatives attestent de deux matérialisations d'une réappropriation de l'habitat et du quartier à travers la mise en pratique d'une autogestion territoriale (Extrait de carnet de terrain 6).

Extrait de carnet de terrain 6 : L'autogestion territoriale de Las Palmeras (Cordoue) : vers un quartier coopératif ?

Las Palmeras, Cordoue, 18/04/2018. 12h.

J'ai rendez-vous avec Eugenio et Amparo de l'*Asociación Vecinal Unión y Esperanza de Las Palmeras*. Je les ai rencontrés à un rassemblement de *STOP Desahucios 15M Córdoba* devant la mairie de Cordoue. Eugenio a voulu me montrer le quartier dans lequel il vit avec son épouse Amparo et le reste de sa famille, pour me montrer concrètement la réalité des conditions de vie des habitants les plus précaires de Cordoue. Las Palmeras est considéré comme l'un des quartiers les plus pauvres d'Espagne, avec plus de 75% de chômage (83% pour les jeunes)¹.

J'arrive à l'arrêt de bus de Las Palmeras, ligne 8, un peu avant 12h. Je rejoins une autre doctorante française travaillant en sciences sociales sur Cordoue. Eugenio et Amparo nous rejoignent rapidement à l'arrêt de bus. Le couple d'activistes nous explique (avec un très fort accent andalou) que c'est à cet arrêt de bus qu'il y a quelques années une grande majorité des hommes du quartier se rendaient au centre-ville pour travailler dans le secteur de la construction. La crise immobilière a directement touché ce quartier. « *Maintenant il n'y a plus grand monde dans le bus les matins* », explique Eugenio. « *Avant il n'y avait que les hommes qui allaient au centre-ville pour travailler. Maintenant c'est l'inverse, il n'y a que les femmes qui vont travailler comme agentes d'entretien, cuisinières ou soignantes...* » ajoute Amparo. « *Le chômage, les pensions, ne suffisent pas. On vit avec extrêmement peu dans le quartier* », explique Eugenio. Une économie de subsistance se développe, le plus souvent des emplois précaires, souvent dissimulés, pendant seulement quelques jours, m'explique Eugenio. On arrive devant le cœur du quartier, là où habite le couple. Un panneau annonce des travaux de réhabilitation de plus d'un million d'euros, cofinancés par le gouvernement espagnol, la Junta d'Andalousie et l'Europe (Photographie 32). Eugenio rigole, « *ils ont posé ça pour faire croire qu'ils font quelque chose, mais aussi pour nous rappeler qu'on est assistés* ». Il m'explique qu'il y a effectivement eu quelques travaux de réhabilitation de parties communes, mais très peu. Trop peu. Des habitantes nous voient arriver et viennent nous expliquer leurs problèmes. L'une n'a plus d'eau courante chez elle, l'autre pas d'électricité. Pourtant elle a payé ce mois-ci. Le mois dernier elle n'a pas pu. Elle n'avait pas les moyens. « *Quand on doit faire un choix entre vivre dans le noir et donner à manger à son fils, on choisit le noir* », m'explique Amparo. « *On a des voisins sympas qui peuvent nous laisser utiliser la cuisinière si on n'a pas payé l'électricité* ».

Certains voisins nous font visiter les cages d'ascenseurs, très délabrées, sans électricité. Même dans les parties communes. « *Il ne faut pas s'étonner s'il y a des trafiquants la nuit après* » glisse un voisin très âgé.

¹ El Día de Córdoba, 08/05/2019, «*El 83% de los jóvenes de Las Palmeras está en paro y los vecinos exigen soluciones*».

Photographie 32 : Le centre du quartier de Las Palmeras à Cordoue



Source : DMB, avril 2018.

Eugenio et Amparo nous mènent ensuite à la médiathèque du quartier pour discuter plus posément. Nous sortons les enregistreurs. La doctorante qui m'accompagne sort sa caméra. Elle réalise un film avec sa thèse. Eugenio commence à parler. Il a l'habitude de l'exercice, il a été représentant de l'association du quartier pendant de nombreuses années. Il n'a pas fait beaucoup d'études, mais a bien intégré la rhétorique marxiste. Rapidement, il nous explique qu'ils sont en pourparlers avec la mairie sur une série de points à améliorer dans le quartier. Selon lui, le maître mot du quartier, sur lequel il insiste beaucoup, est : « *autogestion territoriale* ».

Pour Eugenio, l'autogestion territoriale, qu'il appelle de ses vœux correspond à « *la valorisation du territoire afin de l'utiliser comme moyen de sortir de la situation d'exclusion et de détresse sociale du quartier* ». Il la détaille ainsi : « *l'idée de l'autogestion territoriale est que nous avons des ressources humaines et naturelles qui ne sont pas mises en valeur ici ; par exemple il y a dans le quartier beaucoup de locaux vacants ou mal utilisés, et qu'on pourrait récupérer, si on nous en donne le droit (car ce sont des locaux publics... même si parfois on le fait directement nous-mêmes...) pour mettre en place nos propres magasins par exemple et générer de l'auto-emploi, lié à l'économie sociale... c'est le principe de l'autogestion, pour créer des espaces d'usage commun pour le quartier* ».

Eugenio nous donne plusieurs autres ensembles de cette autogestion territoriale, qui selon lui existe déjà en partie aujourd'hui dans le quartier, même s'il ne s'agit pour le moment que de formes d'économie de subsistance. Il imagine des jardins familiaux, des espaces d'apprentissage gérés par les habitants du quartier, des bars et restaurants sociaux, etc. Il ajoute, de manière quasi métaphorique : « *nous savons où se trouvent les trous dans la rue de notre quartier et nous savons comment les reboucher. Il faut juste nous laisser faire, et nous donner les moyens, les ressources de le faire [...]* l'idée est de partir du collectif de quartier en lui-même ». Cette idée d'autogestion territoriale est centrale dans le Plan Intégral Palmeras, produit par les voisins et voisins du quartier et qui entend répondre aux besoins réels du quartier. Lorsque nous l'avons rencontré, ce plan a été présenté à la mairie et un processus de négociation a été ouvert. L'important pour lui est que ce soit le quartier qui décide ce qui doit être fait, comment et quand. « *Le problème, rajoute Eugenio, c'est qu'on est en 2018 et qui c'est bientôt les élections. Donc je ne pense pas que la mairie fera grand-chose maintenant...* ».

Visiblement, la définition d'autogestion territoriale d'Eugenio, qu'il défend comme une forme d'alternative au « *nouveau municipalisme* », cadre bien avec ce qu'on pourrait qualifier de communalisme : une autogestion des habitantes et des habitants à l'échelle du quartier exigeant un certain type de mesures et de ressources à la mairie, le tout en mobilisant un discours de classes sociales.

Bien qu'Eugenio se présente lors de notre entretien comme communiste (il a longtemps milité au Parti communiste andalou), il reconnaît la forte influence des idées anarchistes en Andalousie, comme en témoigne sa proposition d'autogestion territoriale pour le quartier de Las Palmeras.

En plus de la forte influence des idées anarchistes en Andalousie, le cas de l'*autogestion territoriale* mise en place ou appelée par les vœux du militant associatif de Las Palmeras met au jour le lien des militants andalous avec les luttes territoriales latino-américaines, un lien qui nous a été

largement rappelé lors de nos entretiens en Andalousie. La dimension communautaire des initiatives andalouses est très visible, même si elle est aussi présente dans les autres régions de notre étude¹. En effet, la référence à l'histoire du syndicalisme agraire andalou et aux mouvements anarchistes de cette région côtoie souvent dans nos entretiens l'évocation des luttes des « sans-terre » brésiliens², des luttes territoriales latino-américaines analysées notamment par l'activiste uruguayen Raúl Zibechi.

Les valeurs d'entraide et d'auto-construction, défendues par les activistes du quartier de Las Palmeras que nous avons rencontrés, nous semblent aussi faire écho aux coopératives d'habitation uruguayennes (FUCVAM)³. Bien qu'une cession des logements soit difficile à concevoir dans le cas de Las Palmeras au vu des très faibles ressources économiques des familles du quartier, celles-ci n'ont pas attendu la mairie ou la région pour mettre en place une *gestion communautaire* du quartier, basée sur l'entraide et l'auto-réhabilitation. Interrogées sur ce thème, les architectes sévillanes du collectif *Habitares* nous affirment qu'il serait possible de mettre en place un modèle public-communautaire – proche du modèle Almen connu aux Pays-Bas ou des coopératives de gestion locative ayant existé à Madrid dans les années 1990 – articulant une propriété publique de logements locatifs sociaux et une gestion quotidienne par une organisation communautaire du quartier : c'est-à-dire une forme de coopérative de location sociale publique (Lora Chapela, 2017, p. 355)⁴.

3.3.2. La (re)municipalisation du logement : la reprise en main de l'habitat par la mairie

Comme nous l'avons vu pour le cas de la rue Pons i Gallarza à Barcelone (cf. Encadré 55 ci-dessus), des mobilisations habitantes font pression sur les institutions publiques afin de les pousser à racheter des logements (parfois des immeubles). Cette stratégie rejoint l'objectif de plusieurs collectifs d'extraire les logements du marché privé et de les destiner aux populations vulnérables. À Sabadell, il s'agit également de la direction prise par la mairie (2015-2019) dans le cadre de la régularisation des ménages de la PAHC squattant les immeubles de la SAREB⁵.

Cela peut aussi prendre une échelle beaucoup plus large : à Barcelone, la mairie, poussée par les mouvements sociaux, rachète un nombre important de logements à travers son droit de préemption. Ce type de rachat préférentiel par l'administration publique rejoint le processus de *voisinification* (*veïnificació* en catalan), qui correspond selon la mairie au fait de « *gagner des espaces publics pour les voisins pour un usage de proximité où les voisins puissent effectuer des activités quotidiennes pour une bonne qualité de vie* ». Selon la mairie, il s'agit donc du processus inverse de la touristification ou de la gentrification afin de « *rendre la ville aux habitants* »⁶. Ce concept généraliste est aussi utilisé par la mairie dans le cadre de modifications urbanistiques d'amélioration du cadre de vie (telles que la piétonnisation des rues, l'augmentation du nombre de parcs, etc.) mais intègre aussi l'augmentation du parc public de logement, notamment pour des logements destinés à certains profils (personnes

¹ En effet, nous l'avons vu, les références aux projets d'auto-construction latino-américains sont nombreuses en Catalogne (références aux coopératives uruguayennes, aux travaux de John F.C. Turner, etc.) mais aussi en Euskadi.

² Ce qui se comprend tout à fait compte tenu de grande vigueur de l'histoire du syndicalisme agraire andalou.

³ Entretien avec Eugenio et Amparo, Las Palmeras, Cordoue, avril 2018.

⁴ On peut aussi relever le cas du modèle de la *Coopérative ouvrière de logement* (*Cooperativa Obrera de Vivienda*, COV) mis en place par la ville catalane d'El Prat de Llobregat, qui rejoint cette idée de coopérative de logement locatif basé sur une auto-organisation des locataires. Comme le rappelle Richard Pointelin : « *cette démarche [de la COV] est très marquée à la fois par le contexte politique au moment de sa création, en pleine dictature franquiste, et le mouvement ouvrier auto-organisé localement. La réunion en assemblée populaire de militants ou syndicalistes clandestins fut le point de départ de cette démarche, afin de faire face aux persécutions mais surtout aux défaillances sociales du régime, notamment en ce qui concerne l'accès à un logement décent.* » (2016, p. 210).

⁵ Cf. chapitre 7, Encadré 47.

⁶ El País, 10/03/2017, « *Colau condicionará ayudas para rehabilitar pisos a que no echen a los vecinos* ».

âgées, jeunes, etc.). Le cas de la campagne « Vida Laietana » (Encadré 57) est un bon exemple de *voisinification* concernant le logement, provenant d'une mobilisation du quartier de *Ciutat Vella* et impulsée par plusieurs *partenaires préférentiels* de la mairie de Barcelone.

Encadré 57 : De la campagne citoyenne “Vida Laietana” à la réalisation de logements sociaux : un exemple de voisinification à Barcelone

Face à la pression touristique du centre-ville barcelonais, une vingtaine d'entités et de collectifs de quartiers et de la ville se regroupent en 2017 pour exiger à la mairie de lutter contre la touristification du quartier :

« La voracité de l'industrie touristique et du marché immobilier provoque une hémorragie irréversible et sans précédent à Ciutat Vella, expulsant les voisins et les commerçants de leur quartier plus que dans tous autres quartiers de Barcelone. Les administrations publiques, et en particulier la mairie de Barcelone, ne peuvent rester impassibles face à cette « mort du quartier ». Nous sommes convaincus que la stratégie structurelle pour y faire face est de doter Ciutat Vella - et chacun des quartiers – d'un parc public de logements locatifs de types divers et de petites entreprises de protection officielle comparable aux normes européennes (ce qui reviendrait à passer de l'actuel 1% à environ 25% du parc total). »¹

Les collectifs mobilisés exigent alors à la mairie de construire des logements locatifs protégés dans les locaux des anciens tribunaux de la Via Laietana (propriété municipale depuis 2014). L'affiche de la mobilisation atteste du fait qu'en défendant l'installation de logements sociaux, c'est le « droit au quartier » qui est ici défendu (Figure 42)².

Après plusieurs semaines de mobilisation, la mairie accède finalement aux demandes des collectifs. Selon la conseillère municipale en charge du district de *Ciutat Vella*, Gala Pin :

« Nous parlons sûrement de la plus grande opération de logement que nous allons commencer dans le quartier durant ce mandat, un quartier sévèrement puni par la spéculation et une loi sur les loyers qui laisse le voisinage sans protection »³.



Figure 42 : Affiche de la mobilisation #VidaLaietana

On peut relever de nombreux autres cas de *voisinification* à Barcelone, mais aussi dans d'autres villes de notre étude, comme à Cordoue ou Séville où des militants parviennent aussi à pousser les mairies à acheter des logements privés pour agrémenter leur parc public.

3.3.3. Accords public-communautaires et habitat coopératif: lorsque les institutions confortent les processus de réappropriation territoriale habitante

Dans certaines villes, des revendications du voisinage entendant se réapproprier le logement et le territoire sont entendues par les institutions publiques, ce qui permet la confortation par le public de processus de reterritorialisation locale de l'habitat. C'est la mairie de Barcelone (2015-2019) qui semble la plus ouverte à ces formes concertées de réappropriation territoriale habitante.

• **Le cas pionnier de Can Batlló à Sants-La Bordeta : vers des quartiers coopératifs ?**

Dès son origine, le projet d'habitat coopératif de *La Borda* est conçu comme un levier vers une réappropriation du quartier par et pour ses habitants et habitantes. En effet, comme nous

¹ Site de *Assemblée de voisinage du Gòtic*, 12/05/17, "Volem que torni la vida als nostres barris. Volem vida de barri a Laietana 10!"

² « Contre la gentrification de Ciutat Vella et Barcelone, nous réclamons 160 logements à l'édifice municipal de Via Laietana 10. Le 13 mai à 11h, viens défendre le droit au quartier ! ».

³ El punt avui, 04/07/2017, "Pisos públics als antics jutjats de la Via Laietana".

l'avons vu précédemment, l'idée n'était alors pas de réaliser un projet « fermé », un « entre-soi » exclusif, mais plutôt un projet de logement ouvert sur le quartier, dans la ligne droite des valeurs d'autogestion et de partage du projet de réappropriation de Can Batlló. Selon les membres de la coopérative, l'idée de réaliser cet habitat coopératif en cession d'usage a coïncidé avec la prise de décision, au sein des membres de la Plateforme de Can Batlló, que ce dernier avait atteint une telle ampleur qu'il était nécessaire « de dépasser le simple "espace social" qu'était alors Can Batlló et d'élargir le projet jusqu'à en faire une "manière de faire la ville" »¹. Ce changement d'échelle se ressent chez les membres de *La Borda* avec la volonté de soutenir et d'impulser d'autres projets de coopératives de cession d'usage dans le quartier (et au-delà) : « à partir de ce moment, on ne discutait plus uniquement de comment organiser notre coopérative d'habitation, mais de comment construire la ville. Notre ville, celle qu'on voudrait voir naître. Une "ville coopérative" » nous explique une habitante de *La Borda* (ibid.).

Ce changement d'échelle, vers une réappropriation du quartier par le développement de formes d'habitat coopératif, passe aussi par l'intensification des relations nouées entre les habitants et les entités du quartier (associations, petits commerçants, etc.). Les membres de *La Borda*, et plus largement du mouvement coopératif gravitant autour de Can Batlló, organisent de nombreuses rencontres pour soutenir les groupes souhaitant impulser des projets d'habitat coopératif en cession d'usage, notamment avec le soutien de *La Dinamo*. Ces événements permettent aux habitantes et habitants du quartier de mieux comprendre les processus de fabrique urbaine et d'y participer activement. De par ces relations de proximité tissées dans la durée et ancrées dans le quartier, les habitantes et habitants (re)tissent un sentiment d'appartenance, d'appropriation et d'identité collective dans leur quartier, attestant d'un processus de reterritorialisation locale de l'habitat.

En mars 2019, la Plateforme de Can Batlló fête une grande victoire : la mairie accepte de céder sur le long terme (50 ans) une part importante de l'usine (13 000 m²)². Can Batlló devient donc le plus grand projet de *commun urbain* de l'Espagne, entièrement géré de manière communautaire par les habitants et habitantes du quartier³. Cette nouvelle, considérée comme un précédent important dans la matérialisation du *quartier coopératif* de Sants, est inaugurée par l'installation d'une grande peinture murale, en hommage aux 100 ans de la grève de la Canadencia qui, avec l'action du mouvement ouvrier et notamment des anarchosyndicalistes de la CNT, a permis à la classe ouvrière d'obtenir au printemps 1919 (après 44 jours de révolte) la journée de travail de huit heures, une première en Europe occidentale. Cette peinture murale (Photographie 33), située face à *La Borda*, matérialise la qualité de « *quartier combatif, quartier coopératif* » de Sants, selon une habitante de *La Borda* que nous avons rencontrée lors d'une visite de l'habitat coopératif.

Avec la même énergie, les collectifs du quartier vont plus loin et ancrent dans l'espace leur volonté de réappropriation en visibilisant des terrains où ils entendent construire des projets d'habitat coopératif, comme le terrain de la Photographie 34, situé à 100 mètres de *La Borda*⁴.

¹ Entretien avec Cristina Gamboa, membre de *La Col* et habitante de *La Borda*, avril 2015.

² El Periódico, 30/03/2019, «*Larga vida a Can Batlló!*».

³ L'organisation de ce commun urbain est prise en charge en autogestion par près de 300 membres de la plateforme de Can Batlló, tous bénévoles. Pour plus d'informations concernant le fonctionnement et l'activité du lieu, voir le rapport d'activité de l'année 2020 : Site internet de Can Batlló, *Memòria 2020 de Can Batlló*.

⁴ Ce terrain sera par la suite intégré au deuxième concours municipal de *cohabitatge* de la mairie, lancé lors du deuxième mandat d'Ada Colau (2019-23), ce qui atteste de la bonne entente entre les militants du quartier et la mairie.

Photographie 33 : Peinture murale face à La Borda en hommage aux 100 ans de la grève de la Canadenca : La Bordeta et Sants, quartiers coopératifs et combatifs



Source : DMB, mars 2019.

Photographie 34 : Marquage d'un terrain par les collectifs de Can Batlló soutenant l'habitat coopératif en cession d'usage¹



Source : DMB, mars 2019

¹ Sur la banderole : « Nous voulons des terrains comme celui-ci pour l'habitat coopératif ».

- **Le cas du quartier de Vallcarca : de la gestion communautaire à l’alliance publique-coopérative-communautaire**

Dans la lignée des initiatives habitantes de Can Batlló, d’autres collectifs de quartiers de Barcelone tentent de se réapproprier le thème de l’habitat et du territoire. Vallcarca est un bon exemple de ces tentatives mais aussi des difficultés de négociation avec l’administration locale, alors même qu’il s’agit de la même mairie ayant accepté la cession communautaire de Can Batlló. Mais l’histoire de Vallcarca, plus conflictuelle, notamment du fait du plan d’urbanisme en cours dans ce quartier, peut expliquer ces difficultés (Encadré 58).

Encadré 58 : Vallcarca, quartier en lutte contre la mairie et son modèle de ville depuis 1976

Le quartier de *Vallcarca*¹ est impacté par le *Plan général métropolitain* (PGM) de Barcelone² dès sa première version en 1976. À cette époque le PGM prévoyait la mise en place d’une autoroute urbaine afin de rejoindre la montagne de Collserola. En 2002 une *Modification du plan général métropolitain* (MPGM) de Barcelone est validée et définit un ambitieux projet de renouvellement urbain du quartier qui doit engendrer un grand nombre de démolitions d’édifices modernistes du quartier. En 2008, un *Plan d’amélioration urbaine – Plan de Mejora Urbana* (PMU) – prévoit la création d’un réseau de « corridors verts » entre les *Jardins du Putxet* et le *Parc Güell* et entre la *Place Lesseps* et le *Parc naturel de Collserola*, ainsi qu’un projet de remodelage de l’*Avenue de Vallcarca* (Carte 21). De plus, le quartier dispose d’une situation géographique qui le rend particulièrement attractif pour les entreprises immobilières : situé entre le très touristique *Parc Güell* à l’est ; les jardins du *Putxet* à l’ouest ; les pentes de *Collserola* (et son parc naturel) au nord ; et au sud la *Place Lesseps*, le quartier très touristique de *Gràcia* et l’accès au centre-ville de Barcelone. Tout cela pousse les pouvoirs publics à valider un plan d’urbanisme fortement spéculatif, basé sur l’idée d’une « Grande Barcelone verte » et négligeant la présence d’un tissu social et urbanistique spécifique (Stanchieri, 2012). De cette succession de plans négligeant la concertation des habitants et habitantes s’ensuit une virulente mobilisation de quartier, avec une très forte vigueur de son mouvement de jeunes et d’*okupas*³.

Le plan de la mairie pour *Vallcarca* prévoit un nombre important d’expropriations et de démolitions de logements, puis la reconstruction de grandes barres de logements (denses et hautes) rentabilisant au mieux l’espace et permettant de dégager une plus-value conséquente. La Photographie 35 témoigne de la typologie architecturale préconisée par le plan, en l’occurrence d’un immeuble de logement – appelé “*El cementiri*” (le cimetière) par les militants (Stanchieri, 2012) – construit par le promoteur public de Barcelone afin de reloger les ménages c’étant vus exproprier leur logement.

Malgré la crise de 2008, la mairie parvient à trouver des fonds pour commencer les expropriations et les démolitions, qui débutent en 2009⁴. L’association de voisinage du quartier – très liée au mouvement *okupa* – se mobilise pour empêcher les démolitions, notamment en occupant les logements vacants avant leur démolition ou encore en les peignant de couleurs vives : « *pour qu’on les voit bien, qu’on s’en souvienne. Et pour leur rendre un peu de dignité* » nous explique un des habitants (cf. Photographie 36 et Photographie 37).

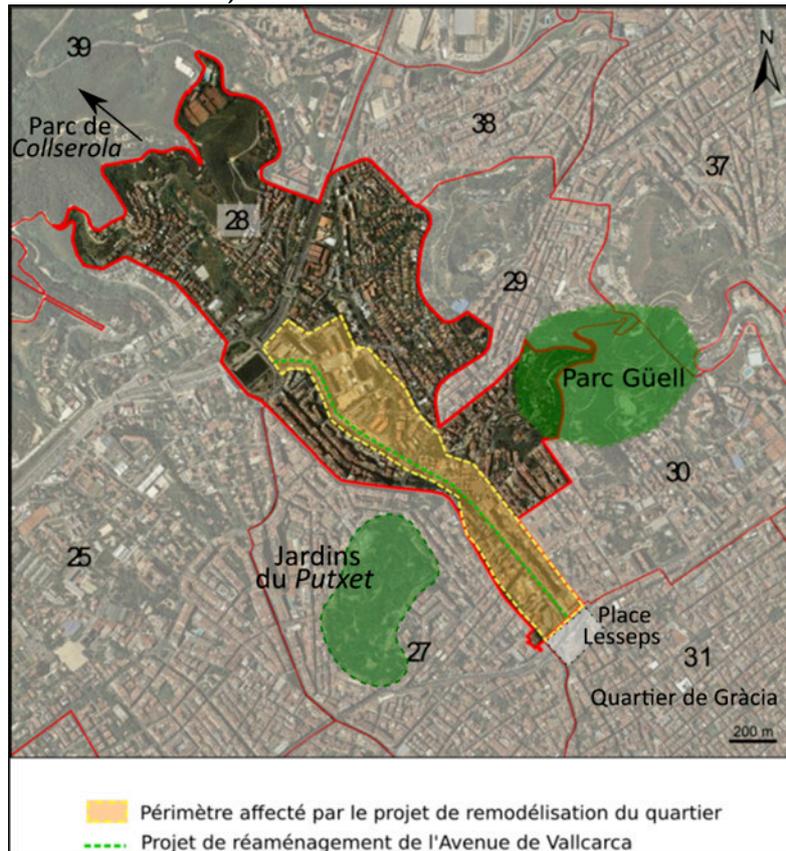
¹ Le nom complet (administratif) est : *Vallcarca i els Penitents*.

² Nous avons vu que le PGM est un document d’urbanisme contraignant : tous les projets doivent y être conformes. De plus, le « modèle urbanistique » suivi par ce PGM est fortement dirigé vers le développement d’une « Grande Barcelone métropole touristique » (cf. chapitre 1, Encadré 6).

³ Pour plus d’informations sur l’histoire de ce mouvement dans le quartier de *Vallcarca*, voir (Stanchieri, 2012)

⁴ Sources : La Vanguardia, 04/11/2008, “*Vecinos del barrio de Vallcarca denuncian que una...*” ; El Periódico, 02/06/2010, “*Gràcia inicia la sutura de la cicatriz de Vallcarca*” ; El Periódico, 09/12/2009, “*Los desalojos bajo el viaducto de Vallcarca...*”.

Carte 21 : Projet de renouvellement urbain de Vallcarca



Auteur : DMB, 2022. UMR 5600 EVS. Source : Geoportail de Barcelona, Esri World Imagery Map, 2010.

Photographie 35 : "El cementiri", la nouvelle typologie architecturale défendue par la mairie de Barcelone dans le quartier de Vallcarca¹



Source : DMB. Avril 2015.

¹ On peut voir sur la photographie le flot de touristes sortant de l'arrêt de métro Vallcarca en direction du Parc Güell.

Photographie 36 : *La Fusteria*¹ peinte, signifiant sa démolition prochaine



Source : DMB. Avril 2015.

Photographie 37 : Les anciens bâtiments du quartier, en face du nouveau bloc de logement



Source : DMB. Avril 2015.

Commentaire : La couleur bleue du bâtiment signale de sa démolition prochaine.

¹ *Fusteria* signifie menuiserie en catalan. Il s'agissait donc de l'ancienne menuiserie de Vallcarca.

Les collectifs du quartier tentent de s'organiser afin de s'y maintenir et luttent contre la nouvelle architecture prônée par la mairie afin de conserver l'identité du quartier. Pour cela, un groupe du quartier lance un projet d'habitat coopératif en cession d'usage du nom de **Ruderal**, avec l'objectif d'en faire un exemple de typologie architecturale collectivement validée : « *notre objectif est de permettre aux familles du quartier de se maintenir ici et de construire un immeuble qui serait en quelque sorte un exemple de notre vision du quartier pour le futur* » nous explique l'une des membres du projet¹. Ainsi, ce projet d'habitat coopératif, s'inspirant de celui de *La Borda*, est en quelque sorte le fer de lance de la proposition d'une forme d'*urbanisme populaire* impulsée directement par les collectifs du quartier (Lopes de Souza, 2014), considérant l'habitat coopératif comme un levier vers une réappropriation plus large du quartier² :

« Dans ma vie je ne m'étais jamais impliquée dans le thème du logement [...] Jusqu'à ce que cela devienne un problème pour moi au niveau personnel. [...] J'ai donc commencé à en parler autour de moi, à participer à des réunions dans mon quartier... Et c'est à partir de là que j'ai commencé à concevoir l'importance du lien qu'on tisse avec le territoire, avec le quartier, les voisins et les voisines... Pour moi, aujourd'hui, le thème du logement et de la cession d'usage est un véritable levier pour reprendre en main nos vies, à travers une reprise en main du quartier. » Membre de l'association Ruderal (entretien), Vallcarca (Barcelone), juillet 2017.

En 2014-2015, avec une coopérative d'architectes du quartier du nom de *La Volta* – l'équivalent de la coopérative *LaCol* de Can Batlló –, les collectifs de Vallcarca lancent un projet d'urbanisme participatif afin de repenser collectivement le quartier. Comme on peut le voir sur le *Plan populaire de Vallcarca* produit par le voisinage et dessiné par *La Volta* (Annexe 21), plusieurs emplacements sont proposés pour l'installation de coopératives d'habitation en cession d'usage.

Avec le changement d'équipe municipale de 2015, les collectifs entrent en contact avec la nouvelle mairie afin d'obtenir son soutien pour le développement du plan populaire du quartier et négocier l'obtention d'un terrain municipal pour concrétiser leur projet. Mais dans le contexte de lutte du quartier contre le plan municipal et les lenteurs administratives, les relations entre les collectifs et la mairie restent tendues et la Ville n'intègre finalement aucun terrain situé à Vallcarca dans son premier concours de *cobabitatge*. En attendant, les collectifs mobilisés s'organisent pour « *défendre le quartier* ». Dépassant la simple protection du patrimoine urbain, les collectifs mobilisés impulsent un vaste processus d'autodéfinition et d'autogouvernement du quartier et mettent en place des formes variées d'autogestion territoriale, comme en attestent les nombreux espaces « ouverts » (squattés) dans le quartier : jardins communautaires, places populaires construites par les collectifs mobilisés, réquisitions de logements vacants, bar coopératif, etc. (Photographie 38).

Les négociations entre la mairie et les collectifs du quartier mènent finalement à l'approbation d'un nouveau plan d'urbanisme en 2018 qui voit le jour à la suite d'un long processus participatif. Ce nouveau plan intègre une partie des revendications du voisinage (notamment du *Plan populaire de Vallcarca* élaboré précédemment par les collectifs militants), dont le développement de l'habitat coopératif en cession d'usage³. Plusieurs terrains municipaux de ce quartier sont alors mis en jeu dans un nouveau concours municipal⁴, et en mai 2021 (durant le deuxième mandat d'Ada Colau, réélue en mai 2019), la coopérative Ruderal est sélectionnée pour l'un d'entre eux⁵. Ainsi, grâce à la négociation-pression réalisée par les collectifs de quartier et à l'écoute de la mairie, cette forme

¹ Entretien avec une membre de l'association Ruderal, juillet 2017.

² Le slogan du projet de Ruderal en atteste bien : « *Nous ne cherchons pas un lieu où vivre, mais une autre manière de vivre dans la ville* » (“*No buscamos un lugar donde vivir, sino otra forma de vivir en la ciudad*”).

³ Site de la mairie de Barcelone, 28/09/2018, “*Així serà Vallcarca: més habitatge públic, més verd i més vida veïnal*”.

⁴ Site de la mairie de Barcelone, 08/02/2021, “*Obert el termini per presentar projectes d'habitatge social a 18 solars i edificis...*”.

⁵ Site internet de la XES, 24/05/2021, “*L'Ajuntament de Barcelona adjudica 7 nous solars per a projectes d'habitatge cooperatiu*”.

d'*autogestion territoriale* du quartier, d'abord fortement conflictuelle, semble rejoindre le cas de Can Batlló. Elle passe ainsi d'une initiative de *gestion communautaire* à une forme de *gestion publique-coopérative-communautaire*, pouvant à terme convertir le quartier en un véritable « *quartier coopératif* » (Miró, 2018), qu'appellent de leurs vœux les collectifs mobilisés de Vallcarca (Photographie 39).

Photographie 38 : Jardin communautaire autogéré par les collectifs militants de Vallcarca



Source : DMB. Avril 2015.

Photographie 39 : Peinture murale du quartier : « Construisons la Vallcarca que nous voulons »



Source : DMB. Mai 2016.

- **La mise en relation des luttes autonomes pour le logement et le territoire : de la réappropriation locale de l'habitat à la confédéralisation de l'habitat coopératif ?**

Les initiatives d'habitat alternatif, coopératif en cession d'usage et plus largement les initiatives de gestion *commune* de l'habitat et du territoire ne sont jamais à prendre en compte comme de simples expériences ponctuelles et locales. En effet, tous les acteurs militants que nous avons rencontrés insistent sur le fait qu'elles doivent être mises en réseau, fédérées, comme le font déjà les différentes entités dans le champ de l'habitat coopératif (comme *La Dinamo*, *Sostre Cívic*, etc.). Au-delà d'une simple augmentation du nombre de projets d'habitat coopératif et de la lutte contre la marchandisation du logement, c'est un processus de réappropriation du territoire qui se donne à voir. Le thème de la réappropriation de l'habitat n'est qu'un levier, qu'une pièce d'une stratégie plus large impulsée consciencieusement par les militants dans laquelle les notions de *commun* et de *territoire* sont centrales. Ainsi à travers ces projets et ces luttes diverses, dont le cas de Can Batlló, dans son envergure, représente l'exemple le plus développé, c'est la matérialisation et la gestion de *nouveaux communs territoriaux* qui est esquissée. En effet, les *communs de l'habitat* développés par les collectifs (habitat coopératif en cession d'usage, socialisation de logements vacants sous forme de squat, municipalisation de logements avec gestion communautaire, etc.) se fondent tous sur des dynamiques et des mobilisations locales pleinement ancrées et liées au territoire dans lequel ils se déploient. Comme l'expliquent Leïla Kebir, Stéphane Nahrath, Frédéric Wallet, il existe un « *lien intime entre les communs et le territoire* », « *articulant proximités géographique et institutionnelle, pour reprendre les mots de Garnier et Zimmermann, les communs semblent en effet inextricables du territoire qui se situe à la croisée de ces deux formes de proximités.* » (2018).

Ces *nouveaux communs territoriaux* ne sont pas isolés, mais sont mis en relation par les collectifs militants, parfois en tissant des alliances par-delà les océans, comme l'explique une militante coopérativiste du quartier de Sants (Barcelone) :

« Comme le dit le camarade Raiil Zibechi d'Uruguay (un exemple à suivre pour nous) cela ne changera rien s'il y a seulement 1 ou 2 Can Batlló. Il en faudrait 100, il en faudrait 1 000 ! Et comme ça on pourrait réellement faire changer les choses. On fait ce qu'on peut à notre niveau, mais l'idée est là. On suit ce but. À la fois pour améliorer la vie des gens, pour améliorer l'accès au logement, pour augmenter la prise sur le monde et l'autonomie des habitantes et des habitants, mais aussi pour progressivement retirer du logement et du sol au marché privé et le rendre aux voisines et aux voisins. Le mettre en commun, le gérer ensemble. Et Can Batlló est un premier pas, mais il faudrait faire pareil avec d'autres espaces, d'autres quartiers, d'autres villes...et pas que dans ce pays. Partout. » Entretien avec une militante coopérativiste de Sants (Barcelone), juillet 2019.

C'est donc une véritable constellation de projets d'habitat alternatif et plus largement de *communs territoriaux de l'habitat* qui vise à s'étendre dans plusieurs villes d'Espagne, le tout en relation directe avec une multitude d'initiatives du même type aux quatre coins du monde. Une nouvelle géographie de ces *communs territoriaux de l'habitat* reste encore à écrire.

Conclusion

L'objet de ce chapitre était d'aborder les processus de *reterritorialisation locale de l'habitat* à travers l'analyse de la réappropriation du domaine du logement par les collectifs mobilisés.

Nous avons vu dans le chapitre précédent que les collectifs socio-territoriaux reprennent en main localement le domaine du logement à travers des pratiques d'habitat alternatif telles que le squat. Ces collectifs n'entendent pas uniquement « loger » les habitants vulnérables, mais agissent plutôt dans le champ de l'habiter en axant leurs revendications et leurs actions dans le sens d'une réappropriation matérielle et symbolique du territoire, ce qui témoigne de mutations des rapports à l'espace d'une partie des habitants des villes. Mais face à la répression des pouvoirs publics à l'encontre des squats, une partie de ces collectifs squatteurs s'emparent de nouvelles formes d'accès au logement, plus stables et légales, mais conservant les revendications originelles du mouvement *okupa* (anti-spéculation, propriété collective, abordabilité, etc.). L'habitat coopératif en cession d'usage illustre parfaitement ce glissement et cette formalisation des collectifs défendant l'habitat alternatif. On retrouve en effet chez les premiers collectifs défendant l'habitat coopératif en cession d'usage des revendications anticapitalistes, écologistes et coopératistes ainsi que des méthodes typiques des collectifs radicaux de lutte pour le logement tels que les *okupas* (assembléisme, autogestion, etc.). Pour développer des projets d'habitat coopératif en cession d'usage, ces groupes militants sont accompagnés par des collectifs d'architectes et de juristes qui se positionnent comme des acteurs relais essentiels à la matérialisation de ce type d'initiatives, comme en atteste le cas du projet pionnier de La Borda à Barcelone. Basé sur une *concertation publique-coopérative-communautaire*, ce projet de La Borda est érigé au rang de modèle de *(co)production sociale de l'habitat* (PSH) et devient rapidement la norme à suivre par la plupart des collectifs de l'Espagne.

À la suite de ce premier projet, le secteur de l'habitat coopératif s'institutionnalise et se formalise progressivement. Certains acteurs publics entendent participer activement à cette institutionnalisation, comme la mairie de Barcelone (mandat 2015-2019), qui lance en 2016 un concours municipal de *cohabitatge* pour attribuer des terrains municipaux à des projets d'habitat en cession d'usage. Bien qu'il représente un premier pas intéressant pour développer le modèle, ce concours produit des formes d'habitat que nous qualifierons plutôt de **coproduction participative de l'habitat**. En effet, alors que les projets de PSH sont fortement contrôlés par les collectifs-habitants, les projets de *cohabitatge* de la mairie de Barcelone attestent d'un certain détournement du modèle originel d'habitat coopératif en cession d'usage, en le déconnectant du territoire et en retirant le contrôle du modèle aux collectifs l'ayant impulsé. En effet, le refus de la mairie de partager plus largement le contrôle de l'habitat coopératif avec les collectifs militants alourdit le développement de ce modèle pourtant bien avancé à Barcelone en 2019. En ne permettant pas aux collectifs de quartiers d'obtenir un terrain là où ils se forment, la mairie supprime le lien crucial entre les projets d'habitat coopératif et l'ancrage des habitants et habitantes dans leur quartier, ce qui peut être vu comme une forme de déterritorialisation du modèle de cession d'usage. De plus, sa volonté de se servir du modèle avant tout comme un vecteur de mixité sociale dans les quartiers populaires barcelonais peut favoriser des processus de gentrification. Mais malgré les tensions entre les collectifs militants et la mairie engendrées par ce premier concours de *cohabitatge*, les relations semblent s'améliorer durant la suite du premier mandat d'Ada Colau¹, ce

¹ Notamment avec la cession de plusieurs espaces municipaux aux collectifs militants, comme dans le cas de Can Batlló.

qui présage de possibles avancées futures dans ce domaine. Ce type d'accord public-communautaire dans le champ de l'habitat coopératif se retrouve dans d'autres villes et régions d'Espagne.

De nombreuses entités promouvant la cession d'usage se coordonnent à l'échelle régionale, confortant une **régionalisation de l'habitat coopératif** qui s'adapte aux législations régionales, aux acteurs en présence, aux histoires et aux relations entre acteurs régionaux et locaux. L'institutionnalisation et la coordination à l'échelle régionale de cette forme d'habitat sont particulièrement visibles en Catalogne où les entités promouvant la cession d'usage se fédèrent en mobilisant le réseau de l'ESS catalan. À travers ce réseau, les entités militantes tentent de maintenir leur contrôle sur ce modèle de cession d'usage – face aux tentatives de récupération par des acteurs conventionnels du logement – et de montrer que l'institutionnalisation du modèle en question ne rime pas forcément avec sa marchandisation et sa dépolitisation.

Si l'on prend un peu de hauteur dans l'analyse, ces projets d'habitat coopératif sont de bons exemples de la volonté de reprise en main du domaine de l'habitat par les habitantes et habitants mobilisés. Mais cette reprise en main ne s'arrête pas strictement au thème du logement : les projets d'habitat coopératif (cession d'usage) et alternatif (squat) sont en effet vus comme **un levier vers une réappropriation plus large du territoire**. Par le biais de ces projets, les collectifs mobilisés prennent activement part à la fabrique de leur quartier et de leur ville. Pour ce faire, ils mobilisent et projettent certaines représentations et imaginaires territoriaux, en remobilisant le champ de la mémoire historique du quartier (par le biais de travaux de recherche souvent réalisés avec des universitaires). Ce sont souvent les représentations d'un quartier populaire valorisant l'histoire du mouvement ouvrier, l'image d'un quartier ouvert et solidaire qui est invoquée, le plus souvent dans une perspective de lutte des classes (ou, plus largement, prenant en compte la question des asymétries de pouvoir). Le développement de projets d'habitat coopératif ou alternatif est vu par les collectifs de quartiers comme une manière de défendre, de conforter ou de matérialiser cette représentation du quartier. Fermement basés sur une préservation du bâti existant, ces modèles d'habitat sont vus comme un moyen de conserver ce patrimoine urbain en danger. Les habitantes et habitants mobilisés défendent un imaginaire du quartier, protègent le bâti existant (auquel ils portent souvent une haute valeur patrimoniale), souhaitent contrôler l'évolution de leur lieu de vie et, plus largement, refusent les macro-projets de logements pilotés par le public ou les promoteurs privés (comme dans le cas de Vallcarca à Barcelone). Tout cela nous semble rejoindre la posture défendue par l'architecte John F. C. Turner, notamment sa grande réticence à l'égard des « *big social housing projects* », ou du « *logement social de masse géré par l'État* » et plus largement de « *l'architecture moderne de masse uniformisée* » (Oyón, 2018, p. 197 et 208). On relève un positionnement politique commun dans la plupart des projets d'habitat alternatif et coopératif de notre étude : la volonté de reprise en main du secteur du logement et de l'habitat, vu comme un droit fondamental et comme une fonction nécessaire à une bonne intégration des habitants et habitantes dans le territoire. Ce secteur est donc contesté par les collectifs mobilisés aux acteurs privés, mais aussi aux publics et utilisent l'habitat coopératif comme un moyen de racheter collectivement des immeubles et des terrains pour les extirper du marché et mettre en place leur collectivisation, socialisation ou coopérativisation, selon les cas. Cela rejoint plus largement la volonté de « mise en commun » et de « gestion commune » de l'habitat que matérialisent ces projets militants.

Cette réappropriation territoriale prend plusieurs formes, notamment lorsqu'elle dépasse les cas ponctuels d'habitat coopératif ou alternatif pour embrasser une lutte de quartier plus large. On relève d'abord de nombreux cas d'**autogestion territoriale** et de **gestion communautaire** du territoire par des collectifs mobilisés – à Vallcarca (Barcelone), Las Palmeras (Cordoue) ou

Errekaleor (Vitoria-Gasteiz) – qui, pour certains, recherchent un soutien des institutions afin de formaliser ces formes d'autogestion. Ces types d'actions communautaires sont parfois soutenus et accompagnés par les institutions à travers la mise en place d'accords *public-communautaire* avec les collectifs mobilisés, parfois en achetant les terrains ou logements (dans le cas de la rue Pons i Gallarza à Barcelone) ou bien en les cédant aux collectifs comme dans le cas de Can Batlló et Vallcarca (Barcelone) ou des négociations en cours à Las Palmeras (Cordoue). Ces formes de *concertation public-communautaire* témoignent selon nous de formes de *territorialisations réflexives* qui surgissent le plus souvent suite à des négociations entre acteurs (Melé, 2009). En effet, dans le cadre d'instances localisées de régulation, les acteurs en présence s'accordent (en mettant en place des plans populaires de quartier ou des démarches participatives intégrant les différents acteurs) sur les processus de réappropriation territoriale afin de coproduire une sociabilité et une communauté de quartier, comme on le voit pour les cas de Vallcarca et Las Palmeras. Dans le cadre de ces scènes de débat dans lesquelles le futur du territoire est négocié, les acteurs en présence élaborent une série d'indicateurs et de procédures de veille pour contrôler cette territorialisation. Certains de ces dispositifs mis en place pour sortir des conflits peuvent devenir pérennes (ou du moins, prolongés pour de nombreuses années), comme à Can Batlló et à Vallcarca. Ces formes de *territorialisation réflexive* restent tout de même fragiles, car elles dépendent d'une bonne stabilité des relations entre acteurs militants et publics permettant une confiance mutuelle. Une fois encore, le cas à Barcelone est un exemple de ces bonnes relations tissées entre militants et mairie.

Ces différentes formes de réappropriation de l'habitat dépassent donc les projets ponctuels et se matérialisent comme des formes de reterritorialisation de l'habitat à l'échelle des quartiers et des villes. Ces projets de *coopérativisation* (habitat coopératif en cession d'usage), de municipalisation participative (*masoveria urbana* à Sant Andreu), d'autogestion territoriale (Las Palmeras, Vallcarca, Errekaleor) témoignent tous plus largement d'un processus de **communalisation** : c'est-à-dire une « mise en commun » (*commoning*) de l'habitat et plus largement du territoire à l'échelle de la commune, structurée localement dans les quartiers (Miró, 2018).

Conclusion de partie 4

Cette partie permet de valider notre dernière hypothèse et de conforter les précédentes. En effet, nous avons vu dans cette quatrième partie comment les acteurs publics municipaux sont poussés à agir par la pression citoyenne (hypothèse 1) et qu'ils se positionnent comme les principaux acteurs publics du logement (hypothèse 4). Nous avons également vu comment les relations entre acteurs sont déterminantes dans le cadre de la territorialisation des politiques de logement, mais aussi dans le cadre de l'appropriation habitante du territoire, notamment par le biais des luttes socio-territoriales. De plus, cette partie analyse la manière dont les mouvements socio-territoriaux entendent reprendre en main le thème du logement, par le biais de différents types de luttes territoriales, dans l'objectif de se réappropriier le territoire, en premier lieu le quartier. Ainsi, habitat alternatif, coopératif et réappropriation du territoire vont de pair, ce qui valide notre dernière hypothèse (H5).

Ces formes de réappropriation collective du domaine du logement et du territoire témoignent également d'un glissement du « loger » à « l'habiter », où ce n'est pas seulement le logement qui est central, mais avant tout son appropriation et sa capacité d'ouvrir l'habitant ou l'habitante sur l'extérieur, sur son quartier, et de lui permettre une meilleure prise sur son territoire de vie. Sur ce point, nous avons vu que certains acteurs publics municipaux sont très actifs pour soutenir ce type d'appropriation habitante, malgré les difficultés des rouages administratifs et urbanistiques allant souvent à l'encontre de ce type de processus de décentralisation de la gestion du logement public (pour le cas de coopérative d'habitation en cession d'usage construite sur un terrain municipal par exemple).

Enfin, cette dernière partie de la thèse met aussi au jour un conflit entre acteurs publics et collectifs socio-territoriaux plus radicaux vis-à-vis de la notion de municipalisme. En effet, une part des collectifs mobilisés, notamment les plus radicaux et ceux ancrés le plus fermement dans les quartiers, développent une stratégie allant davantage dans le sens d'un communalisme et dépassant le modèle de démocratie participative défendue par les « mairies du changement ». Cela permet d'une certaine manière de nuancer notre quatrième hypothèse postulant que la gouvernance du logement en Espagne tendrait vers une municipalisation du secteur de l'habitat (H4). En effet, bien que cela reste le cas, il nous semble important de relever qu'un processus plus large semble à l'œuvre, notamment à Barcelone, où la municipalisation du logement s'articule avec d'autres types de réappropriation du domaine du logement par les acteurs locaux, tels que la coopérativisation (pour le cas de l'habitat coopératif en cession d'usage), la « socialisation » (ou collectivisation) pour les cas de squats collectifs, et plusieurs formes intermédiaires et alternatives d'articulation public-communautaire (comme la *masoveria urbana* publique, la gestion communautaire de logements, etc.). Ainsi, c'est plus largement un processus de *communalisation du logement et de l'habitat* qui semble à l'œuvre, tout particulièrement à Barcelone, c'est-à-dire une « mise en commun » du logement par et pour les habitants et habitantes, à l'échelle de la commune.

Conclusion générale

L'analyse croisée des différentes régions et villes de notre étude permet de conclure sur l'existence d'un large processus de reterritorialisation des politiques de logement et de l'habitat en Espagne, diversifié selon les régions et les villes. Nous avons relevé deux principaux types de reterritorialisation du domaine du logement. Premièrement, une **reterritorialisation des politiques publiques de logement**, menée par les acteurs publics du logement avec le soutien de certains collectifs militants, notamment les « partenaires privilégiés » des mairies du changement. Deuxièmement, une volonté de réappropriation du territoire à travers la lutte pour le logement, que nous pouvons qualifier de **reterritorialisation locale de l'habitat**, une forme de reterritorialisation « par le bas », habitante qui, elle aussi, est parfois confortée par certains acteurs publics, pour différentes raisons (économiques, sociales, politiques, etc.). Ces deux processus témoignent de formes renouvelées d'ancrage des relations entre acteurs dans l'espace, à différentes échelles, et parfois de manière conflictuelle. Ces mutations du rapport à l'espace des populations et du politique renouvellent les modes de pilotage de l'action publique urbaine espagnole, font émerger une nouvelle gouvernance urbaine de l'habitat à l'échelle municipale, et remettent en cause le modèle politico-institutionnel de l'État espagnol.

Dans cette conclusion générale, nous allons revenir sur les différents questionnements de notre thèse, valider ou nuancer nos hypothèses de travail et synthétiser les grandes reconfigurations de l'action publique espagnole, ainsi que les principales matérialisations des mutations du rapport à l'espace des populations et du politique sur le thème du logement et de l'habitat. Nous insisterons ici sur les points centraux de nos résultats : la reprise en main, dans l'urgence de la crise, du thème du logement par différents acteurs ; l'importance du rôle des régions et des villes pour aborder cette reterritorialisation du domaine de l'habitat en Espagne ; et l'hybridation entre les acteurs publics et les collectifs mobilisés pour le logement, vectrice d'une nouvelle gouvernance urbaine de l'habitat.

1. Des mesures de gestion de crise à la consolidation d'un nouvel agenda public du logement

Face à la crise du logement de 2008, les acteurs publics espagnols réagissent de manières variées, le plus souvent suivant un objectif économique, mais aussi en étant poussé par un vaste mouvement de contestation sociale. Cette gestion de crise se consolide progressivement et remet le thème du logement au cœur de l'agenda politique.

1.1. Des acteurs publics poussés à agir par un double impératif économique et social

La réaction des acteurs publics du logement vis-à-vis de la crise du logement de 2008 est ambivalente. D'une part, les administrations publiques proposent des solutions pour les populations vulnérables (notamment dans le cadre de la lutte contre les expulsions ou les relogements), de l'autre elles modifient la réglementation afin de faciliter les expulsions résidentielles et participent activement à la financiarisation du marché locatif, contribuant ainsi à l'augmentation des prix des loyers. À y regarder de plus près, nous avons vu que ces pratiques varient en fonction des niveaux d'administration (de leurs compétences) ainsi que de la posture

politique de leurs directions respectives. Ainsi, le gouvernement espagnol aborde le thème du logement à travers le prisme de ses compétences économiques, d'emploi et du soutien au droit à la propriété, ce qui le pousse à garder à flot le modèle immobilier à travers le soutien aux entités financières et des grands propriétaires. C'est le cas durant le gouvernement central du PSOE (2004-2011), qui impulse la flexibilisation du marché locatif et sa financiarisation (avec les SOCIMIs), ainsi que durant la période du PP (2011-2018), qui accentue encore davantage le soutien public aux entités financières et mène des politiques d'austérité. Le soutien du développement d'un parc social locatif par l'État (ou encore des aides aux paiements des loyers) d'une part, l'appui aux entités financières à travers la flexibilisation du marché locatif et la simplification des expulsions résidentielles d'autre part, peuvent paraître des mesures a priori contradictoires. Néanmoins, elles proviennent en fait d'une vision néolibérale, dont l'objectif est de maintenir les ménages vulnérables dans le marché concurrentiel du logement, pour permettre aux grands propriétaires de réaliser une plus-value acceptable sur le long terme. Pour l'État, l'objectif reste finalement de soutenir et de défendre le marché privé du logement. Le maintien d'un marché du logement « en bonne santé » est vu par les acteurs libéraux comme la condition *sine qua non* d'une amélioration de l'accès au logement pour les populations vulnérables.

Bien qu'elle concerne avant tout l'État espagnol, cette volonté de maintenir le marché immobilier à flot, et plus largement cette conception néolibérale du secteur du logement, sont aussi soutenues par des acteurs publics régionaux et locaux, y compris ceux qui se positionnent comme « progressistes »¹. On relève donc un certain alignement d'acteurs suivant une conception néolibérale du secteur du logement. Pourtant, on relève une priorisation des arguments et enjeux sociaux chez les acteurs publics plus locaux, provenant avant tout de leur plus forte proximité avec les populations vulnérables. Les acteurs régionaux, intermédiaires, font en général le lien entre ces deux enjeux et, possédant la compétence logement, entendent souvent soutenir la constitution d'un parc protégé. On relève tout de même dans les discours des responsables du logement une certaine prédominance de la recherche de l'efficacité de gestion et du bon équilibre des comptes publics, ce qui rejoint un certain objectif économique, bien que soutenant un argument politique d'équité.

Ainsi, on constate une grande variabilité dans l'action des acteurs publics en fonction de critères scalaires et spatiaux : la prise en compte des niveaux d'administration (et donc de leurs compétences juridiques) ainsi que la spécificité des systèmes d'acteurs locaux (et de la posture politique des responsables du logement) sont des points primordiaux pour comprendre le moteur de l'action publique sur le thème du logement. Mais les acteurs publics agissent aussi sous la pression des mobilisations sociales, qui atteste de la repolitisation du thème du logement par la société civile.

1.2. Des collectifs mobilisés s'impliquant sur le thème du logement, moteur du changement politique en Espagne : la question de l'attachement au territoire

Nous avons vu que de nombreux collectifs mobilisés se structurent à la suite de la crise de 2008 pour réclamer une amélioration de l'accès au logement et sa pérennité. Ces mobilisations prennent des formes variées, plus ou moins ouvertes à la négociation et assument pour la plupart un rôle de pression-négociation avec les acteurs publics pour soutenir le droit au logement.

Les pouvoirs publics se sont donc retrouvés forcés, parfois malmenés, par ces collectifs, ce qui a contribué à faire (parfois largement) bouger les lignes de l'action publique et à faire émerger

¹ C'est notamment le cas de Javier Burón (Mairie de Barcelone) qui est un fervent défenseur des partenariats public-privé et de certaines pratiques de privatisation et de financiarisation du logement public telles que les *housing association*.

des formes renouvelées de pilotage de l'action publique, aboutissant parfois à des initiatives innovantes de *coproduction juridique*¹ et de *coproduction de parc de logement protégé*². Nous avons pu montrer que ces revendications sociales, souvent ancrées localement, permettent d'activer ou de réactiver des scènes de participation locale attestant d'une forte politisation sur le thème du logement, et montrant l'élaboration de nouveaux modes de gouvernance urbaine de l'habitat intégrant davantage les collectifs mobilisés des villes. Ces derniers restent placés sous le signe du conflit (pression-négociation), rejoignant la posture décrite par le géographe Marcelo Lopes de Souza : les mouvements sociaux urbains se positionnent pour « *agir avec, malgré ou contre les institutions publiques* » afin de remporter des victoires « *ici et maintenant* » (Lopes de Souza, 2006). Ces pratiques militantes sont pour une bonne partie d'entre elles (tout particulièrement les collectifs socio-territoriaux) fortement ancrées dans leur quartier. En effet, les militants tentent, à travers leur lutte pour le logement, de reprendre en main leur quartier, leur territoire, ce qui témoigne comme nous l'avons vu d'une forme de territorialisation locale de l'habitat. Le cas de l'habitat alternatif, et plus précisément de l'habitat coopératif en cession d'usage, illustre comment les collectifs mobilisés, dans le contexte de difficile accès au logement et d'absence de parc social locatif, s'emparent des instruments de la fabrique du logement pour proposer leur propre solution d'habitat collectif. Leur attachement au territoire montre comment la lutte pour l'habitat (ici coopératif) est pensée par les activistes comme un levier vers une réappropriation collective du territoire, ce qui valide notre cinquième hypothèse.

Cela valide aussi notre première hypothèse, bien que nous ayons nuancé sa première partie. Ainsi, même si l'on note une forte diversité d'action parmi les acteurs du logement, c'est à la fois un objectif économique (défendre le marché du logement) et une forte demande sociale des collectifs militants (par la pression-négociation) qui expliquent le repositionnement des acteurs publics et notamment leurs actions contre la déterritorialisation que représentent les expulsions. Le tout est le plus souvent motivé par des arguments néolibéraux.

1.3. Une gestion de crise qui se consolide dans la durée : la constitution d'un nouvel agenda public du logement

Nous avons pu voir que la reconfiguration des acteurs du logement et les mutations des modes de pilotage de l'action publique s'inscrivent dans une consolidation progressive des premières mesures de gestion de crise. En effet, c'est d'abord pour reloger les populations expulsées de leur logement que les acteurs publics, face à l'urgence de la crise, développent des mesures pour capter des logements (souvent privés et issus de processus d'exécution hypothécaire) qu'ils intègrent dans leurs parcs publics. Comme nous le postulons en deuxième hypothèse, on observe donc bien un tuilage entre une politique publique d'urgence résidentielle et la constitution d'une politique de logement stable, allant dans le sens de la constitution d'un « service public de logement » aux niveaux régional et municipal dans plusieurs administrations. Ce renouvellement des modes de pilotage de l'action publique sur le thème du logement intègre aussi, dans la durée, les collectifs mobilisés initialement dans les luttes contre les expulsions, qui sont progressivement intégrés dans les scènes de décision et de production des politiques de logement. On le voit bien dans le cas des mairies de Barcelone et Madrid, où plusieurs collectifs pour le logement (tel que les PAHs) sont intégrés dans les décisions de refonte du règlement d'accès au logement protégé. Ainsi, les relations tissées entre acteurs locaux dans le cadre de la lutte contre les expulsions sont

¹ Par exemple avec l'ILP *Habitatge* puis la loi 24/2015 catalane, les motions municipales contre les expulsions, etc.

² Par exemple des cas d'achats de logement par les mairies, de coopératives en cession d'usage, de *masoveria urbana*, etc.

institutionnalisées (de manière différenciée selon les systèmes d'acteurs locaux), ce qui témoigne d'un processus de reterritorialisation des politiques de logement qui contribue à recréer du lien social et politique entre les acteurs locaux, notamment entre collectifs habitants et acteurs publics. On peut aussi faire référence à cette institutionnalisation des mouvements sociaux dans les administrations à travers l'exemple des « mairies du changement » et des candidatures municipalistes qui attestent toutes d'un lien réactivé entre collectifs mobilisés et institutions.

Cette consolidation progressive des mesures de gestion de crise dans une politique stable de logement concerne aussi les relations entre acteurs publics et privés, une consolidation pouvant parfois mettre en danger sur le long terme l'élaboration de politiques publiques de logement social. En effet, en confortant les relations tissées avec acteurs immobiliers et financiers durant la gestion de crise dans leurs politiques de logement, les administrations publiques prennent aussi le risque de perdre l'ascendant face à ce type d'acteurs très puissant en Espagne. Face à l'urgence de la situation des expulsions, elles ont entamé des négociations avec les entités financières et les promoteurs, et les intègrent donc progressivement dans la gestion quotidienne des politiques publiques de logement. Lors de nos entretiens, nous avons noté une absence de questionnement vis-à-vis des limites et des risques de cette intégration des acteurs privés dans la politique publique de logement, qui sont pourtant largement relevés par la recherche¹.

1.4. La (nouvelle) politique espagnole de logement : entre changements et continuité

Malgré le renouvellement de la question du logement en Espagne, on relève une certaine continuité dans l'action publique. En effet, bien que de nouveaux modes d'occupation tels que la location sociale ou la cession d'usage soient soutenus, les politiques de logement continuent à soutenir majoritairement la construction de logements libre en accession à la propriété privée, ce qui représente une continuité avec le modèle immobilier espagnol conventionnel. En effet, comme nous l'avons vu, le secteur du logement reste toujours aujourd'hui central dans le modèle économique espagnol². Ainsi, selon les données du Ministère de l'Équipement (*Fomento*), 90 % des nouveaux logements construits en 2020 étaient des logements libres contre 10 % de logements protégés (parmi lesquels on relève 67 % de logement protégé en propriété privée). On relève tout de même une réorientation de la politique de logement en direction de la location, avec 22 % de logements protégés locatifs construits en 2020 contre 10 % en 2015, et une promotion publique de logement protégé locatif principalement active en Catalogne et en Euskadi. Cette modification de la structure du parc de logement espagnol est maintenant visible : alors que ce parc comptait un peu plus de 13 % de logement en location en 2007, il s'étend à 18 % en 2020 (selon l'INE), avec une variabilité régionale certaine (cf. planches en Annexe 6 et Annexe 7). Néanmoins, l'augmentation du parc locatif (notamment protégé) reste lente et la « culture espagnole du logement » reste ancrée autour de l'accès à la propriété privée. De plus, la population espagnole reste fortement touchée par les difficultés d'accès au logement, tout particulièrement pour les locataires du marché privé, comme le montre le taux de surcharge des coûts du logement en Espagne, supérieur à la moyenne de l'UE en 2020 (cf. planche de l'Annexe 6, graphiques 8 et 9). Dans de nombreux cas, le faible parc locatif protégé entend avant tout contenir l'exclusion sociale, mais reste centré sur une conception *résiduelle* du logement social, bien qu'on relève chez certains acteurs du logement (par exemple à Barcelone), une volonté d'élargir cette conception vers une

¹ On peut par exemple relever le cas britannique (Drozd, 2012 ; Le Goff, Drozd et Desforges, 2016) ou des réflexions sur le sujet pour le cas français (Bonneval et Pollard, 2017 ; Gimat, 2017 ; Gimat et Pollard, 2016 ; Jourdeuil, 2017).

² En 2020 le secteur de la construction et de l'immobilier représente environ 17 % du total du PIB en Espagne (INE).

vision *généraliste*, permettant un accès au logement locatif protégé à un large pan de la population, incluant les classes moyennes (Ghekière, 2008).

On relève également le développement d'une pluralité de modes de production du logement protégé en Espagne, valorisant parfois des statuts d'occupation alternatifs, tels que le droit de superficie (bail emphytéotique) ou des formes d'habitat coopératif. Certes, ces formes alternatives restent quantitativement très minoritaires (notamment dans le cas de l'habitat coopératif), mais elles représentent une tendance de fond confirmant un regain d'intérêt des habitants et habitantes dans le champ du logement ainsi qu'une évolution des pratiques des acteurs publics en cours. Ces statuts d'occupation alternatifs représentent donc un changement important dans un pays où l'accession à la propriété privée reste majoritaire.

2. L'importance de l'échelle régionale pour comprendre la reconfiguration des politiques et des acteurs du logement dans l'Espagne post-crise

L'analyse croisée de plusieurs régions d'Espagne réalisée dans cette thèse met en valeur l'importance de ce niveau d'administration. Dans le contexte post-crise de 2008, on relève en effet une forte régionalisation des politiques publiques de logement et des acteurs porteurs de projets d'habitat alternatif et coopératif. Cette mise en avant et la diversité de l'action régionale pour le logement engendrent ou alimentent des conflits géopolitiques.

2.1. Une régionalisation du domaine du logement en Espagne : une variété de postures, de législations et d'actions des acteurs régionaux du logement

Nous avons pu voir que les régions de notre étude ont des trajectoires propres en matière de politique de logement, qui sont souvent à replacer dans une histoire longue du domaine du logement et des mobilisations sociales. On peut opposer ainsi l'Andalousie – dotée d'un parc locatif protégé conséquent, mais en mauvais état, ainsi que de politiques intégrant la population dans la production du logement, telle que l'auto-construction et l'auto-réhabilitation – et l'Euskadi, qui possède un service public de logement proposant une aide conséquente aux ménages vulnérables, mais qui réduit les possibilités d'action directe des populations. De manière synthétique, on relève deux pôles : un regroupant l'Euskadi et la Catalogne, qui disposent de politiques de logement diversifiées opérant un changement de conception du logement (notamment à travers des législations avant-gardistes sur le droit au logement) et l'Andalousie et la Communauté de Madrid qui sont quant à elles marquées par de fortes difficultés de gestion et des postures politiques plus favorables aux grands propriétaires (malgré la tentative andalouse en 2013, qui fut bloquée par le gouvernement espagnol). Cette diversité s'explique par des facteurs économiques, sociaux et politiques qui ont des origines historiques.

En ce qui concerne les collectifs militants pour le logement, on relève aussi de grandes disparités régionales, elles aussi enracinées dans l'histoire des mouvements sociaux, notamment ouvriers. En effet, nous avons noté de fréquentes références aux luttes historiques de ces régions, notamment à l'anarchosyndicalisme en Catalogne et en Andalousie (dans sa dimension agraire) et au mouvement coopératif en Euskadi. Cette diversité vaut également au niveau local, avec des mouvements sociaux de quartiers, comme dans le cas du district barcelonais de Sants et son mouvement coopératif (Miró, 2018). Enfin, les entités défendant l'habitat coopératif en cession d'usage se coordonnent à une échelle régionale, tout en étant aussi fédérées à l'échelle étatique.

Cette diversité d'action des acteurs collectifs régionaux explique aussi la variabilité des législations régionales en matière de logement, ce qui alimente un conflit d'ordre géopolitique.

2.2. Action publique régionale et géopolitique : de la remise en cause du modèle espagnol de logement à celle de son modèle politico-institutionnel

Les législations régionales de logement et les luttes sociales qui les accompagnent (voire les impulsent), mettent à jour de nombreux conflits entre l'État et les régions et reflètent les limites du modèle politico-institutionnel espagnol. Le « *contexte de tension institutionnelle déjà accusée entre État et régions* » (Baron, 2017, p. 192) est en effet alimenté par de fortes divergences politiques sur le thème du logement, ce qui rouvre de nombreuses fractures territoriales. Nous avons ainsi pu vérifier notre troisième hypothèse selon laquelle le thème du logement est central dans la crise territoriale espagnole et que les conflits entre l'État et les régions nourrissent (et sont parfois instrumentalisés par) les velléités régionalistes et indépendantistes de certains acteurs régionaux. Cette situation engendre une remise en cause du système de compétences administratives et plus largement de tout le modèle politico-institutionnel espagnol.

Pourtant, ce conflit peut aussi au contraire être vu comme fédérateur. En effet, de nombreuses régions en tension avec l'État espagnol entre 2015 et 2019, s'allient pour exiger des modifications institutionnelles et constitutionnelles. Ainsi, des collectifs, parfois régionalistes, fédéralistes ou indépendantistes (pour le cas catalan et basque), se coordonnent pour pointer les limites du modèle politico-institutionnel espagnol. De nombreuses questions sont mises sur la table des négociations, notamment celle de la « bonne échelle » de gestion de la démocratie, menant parfois des acteurs aux avis *a priori* divergents – indépendantistes et régionalistes par exemple – à s'associer pour exiger plus d'autonomie locale, comme on peut par exemple le voir en Catalogne autour du « souverainisme catalan de gauche », regroupant indépendantistes, fédéralistes et autonomistes de la gauche de l'échiquier politique.

Ainsi, l'État est tirailé par de multiples forces centrifuges, menant certains analystes à affirmer que le modèle espagnol semble se diriger vers une plus importante décentralisation – voire une fédéralisation – pour satisfaire ces volontés périphériques et pour sortir de la « crise catalane » (Caglio y Conde, 2015). Le sujet brûlant de l'accès au logement, central depuis plusieurs années, inspire toujours aujourd'hui ces débats sur l'organisation institutionnelle et politique de l'Espagne.

La structure organisationnelle de l'État-nation espagnol est aussi mise à mal par le rôle croissant des villes, qui entendent prendre activement part aux politiques de logement.

3. L'importance des villes : la municipalisation du domaine du logement

Nous avons vu que les mairies se positionnent progressivement comme les acteurs principaux de la politique du logement. Il s'agit en effet d'un point central de la reconfiguration des acteurs du logement et des modes de pilotages de l'action publique sur le thème de l'habitat.

3.1. Les villes qui se positionnent comme l'avant-garde du changement malgré une diversité de pratiques

Dans cette thèse, nous avons pu montrer comment cette reconfiguration des acteurs du logement mettait particulièrement en évidence le rôle des villes, qui depuis 2015 se positionnent comme les administrations les plus actives sur le thème du logement. Deux principales raisons expliquent ce positionnement : premièrement, la proximité des mairies avec les difficultés vécues par la population des villes ; deuxièmement, la victoire de nombreuses candidatures municipalistes aux élections municipales de 2015 (Blanco et Gomà, 2016 ; Nel·lo, 2015). Nous avons en effet particulièrement analysé les politiques développées par ces mairies, notamment celles des « mairies du changement » de Madrid et Barcelone. Nous avons ainsi pu démontrer la validité

de notre quatrième hypothèse, selon laquelle la gouvernance du logement en Espagne tend vers une (re)municipalisation du secteur de l'habitat. En effet, comme nous l'avons vu, les mairies semblent les mieux placées pour dresser des diagnostics des besoins en logement, pour mettre en place des processus de participation pour recueillir les besoins des populations urbaines afin de dimensionner correctement les politiques de logement en les territorialisant, c'est-à-dire en les adaptant aux besoins locaux. Cette (re)territorialisation des politiques municipales de logement est particulièrement visible pour la ville de Barcelone. En effet, avec sa politique de relogement, elle parvient à couvrir l'intégralité du territoire municipal avec différents types d'instruments comme le rachat et la cession de logements privés ou la construction d'hébergements d'urgences. De même, elle mène une politique de relance de la promotion publique (municipale) de logements protégés (notamment locatif, mais aussi mobilisant des formes alternatives de propriété comme le droit de superficie ou la cession d'usage) ainsi qu'une politique de reprise en main du territoire municipal à travers la planification urbanistique et les instruments de qualification juridique de l'espace (tels que l'élargissement et la généralisation de l'instrument de droit de préemption).

3.2. La spécificité des « mairies du changement » à relativiser : les limites du municipalisme

Néanmoins la spécificité des « mairies du changement » doit être nuancée. En effet, dans certaines villes non gouvernées par des celles-ci, nous avons relevé la même volonté de soutien aux populations vulnérables (à Bilbao, Séville, Cordoue et Sabadell) et une politique de logement assez proche de celle de Barcelone, comme à Séville et Bilbao (dirigées respectivement par le PSOE et le PNV-PSOE) et dans une moindre mesure à Cordoue (PSOE-IU) qui possède moins de ressources que les deux précédentes. Quoi qu'il en soit, au-delà de la survalorisation des « mairies du changement » sur le thème du logement, on observe un alignement d'acteurs municipaux que l'on pourrait qualifier de « progressistes », centraux dans la reconfiguration des acteurs du logement et les mutations des politiques publiques dans ce domaine. On peut émettre l'hypothèse que cet alignement des villes « progressistes » sur le thème du logement provient d'un besoin des villes de se positionner face aux « mairies du changement »¹.

Ainsi, bien que la ville de Barcelone concentre tous les regards (notamment des universitaires), la portée de sa politique de logement doit être relativisée, et non considérée comme un exemple pour toutes les villes. En effet, le « modèle » de l'action municipale barcelonaise est rendu possible par des ressources (économiques notamment) bien supérieures à la plupart des autres villes. Le manque de moyens et de compétences affaiblit le potentiel transformateur des villes², qui, le plus souvent, se rabattent sur le thème de la communication.

Par ailleurs, la forte médiatisation de la politique barcelonaise semble mettre en difficulté de nombreuses villes moyennes qui peinent à impulser des projets d'habitat social avec leurs faibles ressources, préfigurant une politique de logement à deux vitesses. Ainsi, il nous semble important d'analyser davantage le cas de villes moyennes, comme Sabadell ou Cordoue, qui ne possèdent pas les mêmes compétences et les mêmes ressources que les grandes métropoles espagnoles, mais manifestent néanmoins une forte volonté de reprise en main du secteur du logement. Compte tenu

¹ Lorsque nous avons demandé à la responsable politique du logement de Cordoue (IU-PCA) si la mairie de Cordoue se rattachait aux réseaux des « mairies du changement », celle-ci nous a répondu : « *Officiellement non, car nous sommes des partis traditionnels, mais pour nous c'est tout comme* ». (Entretien avec Alba Doblás, avril 2018).

² Exceptées à Barcelone et Madrid, possédant des compétences élargies de par leur rang de capitales d'État et de région.

de nos nombreux cas d'étude, nous n'avons pas pu réaliser un travail de terrain conséquent dans ces deux villes moyennes, mais il s'agit d'un travail que nous entendons poursuivre après la thèse.

Une autre limite à la réaffirmation des villes dans le domaine du logement relève de la question métropolitaine. Plusieurs grandes villes de notre étude (Barcelone, Séville, Bilbao par exemples) tentent en effet de se coordonner à l'échelle métropolitaine afin de produire des politiques de logement concertées, mais butent sur de nombreuses réticences, souvent ancrées dans des relations historiques conflictuelles entre les villes des aires métropolitaines. Ainsi, ces mairies peinent à s'entendre sur un partage des compétences municipales de logement.

Enfin, en plus de la réactivation de la production réglementaire et de la promotion de logement à l'échelle municipale, la grande nouveauté de l'actuelle reconfiguration des acteurs du logement concerne l'articulation et l'hybridation des pratiques entre les acteurs publics et militants.

4. Une recomposition des pratiques entre acteurs menant à une gouvernance alternative du logement : vers une communalisation de l'habitat ?

L'une des grandes nouveautés dans les politiques de logement, nous l'avons vu, est son ouverture à une large pluralité d'acteurs. L'analyse des coopérations entre les collectifs mobilisés et les acteurs publics est l'un des résultats importants de ce travail de thèse.

4.1. Les difficultés de prise en compte de l'appropriation territoriale habitante dans les politiques publiques de logement

Nous avons vu dans la thèse deux principales formes de (re)territorialisation du domaine du logement (reterritorialisation des politiques de logement par les acteurs publics et reterritorialisation locale de l'habitat par la population), renvoyant à deux conceptions différentes du concept souvent irréconciliées (Melé, 2009). Ces deux types de (re)territorialisation attestent de deux formes principales de mutation des rapports à l'espace par les acteurs, c'est-à-dire deux modalités d'appropriation de l'espace. L'une conforte surtout une vision « gestionnaire du territoire », l'autre une vision plus proche de l'espace vécu par les habitantes et habitants. La thèse entendait notamment analyser les formes d'articulation ou de relation entre ces deux formes de territorialisation. Celles-ci existent bel et bien, mais restent marginales selon notre enquête.

En effet, les politiques de logement des acteurs publics prennent rarement en compte l'appropriation habitante du territoire et peuvent même parfois la remettre en cause (par exemple dans les cas d'expulsions ou des cas de réaménagement de quartier). Selon leurs propres dires, les acteurs publics doivent avant tout penser à « loger » les plus vulnérables, laissant souvent de côté l'appropriation habitante et « l'habiter »¹. Il ressort de notre travail d'enquête de terrain que la territorialisation des politiques de logement par les acteurs publics renvoie souvent à une conception du territoire comme un cadre d'action publique et non pas comme un espace approprié, vécu quotidiennement par les habitantes et habitants. Ces territoires de l'action publique (notamment dans le cadre de zonages, de planification de quartiers, etc.) peuvent parfois renforcer les relations à l'espace des collectifs habitants ou au contraire entrer en conflit avec certaines territorialités habitantes (Melé et Larrue, 2008). En passant par les cadres normalisés des administrations, les revendications des mobilisations habitantes sont souvent traitées de manière impersonnelle et standardisée, détournant ainsi l'attente de base des collectifs mobilisés. Cela se

¹ Le sujet des difficultés d'appropriation des logements publics par les locataires est jugé comme « non prioritaire » par les acteurs publics que nous avons rencontrés. « *L'urgence est ailleurs pour nous* », nous affirme Javier Burón à Barcelone.

retrouve dans le cas du concours municipal de *cohabitatge* de Barcelone, dans lequel la mairie à *désencastré* l'habitat coopératif des territoires où ils se sont constitués. De la même manière, les propositions de relogement des ménages expulsés, notamment les expulsions collectives de squat, dénotent de la part de l'institution une difficulté récurrente à prendre en compte l'ancrage territorial construit sur le long terme par les habitants et habitantes. Et dans les rares cas où les habitants sont maintenus sur place, il s'agit avant tout d'une « volonté gestionnaire » permettant de ne pas avoir à les reloger aux frais de l'institution, suivant ainsi un objectif de maintien de l'équilibre des comptes publics. C'est aussi le cas lors des rachats publics de logements privés dont les locataires subissent du *harçèlement immobilier* (comme à Barcelone), où les habitants sont réintroduits dans les circuits standardisés et impersonnels des demandeurs de logements protégés et se retrouvent alors coupés de leur territoire de vie. Le plus souvent, le refus de prendre en compte l'ancrage et l'appropriation territoriale et communautaire habitante provient de la faiblesse du parc social disponible, mais aussi d'une conception idéologique du logement social (impersonnel et individuel) qui limite la mise en place d'une politique de logement social suivant le principe du *commun* (Dardot et Laval, 2014). Dans cette logique, les habitants ne sont vus que comme des *usagers*, des individus interchangeables déplacés au gré des volontés et des possibilités des acteurs publics suivant des « *impératifs gestionnaires* » pensés à plus large échelle, comme la mixité sociale, une notion « *peu objectivée* » laissant aux acteurs publics une grande marge de manœuvre pour déplacer aisément la population (Tissot, 2005). De la même manière, la plupart des mairies (même « du changement »), peinent à accepter de partager le contrôle et la gestion de l'habitat avec les collectifs militants – alors même qu'elles n'hésitent pas à le faire avec des acteurs privés conventionnels ou du tiers secteur¹ – ce qui limite par exemple le développement des projets d'habitat coopératifs en cession d'usage.

Néanmoins, cette réticence des acteurs publics est contrecarrée localement, dans des expériences innovantes d'habitat réalisées dans le cadre de *concertations public-communautaires* où s'esquissent des formes alternatives de gouvernance urbaine mettant en scène de « *nouvelles formes d'ancrage des populations et du politique dans la proximité* » (Melé, 2009, p. 47). Le plus souvent ces évolutions sont débloquées par des acteurs municipaux possédant un profil activiste : on voit alors l'intérêt du municipalisme ou plus largement de l'entrée d'activistes dans les institutions. C'est le cas à Sabadell où la mairie parvient à maintenir sur place des squatteurs de la PAHC en les régularisant collectivement dans un immeuble public, ou bien dans certains immeubles rachetés par la Mairie de Barcelone et intégrés à son parc municipal protégé (bien que l'avenir des locataires de ces immeubles reste incertain, comme le montrent les cas des rues Leiva et Lancaster).

C'est avant tout la ville de Barcelone qui se positionne à l'avant-garde de cette progressive prise en compte de l'ancrage territorial habitant.

4.2. De la municipalisation du logement à la communalisation de l'habitat : une forme de (re)territorialisation réflexive articulant acteurs publics et collectifs mobilisés

Bien qu'elles ne soient pas majoritaires dans les villes de notre étude, on relève tout de même différentes modalités de mutation du rapport au territoire des populations et du politique dans le domaine du logement, souvent directement liées à des mobilisations socio-territoriales, confrontées aux acteurs publics (et parfois confortées par eux). On relève dans ces mobilisations¹ une conception territoriale du monde² et différentes modalités d'appropriation du logement et de l'espace (en

¹ Comme avec les fondations Caritas et Habitat3 ou avec des promoteurs dans le cadre de partenariat public-privé.

² Au sens d'espace approprié chargé de valeur et plus ou moins délimité (Melé, 2016).

fonction des acteurs, des postures de ceux-ci, des négociations, etc.) allant dans le sens d'une « mise en commun » de ces logements et de l'habitat par et pour les habitants, et ce à différentes échelles.

Tout d'abord, les acteurs municipaux augmentent leur parc public, ce qui témoigne comme nous l'avons vu précédemment de formes de **(re)municipalisation du logement**. Parfois, lorsque le rapport de force le permet et que les acteurs publics sont sensibilisés à l'appropriation territoriale habitante, des formes innovantes d'accords de **gestion public-communautaire** peuvent se matérialiser à la suite de processus de pression-négociation, souvent dans le cadre de scènes de débat ouvert par les collectifs. C'est par exemple le cas du projet public de *masoveria urbana* de la rue Pons i Gallarza (Barcelone), un cas typique d'ancrage des habitantes et habitants du quartier soutenu par les acteurs publics de Barcelone. Il existe d'autres cas articulant **municipalisation des logements** et **gestion public-communautaire**, dans le cadre de projets de la mairie de Barcelone ou encore à Sabadell avec l'accord sociocommunautaire signé entre la Ville et la PAHC.

Les projets d'habitat coopératif en cession d'usage témoignent quant à eux de formes de **coopérativisation de l'habitat**, une réappropriation de l'habitat et plus largement du territoire, non pas municipale, mais coopérative. Parfois totalement autonomes des pouvoirs publics, ces projets sont aussi dans certains cas construits sur des terrains municipaux, matérialisant ainsi des **partenariats public-coopératif-communautaire**, comme dans le cas de La Borda ou plus largement de l'usine de Can Batlló dans le quartier de Sants-La Bordeta à Barcelone (Miró, 2018).

D'autres formes de reterritorialisation locale de l'habitat sont plus autonomes, parfois considérées comme illégales, comme les squats collectifs, mais représentent tout de même des formes fréquentes de reprise en main du logement et du territoire par les habitantes et habitants eux-mêmes, et s'accompagnent le plus souvent de projection sur le territoire de valeurs spécifiques défendues par les collectifs militants (souvent à l'échelle du quartier). Ces formes d'appropriation collective de l'habitat, considérées par les activistes comme des modes de **socialisation ou de collectivisation du logement** et du territoire, coproduisent souvent des espaces de négociation et de débat avec les institutions publiques, menant parfois à la mise en place d'accords public-communautaire¹. Elles constituent souvent un premier pas vers une formalisation par l'institution de modes d'appropriation collective du territoire.

Ces formes de reterritorialisation locale de l'habitat sont multiples, emboîtées, typiques de « l'épaisseur » du concept de territoire, et attestent toutes d'une vision territoriale de l'espace, en général ancrée à l'échelle du quartier. Mobilisant différents types de statuts juridiques (logement coopératif, municipal, squat), elles confortent un processus de **communalisation de l'habitat**. Selon des auteurs et autrices spécialistes des *communs* (Cossart et Sauvêtre, 2020 ; Dardot et Laval, 2014 ; Miró, 2018), ce processus correspond à une mise en commun des logements pour et par les habitantes et habitants, gérés par ces derniers suivant le principe du *commun*, le tout à l'échelle communale (ou municipale). Ce processus n'est pas identifié dans toutes les villes de notre étude, mais est particulièrement avancé à Barcelone. Ainsi, en ouvrant progressivement sa politique de logement à la participation des collectifs mobilisés ancrés dans le territoire – par exemple à travers les cessions de terrains municipaux dans le cadre de l'habitat coopératif –, la mairie de Barcelone fait progresser la communalisation de l'habitat à Barcelone et, avec elle, la réappropriation habitante du territoire. Les collectifs socio-territoriaux de quartiers qui se coordonnent en assemblées de quartiers pour contester la gestion du logement par les acteurs publics et privés y contribuent également. Ainsi, ce communalisme de l'habitat correspond, à Barcelone (mais aussi dans d'autres

¹ Comme dans le cas de l'accord sociocommunautaire signé entre la Mairie et la PAHC.

viles de notre étude), à la mise en place progressive d'une certaine démocratie directe à l'échelle des quartiers et d'une pression sur les institutions visant à se réappropriier progressivement le thème du logement, par le biais de différentes actions (squat, habitat coopératif, etc.). Les acteurs publics sont parfois réceptifs à ce type d'action (qu'ils conçoivent souvent comme des formes de participation habitantes), et peuvent même, comme le soutient par exemple l'ancienne rapporteuse de l'ONU sur le logement Raquel Rolnik : « *transférer plus de ressources, d'accompagnement technique et de pouvoir aux habitants et habitantes qui sont déjà en train de construire leur propre logement, leur propre habitat* »¹. Ces nouvelles formes de réappropriation territoriale par les collectifs mobilisés soutenues par les acteurs publics, comme on peut le voir à Barcelone autour du projet de Can Batlló, renvoient selon nous à des formes de *territorialisation réflexive* témoignant de formes innovantes d'ancrage des collectifs habitants et du politique dans la proximité (Melé, 2009).

Ces formes de coproduction d'action publique se sont récemment beaucoup accrues, sur les bases des relations tissées entre acteurs que nous avons analysées dans ce travail de thèse. C'est notamment le cas à Barcelone dans le cadre du deuxième mandat d'Ada Colau, tout particulièrement après la crise sanitaire de la Covid19. Il semble en effet s'y consolider une gouvernance alternative de l'habitat où les collectifs habitants et les acteurs coopératifs prennent de plus en plus part à l'action publique pour le logement². L'analyse de ces différentes formes d'articulation entre processus de reterritorialisation des politiques de logement et d'appropriation territoriale habitante nous semble particulièrement intéressante et devrait selon nous être prolonger afin d'analyser précisément comment ces formes renouvelées d'interrelation entre acteurs, permettent localement la réappropriation du territoire par des acteurs longtemps restés en marge de la fabrique urbaine. La géographie nous semble ici centrale pour comprendre les conceptions et les relations au territoire de ces acteurs variés, afin d'appréhender les différentes formes d'action militantes dans l'espace et leurs relations avec les acteurs publics, ce qui permettrait « *d'envisager autrement les déterminants d'une nouvelle étape de territorialisation de l'action publique prenant au sérieux la capacité d'agir des acteurs, usagers, habitants et citoyens* » (Lajarge, 2014).

*

On relève donc aujourd'hui en Espagne de multiples formes de reterritorialisation articulant un mouvement de régionalisation et de communalisation du logement et de l'habitat. Cette reterritorialisation reste bien entendu en mouvement. Ainsi, réenchânée par l'action collective et par les relations renouvelées entre acteurs locaux, 130 ans après la publication de *La Conquête du pain* (Kropotkine, 1892), ouvrage emblématique des luttes de réappropriation territoriale ouvrières, la « conquête du logement » reste en Espagne un processus ouvert que nous continuerons de suivre avec intérêt.

¹ Déclaration de Raquel Rolnik au *Foro de Vivienda y Rehabilitación de Barcelona* (FHAR), mars 2019 (Miralles Buil, 2019).

² Notamment dans le cadre de la signature d'un accord entre la mairie et plusieurs entités coopératives et militantes pour la construction de plus d'un millier de logements coopératifs supplémentaires d'ici 2024, ainsi que pour la réhabilitation de logements existants. Source : Site de la mairie de Barcelone, 16/11/2020, "*Aliança amb promotors...*".

Sources et références

Bibliographie

- ADELL ARGILES, R., MARTINEZ LOPEZ, M. (dirs.), 2004, *¿Dónde están las llaves? El movimiento okupa: prácticas y contextos sociales*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 347 p.
- AGUILERA T., 2017, *Gouverner les illégalismes urbains: les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid*, Paris, Dalloz, 704 p.
- AISA PÀMPOLS M., 2014, *La Huelga de Alquileres y el Comité de Defensa Económica. Barcelona abril-diciembre de 1931 Sindicato de la Construcción de CNT*, Barcelona, El Lokal, 189 p.
- ALAMANY, E., SERRA, M., UBASART, G. (dirs.), 2010, *Construint municipi des dels moviments socials: Candidatures alternatives i populars i barris en lluita*, Barcelona, Icaria, 200 p.
- ALARCÓN P., FONT J., 2014, « Where Are the Boundaries of Deliberation and Participation? A Transatlantic Debate », *Journal of Deliberative Democracy*, 10, 2.
- ALBERT A., 2017, « Les effets socio-spatiaux d'un dispositif résidentiel d'incitation à la mixité sociale. L'exemple de la résidence « kolocations à projets solidaires » de la Cité à Oullins (Rhône) », *Géocarrefour*, 91, 91/4.
- ALBERTOS PUEBLA, J.M., SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, J.L. (dirs.), 2014, *Geografía de la crisis económica en España*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València, 772 p.
- ALEMANY A., COLAU A., 2012, *Vidas hipotecadas: de la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda*, Barcelona, Espagne, Cuadrilátero de Libros, 237 p.
- ALGARRA BASCÓN D., 2015, *El Comú català: la història dels que no surten a la història*, Vilanova del Camí, Potlach, 299 p.
- ALGUACIL DENCHE A., ALGUACIL GÓMEZ J., ARASANZ DÍAZ J., FERNÁNDEZ EVANGELISTA G., PANIAGUA CAPARRÓS J.L., OLEA FERRERAS S., RENES AYALA V., 2013, *La vivienda en España en el siglo XXI. Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*, Cáritas.
- ALGUACIL GOMEZ J., 2013, « La mobilisation citadine dans la transformation des quartiers périphériques de Madrid », dans COUDROY DE LILLE L., VAZ C., VORMS C. (dirs.), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970: la ville, la démocratie et le marché*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Espace et territoires), p. 85-98.
- ALLARD M., ASSEMAT L., DHAUSSY C., 2017, « « Ni les Femmes ni la Terre ! » », *Multitudes*, 67, 2, p. 82-89.
- ALLEN J., 2010, « Pays du Sud : au risque de la propriété », dans LEVY-VROELANT C., TUTIN C. (dirs.), *Le logement social en Europe au début du xxie siècle : La révision générale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Géographie sociale), p. 79-94.
- ALLEN J., BARLOW J., LEAL J., MALOUTAS T., PADOVANI L., 2004, *Housing and Welfare in Southern Europe*, Wiley, 241 p.
- ALONSO TIMÓN A.J., 2006, « Plan Nacional de vivienda para 2005-2008 », *Anuario jurídico y económico escorialense*, 39, p. 145-170.
- ÁLVAREZ JUNCO J., 2001, *Mater Dolorosa: la idea de España en el siglo XIX*, Madrid, Taurus, 684 p.
- ÁLVAREZ JUNCO J., SHUBERT A., 2018, *Nueva historia de la España contemporánea (1808-2018)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 820 p.
- ANDERSON M.B., 2014, « Class Monopoly Rent and the Contemporary Neoliberal City », *Geography Compass*, 1, 8, p. 13-24.
- ANDRE-BAZZANA B., 2002, « Le mythe du modèle espagnol de transition à la démocratie »,
- ANES G., 1975, *Historia de España Alfaguara. Toma IV. El Antiguo Régimen: los Borbones*, Madrid, Alianza : Alfaguara (Historia de España Alfaguara / dirigida por Miguel Artola), 513 p.
- ANGULO URIBARRI J., 1978, *Municipio, elecciones y vecinos: por unos ayuntamientos democráticos*, Madrid, Ediciones de la Torre., 185 p.
- ANTÓN-ALONSO F., PORCEL LÓPEZ S., CRUZ I., 2018, « Factors contextuels associats als processos de gentrificació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona », *Papers : Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, 60, p. 64-79.

- ARENAS J.A.P., 2002, *Bienes comunales : propiedad, arraigo y apropiación*, Secretaría General Técnica.
- ARGELICH COMELLES C., 2017, « La expropiación temporal de viviendas y otras soluciones habitacionales para colectivos vulnerables de la Ley 4/2016 de Cataluña », *Revista Jurídica del Notariado*, 102, p. 343-387.
- ARIAS L., 2003, *Socialismo y vivienda obrera en España (1926-1939). La cooperativa socialista de casas baratas « Pablo Iglesias »*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 334 p.
- ARNOLD P., QUINTAS N., 2020, « Etude globale : l'habitat collaboratif : une réponse concrète à la pandémie de COVID-19 », *urbaMonde, We Effect, Cohabitat*.
- AZPIRI ALBISTEGUI A., 2000, *Urbanismo en Bilbao: 1900-1930*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia, 520 p.
- AZUELA A., MELE P., UGALDE V., 2015, « Conflits de proximité et rapport(s) au(x) droit(s) », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Vol.6, n°1.
- BABY S., 2012, *Le mythe de la transition pacifique : Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Madrid, Casa de Velázquez (Bibliothèque de la Casa de Velázquez), XV-527 p.
- BAHAMONDE MAGRO A., 2000, *Historia de España, siglo XX*, Madrid, Cátedra (Historia), 748 p.
- BAHAMONDE MAGRO Á., MARTÍNEZ MARTÍN J.A., 1994, *Historia de España, siglo XIX*, Madrid, Cátedra, 637 p.
- BARON-YELLES N., 2009, *Atlas de l'Espagne : une métamorphose inachevée ?*, Autrement, Paris, 80 p.
- BARON N., 2010a, « « Etat composé » ou décomposé ? », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, 11.
- BARON N., 2010b, *L'Espagne aujourd'hui : de la prospérité à la crise*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 168 p.
- BARON N., 2014, « Seseña, la charge poétique d'un urbanisme en déroute », *L'Information géographique*, Vol. 78, 2, p. 24-41.
- BARON N., 2017, « Le modèle institutionnel espagnol au point limite ? L'échec de la loi Dépendance ou la solidarité à l'épreuve des crises », *Rives méditerranéennes*, p. 185-197.
- BARON N., FERNANDEZ GARCIA A., 2019, « Grand projet et gouvernementalité urbaine à Madrid : fonctions, fictions, frictions », *Annales de géographie*, N° 727, 3, p. 94-115.
- BARON N., LOYER B., 2015, *L'Espagne en crise(s) : une géopolitique au XXIe siècle*, Paris, A. Colin, 267 p.
- BARON, N., ROMERO, J. (dirs.), 2018, *Cultura territorial e innovación social: ¿Hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur?*, Universitat de València, 518 p.
- BARON N., TER MINASSIAN H., 2018a, « Le renouveau immobilier madrilène après la crise de 2008. Reprise en main d'une politique locale du logement ou poursuite du modèle spéculatif? », *Sud-Ouest Européen*, 46, p. 75-92.
- BARON N., TER MINASSIAN H., 2018b, « Produire et réguler l'habitat dans la péninsule Ibérique. Politique du logement et pouvoirs urbains depuis la crise de 2008. Avant-propos », *Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 46, p. 5-8.
- BARRIO A., RODRÍGUEZ TERUEL J., BARAS I GÓMEZ M., BARBERÀ I ARESTÉ Ò., 2010, « Partidos de ámbito no estatal y gobernabilidad multinivel: el caso de España (1977-2008) », Working Paper, 291, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- BASTANTE GRANELL V., 2013, « Mediación hipotecaria: una solución al problema del sobreendeudamiento de los particulares », *Anales de Derecho*, 31, p. 180-213.
- BELLIVIER F., 2003, « Géographie et droit », dans LEVY J., LUSSAULT M. (dirs.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 278-279.
- BELMESSOUS F., MATESANZ PARELLADA A., 2014, « Bidonville vs. habitat contraint: les lieux madrilènes de l'(in)hospitalité », dans COLLECTIF CHAIRECOOP (dir.), *Les coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance. Repenser le logement abordable dans la cité du XXIème siècle*, CHAIRECOOP, p. 338-360.
- BERNAL B., 2008, « ¡Todos propietarios! Una « feliz idea » de la doctrina social de la Iglesia. », dans DOREL-FERRÉ G. (dir.), *Vivienda obrera y colonias industriales en la península Ibérica (actas)*, Terrassa, Museu de la Ciència i de la Tècnica de Catalunya, p. 273-277.

- BIASE A. DE, LEVY A., CASTRILLO ROMÓN M.A., 2016, « Éditorial. Patrick Geddes en héritage », *Espaces et sociétés*, 167, 4, p. 7-25.
- BIAU V., BACQUE M.-H., 2010, « Habitats alternatifs : des projets négociés ? », rapport pour le PUCA dans le cadre de l'appel d'offres « Le projet négocié », PUCA.
- BIEHL J., BOOKCHIN M., 2013, *Le municipalisme libertaire: la politique de l'écologie sociale*, Nouvelle édition révisée, Montréal, Ecosociété, 206 p.
- BLADÉ COSTA T., 2015, « El moviment independentista català, més enllà de la identitat i els càlculs econòmics », *Anuario del Conflicto Social*, 4, p. 395-425.
- BLANCO I., 2001, « Les jurys citoyens en Espagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ? », *Mouvements*, 18, 5, p. 132-137.
- BLANCO I., BIANCHI I., SALAZAR Y., 2018, « El diagnóstico del “cambio” en Barcelona. », *Contested_Cities*.
- BLANCO I., GOMÀ R., 2016, *El municipalisme del bé comú*, Barcelona, Icaria editorial, 184 p.
- BLANCO I., GOMÀ R., SUBIRATS J., 2018, « El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos », *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, p. 14-28.
- BLANCO I., HELENA CRUZ, GOMÀ R., ANTÓN F., PORCEL S., 2021, « Densidad institucional, organización ciudadana y vulnerabilidad urbana », dans NEL·LO O. (dir.), *Efecto barrio : segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*, Valence, p. 177-200.
- BLANCO VALDÉS R.L., 2014, *El Laberinto territorial español: del cantón de Cartagena al secesionismo catalán*, Madrid, Alianza, 471 p.
- BLANCO-ROMERO A., BLAZQUEZ-SALOM M., 2018, « Marchandisation touristique du logement et planification urbaine à Barcelone », *Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 46, p. 9-22.
- BOBBIO L., MELE P., 2015, « Les relations paradoxales entre conflit et participation », *Participations*, 13, 3, p. 7-33.
- BODE I., 2006, « Disorganized welfare mixes: voluntary agencies and new governance regimes in Western Europe », *Journal of European Social Policy*, 16, 4, p. 346-359.
- BOIRA I MAIQUES J.V., 2003, « La participación ciudadana y el urbanismo: ¿radicar la democracia o democratizar el espacio? », *Mediterráneo económico*, 3, p. 317-332.
- BOLLOTEN B., 2014, *La guerre d'Espagne : révolution et contre-révolution, 1934-1939*, Marseille, Agone, 1276 p.
- BONET I MARTÍ J., 2012, « El territorio como espacio de radicalización democrática: una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona », *Athenea Digital: revista de pensamiento e investigación social*, 12, 1, p. 15-28.
- BONNEVAL L., POLLARD J., 2017, « Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales : Des acteurs aux frontières des marchés du logement », *Métropoles*, 20.
- BOOKCHIN M., 1969, *Listen, Marxist!*, New York, Anarchos.
- BOOKCHIN M., 1977, *The Spanish anarchists: the heroic years, 1868-1936*, New York, Harper Colophon, 344 p.
- BOOKCHIN M., 1980, *Los Anarquistas españoles: los años heroicos: 1868-1936*, Barcelona [etc.], Grijalbo (Dimensiones hispánicas), 464 p.
- BOOKCHIN M., 1992, *Urbanization Without Cities: The Rise and Decline of Citizenship*, Montréal, Black Rose Books, 340 p.
- BOOKCHIN M., 2003, *Pour un municipalisme libertaire*, Lyon, France, Atelier de création libertaire, 38 p.
- BORJA J., 1976, « Les mouvements sociaux urbains en Espagne », *Espaces et sociétés*, n°19, p. 37-57.
- BORJA J., 2013, « Retour sur le « modèle Barcelone » par un de ses acteurs », dans COUDROY DE LILLE L., VAZ C., VORMS C. (dirs.), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970: la ville, la démocratie et le marché*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Espace et territoires), p. 99-110.
- BOSCH MEDA J., DONAT MUÑOZ C., 2018, « La planificació de les polítiques d'habitatge a escala metropolitana: Barcelona en el context internacional », *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, 61, p. 106-118.
- BOSVIEUX J., 2020, « Le plafonnement des loyers à Paris : une efficacité limitée », *Politique du logement*.

- BOTRAN A., 2012, *Unitat popular: la construcció de la CUP i l'independentisme d'esquerres*, Lleida (Segrià), Edicions El Jonc (Muixeranga), 211 p.
- BOUILLON F., 2009, *Les mondes du squat: anthropologie d'un habitat précaire*, Thèse de doctorat, Paris, Presses universitaires de France, 244 p.
- BOULINEAU E., 2016, *La coopération territoriale entre l'union européenne et ses voisinages orientaux et balkaniques. Contribution à une géographie politique de l'europanisation. volume 1: position et projets scientifiques*, HDR, ENS de Lyon, 207 p.
- BOULINEAU E., BONERANDI-RICHARD E., 2014, *La pauvreté en Europe: une approche géographique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Géographie sociale), 259 p.
- BOURDIN, A., LEFEUVRE, M.-P., MELE, P. (dirs.), 2006, *Les règles du jeu urbain : Entre droit et confiance*, Paris, Descartes & Cie, 316 p.
- BRENNER N., 2004, *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press, 351 p.
- BRESSON S., TUMMERS L., 2014, « L'habitat participatif en Europe », *Métropoles*, n°15.
- BREY G., MAURICE J., 1973, « Casas-Viejas: réformisme et anarchisme en Andalousie (1870-1933) », *Le Mouvement social*, 83, p. 95-134.
- BURÓN CUADRADO J., 2006, « Las reservas de suelo para vivienda protegida: lecciones del caso de Vitoria-Gasteiz », *ACE: architecture, city and environment*, 2, p. 85-103.
- BURÓN CUADRADO J., 2008, « Una política de vivienda alternativa », *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 40, 155, p. 9-40.
- BURRIEL DE ORUETA E.L., 2014, « El estallido de la burbuja inmobiliaria y sus efectos en el territorio », dans ALBERTOS PUEBLA J.M., SÁNCHEZ HERNÁNDEZ J.L. (dirs.), *Geografía de la crisis económica en España*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València, p. 101-140.
- BUSQUET J., CALSINA M., MEDINA A., TUBERT G., 2012, « Les veus dels indignats a Catalunya », *IDEES. Revista de temes contemporanis*, 36.
- CABRÉ E., ANDRÉS A., 2017, « La Borda: a case study on the implementation of cooperative housing in Catalonia », *International Journal of Housing Policy*, 0, 0, p. 1-21.
- CADENAS M., FERNÁNDEZ M., 2018, « La revolució urbana. Entre la municipalització i la col·lectivització de la propietat immobiliària a Barcelona, 1936-1937. », *Masala*, 76, p. 24-29.
- CAFFENTZIS G., FEDERICI S., 2014, « Commons against and beyond capitalism », *Community Development Journal*, 49, p. i92-i105.
- CAGIAO Y CONDE J., 2015, « La crisis del modelo de Estado en España y la reforma federal », *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine. De 1808 au temps présent*, 15.
- CALLE COLLADO, Á., VILAREGUT SÀEZ, R. (dirs.), 2015, *Territorios en democracia: el municipalismo a debate*, Barcelona, Icària (Icaria más madera), 101 p.
- CANAL J., LUIS J.-P., MICHONNEAU S., YUSTA RODRIGO M., BABY S., 2017, *Histoire de l'Espagne contemporaine de 1808 à nos jours: politique et société*, 3e édition, Paris, Armand Colin (Collection U), 340 p.
- CANDÓN-MENA J., DOMÍNGUEZ-JAIME P., 2020, « La Autoconstrucción De Viviendas En Marinaleda Desde La Perspectiva Del Gobierno De Los Bienes Comunes De Ostrom », *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, 19, 3, p. 684-706.
- CAPEL H., 2009a, *Le modèle Barcelone*, traduit par LEMERLE J., Paris, Economica : Anthropos, 139 p.
- CAPEL H., 2009b, *El modelo Barcelona: un examen crítico*, Barcelona, Espagne, Ediciones del Serbal, 119 p.
- CAPEL H., 2013a, « Urbanisme, politique et économie : pour une approche comparée de l'Espagne et de la France », dans *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 245-261.
- CAPEL H., 2013b, *La morfología de las ciudades. (Tomo III) Agentes urbanos y mercado inmobiliario*, Barcelona, Ediciones del Serbal, S.A., 462 p.
- CAPEL H., 2013c, *La morfología de las ciudades. (Tomo III) Agentes urbanos y mercado inmobiliario*, Barcelona, Ediciones del Serbal, S.A., 462 p.

- CARMONA P., 2015, « La democracia local. Memorias del común, el federalismo y los municipios libres », dans CALLE COLLADO Á., VILAREGUT SÀEZ R. (dirs.), *Territorios en democracia: el municipalismo a debate*, Barcelona, Icària (Icaria más madera), p. 39-52.
- CARREL M., COSSART P., GOURGUES G., JUVEN P.-A., TALPIN J., 2020, « La révolution commence-t-elle par le local ? Expérimentations communales et dilemmes stratégiques », *Mouvements*, 1, 101, p. 7-11.
- CARRETERO MIRAMAR, J.L. (dir.), 2015, *Tu casa no es tuya, es del banco. Resistencia y alternativas colectivas frente al colapso de la burbuja inmobiliaria.*, 1^{re} édition, Madrid, Queimada Ediciones S.L., 216 p.
- CARRIOU C., BRESSON S., BONNIN-OLIVEIRA S., GARREC S.L., DELFINI A., WETTER Y.W., FLODERER C., 2021, « Quels effets de la crise sanitaire sur les pratiques collaboratives dans l’habitat social ? », *L’Union sociale pour l’habitat*.
- CARRIOU C., D’ORAZIO A., 2015, « «L’habitat participatif», quand les institutions militent », *Socio-anthropologie*, 32, p. 139-154.
- CARRIOU C., RATOUIS O., SANDER A., 2012, « Effervescences de l’habitat alternatif », *Métropolitiques*, [En ligne], mis en ligne le 11 janvier 2012. URL: <http://www.metropolitiques.eu/Effervescences-de-l-habitat.html>. Consulté le 24 mars 2015.
- CASANOVA J., 1997, *De la calle al frente: el anarcosindicalismo en España, 1931-1939*, Barcelona, Crítica (Libros de historia), 265 p.
- CASANOVAS X., CUCHÍ A., MASHERRERO J., RUBIO DEL VAL J., 2018, « Por un cambio en las políticas públicas de fomento de la rehabilitación residencial. Los municipios, pieza clave en un marco de cooperación institucional », Grupo de Trabajo sobre Rehabilitación (GTR).
- CASTELLS I DURÁN A., 1993, *Les Col·lectivitzacions a Barcelona 1936-1939*, Barcelona, Editorial Hacer, 312 p.
- CASTELLS M., 1974, *Movimientos sociales urbanos*, Madrid, Siglo XXI (Arquitectura y urbanismo (Siglo XXI)), 116 p.
- CASTELLS M., 1977, *Ciudad, democracia y socialismo: la experiencia de las asociaciones de vecinos de Madrid*, Madrid [etc.], Siglo XXI, 249 p.
- CASTELLS M., 2012, *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet*, Madrid, Alianza, 294 p.
- CASTLES F.G., FERRERA M., 1996, « Home Ownership and the Welfare State: Is Southern Europe Different? », *South European Society and Politics*, 1, 2, p. 163-185.
- CASTRILLO ROMON M., 2013, « La réhabilitation urbaine : une politique impossible ? », dans COUDROY DE LILLE L., VAZ C., VORMS C. (dirs.), *L’urbanisme espagnol depuis les années 1970: la ville, la démocratie et le marché*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Espace et territoires), p. 113-125.
- CASTRILLO ROMON M.A., 1996, « Les lois des habitations à bon marché et la construction des colonies résidentielles en Espagne », dans GIRARD P., FAYOLLE-LUSSAC B. (dirs.), *Cités, cités-jardins : Une histoire européenne*, Pessac, Maison des Sciences de l’Homme d’Aquitaine (Politiques urbaines), p. 161-169.
- CASTRILLO ROMÓN M.A., 2000, « Introducción: El “evangelio” de la Ciudad-Jardín, algunas notas sobre su difusión en España », *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, 6, p. 127-149.
- CASTRILLO ROMÓN M.A., 2001, *Reformismo, vivienda y ciudad: orígenes y desarrollo de un debate, España, 1850-1920*, Valladolid, Espagne, Universidad de Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, Instituto Universitario de Urbanística, 405 p.
- CASTRILLO ROMON M.A., SANTOS Y GANGES L., 2008, « Urbanisme et militantisme de quartier dans les quartiers populaires de Valladolid », *Espaces et sociétés*, 134, 3, p. 53-66.
- CATTANEO C., TUDELA E., 2014, « ¡El carrer es nostre! The autonomous movement in Barcelona, 1980-2012 », dans VAN DER STEEN B., KATZJEFF A., VAN HOOGENHUIJZE L. (dirs.), *The City Is Ours: Squatting and Autonomous Movements in Europe from the 1970s to the Present*, Oakland, CA, PM Press, p. 144-199.
- CEFAÏ D., 1996, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux. Communication - Technologie - Société*, 14, 75, p. 43-66.
- CENDRA I., PAGES P., 2005, *El Consell d’Economia de Catalunya (1936-1939): revolució i contrarevolució en una economia col·lectivitzada*, Barcelona, Publicacions de l’Abadia de Montserrat.

- CERVERA-MARZAL M., 2018, « Podemos, un parti-mouvement », *Mouvements*, 2, 94, p. 87-97.
- CHARNOCK G., PURCELL T.F., RIBERA-FUMAZ R., 2014, « City of Rents: The limits to the Barcelona model of urban competitiveness », *International Journal of Urban and Regional Research*, 1, 38, p. 198-217.
- CHOSSIERE F., DESVAUX P., MAHOUDEAU A., 2021, « La recherche de trop ? Configurations et enjeux de la surétude », *Annales de géographie*, 742, 6, p. 5-19.
- CIVITAS, 1918, « La Sociedad Cívica la Ciudad Jardín en 1917. Memoria del Ejercicio », *Civitas*, 14, p. 206-209.
- CÓCOLA GANT A., 2016, « Holiday Rentals: The New Gentrification Battlefront », *Sociological Research Online*, 3, 21, p. 10.
- COLAU A., 2013, « La PAH i la conquesta del dret a l'habitatge », dans ESTIVILL J. (dir.), *Societat Catalana 2013*, Barcelona, Institut d'Estudis Catalans. Associació Catalana de Sociologia, p. 123.
- COLE A., HARGUINDEGUY J.-B., PASQUIER R., 2015, « La gouvernance territoriale espagnole à l'épreuve de la crise économique : vers la recentralisation ? », *Critique internationale*, 2, 67, p. 103-122.
- COLLECTIF, 2018, *Soberanias: una proposta contra el capitalisme*, Málaga, ZAMBRA / BALADRE, 268 p.
- COLLECTIF CHAIRECOOP, MAURY, Y. (dirs.), 2014, *Les coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance. Repenser le logement abordable dans la cité du XXIème siècle*, CHAIRECOOP, 437 p.
- COLOMB C., NOVY J., 2016, *Protest and Resistance in the Tourist City*, Londres, Routledge, 358 p.
- COLOMBI D., 2020, *Où va l'argent des pauvres. Fantômes politiques, réalités sociologiques*, Paris, Payot, 348 p.
- COMÍN F., 1999, « El desarrollo del estado del bienestar en España », *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 2, p. 7-38.
- COMMAILLE J., 2002, « La judiciarisation. Une nouvelle économie de la légalité face au social et au politique ? Note de bilan d'étape », Association Française de Science Politique.
- CONTI F., 2014, « L'État social dans l'Europe méditerranéenne : quelques considérations dans une perspective comparatiste », dans BRODIEZ-DOLINO A., DUMONS B. (dirs.), *La protection sociale en Europe au XXe siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Histoire), p. 19-31.
- COORDINADORA DE VIVIENDA DE LA COMUNIDAD DE MADRID, 2017, *La vivienda no es delito. Recuperando un derecho. Quién y por qué se ocupa Madrid*, Vilassar de Dalt (Barcelona), El Viejo Topo, 264 p.
- COQ-HUELVA D., 2013, « Urbanisation and Financialisation in the Context of a Rescaling State: The Case of Spain », *Antipode*, 45, 5, p. 1213-1231.
- COSER L.A., 1982, *Les Fonctions du conflit social*, Paris, Presses universitaires de France (Sociologies), 183 p.
- COSSART P., SAUVETRE P., 2020, « Du municipalisme au communalisme », *Mouvements*, 1, 101, p. 142-152.
- COTARELO R., 2002, « Nouveau regard sur une ancienne dictature : l'Espagne peut-elle être un modèle ? », *Pôle Sud*, 1, 16, p. 49-64.
- COUDROY DE LILLE, L., VAZ, C., VORMS, C. (dirs.), 2013, *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970: la ville, la démocratie et le marché*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Espace et territoires), 307 p.
- CRUZ HERNÁNDEZ D.T., BAYÓN JIMÉNEZ M., 2020, *Cuerpos, Territorios y Feminismos: Compilación latinoamericana de teorías, metodologías y prácticas políticas*, Quito - Mexico, Abya Yala - Bajo tierra, 422 p.
- CRUZ MAZO E.C., FERNANDEZ TABALES A., 2013, « Le bâtiment et l'immobilier en Andalousie : analyse territoriale, panorama économique et social », dans COUDROY DE LILLE L., VAZ C., VORMS C. (dirs.), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché*, Rennes, PUR, p. 217-232.
- CRUZ VILLALÓN J., 2019, « La construcción del modelo territorial en España: entre la eficiencia y la solidaridad », *España: Geografías para un Estado posmoderno, 2019*, ISBN 9788494778711, págs. 105-116, p. 105-116.
- CUCHÍ A., DE LA PUERTA I., 2016, « Informe GTR Comunidades Autónomas: Diagnóstico de la rehabilitación en Comunidades Autónomas. Luces y sombras de un sector que no despega », Grupo de Trabajo sobre Rehabilitación (GTR).
- DALIGAUX J., 2001, « Urbanisation, planification territoriale et enjeux de pouvoir dans l'aire métropolitaine de Barcelone. », *Rives méditerranéennes*, n°8, p. 51-63.

- DALMAU TORVÀ M., MIRÓ I., 2010, *Les Cooperatives obreres de Sants: autogestió proletària en un barri de Barcelona (1870-1939)*, Barcelona, La Ciutat Invisible (Memòria cooperativa), 348 p.
- DARDOT P., LAVAL C., 2014, *Commun. Essai sur la révolution au XXIe siècle*, Paris, La Découverte, 592 p.
- DASÍ, J., PEIRÓ SÁNCHEZ-MANJAVACAS, E. (dirs.), 2018, *Territorio y estados: elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*, Tirant lo Blanch.
- DE JÒDAR J., FERNÁNDEZ D., 2012, *Cop de CUP: viatge a l'ànima i a les arrels de les Candidatures d'Unitat Popular*, Barcelona, Arquer (L'Arquer), 384 p.
- DE LA GRANJA J.L., ANGUERA P., BERAMENDI J., 2001, *La España de los nacionalismos y las autonomías*, Madrid, Síntesis, 462 p.
- DE LORENZO R., ÁLVAREZ G., 2014, « Las fundaciones como parte del Tercer Sector », dans PÉREZ BUENO L.C. (dir.), *Sociedad civil, inclusión social y sector fundacional en España*, Madrid, Cinca (Cermi), p. 127-157.
- DEL ÁGUILA R., 1982, « La transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso », *Revista de estudios políticos*, 25, p. 101-128.
- DEL PINO E., LARROQUE J., 2005, « Les espagnols face à la démocratie », *Pole Sud*, 2, 23, p. 131-146.
- DELEUZE G., GUATTARI F., 1980, *Capitalisme et schizophrénie. 2: Mille plateaux*, Paris, France, Les Éditions de Minuit, impr. 1980, 646 p.
- DELGADO M., 2005, *Elogi del vianant. Del « model barcelona » a la Barcelona real*, Barcelona, Edicions de 1984, 166 p.
- DELGADO M., 2007, *La ciudad mentirosa: fraude y miseria del « modelo Barcelona »*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 242 p.
- DELGADO M., 2014, « El triunfo póstumo de José María de Porcioles », *El cor de les aparences*.
- DELGADO M., 2016, *Ciudadanismo. La reforma ética y estética del capitalismo*, 1^{re} édition, Los Libros de La Catarata, 104 p.
- DESAGE F., 2012, « La ségrégation par omission? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société*, 14, 2, p. 197-226.
- DESAGE, F., MOREL JOURNAL, C., SALA PALA, V. (dirs.), 2014, *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Géographie sociale), 385 p.
- DESJARDINS X., 2008, « Le logement social au temps du néolibéralisme », *Métropoles*, 4.
- DEVAUX C., 2015, *L'habitat participatif. De l'initiative habitante à l'action publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Géographie sociale), 394 p.
- DI MEO G., 2016, « Une géographie sociale. Entre structures et représentations », *Cybergeo: European Journal of Geography*.
- DI VIRGILIO, M.M., RODRÍGUEZ, M.C. (dirs.), 2014, *Producción social del hábitat: abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*, Buenos Aires, Café de las Ciudades, 447 p.
- DÍAZ GARCÍA V.J., 2008, *Participación ciudadana y vivienda: el programa de autoconstrucción de la Junta de Andalucía, (1988-2007)*, <http://purl.org/dc/dcmitype/Text>, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- DÍAZ-PARRA I., SOLANAS M., 2019, « El movimiento por la vivienda en el contexto de la crisis. Las corralas de Sevilla, entre la cooptación y la innovación social », dans MICHELINI J.J. (dir.), *La metrópolis creativa: Innovaciones sociales en América Latina y el Sur de Europa*, Madrid, Catarata, p. 407.
- DIETRICH J., ROCHE É., ZANETTI T., 2021, « Luttés, territoires et justice spatiale », *Justice Spatiale | Spatial Justice, AAC*.
- DIEZ X., 2015, « Democràcia versus autoritarisme », dans OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID, DIEZ X., COL·LECTIU VIRIC (dirs.), *L'aposta municipalista: De les bullangues a les lluites actuals pels municipis lliures a Catalunya*, Barcelona, Virus Editorial, p. 108-183.
- DOLIDIER A., 2021, *Tout le pouvoir à l'assemblée: Une histoire du mouvement ouvrier espagnol pendant la transition*, Paris, Syllepse, 293 p.
- DOMÍNGUEZ M., MARTÍNEZ LÓPEZ M., LORENZI E., 2010, *Okupaciones en movimiento. Derivas, estrategias, prácticas*, Madrid, Tierra de Nadie.

- DOMÍNGUEZ V., 2010, « Des de l'Entesa per Sabadell: per què fem el pas a la política local? », dans ALAMANY E., SERRÀ M., UBASART G. (dirs.), *Construint municipi des dels moviments socials: Candidatures alternatives i populars i barris en lluita*, Barcelona, Icaria, p. 85-90.
- D'ORAZIO A., 2012, « La nébuleuse de l'habitat participatif. Radiographie d'une mobilisation », *Métropolitiques*, [En ligne], mis en ligne le 16 janvier 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-nebuleuse-de-l-habitat.html>. Consulté le 24 mars 2015.
- DRIANT J.-C., MADEC P., 2018, *Les crises du logement*, Paris, PUF La vie des idées.fr (La vie des idées), 97 p.
- DROSTE C., 2015, « German co-housing: an opportunity for municipalities to foster socially inclusive urban development? », *Urban Research & Practice*, Vol. 8, n°1, p. 79-92.
- DROZDZ M., 2012, « La réforme du gouvernement local à Londres : association ou abandon des citoyens ? », *Métropolitiques*.
- DURAND FOLCO J., 2017, *À nous la ville ! Traité de municipalisme*, Montréal, Écosociété, 197 p.
- DUSAUTOY, M. (dir.), 1999, *Intégration européenne et emploi.. Le cas des pays semi-périphériques de l'Europe*, Paris, Presses Sorbonne nouvelle, 264 p.
- EALHAM C., 2005, *La lucha por Barcelona: Clase, cultura y conflicto 1898-1937*, traduit par BALMASEDA B.A., Madrid, 384 p.
- EALHAM C., 2010, *Anarchism and the city: revolution and counter-revolution in Barcelona, 1898-1937*, Edinburgh ; Oakland, AK : in collaboration with the Cañada Blanch Centre for Contemporary Spanish Studies, 263 p.
- ECHAVES GARCÍA A., 2015, « Pautas emancipatorias de los jóvenes españoles y acceso a la vivienda en el actual contexto de crisis », *Documentación social*, 176, p. 15-36.
- EGIN AYLLU, 2014, *Las vecindades vitorianas: Una experiencia histórica de comunidad popular preñada de futuro*, 1st edition, Barcelona, NED ediciones, 324 p.
- ESCACH N., 2015, « Les réseaux de villes baltiques : la dimension spatiale de la recomposition des niveaux », *L'Information géographique*, 79, 3, p. 34-53.
- ESPING-ANDERSEN G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 260 p.
- ESTIVILL J., 1979, « Cooperativisme » ARTAL F. (dir.), *Ictineu: diccionari de les ciències de la societat als Països Catalans: segles XVIII-XX*, p. 126-130.
- ETXEZARRETA A., CANO G., MERINO S., 2018, « Las cooperativas de viviendas de cesión de uso: experiencias emergentes en España », *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 92, p. 61-86.
- FALAGÁN, D.H. (dir.), 2019, *Innovación en vivienda asequible, Barcelona 2015-2018*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, 344 p.
- FAURE A., NEGRIER E., 2019, « Territoire », dans LAURIE BOUSSAGUET, JACQUOT S., RAVINET P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 635-643.
- FERNANDES B.M., 2005, « Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais », *Revista Nera*, 8, 6, p. 14-34.
- FERNANDEZ GARCIA A., PETITHOMME M., 2016, *Contester en Espagne : Crise démocratique et mouvements sociaux*, Paris, Editions Demopolis, 332 p.
- FERNÁNDEZ PATÓN S., 2019, *Municipalismo y asalto institucional: Una visión descreída*, Madrid, Traficante de Sueños (Lemur), 90 p.
- FERNÁNDEZ RIQUELME P., 2013, « El municipalismo en Izquierda Unida. El reto de transformar la política local », *La Razón histórica: revista hispanoamericana de historia de las ideas políticas y sociales*, 22, p. 89-104.
- FERNÁNDEZ TALAYA M.T., 2011, « La política de vivienda social del Ayuntamiento de Madrid: El Patronato Municipal de Casas Baratas », *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, 51, p. 359-391.
- FERRAN G.A., 2019, *Movimientos sociales y construcción de subjetividades: los casos de la PAH y de la CUP*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 220 p.
- FERRER A., 2008, « Alojar a las masas en el siglo XX », dans DOREL-FERRÉ G. (dir.), *Vivienda obrera y colonias industriales en la península Ibérica (actas)*, Terrassa, Museu de la Ciència i de la Tècnica de Catalunya, p. 298-304.

- FONT J., 2001, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel.
- FORCADELL C., 2006, « Aragón, el reino en provincias », dans FORCADELL C., ROMEO M.C. (dirs.), *Provincia y nación. Los territorios del liberalismo*, Zaragoza, Institución «Fernando el Católico» (C.S.I.C.), p. 191-208.
- FORCADELL C., ROMEO M.C. (dirs.), 2006, *Provincia y nación. Los territorios del liberalismo*, Zaragoza, Institución «Fernando el Católico» (C.S.I.C.), 322 p.
- FOURNIER J.-M., 2007, « Géographie sociale et territoire, de la confusion sémantique à l'utilité sociale ? », *ESO Travaux et Documents*, 26, p. 29-35.
- FRANCÉS GARCÍA F.J., SANTACREU FERNÁNDEZ O.A., 2015, « Crisis política y juventud en España: el declive del bipartidismo electoral », *SocietàMutamentoPolítica*, 5, 10, p. 107-128.
- GALLEGO CALDERÓN R., SUBIRATS J., 2011, « Regional welfare regimes and multi-level governance », dans GUILLÉN RODRÍGUEZ A.M., LEÓN M. (dirs.), *The Spanish welfare state in European context*, Farnham/Burlington, Ashgate, p. 97-118.
- GARCÍA CÁRCCEL R., 2002, *Felipe V y los españoles: una visión periférica del problema de España*, Barcelona, Plaza & Janés (Así fue, la historia rescatada), 350 p.
- GARCÍA DELGADO, J.L. (dir.), 1990, *Economía española de la transición y la democracia: 1973-1986*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 600 p.
- GARCÍA PÉREZ J.M., 2004, « Datos limitados para analizar la vivienda en España », *Índice: Revista de Estadística y Sociedad*, 4, p. 16-17.
- GARCÍA R.G., CORTINA-ORIOIOL M., AGUILERA T., 2019, « Movimientos de okupación y políticas públicas urbanas: los casos de Madrid, Barcelona y Bilbao », *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, 0, 5, p. 8-38.
- GARCÍA-ALMIRALL P., ARENDS L., GUTIÉRREZ VALDIVIA B., IDROVO D., CLEVES G., 2016, « Modelos de política de vivienda municipal. Estudio de Referente de otras ciudades de ámbito Europeo y Americano », Barcelone, Centre de Política de Sòl i Valoracions (CPSV), Universitat Politècnica de Catalunya (UPC).
- GARCÍA-ALMIRALL P., VILA G., MOIX BERGADÀ M., FERRER GUASCH M.R., VIMA GRAU S., 2017, « Estudi i detecció a la ciutat de Barcelona d'àmbits de vulnerabilitat residencial », Barcelone, Universitat Politècnica De Catalunya (UPC).
- GARCIA-ÁLVAREZ J., 2006, « Territoire, question régionale et dimension européenne dans l'Espagne des Autonomies : réalisations et défis », *Rives méditerranéennes*, 25, p. 31-42.
- GARCÍA-LAMARCA M., 2021, « Real estate crisis resolution regimes and residential REITs: emerging socio-spatial impacts in Barcelona », *Housing Studies*, 36, 9, p. 1407-1426.
- GARCÍA-LAMARCA M., KAIKA M., 2016, « 'Mortgaged lives': the biopolitics of debt and housing financialisation », *Transactions*, 41, 3, p. 313-327.
- GARCIA-LÓPEZ M.-À., JOFRE-MONSENY J., MARTÍNEZ-MAZZA R., SEGÚ M., 2020, « Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona », *Journal of Urban Economics*, 119, p. 103278.
- GARNIER J.-P., 2014, « Le droit à la ville de Henri Lefebvre à David Harvey », *L'Homme et la société*, 191, p. 59-70.
- GARNIER L., 2017, « Occupation / récupération : une expérience de lutte pour le droit au logement », Mémoire de master, Nantes, ENSA Nantes.
- GHEKIERE L., 2008, « Le développement du logement social dans l'Union européenne », *Revue des politiques sociales et familiales*, 94, p. 21-34.
- GILL I., 2010, « Regional development policies: Place-based or people-centred? », *VoxEU.org*.
- GIMAT M., 2017, « Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014) », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 22.
- GIMAT M., POLLARD J., 2016, « Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers », *Geographie, économie, société*, Vol. 18, 2, p. 257-282.
- GINTRAC, C., GIROUD, M. (dirs.), 2014, *Villes contestées : pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, les Prairies ordinaires, 400 p.

- GOMÀ R., 2003, « Las políticas de vivienda de las Comunidades Autónomas », *Estado de bienestar y comunidades autónomas : la descentralización de las políticas sociales en España, 2003*, ISBN 84-309-3941-5, págs. 142-163, p. 142-163.
- GÓMEZ JIMÉNEZ M.L., 2004, *La intervención administrativa en el sector de la vivienda*, Thèse de doctorat, Universidad de Málaga, Thèse de doctorat de Droit, 997 p.
- GONICK S., 2010, « Making Madrid Modern: Globalization and Inequality in a European Capital », *Lucero*, 21, 1.
- GONZÁLEZ L.G., 2006, « La economía colectivizada de la zona republicana en la Guerra Civil », *La Guerra Civil española 1936-1939 [Recurso electrónico]: congreso internacional, Madrid 27, 28 y 29 noviembre de 2006, 2006*, ISBN 978-84-9641-162-3, p. 53.
- GONZÁLEZ PEINADO P., 2020, « La okupación como estrategia de recuperación del patrimonio industrial y reestructuración barrial: caso de La Molinera en Valladolid »,.
- GONZÁLEZ TAMARIT L., 1996, « Políticas alternativas de vivienda en Andalucía (España) », *Biblioteca Ciudades para un Futuro más Sostenible ([http:// habitat.aq.upm.es/](http://habitat.aq.upm.es/))*.
- GONZÁLEZ TEMPRANO, A. (dir.), 2003, *La Consolidación del estado del bienestar en España: 1993-2000*, Madrid, Consejo Económico y Social, 399 p.
- GOODWAY, D. (dir.), 1989, *For anarchism: history, theory and practice*, London, Routledge (History workshop series), 278 p.
- GOURGUES G., RUI S., TOPÇU S., 2013, « Gouvernamentalité et participation », *Participations*, 6, 2, p. 5-33.
- GRAEBER D., 2014, *Comme si nous étions déjà libres*, Montréal, Lux éditeur (Instinct de liberté), 270 p.
- GRAEBER D., 2015, *Bureaucratie*, Paris, Editions les Liens qui libèrent, 295 p.
- GUATTARI F., 1985, « Du postmoderne au postmédia », *Multitudes*, 34, p. 128-133.
- GUTIÉRREZ A., VIVES-MIRÓ S., 2018, « Acumulación de viviendas por parte de los bancos a través de los desahucios: geografía de la desposesión de vivienda en Cataluña », *EURE*, 44, 132, p. 5-26.
- GUTIÉRREZ B., 2017, *Pasado mañana. Viaje a la España del cambio*, Barcelona, Arpa, 277 p.
- GUTIÉRREZ JUNQUERA P., 2000, « El Estado de Bienestar en España : una visión de conjunto », dans MUÑOZ DE BUSTILLO LORENTE R. (dir.), *El estado del bienestar en el cambio de siglo : una perspectiva comparada*, Madrid, Alianza, p. 247-278.
- HACHE A., 2005, « Barcelone : Projets Urbains globaux et revendications territoriales », *Socio-anthropologie*, n°16 [En ligne] mis en ligne le 15 novembre 2015. URL : <http://socio-anthropologie.revues.org/433>, consulté le 8 juin 2015.
- HALL P., 1996, *Ciudades del mañana: historia del urbanismo en el siglo XX*, Barcelona, Ediciones del Serbal (La estrella polar), 494 p.
- HALL P., WARD C., 1998, *Sociable Cities: The Legacy of Ebenezer Howard*, New York, John Wiley & Sons, 240 p.
- HALVORSEN S., FERNANDES B.M., TORRES F.V., 2021, « Movimientos socioterritoriales. Casos de América Latina y Europa », *Geograficando*, 17, 2, p. e097-e097.
- HAMOU D., 2021, « Grandeur et misère du municipalisme », *Terrains/Théories*, 13.
- HARVEY D., 2002, « The Art of Rent: Globalisation, Monopoly and the Commodification of Culture », *Socialist Register*, 38, p. 93-110.
- HENRY G., 1992, *Barcelone : Dix années d'urbanisme, la renaissance d'une ville*, Paris, Le Moniteur Editions, 175 p.
- HERREROS SALA T., 2004, « Movimiento de las okupaciones y movimientos sociales : elementos de análisis para el caso de Cataluña », dans ADELL ARGILÉS R., MARTÍNEZ LÓPEZ M. (dirs.), *¿Dónde están las llaves? El movimiento okupa: prácticas y contextos sociales*, Madrid, Los Libros de la Catarata, p. 129-149.
- HESSEL S., 2010, *Indignez-vous !*, Montpellier, Indigène (Ceux qui marchent contre le vent).
- HIBOU B., 2012, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte, 175 p.
- HOEKSTRA J., 2010, *Divergence in European Welfare and Housing Systems*, Amsterdam, IOS Press, 232 p.
- HOUARD, N. (dir.), 2011, *Loger l'Europe: le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation française, 304 p.

- INCE A., 2012, « In the Shell of the Old: Anarchist Geographies of Territorialisation », *Antipode*, 44, 5, p. 1645-1666.
- INSTITUTO CERDÁ, 2017, « La ocupación ilegal: realidad social, urbana y económica...un problema que necesita solución ».
- ION J., 2005, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Nouvelle édition, Paris, Dunod (Action sociale).
- JACKSON G., 1999, *La República española y la Guerra civil: 1931-1939*, 1a ed. en Biblioteca de bolsillo, Barcelona, Crítica (Biblioteca de bolsillo), 494 p.
- JANOSCHKA M., 2018, « Gentrificación en España reloaded », *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, 60, p. 24-33.
- JEREZ DARIAS L.M., MARTÍN MARTÍN V.O., PÉREZ GONZÁLEZ R., 2012, « Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España », *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, 87, p. 5-18.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ F., 2008, « Boom urbanístico y corrupción política en España », *Mediterráneo económico*, 14, p. 263-285.
- JORION P., 2008, *La crise: des subprimes au séisme financier planétaire*, Paris, Fayard, 343 p.
- JOURDHEUIL A.-L., 2017, « Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs », *Métropoles*, 20.
- JOVER BÁEZ J., ALMISAS CRUZ S., 2015, « Recuperando espacios y resignificando el concepto patrimonio desde los movimientos sociales: el caso del CSOA La Higuera (Cádiz, Andalucía) »,.
- KEBIR L., NAHRATH S., WALLET F., 2018, « Éditorial. Biens communs et territoires », *Espaces et sociétés*, n° 175, 4, p. 7-17.
- KROPOTKINE P., 1892, *La Conquête du pain*, Paris, Tresse & Stock, 297 p.
- KROPOTKINE P., 1899, *Fields, Factories, and Workshops*, Boston, Houghton, Mifflin & Co., 315 p.
- KROPOTKINE P., 1906, *L'entraide. Un facteur de l'évolution*, Paris, Hachette, 385 p.
- LABERGE D., LANDREVILLE P., 1994, « La judiciarisation des problèmes sociaux », dans DUMONT F., LANGLOIS S., MARTIN Y. (dirs.), *Traité des problèmes sociaux*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 1053-1066.
- LACHARME B., 2006, « Du droit du logement au droit au logement », *Revue Projet*, 294, 5, p. 52-58.
- LACLAU E., 2005, *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (Sección de obras de sociología), 312 p.
- LACLAU E., MOUFFE C., 1985, *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*, London, Verso, 197 p.
- LACOL (dir.), 2014, *Inventari de Can Batlló: teixint una història col·lectiva*, Barcelona, Secretariat d'Entitats de Sants, Hostafrancs i la Bordeta, 173 p.
- LACOL, 2018, *Construir en colectivo. Participación en arquitectura y urbanismo*, Barcelona, Pol·len Edicions, 172 p.
- LACOL, LA CIUTAT INVISIBLE, 2018, *Habitar en comunidad: la vivienda cooperativa en cesión de uso*, Madrid, Los Libros de la Catarata et Fundación Arquia, 124 p.
- LAJARGE R., 2012, *Territorialités en développement. Contribution aux sciences territoriales*, HDR, Université Grenoble Alpe.
- LAJARGE R., 2014, « Territorialité », dans KADA N., MATHIEU M. (dirs.), *Dictionnaire d'administration publique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, p. 498-500.
- LAMANT L., 2016, *Squatter le pouvoir. Les mairies rebelles d'Espagne*, Lux, 224 p.
- LANCIEN A., 2018, « Entretien – Urbanisme et régénération de l'habitat à l'épreuve de l'action communautaire dans les quartiers populaires. Le Pla de Barris dans le quartier de Roquetes à Barcelone », *Sud-Ouest européen*, 46, p. 111-117.
- LANG M., 2018, « Existe-t-il encore des contre-pouvoirs citoyens à Barcelone? Conflictualité et contradictions d'une association de quartier », *Mouvements*, 2, 94, p. 24-35.
- LARIAGON R., PICENO M., 2016, « La lutte pour l'autonomie de la communauté de Cherán : reconfiguration territoriale et subjective », *Cahiers des Amériques latines*, 81, p. 133-151.

- LE BERRE M., 1995, « Territoires », dans BAILLY A., FERRAS R., PUMAIN D. (dirs.), *Encyclopédie de géographie*, Paris, Economica.
- LE GALES P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45, 1, p. 57-95.
- LE GALES P., 2003, *Le retour des villes européennes: sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po (Collection académique), 454 p.
- LE GOFF W., DROZDZ M., DESFORGES R., 2016, « La consolidation conservatrice en matière d'aides et de logement social | Politique du logement.com », *Politique du logement, analyses et débats*.
- LEAL J., 2001, « Políticas de Vivienda y Sistemas de Bienestar: El caso de España en el Contexto de los Países del Sur de Europa », *Ciudades*, 3, p. 9-20.
- LEAL J., 2011, « Politiques publiques et logement social en Espagne », dans HOUARD N. (dir.), *Loger l'Europe: le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation française, p. 78-92.
- LEAL J., MARTÍNEZ DEL OLMO A., 2017, « Tendencias recientes de la política de vivienda en España », *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35, 1.
- LECOURS A., ROCHER F., 2007, « Le fédéralisme comme mode de gestion de la diversité : le cas du Canada et de l'Espagne », *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 9, n° 1.
- LEFEBVRE H., 1968, *Le Droit à la ville*, Paris, Éditions Anthropos (Société et urbanisme), 164 p.
- LEGROS O., 2014, « Conclusion. Marges urbaines en Méditerranée : questions en suspens et chantiers de recherche », dans SEMMOUD N., FLORIN B., LEGROS O., TROIN F. (dirs.), *Marges urbaines et néolibéralisme en Méditerranée*, p. 269-277.
- LEIRADO CAMPO L.L., 2006, « Mercado de la vivienda, evolución reciente: una visión del estado de la cuestión », *Papeles de economía española*, 109, p. 107-124.
- LEIVA E., MIRÓ I., URBANO X., 2007, *De la protesta al contrapoder. Nous protagonismes sociaux en la Barcelona metropolitana*, Barcelona, Virus, 221 p.
- LEJEUNE L., 2009, *Habiter autrement, du squat à la coopérative d'habitants : Entre innovation et transformation sociale*, Mémoire de Sciences Politiques, Grenoble, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Université Pierre Mendès France, 153 p.
- LELEVRIER C., 2010, « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et sociétés*, 1, 1, p. 59-74.
- LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B., 2005, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, économie, société*, Vol. 7, n°4, p. 321-332.
- LETANG M., 2020, « La forêt est un champ de bataille », *Les Cahiers d'Outre-Mer. Revue de géographie de Bordeaux*, 73, 281, p. 163-190.
- LEVY J., LUSSAULT M., 2003, *Dictionnaire de la géographie*, Paris, Belin, 1033 p.
- LEVY-VROELANT, C., TUTIN, C. (dirs.), 2010a, *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle: la révision générale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Géographie sociale), 250 p.
- LEVY-VROELANT C., TUTIN C., 2010b, « Introduction : État-providence et logement social, ou l'introuvable modèle social européen », dans LEVY-VROELANT C., TUTIN C. (dirs.), *Le logement social en Europe au début du xxie siècle : La révision générale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Géographie sociale), p. 9-16.
- LICHTERMAN P., 1996, *The Search for Political Community: American Activists Reinventing Commitment*, Cambridge, Cambridge University Press (Cambridge Cultural Social Studies).
- LLORENTE SÁNCHEZ L., 2012, « La Rehabilitación Residencial en los procesos de recuperación de centros históricos, la experiencia de La Junta de Andalucía. », *Revista Planeo*, 1.
- LONGFIELD A., 2019, « Bleak houses : Tackling the crisis of family homelessness in England », Londres, Children's Commissioner for England.
- LOPES DE SOUZA M., 1995, « O território : sobre espaço, poder, autonomia e desenvolvimento », dans *Geografias, conceitos e temas*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, p. 77-116.
- LOPES DE SOUZA M., 2006, « Together with the state, despite the state, against the state. Social movements as 'critical urban planning' agents », *City*, 10, 3, p. 327-342.

- LOPES DE SOUZA M., 2014, « Marcelo Lopes de Souza : “Ensemble avec l’Etat, malgré l’Etat, contre l’Etat. Les mouvements sociaux, agents d’un urbanisme critique” », dans GINTRAC C., GIROUD M. (dirs.), *Villes contestées: pour une géographie critique de l’urbain*, Paris, les Prairies ordinaires, p. 339-379.
- LÓPEZ GARCÍA M.Á., 2001, *Política impositiva, precios y stock de vivienda*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2018 p.
- LÓPEZ I., RODRÍGUEZ E., 2010, *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*, Madrid, Traficantes de sueños, 503 p.
- LÓPEZ-DAVALILLO LARREA J., 2000, *Atlas histórico de España y Portugal: desde el paleolítico hasta el siglo XX*, Madrid, Síntesis, Document cartogràfic, 223 p.
- LORA CHAPELA M., 2017, *Cooperativas de vivienda de tenencia colectiva. Análisis de experiencias para el fomento de modelos alternativos de acceso a la vivienda en Andalucía*, Thèse de doctorat, Séville, Universidad de Sevilla, 447 p.
- LOZANO B.R., 2016, « Feminismo Negro – Afrocolombiano: ancestral, insurgente y cimarrón. Un feminismo en - lugar », 5, 9, p. 23-48.
- MACCAGLIA F., MORELLE M., 2013, « Introduction. Pour une géographie du droit : un chantier urbain », *Géocarrefour*, 88, 3, p. 163-172.
- MACCAGLIA F., PFIRSCH T., 2019, « L’austérité urbaine : « faire face et faire avec » en Europe du Sud », *Annales de géographie*, 727, 3, p. 5-16.
- MADDEN D., MARCUSE P., 2018, *En defensa de la vivienda*, Madrid, Capitan Swing, 230 p.
- MAGNAGHI A., 2014, *La biorégion urbaine. Petit traité sur le territoire comme bien en commun*, Paris, Editions Etérotopia, 176 p.
- MAIZ R., CAAMAÑO F., AZPITARTE M., 2010, « The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978–2008) », *Regional & Federal Studies*, 20, 1, p. 63-82.
- MANJAVACAS RUIZ J.M., FERNÁNDEZ CAÑUELO L., BLÁZQUEZ MOLERO I., 2017, « Familias realojadas en inmuebles propiedad de entidades financieras. Estudio de casos en la ciudad de Córdoba: propiedad de los inmuebles, perfiles sociodemográficos y vivencias de las unidades familiares afectadas », Córdoba, ETNOCÓRDOBA Estudios Socioculturales. Universidad de Córdoba.
- MANSILLA J., ARICÓ G., 2014, « A 10 años del Forum de las Culturas. El Parc del Fòrum: una plaza sin gente para gente sin plaza », *Diagonal*, 23 juillet 2014.
- MARCUS C., 2015, « L’hébergement en container. Une solution parmi d’autres pour pallier le manque de logements? », Analyse, *Au Quotidien*, 259, Bruxelles, Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation.
- MARTÍ COSTA M., 2018, « Introducció: els reptes de la governança metropolitana de l’àrea de Barcelona », *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, 61, p. 10-15.
- MARTÍ-COSTA M., 2009, « Una verdad incómoda: la participación ciudadana en el planeamiento urbano », *OBJOVI – Observatorio Joven de Vivienda en España*.
- MARTÍ-COSTA, M., TOMÀS FORNÉS, M. (dirs.), 2018, *Governança metropolitana*, Barcelone, Revista Papers n°61 (IERMB - UAB), 174 p.
- MARTÍNEZ LÓPEZ M., 2007a, « El Movimiento de Okupaciones : Contracultura Urbana y Dinámicas Alter-Globalización », *Revista de Estudios de Juventud*, n°76, p. 225-243.
- MARTÍNEZ LÓPEZ M., 2007b, « The Squatters’ Movement: Urban Counter-Culture and Alter-Globalization Dynamics », *South European Society and Politics*, Vol. 12, n°3, p. 379-398.
- MARTÍNEZ LÓPEZ M., 2013, « The Squatters’ Movement in Europe: A Durable Struggle for Social Autonomy in Urban Politics », *Antipode*, Vol. 45, n°4, p. 866-887.
- MARTÍNEZ LÓPEZ M., GARCÍA BERNARDOS Á., 2014, « The Occupation of Squares and the Squatting of Buildings: Lessons From the Convergence of Two Social Movements », dans PERUGORRIA I., TEJERINA B. (dirs.), *From Social to Political. New Forms of Mobilization and Democratization*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- MARTÍNEZ MORENO R., CRUZ GALLACH H., BLANCO I., SALAZAR Y., 2019, « La innovación social, ¿prácticas para producir autonomía, empoderamiento y nueva institucionalidad? », *Revista Internacional de Sociología*, 77, 2, p. e126-e126.

- MASJUAN E., 2000, *La ecología humana en el anarquismo ibérico: urbanismo « orgánico » o ecológico, neomalthusianismo y naturismo social*, Barcelona, Espagne, Icaria, 504 p.
- MASJUAN E., 2006, « La cultura de la naturaleza en el anarquismo ibérico y cubano », *Signos Históricos*, n°15, p. 98-123.
- MATESANZ PARELLADA Á., 2016, *Políticas urbanas y vulnerabilidad*, Thèse de doctorat d'architecture, E.T.S. Arquitectura (UPM), 519 p.
- MATEU VICO N., 2011, *La Barcelona d'en Porcioles : la idea de la ciutat de l'alcade Josep Maria Porcioles (1957-1973)*, Mémoire de Master d'Architecture, sous la direction de Amador Ferrer i Aixalà, Universitat Ramon Llull, 98 p.
- MAURY Y., 2009, *Les coopératives d'habitants: méthodes, pratiques et formes d'un autre habitat populaire*, Bruxelles, Bruylant, 432 p.
- MCADAM D., 1982, *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, EDITION 2D (dir.), Chicago, University of Chicago Press, 346 p.
- MELE P., 2006, *Pour une géographie de l'action publique : Patrimoine, environnement et processus de territorialisation*, HDR, Université de Tours.
- MELE P., 2008, « Territoires d'action et qualifications de l'espace », dans MELE P., LARRUE C. (dirs.), *Territoires d'action : Aménagement, urbanisme, espace*, Editions L'Harmattan, p. 15-45.
- MELE P., 2009a, « Identifier un régime de territorialité réflexive », dans VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation: controverses et perspectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 45-56.
- MELE P., 2009b, « Pour une géographie du droit en action », *Géographie et cultures*, 72, p. 25-42.
- MELE P., 2013a, « Conflits et controverses : de nouvelles scènes de production territoriale ? », dans GARAT I., SECHET R., ZENEIDI D. (dirs.), *Espaces en transactions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Géographie sociale), p. 239-250.
- MELE P., 2013b, « Introduction », dans *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Géographie sociale), p. 7-18.
- MELE P., 2016, « Quels territoires pour l'action ? : Mobilisations locales et régimes de territorialité », dans BONNY Y., KEERLE R., OLLITRAULT S., LE CARO Y. (dirs.), *Espaces de vie, espaces enjeux : Entre investissements ordinaires et mobilisations politiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Géographie sociale), p. 291-300.
- MELE, P., LARRUE, C. (dirs.), 2008, *Territoires d'action : Aménagement, urbanisme, espace*, Editions L'Harmattan, 276 p.
- MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE R., ABAD ARAGÓN L., PLAZA TABASCO J., 2014, « Geografía de las ejecuciones hipotecarias en España », *Estudios*, n°84.
- MERINO S., 2018, « Realidad de las cooperativas de viviendas en la Comunidad Autónoma del País Vasco », *Revista vasca de economía social = Gizarte ekonomiaren euskal aldizkaria*, 15, p. 273-300.
- MEYFROIDT A., 2016, *Le tiers secteur du logement dans la région métropolitaine Vienne-Bratislava. Recompositions d'une offre de logement abordable et fabrique métropolitaine*, Thèse de Géographie, Lyon, ENS de Lyon et Universität Wien (Vienne), 581 p.
- MICHELINI J.J., UGARTAMENDÍA M.R., VÉRTIZ F., 2021, « Penser y producir otra ciudad: panorámica actual de las cooperativas de vivienda en cesión de uso en el Estado español », *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, p. 100-123.
- MILLER D., 1997, *On Nationality*, Oxford, New York, Oxford University Press (Oxford Political Theory), 222 p.
- MIRALLES BUIL D., 2015, *Les coopératives d'habitation en cession d'usage à Barcelone. La réémergence de l'habitat alternatif comme solution viable face à la crise du logement à Barcelone ?*, Mémoire de géographie, Lyon, Université Lumière Lyon 2, 227 p.
- MIRALLES BUIL D., 2017, « Habitat Participatif », dans ROCHFELD J., ORSI F., CORNU M. (dirs.), *Dictionnaire des biens communs*, Paris, Presses universitaires de France, p. 611-614.
- MIRALLES BUIL D., 2018a, « L'habitat coopératif, vecteur de nouveaux communs territoriaux à Barcelone », *Espaces et sociétés*, 175.

- MIRALLES BUIL D., 2018b, « La vivienda cooperativa autogestionada como vector de una nueva cultura del habitar. El caso de la ‘colonia ecoindustrial postcapitalista’ de Calafou »,
- MIRALLES BUIL D., 2019, « Balance del Foro de Vivienda y Rehabilitación de Barcelona (FHAR) », *Hàbitat y Sociedad*, 12, p. 123-133.
- MIRÓ I., 2018, *Ciutats cooperatives: esbossos d'una altra economia urbana*, Barcelona, Icaria (Icaria antrazyt; Economía solidaria), 223 p.
- MOGOLLÓN GARCÍA I., FERNÁNDEZ CUBERO A., 2016, « Arquitecturas del cuidado », Emakunde (Gouvernement basque).
- MOLINA J.L.G., 2002, « Andalucía y el anarquismo (1868-1936) », *Ayer*, 45, p. 171-196.
- MOLINERO, C. (dir.), 2006, *La transición, treinta años después.: De la dictadura a la instauración y consolidación de la democracia.*, Barcelona, Ediciones Península, 268 p.
- MONTOLIU C., 1912, *La Ciudad-Jardín*, Barcelona, Publicaciones de la Sociedad Cívica La Ciudad Jardín, 31 p.
- MORANO J.L., 2008, « Programa de promoción pública de viviendas en régimen de autoconstrucción (Comunidad Autónoma de Andalucía) », Séville, Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Consejería de Obras Públicas y Transporte, Junta de Andalucía.
- MORENO L., 2001, « Spain, a via media of welfare development », dans TAYLOR-GOOBY P. (dir.), *Welfare States under Pressure*, Sage, Londres, p. 208.
- MOREU CARBONELL E., 2016, « Activismo social y derecho a la vivienda », dans GIFREU I FONT J., BASSOLS COMA M., MENÉNDEZ REXACH A. (dirs.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Balbé Prunés*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 261-281.
- MOUSSAOUI A., 2012, « Observer en anthropologie : immersion et distance », *Contraste*, 36, 1, p. 29-46.
- MURGUI N., UBASART G., 2010, « Viejas luchas, nuevos desafíos: una apuesta política desde el movimiento vecinal y el municipalismo alternativo », dans GRAU E., IBARRA GÜELL P. (dirs.), *Anuario de movimientos sociales*, Barcelone, Icaria, p. 233-247.
- MUYOR RODRÍGUEZ J., 2018, « La prestación de servicios sociales públicos en España: vías para el emprendimiento desde lo local », *Equidad y Desarrollo*, 31, p. 131-151.
- NADAL F., 1985, « Burgueses contra el municipalismo. La configuración de la gran Barcelona y las anexiones de los municipios (1874-1904) », *GeoCrítica*, 59-60, p. 99.
- NAREDO J.M., 2013, « Genèse et conséquences du modèle immobilier espagnol », dans COUDROY DE LILLE L., VAZ C., VORMS C. (dirs.), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970: la ville, la démocratie et le marché*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Espace et territoires), p. 177-190.
- NAREDO J.M., MONTIEL MÁRQUEZ A., 2011, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Barcelona, Icaria, 174 p.
- NEGRIER E., TOMAS M., 2013, « La solidarité métropolitaine à l'épreuve des politiques : une double comparaison franco-espagnole », *Sociologie et sociétés*, 45, 2, p. 269-292.
- NEL·LO O., 2007, « La nueva política territorial de Cataluña », *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, 2007*, ISBN 978-84-370-6664-6, págs. 191-236, p. 191-236.
- NEL·LO O., 2013, « La crisis catalana: orígenes y alternativas », dans GÓMEZ MENDOZA J., LOIS GONZÁLEZ R.C., NEL·LO O. (dirs.), *Repensar el estado: crisis económica, conflictos territoriales e identidades políticas en España*, Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico, Universidade de Santiago de Compostela, p. 41-52.
- NEL·LO O., 2015, *La Ciudad en movimiento: crisis social y respuesta ciudadana*, Madrid, Díaz & Pons, 205 p.
- NEL·LO O., 2016, « El municipalisme del bé comú. La paradoxa fructífera », dans BLANCO I., GOMÀ R. (dirs.), *El municipalisme del bé comú*, Barcelona, Icaria editorial, p. 5-16.
- NEL·LO, O. (dir.), 2021, *Efecto barrio : segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*, Valence, 434 p.
- NEL·LO, O., CRUZ, H. (dirs.), 2017, *Transformar la ciudad con la ciudadanía: criterios y reflexiones para el Plan de Barrios de Barcelona*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, Foment de Ciutat, SA, 118 p.

- NELSON A., SCHNEIDER F., 2019, *Housing for Degrowth: Principles, Models, Challenges and Opportunities*, New York, Routledge, 286 p.
- NEVEU C., 2011, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 1, 1, p. 186-209.
- NEVEU É., 2019, *Sociologie des mouvements sociaux*, La Découverte, 128 p.
- NEZ H., 2011, « Le mouvement des indignés s'ancre dans les quartiers de Madrid », *Métropolitiques*.
- NEZ H., 2017, « Podemos : l'irruption d'un nouveau parti politique en Espagne », *Mouvements*, 1, 89, p. 112-121.
- NEZ H., 2018a, « Le nouveau municipalisme en Espagne : changer le pouvoir depuis l'échelle locale ? », *Mouvements*, 94, 2, p. 55-65.
- NEZ H., 2018b, « Des Indignés à Podemos : continuités et ruptures », *Mouvements*, 2, 94, p. 75-86.
- NEZ H., 2019, « La démocratie participative à Madrid (2015-2019). Entre héritages des mouvements sociaux et influences internationales », *Pole Sud*, 51, 2, p. 23-41.
- NIETO M., 1974, *La I República española en Barcelona*, Barcelona, Publicaciones de la Cátedra de Historia General de España (Publicacions de la càtedra de historia General de España), 242 p.
- OBRA SOCIAL BARCELONA, 2018, « ¡La vivienda para quien la habita! Informe sobre ocupación de vivienda vacía en Catalunya. », 2a edición, Barcelona, Obra Social Barcelona.
- O'BRIEN P., SYKES O., SHAW D., 2015, « The evolving context for territorial development policy and governance in Europe – from shifting paradigms to new policy approaches », *L'Information géographique*, 79, 1, p. 72-97.
- OBSERVATORI DESC, 2014, « Orientacions bàsiques pels ajuntaments interessats en mobilitzar habitatges buits ».
- OBSERVATORI DESC, 2016, « Informe sobre emergència habitacional i pobresa energètica. Una radiografia de Badalona, Barcelona, Girona, L'Hospitalet, Lleida, Mataró, Sabadell, San Cugat del Vallès, Reus, Santa Coloma de Gramanet, Tarragona, Terrassa. », Barcelona.
- OBSERVATORI DESC, PAH, 2013, « Emergencia habitacional en el estado español. La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos ».
- OBSERVATORI DESC, PAH BARCELONA, ALIANÇA CONTRA LA POBRESA ENERGÈTICA, ENGINYERS SENSE FRONTERES, AGÈNCIA DE SALUT PÚBLICA DE BARCELONA, 2018, « Radiografies de la situació del dret a l'habitatge, la pobresa energètica i el seu impacte en la salut a Barcelona. Informe I. », Barcelone.
- OBSERVATORI LOCAL D'HABITATGE, 2017, « Protocol d'intervenció municipal en l'ocupació irregular d'habitatges. Les ordres de conservació », Càpsules d'Habitatge, 5, Diputació de Barcelona.
- OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID (dir.), 2007, *Madrid: ¿la suma de todos?: globalización, territorio, desigualdad*, Madrid, Traficantes de Sueños, 703 p.
- OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID, 2011, « La reinención de los comunes. O sobre la necesidad de dotar de autonomía política a la reproducción social », dans MADRILONIA.ORG (dir.), *La Carta de los comunes: para el cuidado y disfrute de lo que de todos es*, Madrid, Traficantes de Sueños (Lemur : Lecturas de máxima urgencia), p. 47-57.
- OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID, 2014, *La apuesta municipalista: la democracia empieza por lo cercano*, Madrid, Traficantes de Sueños (Lemur), 166 p.
- OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID, DIEZ, X., COL·LECTIU VÍRIC (dirs.), 2015, *L'aposta municipalista: De les bullanques a les lluites actuals pels municipis lliures a Catalunya*, 1^{re} édition, Barcelona, Virus Editorial, 200 p.
- ORDUÑA REBOLLO E., 2005, *Historia del Municipalismo Español*, Madrid, Iustel, 280 p.
- ORTÍZ E., 2012, « Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública », dans COLLECTIF (dir.), *El camino posible. Producción Social del hábitat en América Latina*, Montevideo (Uruguay), Ediciones Trilce, p. 254.
- OSTROM E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press (Political Economy of Institutions and Decisions).

- OVEJERO A., 2017, « Las colectividades libertarias en España (1936-1938): un caso de autogestión obrera único en la historia moderna », *Athena Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, 17, 2, p. 201-235.
- OYÓN J.L., 2014, « La ciudad desde el consumo: Kropotkin y la Comuna anarquista de La Conquista del Pan », *Urban*, 7, p. 105-122.
- OYON J.L., SERRA-PERMANYER M., 2016, « John Turner, un architecte geddesien », *Espaces et sociétés*, 167, p. 43-61.
- OYÓN J.-L., 2008, *La quiebra de la ciudad popular: espacio urbano, inmigración y anarquismo en la Barcelona de entreguerras, 1914-1936*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 542 p.
- OYÓN J.-L., 2018, « John Turner: Los escritos, su contexto y la influencia geddesiana », dans TURNER J.F.C., OYÓN J.L., GOLDA-PONGRATZ K., ZIMMERMANN V. (dirs.), *Autoconstrucción. Por una autonomía del habitar*, Logroño, Pepitas, p. 195-256.
- OYÓN, J.-L., GALLARDO, J.-J. (dirs.), 2004, *El cinturón rojinegro: radicalismo cinetista y obrerismo en la periferia de Barcelona (1918-1939)*, Barcelona, Ediciones Carena, 467 p.
- PAGÈS I BLANCH P., 2007, *Cataluña en guerra y en revolución (1936-1939)*, Séville, Espuela de Plata, 417 p.
- PALACIOS GARCÍA A.J., 2008, « Fuentes estadísticas sobre la vivienda en España: un obstáculo para el diseño de la política de vivienda », *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Extra 12, p. 34.
- PALOMERA J., 2018, « Els sindicats de llogaters i la lluita per l'habitatge en el nou cicle de financiarització », *Papers : Regió Metropolitana de Barcelona : Territori, estratègies, planejament*, 60, p. 156-163.
- PAREJO ALFONSO L., 2013, « L'évolution du cadre juridique de la production de la ville depuis 1956 », dans COUDROY DE LILLE L., VAZ C., VORMS C. (dirs.), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970: la ville, la démocratie et le marché*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Espace et territoires), p. 25-38.
- PARÉS M., FERRERI, CABRÉ E., 2021, « La coproducció d'habitatge a Catalunya: orientacions per al món local », *Col·lecció Estudis, Urbanisme i Habitatge n°3*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- PASQUIER R., 2004, *La capacité politique des régions : Une comparaison France/Espagne*, Rennes, PUR (Res publica), 230 p.
- PAYNE S.G., 1972, *La Revolución española*, Barcelona, Ariel, 414 p.
- PAZ SALINAS M.F., 2017, « Luchas en la defensa del territorio. Reflexiones desde los conflictos socio ambientales en México », *Acta Sociológica*, 73, p. 197-219.
- PELISSE J., 2009, « Judicialisation ou juridicisation ? Usages et réappropriations du droit dans les conflits du travail », *Politix*, 2, 86, p. 73-96.
- PÉREZ BUENO L.C., 2008, « Tendencias de cambio del Tercer Sector en Europa y en España », *Revista española del tercer sector*, 10, p. 195-198.
- PÉREZ CORTÉS E., 2015, « La revuelta de los que no quieren moverse de casa », dans CARRETERO MIRAMAR J.L. (dir.), *Tu casa no es tuya, es del banco. Resistencia y alternativas colectivas frente al colapso de la burbuja inmobiliaria*, Madrid, Queimada Ediciones S.L., p. 139-158.
- PEREZ-EGUILUZ V., 2018, « Les politiques de « récupération » urbaine en Espagne. Bilan et évolution d'un modèle national fondé sur les plans de logement », *Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 46, p. 53-73.
- PERRIN M., 2013, *La territorialisation de l'habiter, ou l'affirmation progressive des intérêts et pouvoirs habitants dans la géographie et la gouvernance urbaines : espace et démocratie aux Etats-Unis d'Amérique, au Brésil et en Afrique du Sud (XIXe - XXIe siècles)*, phdthesis, Université de Grenoble.
- PERSYN N., 2017, « Les redéploiements de l'intervention foncière publique locale dans deux agglomérations moyennes », *Métropoles*, 20.
- PETTHOMME M., 2016a, « Le droit au logement et la lutte contre les expulsions : la Plataforma de Afectados por la Hipoteca », dans GARCIA FERNANDEZ A., PETTHOMME M. (dirs.), *Contester en Espagne : Crise démocratique et mouvements sociaux*, Paris, Demopolis (Quaero), p. 219-245.
- PETTHOMME M., 2016b, « La "transition démocratique" du nationalisme basque radical : de la légitimation de la violence à l'indépendantisme démocratique ? », dans FERNANDEZ GARCIA A., PETTHOMME M. (dirs.), *Contester en Espagne : Crise démocratique et mouvements sociaux*, Paris, Demopolis (Quaero), p. 159-190.

- PETITHOMME M., 2016c, « La crise de la représentation et l'ascension de Podemos : l'émancipation citoyenne « au cœur » de l'échiquier politique ? », dans FERNANDEZ GARCIA A., PETITHOMME M. (dirs.), *Contester en Espagne : Crise démocratique et mouvements sociaux*, Paris, Editions Demopolis, p. 265-297.
- PIETSCHMANN H., 2018, « Las múltiples dimensiones históricas de las reformas fiscales en la Nueva España del siglo xviii », dans BERTRAND M., MOUTOUKIAS Z. (dirs.), *Cambio institucional y fiscalidad: Mundo hispánico, 1760-1850*, Madrid, Casa de Velázquez (Collection de la Casa de Velázquez), p. 65-88.
- PIQUERAS J.A., 2014, *El federalismo. La libertad protegida, la convivencia pactada*, Madrid, Catedra Ediciones, 472 p.
- POINTELIN R., 2016, *L'habitat alternatif en Catalogne, un modèle émergent ? La (re)naissance d'une « troisième voie », entre pragmatisme et utopie.*, Thèse de géographie, Girona, Universitat de Girona, 331 p.
- POLLARD J., 2007, « Les grands promoteurs immobiliers espagnols », *Flux*, 4, 70, p. 74-87.
- POLLARD J., 2010, « Soutenir le marché : les nouveaux instruments de la politique du logement », *Sociologie du travail*, 52, 3, p. 323-339.
- POLLARD J., 2013, « De la toute-puissance à l'effondrement : les promoteurs espagnols et la crise immobilière », dans COUDROY DE LILLE L., VAZ C., VORMS C. (dirs.), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970: la ville, la démocratie et le marché*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Espace et territoires), p. 55-67.
- POLLARD J., 2018, *L'État, le promoteur et le Maire : La fabrication des politiques du logement*, SCIENCES PO, 211 p.
- POLLARD J., HALPERN C., 2013, « Les acteurs de marché font-ils la ville ? », *Revue électronique des sciences humaines et sociales*, [En ligne], mis en ligne le 17 juin 2013. URL : <http://www.espacestemp.net/articles/les-acteurs-de-marche-font-ils-la-ville/>. Consulté le 4 janvier 2015.
- PORRO Á., 2014, « Entrevista-diàleg amb Ada Colau i Gala Pin.: Una mirada des del cor de la PAH al moment de canvi social actual. », *Opcions: informació per al consum*, 46, p. 28-31.
- PUIGDEMONT C., 2018, *La crise catalane: Une opportunité pour l'Europe*, Racine, Bruxelles, Lannoo.
- PUJOL BERCHE M., 2016, « Mouvements de contestation en Catalogne : manifestations et consultation(s) sur l'indépendance », dans FERNANDEZ GARCIA A., PETITHOMME M. (dirs.), *Contester en Espagne : Crise démocratique et mouvements sociaux*, Paris, Editions Demopolis, p. 135-157.
- RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies techniques, 249 p.
- RAFFESTIN C., 1982, « Remarques sur les notions d'espace, de territoire et de territorialité », *Espaces et Sociétés*, 41, p. 167.
- RAFFESTIN C., 1986, « Écogenèse territoriale et territorialité », dans BRUNET R., AURIAC F. (dirs.), *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fondation Diderot : Fayard, p. 175-185.
- RAFFESTIN C., 2019, *Pour une géographie du pouvoir*, Lyon, ENS Éditions (Bibliothèque idéale des sciences sociales), 249 p.
- RAVELLI Q., 2017, *Les briques rouges: logement, dettes et luttes sociales en Espagne*, Paris, Editions Amsterdam (L'ordinaire du capital), 187 p.
- REDAELLI G., 2019, « PAX—Patios de la Axerquía Urban Regeneration and Social Innovation in a Heritage Context », *Built Heritage*, 3, p. 91-104.
- RIDER N., 1989, « The Practice of Direct Action: The Barcelona Rent Strike of 1931 », dans GOODWAY D. (dir.), *For anarchism: history, theory and practice*, London, Routledge (History workshop series).
- RIPOLL F., VESCHAMBRE V., 2002, « Face à l'hégémonie du territoire, éléments pour une réflexion critique », dans JEAN Y., CALENGE C. (dirs.), *Lire les territoires*, Tours, Publications de la Maison des Sciences de l'Homme « Villes et territoires », p. 261-287.
- ROCA F., 1972, « El Decret de Municipalització de la Propietat Urbana de l'11 de juny de 1937 i la “nova economia urbana” », *Recerques: història, economia, cultura*, 2, p. 223-228.
- ROCKER R., 1938, *Anarcho-syndicalism: Theory and Practice. An Introduction to a Subject Which the Spanish War Has Brought into Overwhelming Prominence*, London, Secker and Warburg, 154 p. p.
- RODRÍGUEZ ALONSO R., 2005, « Infrautilización del parque de viviendas en España », *Boletín CF+S*, 29/30.

- RODRÍGUEZ ALONSO R., ESPINOZA PINO M., 2018, *De la especulación al derecho a la vivienda: más allá de las contradicciones del modelo inmobiliario español*, Madrid, Traficantes de sueños, 162 p.
- RODRIGUEZ CABRERO G., 2008, « L'État-providence espagnol : pérennité, transformation et défis », *Travail et Emploi*, 115, p. 95-109.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ J., 2009a, « Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta », documento de trabajo, 155, Madrid, Fundación Alternativas.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ J., 2009b, « Balance del Plan Nacional de la Vivienda 2005-2008 y novedades del Plan 2009-2012 », *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 161, p. 473-488.
- RODRÍGUEZ TOYOS P., 2018, « Políticas de rehabilitación del Gobierno Vasco. Análisis de la evaluación y propuestas », *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, 23, p. 635-665.
- ROIG J.L., 1995, *Historia de Barcelona: desde su fundación al siglo XXI*, Barcelone, Primera Plana S.A., 292 p.
- ROJAS ARREDONDO J., ORIVE AGRIANO M., 2021, « La okupación y la apropiación del entorno urbano: Experiencias de la intervención urbana desde el movimiento de Okupación », *REVISTARQUIS*, 10, 2, p. 54-73.
- ROJO SALGADO A., 2005, « La experiencia del Estado regional en Europa: un referente para el caso español », *Revista de estudios políticos*, 127, p. 233-273.
- ROLAND J., 2008, « El Comissariat de la Casa Obrera: entre modernitat política i modernitat arquitectònica », dans CCEPC (dir.), *Republicans i republicanisme a les terres de parla catalana: actes del VI Congrés de la CCEPC (Barcelona, novembre de 2006)*, Coordinadora de Centres d'Estudis de Parla Catalana, Barcelone, p. 281-291.
- ROLNIK R., 2018a, « Esto no es un prólogo », dans MARTÍN HERNÁNDEZ M., DÍAZ GARCÍA V. (dirs.), *Visiones del Hábitat en América Latina: Participación, autogestión, habitabilidad*, Barcelona, Reverte, p. 7-11.
- ROLNIK R., 2018b, *La Guerra de los lugares: la colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*, Barcelona, Descontrol, 457 p.
- ROMERO F., 2019, *Agir ici et maintenant. Penser l'écologie sociale de Murray Bookchin*, Rennes, Éditions du Commun, 272 p.
- ROMERO J., 2006, *España inacabada*, Valence, Universitat de València, 200 p.
- ROMERO J., 2012, « España inacabada: organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional », *Documents d'anàlisi geogràfica*, 58, 1, p. 13-49.
- ROTH, L., MONTERDE, A., COLLEJA-LÓPEZ, A. (dirs.), 2021, *Ciudades democráticas. La revuelta municipalista en el ciclo post-15M*, Barcelone, Icaria Editorial, 300 p.
- RUTHERFORD J., 2008, « Neil Brenner, New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood », *Sociologie du travail*, 50, 2, p. 255-257.
- SÁNCHEZ GARCÍA A.B., PLANDIURA RIBA R., 2003, « La provisionalidad del régimen de protección oficial de la vivienda pública en España », *GeoCrítica (Scripta Nova)*, Vol. 7, n°146.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ M.T., 2002, *La política de vivienda en España. Análisis de su efectos redistributivos*, <http://purl.org/dc/dcmitype/Text>, Universidad de Granada, 441 p.
- SCANLON K., WHITEHEAD C., 2010, « Le logement social en Europe : tendances communes et diversités persistantes », dans LEVY-VROELANT C., TUTIN C. (dirs.), *Le logement social en Europe au début du xxie siècle: La révision générale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Géographie sociale), p. 17-44.
- SHELLER D., 2019, « Hamburg: Housing movements and local government », dans HAGBERT P., GUTZON LARSEN H., THÖRN H., CATHRIN WASSHEDE (dirs.), *Contemporary Co-housing in Europe. Towards Sustainable Cities?*, London, Routledge, p. 57-73.
- SEMI G., TONETTA M., 2019, « Plateformes locatives en ligne et rente urbaine à Turin : les classes moyennes face à l'austérité », *Annales de géographie*, 727, 3, p. 40-61.
- SEQUERA FERNÁNDEZ J., 2011, « Del movimiento vecinal a las movilizaciones por una vivienda digna en Madrid. De la necesidad hecha derecho al derecho hecho necesidad », *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 29, 1.
- SIMMEL G., 1995, *Le conflit*, Saulxures, Circé (Circé-poche), 158 p.

- SOLANAS M., 2016, *Las cooperativas de vivienda uruguayas como sistema de producción social del hábitat y autogestión de barrios: del sueño de la casa apropiada a la utopía de la ciudad apropiable*, <http://purl.org/dc/dcmitype/Text>, Universidad Pablo de Olavide.
- SOSTRE CÍVIC, 2017, « Les claus de l'habitatge cooperatiu en cessió d'ús », Barcelona, Sostre Cívic.
- SPRINGER S., 2018, *Pour une géographie anarchiste*, Montréal, Lux Éditeur (Instinct de liberté), 303 p.
- STANCHIERI M., 2012, « Reforma urbanística y génesis de la degradación: el caso de la afectación del PGM sobre el barrio de Vallcarca en Barcelona », *Revista Diagonal*, n°32 [En ligne] mis en ligne en 2015. URL : <http://www.revistadiagonal.com/articulos/analisi-critica/reforma-urbanistica-y-genesis-degradacion-vallcarca/>, consulté le 8 juin 2015.
- SUBIRATS HUMET, J., GARCÍA BERNADOS, Á. (dirs.), 2015, *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*, Barcelone, Icaria Editorial, 336 p.
- SUBIRATS J., 2015, « ¿Desbordar el “dentro”-“fuera”? », *Teknokultura. Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales*, 12, 1, p. 161-168.
- SUBIRATS J., 2018, « Les villes au cœur de la redistribution ? Le nouveau municipalisme, antidote à l'Europe de l'austérité et des États dans l'impasse », *Mouvements*, 2, 94, p. 11-23.
- SVAMPA M.N., 2015, « Feminismos del Sur y ecofeminismos », 256, p. 127-131.
- TATJER M., 1998, « Los orígenes de la vivienda social en Barcelona : las cooperativas de vivienda en el primer tercio del siglo XX », dans CAPEL H., LINTEAU P.-A. (dirs.), *Barcelona-Montreal. Desarrollo urbano comparado*, Barcelona, Universidad de Barcelona, p. 413-434.
- TATJER M., 2005, « La vivienda obrera en España de los siglos XIX y XX : de la promoción privada a la promoción pública (1853-1975) », *GeoCrítica (Scripta Nova)*, Vol. 9, n°194 (23). [En ligne] mis en ligne le 1er août 2005. URL : <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-23.htm>. Consulté le 4 janvier 2015.
- TER MINASSIAN H., 2009, *Ciutat Vella entre rehabilitación et gentrificación políticas públicas et changements sociaux dans le centre ancien de Barcelone (1980-2008)*, Thèse de doctorat de géographie, Paris, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne et Universitat de Barcelona, 572 p.
- TER MINASSIAN H., 2013, *Changer Barcelone: politiques publiques et gentrification dans le centre ancien (Ciutat Vella)*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail (Villes et territoires).
- TEZANOS J.F., DÍAZ MORENO V., 2006, *Tendencias sociales 1995-2006: once años de cambios*, Madrid, Sistema (Informes y documentos / Sistema), 174 p.
- TISSOT S., 2005, « Une « discrimination informelle » ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159, 4, p. 54-69.
- TOPALOV C., 2013, « Langage, société et divisions urbaines », dans *Les divisions de la ville*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme (Les mots de la ville), p. 375-449.
- TRABADA CRENDE E., 2015, « De las ejecuciones hipotecarias y desahucios al alquiler social », *Documentación social*, 176, p. 95-152.
- TREPIER C., 2015, *Géopolitique de l'indépendantisme en Catalogne*, Editions L'Harmattan, 340 p.
- TRILLA C., 2009, « La llei de l'habitatge de Catalunya: aspectes més destacats », *Revista Catalana de Dret Públic*, 38, p. 97-118.
- TRILLA C., 2014, « Habitatge i estat del benestar a Catalunya », *Revista econòmica de Catalunya*, 69, p. 109-124.
- TRILLA C., 2017, « La vivienda asequible: instrumento para combatir la desigualdad y la segregación », dans NEL·LO O., CRUZ H. (dirs.), *Transformar la ciudad con la ciudadanía: criterios y reflexiones para el Plan de Barrios de Barcelona*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, Foment de Ciutat, SA, p. 77-79.
- TUMMERS L., 2015, « Special Issue: Taking apart co-housing: Towards a long-term perspective of self-managed collaborative housing initiatives », *Urban Research & Practice*, Vol. 8, n°1.
- TUÑÓN DE LARA M., 1977, *El movimiento obrero en la historia de España. I. 1832-1899*, Barcelone, Laia, 213 p.
- TURNER J.F.C., OYÓN J.L., GOLDA-PONGRATZ K., ZIMMERMANN V., 2018, *Autoconstrucción. Por una autonomía del habitar.*, Logroño, Pepitas, 347 p.
- TURQUIN O., 2019, « Convivance », dans FOURNY M.-C., LAJARGE R. (dirs.), *Les sans mots de l'habitabilité et de la territorialité*, Grenoble, UGA Éditions, Université Grenoble Alpes (Autour des mots), p. 75-76.

- TUTIN C., FILIPPI B., 2011, « Logement social et marché du logement - Une Perspective européenne », dans HOUARD N. (dir.), *Loger l'Europe: le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation française, p. 185-206.
- UBASART G., 2012a, « Municipalismo alternativo y popular: ¿Hacia una consolidación de las tesis del nuevo localismo y la politización del mundo local? », *Revista de estudios políticos*, 157, p. 135-162.
- UBASART G., 2012b, *Candidatures alternatives i populars a Catalunya: Construïnt democràcia*, 1^{re} édition, Barcelona, Icaria editorial, 120 p.
- UBASART G., 2018, « Apuestas municipalistas: un salto de escala », dans IBARRA GÜELL P., MARTI I PUIG S., CORTINA-ORIOI M., SRIBMAN MITTELMAN A. (dirs.), *Nuevos movimientos sociales. De la calle a los ayuntamientos*, 1^{re} édition, Barcelona, Icaria editorial, p. 65-76.
- URETA GARCÍA M., 2017, « La emergencia de las “plataformas vecinales independientes” que gobiernan en Bizkaia: un híbrido entre movimiento social y partido político como alternativa (1991-2017) », *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 13, p. 1-21.
- VALIÑO V., 2009, « Ejecuciones hipotecarias y derecho a la vivienda: estrategias jurídicas frente a la insolvencia familiar », Barcelone, Observatori DESC.
- VANIER M., 2006, « Partager la souveraineté territoriale : objets, modes et principes de l'État « glocal » », *Rives méditerranéennes*, n°25, p. 9-18.
- VANIER M., 2013, « La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ? », *Métropolitiques*.
- VAZ C., 2013a, *Le franquisme et la production de la ville. Politiques du logement et de l'urbanisme, mondes professionnels et savoirs urbains en Espagne des années 1930 aux années 1970.*, Thèse de doctorat d'Histoire, Paris, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 974 p.
- VAZ C., 2013b, « Les promoteurs immobiliers et l'Etat franquiste : de la dépendance à l'émancipation. », *EspacesTemps.net*.
- VAZ C., 2015, « De la crise du logement à la question urbaine », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 3, 127, p. 179-195.
- VAZ C., 2019, « Villes espagnoles et austérité : une histoire de longue durée », *Annales de géographie*, 3, 727, p. 17-39.
- VEGA SOLÍS C., 2019, « Reproducción social y cuidados en la reinención de lo común. Aportes conceptuales y analíticos desde los feminismos », *Revista de Estudios Sociales*, 70, p. 49-63.
- VERGNAUD G., 2011, *A la recherche de la maille territoriale intermédiaire : approche comparée des recompositions et de l'aménagement des territoires en Rhône-Alpes (France) et en Catalogne (Espagne)*, These de doctorat, Lyon, École normale supérieure.
- VILANOVA J.M., 1998, « La renovación del espacio residencial: estrategias y políticas de intervención en Barcelona », dans CAPEL SÁEZ H., LINTEAU P.-A. (dirs.), *Barcelona-Montreal. Desarrollo urbano comparado*, Barcelona, Universidad de Barcelona, p. 459-468.
- VILAREGUT R., 2018, « El dentro y el fuera. Apuntes de dos años de gestión institucional », dans IBARRA GÜELL P., MARTI I PUIG S., CORTINA-ORIOI M., SRIBMAN MITTELMAN A. (dirs.), *Nuevos movimientos sociales. De la calle a los ayuntamientos*, 1^{re} édition, Barcelona, Icaria editorial, p. 133-139.
- VILAREGUT, R. (dir.), 2019, *Ajuntaments pel canvi: menys del que volien, més del quees pensaven*, Primera edició, Lleida, Pagès Editors (La Guspira), 167 p.
- VILCHES J., 2001, *Progreso y libertad: el Partido Progresista en la revolución liberal española*, Madrid, Alianza, 452 p.
- VILLAREJO C.J., MARTÍN A.D., 2012, *Jueces, pero parciales: La pervivencia del franquismo en el poder judicial*, 1^{er} édition, Ediciones de Pasado y Presente, 330 p.
- VINUESA ANGULO J., FERNÁNDEZ PEREIRA Y.F., 2007, *Estimación y caracterización de la demanda de vivienda en la Comunidad de Madrid por ámbitos geográficos (2006-2016)*.
- VORMS C., 2009, « Surproduction immobilière et crise du logement en Espagne », *La Vie des idées*, [En ligne], mis en ligne le 12 mai 2009. URL: <http://www.laviedesidees.fr/Surproduction-immobiliere-et-crise.html>. Consulté le 24 mars 2015.
- VORMS C., 2011, « Barcelone : mobilisations locales ou désespoir global ? », *Métropolitiques*, [En ligne] mis en ligne le 30/11/11. URL:<http://www.metropolitiques.eu/Barcelone-mobilisations-locales-ou.html>, consulté le 8 juin 2015.

- VORMS C., 2013, « Madrid années 1950 : la question des baraques », *Le Mouvement Social*, Vol. 4, n°245, p. 43-57.
- WAGENAAR H., 2014, « The Agonistic Experience: Informality, Hegemony and the Prospect for Democratic Governance », dans GRIGGS S., NORVAL A.J., WAGENAAR H. (dirs.), *Practices of Freedom. Decentred Governance, Conflict and Democratic Participation*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 217-248.
- WALLERSTEIN I., 2009, *Comprendre le monde. Introduction à l'analyse des systèmes-monde*, La Découverte, 174 p.
- WALLISER A., 2003, *Participación y ciudad*, Madrid, Instituto Juan March, 344 p.
- WIEVIORKA M., 2004, *La violence*, Paris, Balland, 328 p.
- WOODCOCK G., 1992, *Anarchism: A History of Libertarian Ideas and Movements*, Penguin Books Ltd, 448 p.
- YAGÜE AVIÑÓ A., 2013, *El cooperativisme llibertari com a eina de transformació social: el cas de la Cooperativa Integral Catalana*, Mémoire de Master en Economie sociale, València, Universitat de València, 91 p.
- YRIGOY I., 2017, « Airbnb en Menorca: ¿Una nueva forma de gentrificación turística? Localización de la vivienda turística, agentes e impactos sobre el alquiler residencial », *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 21, 580.
- ZABALO J., 2009, « ¿Es realmente cívico el nacionalismo catalán y étnico el vasco? », *Papers. Revista de Sociologia*, 93, p. 67-85.
- ZANETTI T., 2012, *Une ville et sa multinationale, une multinationale et sa ville : emprise spatiale, organisation sociale, fonction économique et régulation politique du « territoire Michelin » à Clermont-Ferrand (fin XIXème à nos jours)*, Thèse de doctorat en géographie, aménagement et urbanisme, Université Lyon 2, 837 p.
- ZAPATA C., DÍAZ PARRA I., 2020, « Producción Social Del Hábitat Y Comunes Urbanos », *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, 19, 3, p. 600-609.
- ZIBECHI R., 2007a, *Dispersar el poder: los movimientos como poderes antiestatales*, Barcelona, Virus, 220 p.
- ZIBECHI R., 2007b, *Autonomía y emancipaciones : América Latina en movimiento*, Mexico, Bajo Tierra, 314 p.
- ZIBECHI R., 2011, *Territorios en resistencia: cartografía política de las periferias urbanas latinoamericanas*, Carcaixent, Baladre, 179 p.
- ZUBERO, I. (dir.), 2012, *Los bienes comunes: cultura y práctica de lo común*, Documentación Social (Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada), 226 p.

Documents officiels, rapports et lois

Plans et rapports

- Ayuntamiento de Córdoba, Delegación de Servicios Sociales, octobre 2016, “*Un año de trabajo en pro del derecho a una vivienda digna*”,
https://www.cordoba.es/doc_pdf_etc/SERVICIOS/oficina_de_la_vivienda/imagenes/161102_vivienda_folleto_memoria.pdf
consulté le 18 janvier 2022.
- European Mortgage Fund, Hypostat 2007 (nov. 2008). A review of Europe’s mortgage and housing markets
- Generalitat de Catalunya, 08/10/2007, *Pacte nacional per a l’habitatge 2007-2016*,
<https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/sites/default/files/Pacto%20Nacional%20para%20la%20vivienda%202007-2016.pdf>, consulté le 12 janvier 2022.
- Generalitat de Catalunya, 2013, *Informe sobre el sector de l’habitatge a Catalunya*,
https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/dades/estadistiques/03_Informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_Catalunya/informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_catalunya/docs/informe_2013.pdf, consulté le 12 janvier 2022.
- Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència, Comissionat per al Desplegament de l’Autogovern, Novembre 2018, *155CE. Els efectes de la intervenció de l’Administració General de l’Estat mitjançant l’aplicació de l’article 155CE a la Generalitat de Catalunya (27/10/2017-01/06/2018)*,
<https://govern.cat/govern/docs/2018/11/13/14/56/3fa13a8b-fe48-4f8b-aa1a-2ffe34eff409.pdf>, consulté le 20 novembre 2021.
- Generalitat de Catalunya, décembre 2018, *Document per l’aprovació inicial del Pla territorial sectorial d’habitatge de Catalunya*,
http://www.gencat.cat/territori/transparencia/processos_participatius/pla_territorial_sectorial_habitatge_catalunya/20181217_pla_territorial_sectorial_habitatge_catalunya.pdf, consulté le 19 février 2022.
- Generalitat de Catalunya, Departament de Territori i Sostenibilitat, *Informe sobre el sector de l’habitatge a Catalunya, 2004-2018*,
https://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques_publicacions/Publicacions_estadistiques/informe-sector-habitatge-catalunya/, consulté le 12 janvier 2022.
- Mairie de Barcelone, Généralité de Catalunya, *Memòria 2010, Consorci de l’Habitatge de Barcelone*,
http://territori.gencat.cat/web/.content/home/01_departament/documentacio/documentacio/general/memories/memoria_d_el_departament_de_medi_ambient_i_habitatge_2010/documents/consorci_habitatge_bcn.pdf, consulté le 12 février 2022.
- Mairie de Barcelone, *Programa d’actuació municipal de Barcelone 2016-2019 (PAM), 73 barris, una Barcelone. Cap a la ciutat dels drets i les oportunitats*, <https://ajbcn-decidim-barcelona.s3.amazonaws.com/decidim-barcelona/uploads/decidim/attachment/file/10/00.pdf>, consulté le 20 février 2022.
- Mairie de Barcelone, *Memòria 2016, Patronat Municipal de l’Habitatge*,
https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/memoria_habitatge2016_accessible.pdf, consulté le 14 février 2022.
- Mairie de Barcelone, Portail de transparence, 2016, *Les externalitzacions a l’Ajuntament de Barcelone*,
https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/sites/default/files/informe_externalitzacions_vresum.pdf (ou http://capgirembcn.cat/wp-content/uploads/2017/01/serveis_externalitzats.pdf), consulté le 20 janvier 2022.
- Mairie de Barcelone, septembre 2016, *Pla pel dret a l’habitatge 2016-2025 de Barcelone, Resum Executiu*
https://habitatge.barcelona/sites/default/files/pdhh_-_resum_executiu_versio_accessible_0_0.pdf, consulté le 12 janvier 2022.
- Mairie de Barcelone, mars 2017, *Pla de Barris Sant Genís dels Agudells i la Teixonera*,
https://www.pladebarris.barcelona/sites/default/files/07-P1622-PBStGenisTeixonera_Part01_revisado.pdf, consulté le 20 février 2022.
- Mairie de Barcelone, Informe 2017, *Unitat contra l’exclusió residencial (UCER)*.
https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu-documents/ucer-informe_2017-ca.pdf, consulté le 20 janvier 2022.
- Mairie de Barcelone, *Memòria 2018. Àrea de Drets Socials*.
<https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu-documents/memoria-area-drets-socials-2018.pdf>, consulté le 20 janvier 2022.
- Mairie de Barcelone, 21/04/2018, *Qüestions d’Habitatge, n°21, Pla pel dret a l’habitatge 2016-2025*,
https://habitatge.barcelona/sites/default/files/qh21_h_cat.pdf, consulté le 15 février 2022.
- Mairie de Barcelone, mars 2019, Présentation “*Política municipal de vivienda*”, EMVISESA (Séville),
<https://www.emvisesa.org/wp-content/uploads/2019/05/Javier-Buron.-Gesti%C3%B3n-social-de-la-Vivienda.pdf>, consulté le 15 février 2022.
- Mairie de Barcelone, 04/03/2019, “*Cens d’habitatges buits de Barcelone*”,
https://habitatge.barcelona/sites/default/files/ca_ca_censhabitatges_buits_informe_bcn_final.pdf, consulté le 12 février 2022.
- Mairie de Madrid, Portail de transparence, 10/10/2016, “*Plan de Gobierno 2015-2019*”,
https://transparencia.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio_Ciudad/03_SG_Operativa/Ficheros/16101_0_PlanDeGobierno.pdf, consulté le 12 février 2022.

Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV), *Informe de evaluación de la política de alquiler en la CAE 2016*, <https://www.etxebide.euskadi.eus/informacion/informe-de-evaluacion-de-la-politica-de-alquiler-en-2016/x39-ovad03/es/>, consulté le 12 janvier 2022.

Raons Públiques, *Dossier de presentación de la cooperativa / asociación*, http://raonspublicques.org/prueba/wp-content/uploads/2014/01/RAONS-PUBLICQUES_DOSSIER-FR_WEB.pdf, consulté le 3 juin 2015.

Législations et réglementations

Accord de collaboration entre le Ministère du Logement et la Communauté de Catalogne pour l'application du Plan étatique du logement et réhabilitation (PEVR) 2009-2012. BOE-A-2009-10744

Accord de collaboration entre l'État et la Catalogne pour l'application du PEV 2013-2016. BOE-A-2014-11426

Accords de collaboration signés entre l'État et l'Andalousie pour l'application du PEV 2013-2016 :

Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Junta de Andalucía, para la ejecución del Plan Estatal de Fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, BOE-A-2014-11878.

Accords de collaboration signés entre l'État et la Catalogne pour l'application du PEV 2013-2016 :

Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Cataluña, para la ejecución del Plan Estatal de Fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, BOE-A-2014-11426.

Accords de collaboration signés entre l'État et la Com. de Madrid pour l'application du PEV 2013-2016 :

Resolución de 30 de noviembre de 2015, de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad de Madrid para la ejecución del Plan Estatal de Fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, BOE-A-2015-13954.

Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid (BOAM), n°7759, 06/10/2016. Mairie de Madrid.

Consorci de l'Habitatge de Barcelona, 03/08/2016, "*Reglament revisat per a l'adjudicació d'habitatges i altres recursos residencials per emergència social per pèrdua d'habitatge*".

Constitución Española, BOE-A-1978-31229.

Décision du Comité de Droits Économiques, Sociaux et Culturels (DESC) des Nations Unis, 20/06/2017,

« *Constatations adoptées par le Comité en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, concernant la communication no 5/2015* »,

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F61%2FD%2F5%2F2015&Lang=en

Decreto-ley (andaluz) 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, BOJA-b-2013-90001.

Generalitat de Catalunya, AHC, 2017, "*Text del Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament del Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant*".

Jugement de la CJUE, 14/03/2013, « *Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 14 de marzo de 2013* », <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=135024&doclang=ES>, consulté le 10 janvier 2022.

Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, BOE-A-2013-11497.

Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, BOE-A-2011-15732.

Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, BOE-A-2005-20662.

Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, BOE-A-2011-17400.

Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, BOE-A-2006-12057.

Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario, BOE-A-2009-17000.

Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios, BOE-A-2009-18733.

Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, BOE-A-2010-5218.

Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, BOE-A-2013-5073.

Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, BOE-A-2015-8469.

Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, BOE-A-2015-7802.

Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas, BOE-A-2018-7833.

Ley 1/2018, de 26 de abril, por la que se establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas en Andalucía, BOE-A-2018-6936.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE-A-1995-25444.

Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (Loi organique d'harmonisation du processus autonómique).

Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial.

Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.

Llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial.

Reglament municipal d'adjudicació d'Habitatges per emergències econòmiques i socials de Sabadell, 25/05/2017, Mairie de Sabadell.

Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda, BOE-A-2008-19437.

Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, BOE-A-2012-3394.

Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, BOE-A-2017-2985.

Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, BOE-A-2019-3108.

Statistiques

Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)

Eurostat

INE

Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT)

Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía

Ministerio del Fomento

Observatorio Vasco de la Vivienda

Portal estadístic, Ajuntament de Barcelona, Departament d'Estadística i Difusió de Dades.

Portal Estadístico de la Comunidad de Madrid

Servicio de Estadística del Ayuntamiento de Sevilla

Servicio de Estadística Municipal del Ayuntamiento de Madrid

Artículos de presse

- 20 minutos, 05/09/2007, "Viviendas baratas por ley en Andalucía".
- 20 minutos, 13/05/2013, "El Ayuntamiento de Bilbao crea un servicio municipal de atención frente a desahucios".
- Ara, 17/02/2015, "L'ANC recollirà signatures contra els desnonaments".
- Ara, 19/09/2017, "El full de ruta per al futur de l'habitatge a Catalunya".
- BBC, 08/10/2017, "Por qué soy independentista: las diferentes razones de catalanes que quieren separarse de España".
- Betevé, 27/12/2017, "Veïns de Pons i Gallarça denuncien pressions per marxar dels habitatges".
- Betevé, 20/02/2019, "Desallotgen el bloc de l'Armadillo a Gràcia, ocupat per famílies amb menors".
- Beteve, 18/03/2019, "L'Ajuntament preveu una multa de 90.000 euros per un cas d'assetjament immobiliari".
- CadenaSer, 05/02/2018, "Un juez no puede paralizar un desahucio".
- Cadena Ser, 19/10/2018, "Madrid solo gastó el 34% de las ayudas al alquiler en pleno 'boom' de precios".
- Catalunya Plural, 15/01/2019, "Se consolida una plataforma para denunciar los desahucios abiertos, una práctica que definen como «ilegal»".
- CCMA, 20/03/2016, "Joves de la Univ. de Barcelona ocupen un edifici de l'Ajunt. per fer-hi una residència d'estudiants".
- CCMA, 22/06/2009, "El govern de Barcelona vol culminar el procés de descentralització dels barris el 2020".
- Contexto, 13/05/2016, "Carta abierta a #NuitDebout desde un barrio de Internet del 15M".
- Contexto, 25/04/2018, "El anarquismo no muere, se transforma".
- COPE, 20/10/2018, "Pere Navarro: "Tenemos prevista la construcción de un barrio para los millennials"".
- Cordópolis, 19/06/2018, "Vimcorsa anuncia para primeros de año el inicio de la construcción de 304 viviendas de VPO".
- Cordópolis, 01/08/2018, "Vimcorsa iniciará en primavera la construcción de 118 apartamentos para mayores".
- Crític, 18/12/2014, "Joan Josep Nuet "La CUP ens ha demanat que trenquem amb Iniciativa però el temps de les baralles s'ha acabat"".
- Crític, 21/02/2019, "Un front d'esquerres sobiranistes en les eleccions generals".
- Crític, 21/05/2019, "R. Vilaregut "Els ajuntaments del canvi han tingut dos problemes: estar en minoria i la maquinària burocràtica"".
- Ctxt, 07/01/2017, "La política represiva de la cúpula del Estado ha aumentado el apoyo al independentismo".
- Cuartopoder, 11/11/2018, "La ONU pide la suspensión del desalojo a Kantar, una madre con dos menores a su cargo".
- Diagonal, 22/01/2015, "El papel de Cañamero en la encrucijada andaluza".
- Diagonal, 18/02/2016, "El juez imputa de oficio al guardia civil que agredió al activista de vivienda Ruymán Rodríguez".
- Diario Córdoba, 19/04/2013, "Las viviendas vacías aumentan un 9% en diez años y llegan a 55.676".
- Diario Córdoba, 17/06/2015, "El concejal de Bienestar Social en el Ayuntamiento ve "legítimo ocupar una casa vacía"".
- Diario de Mallorca, 19/03/2008, "No tiene nada que ver con lo que ocurrió con la PSV".
- Diario de Sevilla, 11/04/2017, "Los afectados por desahucios podrán seguir en su casa con la ley de retracto".
- Diario de Sevilla, 11/05/2019, "El PP planea una "revolución" en los distritos de Sevilla".
- Diario de Sevilla, 24/11/2019, "Emvisesa compra siete nuevos pisos para destinarlo a alquiler público".
- El Boletín, 24/05/2018, "El programa de compra de viviendas a particulares de Carmena pincha en plena burbuja".
- El Boletín, 20/12/2018, "La Comunidad de Madrid solo ha gastado el 12% de las ayudas previstas para el alquiler en plena burbuja".
- El Confidencial, 03/12/2015, "Ada Colau responde a la dura carta de la PAH: "Yo haría lo mismo en vuestro lugar"".
- El Confidencial, 10/03/2010, "Los últimos escándalos de cooperativas de viviendas resucitan el recuerdo del "caso PSV"".
- El Día de Córdoba, 08/05/2019, "El 83% de los jóvenes de Las Palmeras está en paro y los vecinos exigen soluciones".
- El Economista, 09/06/2010, "A fondo: El derroche de las Comunidades Autónomas agrava la crisis".
- El Mundo, 11/10/2012, "Ernest Maragall abandonará el PSC para crear un partido soberanista y de izquierdas".
- El Mundo, 18/04/2013, "3,44 millones de casas cerradas a cal y canto, muchas de ellas de la burbuja".
- El Mundo, 21/08/2015, "Publicado el listado provisional de beneficiarios de las ayudas de alquiler".
- El Mundo, 17/01/2016, "La PAH pide el cierre de la oficina antidesahucios de Carmena".
- El Mundo, 20/12/2018, "Los okupas en Madrid podrán solicitar una vivienda de la EMVS transcurridos dos años de su desalojo o antes si están en extrema necesidad".
- El Mundo, 22/02/2019, "Carmena pide que los desahucios de Argumosa "sean los últimos" en Madrid".
- El País, 26/07/2006, "Las VPO podrán venderse con condiciones en el mercado libre a partir de los 10 años".
- El País, 18/09/2007, "Chacón anuncia una ayuda de 210 euros para los jóvenes que alquilen una vivienda".
- El País, 31/12/2007, "Vivienda, estadísticas y otras falsedades".
- El País, 22/04/2013, "Cataluña cobrará una tasa a bancos e inmobiliarias con pisos vacíos".

El País, 29/01/2014, *“El Gobierno acusa a la ley andaluza de vivienda de aumentar la prima de riesgo”*.

El País, 14/07/2015, *“Tres models que funcionen per combatre els desnonaments”*.

El País, 10/09/2015, *“Ada Colau multa con 5.000 euros a bancos que tienen 12 pisos vacíos”*.

El País, 05/06/2016, *“Carmena cierra la oficina antidesahucios porque hay pocos casos”*.

El País, 26/07/2016, *“Los servicios sociales de Barcelona, al borde del colapso”*.

El País, 14/08/2016, *“El derecho a la vivienda: recuperando el tiempo perdido”*.

El País, 15/09/2016, *“Querrela contra la empresa que se dedica a desalojar viviendas okupadas”*.

El País, 22/12/2016, *“Cataluña recupera la ley contra los desahucios que anuló el Constitucional”*.

El País, 19/02/2017, *“Colau mantiene el pulso con las grandes empresas”*.

El País, 10/03/2017, *“Colau condicionará ayudas para rehabilitar pisos a que no echen a los vecinos”*.

El País, 05/10/2017, *“Colau se alía con el sector privado para construir pisos de alquiler a 500 euros”*.

El País, 07/02/2018, *“Colau ficha como asesor a otro miembro de la PAH y el DESC”*.

El País, 15/02/2018, *“La Guardia Urbana desaloja una finca municipal ‘okupada’ del Raval”*.

El País, 14/03/2018, *“Barcelona dispara las subvenciones a entidades próximas a Colau”*.

El País, 23/03/2018, *“Desalojos inmobiliarios al filo de la ley”*.

El País, 12/04/2018, *“Barcelona comienza a expropiar los pisos vacíos de los bancos”*.

El País, 24/04/2018, *“El Congreso aprueba el desalojo exprés de viviendas de particulares okupadas”*.

El País, 10/06/2018, *“La Generalitat quiere legislar los contratos de alquiler”*.

El País, 19/01/2019, *“Bienvenido al plató de los desahucios”*.

El País, 02/02/2019, *“Así funciona el sistema legal exprés para echar a los okupas profesionales en 30 días”*.

El País, 25/03/2019, *“Castigo (a medias) para los pisos vacíos en España”*.

El País, 26/03/2019, *“La justicia europea avala los desahucios después de tres impagos aunque haya cláusulas abusivas”*.

El País, 04/05/2019, *“Colau refuerza su presión al sector inmobiliario”*.

El País, 15/01/2020, *“La falta de fondos deja sin ayuda al alquiler a la mitad de los solicitantes aptos”*.

El País, 11/07/2021, *“Colau ha comprado 900 pisos en seis años para ampliar el parque público de alquiler”*.

El Periódico, 09/12/2009, *“Los desalojos bajo el viaducto de Vallcarca finalizarán en marzo”*.

El Periódico, 02/06/2010, *“Gràcia inicia la sutura de la cicatriz de Vallcarca”*.

El Periódico, 24/04/2016, *“Por el bien común, esfuerzo común”*.

El Periódico, 12/05/2017, *“Más de la mitad de pisos cedidos por la banca a la Generalitat ha tenido que ser reformados”*.

El Periódico, 17/07/2017, *“La PAH reprocha a Colau su falta de mano dura con los bancos”*.

El Periódico, 05/10/2017, *“Barcelona crea una empresa público-privada para construir vivienda”*.

El Periódico, 25/10/2017, *“El TC suspende la ley catalana de vivienda para personas en riesgo”*.

El Periódico, 28/03/2018, *“El Constitucional levanta la suspensión a la expropiación de viviendas vacías en Catalunya”*.

El Periódico, 02/07/2018, *“Los promotores plantean que la vivienda social se impulse en el área metropolitana”*.

El Periódico, 20/02/2019, *“Barcelona se desploma en el ranking de ciudades europeas para invertir”*.

El Periódico, 04/03/2019, *“Colau multa dos fons voltor per tenir dues finques buïdes durant anys”*.

El Periódico, 30/03/2019, *“¡Larga vida a Can Batlló!”*.

El Periódico, 27/04/2019, *“Casa Buenos Aires: la historia de la mansión okupada en Vallvidrera”*.

El Periódico, 30/05/2019, *“Una plataforma vecinal propone 10.000 pisos públicos en los terrenos de la Fira”*.

El Periódico, 01/07/2020, *“Barcelona borra el gran mural de La Carboneria, icono del arte callejero”*.

El Periódico, 12/01/2022, *“Pons i Gallarza, los primeros ‘masovers’ del parque público de Barcelona”*.

El Punt Avui, 04/07/2017, *“Pisos públicos als antics jutjats de la Via Laietana”*.

El Punt Avui, 09/08/2019, *“La Generalitat guanya pisos socials pel dret a tempteig”*.

El Salto Diario, 26/02/2018, *“Un patio ocupado en el centro de Córdoba”*.

El Salto Diario, 30/04/2018, *“Bajo Argumosa 11, la playa”*.

El Salto Diario, 20/11/2018, *““Particulares” multipropietarios desahucian en Madrid”*.

El Salto, 19/05/2019, *“Alejandra Jacinto: “Esta legislatura en la Comunidad de Madrid ha sido la de la antipolítica de vivienda””*.

El Salto, 28/05/2019, *“El municipalismo social o el retorno de la política”*.

El3.cat, 04/04/2019, *“El Districte reactiva tres solars per habitatge a Can Batlló després de fer marxa enrere amb el projecte APROP”*.

ElDiario.es, 03/12/2012, *“Quim Arrufa “No somos nacionalistas conservadores, sino independentistas políticos y de clase””*.

ElDiario.es, 16/01/2014, *“El TC suspende la ley andaluza antidesahucios al admitir el recurso del Gobierno”*.

ElDiario.es, 11/04/2014, *“La Corrala Utopía, claves de un símbolo de la reivindicación por la vivienda”*.

ElDiario.es, 02/05/2014, *"La Generalitat sancionará los pisos vacíos muy por debajo de lo que permite la ley"*.

ElDiario.es, 20/06/2014, *"Els partits es comencen a moure davant el naixement de Guanyem Barcelona"*.

ElDiario.es, 26/06/2014, *"Guanyem Barcelona buscarà conquerir l'Ajuntament des dels moviments socials"*.

ElDiario.es, 25/05/2015, *"Ada Colau, de okupa a alcaldesa"*.

ElDiario.es, 27/05/2015, *"El engranaje de la arquitectura social"*.

ElDiario.es, 15/06/2015, *"La alcaldesa Colau se estrena evitando desabucios en el distrito de Nou Barris"*.

ElDiario.es, 02/11/2015, *"La PAH busca llevar la victoria de la ILP catalana a todos los parlamentos autonómicos"*.

ElDiario.es, 10/04/2016, *"La Agencia de Vivienda Social de Madrid vetará a quienes hayan ocupado una casa ilegalmente"*.

ElDiario.es, 12/04/2016, *"Aquestes són les lleis contra els desnonaments que ja ha recorregut el govern de Rajoy"*.

ElDiario.es, 03/05/2016, *"Frente común por una nueva ley catalana contra los desabucios que sustituya la impugnada"*.

ElDiario.es, 13/06/2016, *"La concesión de ayudas al alquiler de vivienda en Andalucía se eterniza 21 meses después"*.

ElDiario.es, 14/06/2016, *"La Generalitat impulsará una nueva ley de vivienda sin el apoyo de la PAH"*.

ElDiario.es, 15/09/2016, *"Podemos y Bildu culpan al PNV de un desabucio en Vitoria a una madre con dos hijos"*.

ElDiario.es, 24/09/2016, *"Hay que limitar el precio de la vivienda para proteger a los consumidores y al mismo mercado"*.

ElDiario.es, 22/11/2016, *"El Ayuntamiento de Barcelona estudia 2.000 casos para sancionar compañías de luz y gas"*.

ElDiario.es, 03/07/2017, *"La PAH ocupa siete pisos de un mismo bloque para denunciar la "inacción" en vivienda del gobierno de Colau"*.

ElDiario.es, 28/07/2017, *"El Sindicato Andaluz de Trabajadores ofrece urnas para que los catalanes residentes en Andalucía voten en el referéndum"*.

ElDiario.es, 18/04/2018, *"La función social de la vivienda, ante el Constitucional cinco años después"*.

ElDiario.es, 07/01/2019, *"Tapan un piso ocupado en Barcelona con tres menores dentro durante varias horas"*.

ElDiario.es, 22/02/2019, *"Desabuciadas cuatro familias de Argumosa 11, símbolo de la especulación inmobiliaria y el derecho a la vivienda"*.

ElDiario.es, 27/03/2019, *"Carmena aprueba el plan que ilegaliza el 95% de los pisos turísticos del centro y algunos propietarios amenazan con incumplir"*.

ElDiario.es, 17/12/2019, *"Una vecina de Bormujos lucha contra su desabucio mientras el banco niega que sea "vulnerable" "*.

ElDiarios.es, 23/01/2020, *"Necesidad y urgencia de una revolución jurídica en materia de vivienda"*.

Europapress, 05/08/2015, *"La Junta pagará desde septiembre ayudas al alquiler"*.

Europapress, 23/06/2021, *"Teresa Rodríguez reivindica la refundación de Adelante como "partido andaluz" y no "sucursal de Unidas Podemos" "*.

Europapress, 03/03/2015, *"Elena Cortés destaca que IU mantendrá su "lucha sin tregua" por el derecho a una vivienda digna"*.

Europapress, 05/05/2019, *"Ayto. de Sevilla avanza en un acuerdo con Banco Europeo de Inversiones para financiar 627 VPO"*.

Europapress, 14/10/2003, *"UGT, eximida del pago de indemnizaciones casi diez años después de que saltara el escándalo de la PSV"*.

Europapress, 15/06/2018, *"Participa Sevilla avisa de otro desabucio "sin alternativa habitacional con el agravante de especulación y opacidad"*.

Europapress, 29/08/2018, *"Andalucía 'blinda' las viviendas públicas al prohibir su venta a empresas y 'fondos buitre'" "*.

iSabadell, 28/06/2017, *"Un informe de la UAB insisteix que mobilitzar habitatges buits per a usos socials és legal"*.

iSabadell, 01/06/2018, *"La PAH guanya el bloc de Gràcia ocupat fa cinc anys"*.

Jacobin, 18/10/2015, *"The Catalan Left, An interview with Boaz Vilallonga"*.

L'indépendant, 14/03/2018, *"Puigdemont : un fédéralisme de type suisse peut convaincre les Catalans"*.

La Directa, mars 2017, *"Per què cedir l'ús de solars públics per fer cohabitatge?" "*.

La Directa, 19/03/2019, *"El Primer Congrés d'Habitatge de Catalunya comença a caminar per traçar una estratègia compartida"*.

La Directa, 15/07/2019, *"El Sindicat d'Habitatge del Raval atura Blackstone i aconsegueix lloguers de 700 euros mensuals"*.

La Directa, 21/07/2019, *"El sostre de deu famílies del Raval, en mans del fons d'inversió Blackstone"*.

La Directa, 04/10/2019, *"Dret a l'habitatge: una esmena a la totalitat del sistema"*.

La Directa, 15/11/2019, *"Volem fer por als fons d'inversió i la unitat dins la pluralitat és la nostra major força"*.

La Directa, 14/07/2022, *"Pons i Gallarza, de la lluita veïnal contra l'especulació a la masoveria urbana"*.

La Información, 12/07/2017, "TULV-CA defiende un Estado federal, solidario y republicano frente al "postureo" del PSOE en el debate territorial".

La Información, 14/01/2020, "La CAM insta al desahucio de más de 90 propietarios de viviendas protegidas".

La Izquierda Diario, 16/02/2018, "Colau, de la PAH al desallotjament exprés".

La Rioja, 12/11/2018, "Tormenta política en La Rioja a costa del euskera".

La Vanguardia, 04/11/2008, "Vecinos del barrio de Vallcarca denuncian que una expropiación beneficia a una constructora".

La Vanguardia, 07/06/2011, "Montilla advierte que la "ofensiva neoliberal y destructora" social de CiU ha comenzado".

La Vanguardia, 11/07/2012, "La zona euro compromete más financiación para el banco malo".

La Vanguardia, 19/03/2013, "El trauma de un desahucio es comparable al de un accidente de tráfico".

La Vanguardia, 13/11/2013, "El Govern prepara la privatització de l'habitatge social de l'Incasòl".

La Vanguardia, 17/01/2014, "CUT-BAI, partido de Sánchez Gordillo, apuesta por una Andalucía independiente".

La Vanguardia, 05/11/2014, "El nuevo perfil del desahuciado".

La Vanguardia, 09/03/2015, "ERC se define como "independentista y no nacionalista"".

La Vanguardia, 09/03/2015, "Rull alega que "la autodefinición como nacionalista une y da coherencia a lo que somos desde 1974"".

La Vanguardia, 15/06/2015, "El equipo de Trias reprocha a Colau "el uso oportunista" de los desahucios".

La Vanguardia, 13/04/2016, "Barcelona impone las primeras multas por desahuciar familias sin ofrecerles alquiler social".

La Vanguardia, 27/05/2016, "L'oposició recrimina a Colau que pacti amb el PSC quan abans el definia com a "casta i màfia"".

La Vanguardia, 28/09/2016, "El Ayuntamiento saca del reglamento de la EMVS la regularización de okupas".

La Vanguardia, 08/04/2017, "Els comuns aposten per crear a Catalunya "una república" que "vol compartir sobirania" amb un estat "plurinacional"".

La Vanguardia, 03/07/2017, "Barcelona dedicará a alquiler social los antiguos juzgados de Via Laietana".

La Vanguardia, 01/12/2017, "Colau ordena el desalojo de un edificio municipal 'okupado'".

La Vanguardia, 20/06/2018, "Calvet quiere aprobar ley catalana de arrendamientos urbanos con "celeridad"".

La Vanguardia, 05/07/2018, "La Generalitat subasta 46 inmuebles de herencias intestadas entre protestas".

La Vanguardia, 17/07/2018, "Colau sancionará el 'mobbing' inmobiliario a los inquilinos".

La Vanguardia, 26/10/2018, "Cinco empresas optan al operador metropolitano de vivienda".

La Vanguardia, 07/11/2018, "Se busca socio".

La Vanguardia, 29/01/2019, "El AMB autoriza incorporar un socio privado en el operador metropolitano de vivienda".

La Vanguardia, 06/02/2019, "CUP denuncia "colaboración criminal" entre Mossos y Desokupa, que Buch niega".

La Vanguardia, 22/03/2019, "Elisenda Alamany: Movernos, para mover el país".

La Vanguardia, 26/02/2020, "Colau responde a los jueces: "Continuaré defendiendo a las familias vulnerables en riesgo de perder su vivienda"".

La Vanguardia, 30/10/2018, "Colau felicita a las entidades por la retirada del recurso a la ley 24/2015".

Le Figaro, 24/11/2016, "Barcelone : amendes de 600.000€ pour Airbnb et HomeAway".

Le Monde, 06/07/2017, "L'encadrement des loyers limite les abus, mais ne fait pas baisser les prix".

Le Monde, 12/04/2019, "L'œil sévère d'une rapporteuse de l'ONU sur le droit au logement en France".

Le Monde, 07/03/2020, "Berlin gèle les loyers pour stopper leur explosion".

Le Monde, 01/07/2020, "A Paris, l'encadrement des loyers est bien peu appliqué et contrôlé".

Le Monde, 26/01/2021, "Encadrement des loyers : encore 40 % d'annonces illégales à Paris".

Le Monde, 05/12/2021, "Encadrement des loyers : 37 % de loyers abusifs à Paris, 43 % en Seine-Saint-Denis".

Les Echos, 10/09/2015, "Ça se passe en Europe : Barcelone sanctionne les banques".

Llibertat, 28/03/2016, "Jordi Navarro: Els límits del municipalisme: L'Esquerra Independentista del Segle XXI".

NacióDigital, 20/10/2011, "ERC denuncia que el Govern ven els habitatges socials a fons d'inversió".

NacióDigital, 24/08/2016, "La residència okupa autoritzada per Colau comença a prendre volada".

NacióDigital, 21/11/2016, "Dos regidors de Colau eviten un desnonament de set famílies al Raval".

NacióDigital, 23/05/2018, "Fugir del seu terreny".

NacióDigital, 09/12/2018, "Ocupar un pis públic a Barcelona, el bucle pervers de la Yamila".

NacióDigital, 26/09/2019, "D'una pensió per a desnonats a abandonar Barcelona: el cas «paradigmàtic» de Yamila".

Público, 14/01/2014, "Intelectuales y activistas llaman a "recuperar la soberanía popular" con una candidatura para las europeas".

Público, 24/02/2014, "Centella: "IU no tiene la exclusividad de la izquierda"".

Público, 15/07/2015, "El exeurodiputado de ICV Raül Romeva encabezará la candidatura de CDC y ERC del 27-S"

Público, 23/09/2015, "La CUP apuesta por una independencia que sirva "para ganar derechos de la clase trabajadora""

Público, 29/05/2016, "Derechos sociales y nacionales convergen en la protesta en Barcelona contra el TC".

Público, 17/07/2018, "La Llei pel dret a l'habitatge de Catalunya, aprovada el 2007, obre una nova via per lluitar contra el 'mobbing' immobiliari".

Ritimo, 26/10/2020, "La terre est à nous ! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives (M. Solanas)".

Social.cat, 11/04/2018, "Barcelona vol recuperar cinc pisos buits i convertir-los en habitatge social".

Social.cat, 05/04/2019, "Una Administració incapaç converteix el drama de l'habitatge en una crisi de país".

The Guardian, 06/09/2019, "Sardine tins for the poor? : Barcelona's shipping container homes".

Todo por hacer, octubre 2021, "Sindicato de Barrio de Moratalaz: "Los problemas en el trabajo anteceden a los de la vivienda. ¿Por qué no unir fuerzas para hacer frente a ambas problemáticas? ""

TOT Barcelona, 20/02/2019, "Desallotgen un edifici ocupat de Gràcia on vivien famílies amb nens des de feia sis anys".

TOT Barcelona, 20/04/2019, "L'Ajuntament duplica la compra de pisos perquè no fa prou habitatge protegit d'obra nova".

TOT Barcelona, 25/07/2019, "Una víctima de violència masclista denuncia que la volen real·lotjar a prop d'on viu el maltractador".

TOT Barcelona, 05/11/2019, "Colau recicla un solar per a pisos contenidor per fer-hi habitatges amb hipoteca".

TV3, 28/01/2019, "Un vídeo posa en dubte l'actuació dels Mossos en un desallotjament al Poble-sec".

TV3/24, 03/03/2016, "El Govern cedirà a la Taula del Tercer Sector 256 habitatges més per a col·lectius vulnerables en els propers 18 mesos".

Xarxanet, 09/01/2016, "Habitat3 i l'Ajuntament de Barcelona s'uneixen per aconseguir 98 pisos buits".

Sitographie

Sites internet

- Adelante Andalucía, 2018 (Programme électoral, 2018, "*Un programa de gobierno para una Andalucía con futuro*"), https://adelanteandalucia.org/wp-content/uploads/2018/11/programa_gobierno.pdf, consulté le 17 septembre 2021.
- Aliança contra la Pobresa Energètica*, <https://pobresaenergetica.es/>, consulté le 2 janvier 2021.
- AMB, 18/05/18, "*Mirada a les polítiques europees de lloguer públic per aplicar-les al territori Metropolità*", <https://www.amb.cat/ca/web/amb/actualitat/sala-de-premsa/notes-de-premsa/detall/-/notaprensa/mirada-a-les-politiques-europees-de-lloguer-public-per-aplicar-les-al-territori/6994982/11696>, consulté le 20 décembre 2021.
- Ametsak Sortzen Elkarte, <https://www.ametsaksortzen.eus/>, consulté le 20 mai 2022.
- Amnesty International Espagne, 14/02/2019, "*Desalojo en diferido: Kaoutar puede permanecer en su casa hasta que acabe el curso escolar*", <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/desalojo-en-diferido-kaoutar-puede-permanecer-en-su-casa-hasta-que-acabe-el-curso-escolar/>, consulté le 14 février 2022.
- APDHA (Association Pro Droit Humain d'Andalousie), 26/01/2016, "*El borrador de Plan Andaluz de Vivienda, un engaño social*", <https://www.apdha.org/cadiz/?p=1114>, consulté le 12 janvier 2022.
- APE, "*Valoración de la Alianza contra la Pobreza Energética de los programas electorales para las municipales 2019*" <http://old.pobresaenergetica.es/valoracion-de-la-alianza-contra-la-pobreza-energetica-de-los-programas-electorales-para-las-municipales-2019/>, consulté le 15 mars 2022.
- Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía*, section "*marginación*" : <https://www.apdha.org/marginacion/>, consulté le 22 février 2022.
- Assemblée de voisinage du quartier du Gòtic (Barcelone), 12/05/2017, "*Volem que torni la vida als nostres barris. Volem vida de barri a Laietana 10!*", <http://avbarrigotic.blogspot.com/2017/05/volem-que-torni-la-vida-als-nostres.html>, consulté le 16 avril 2022.
- Associació 500x20*, 28/03/2019, "*El Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona s'escuda amb una llei del PP-C's-PDEcat per desnonar a una mare embarassada*", <https://500x20.prouespeculacio.org/2019/03/el-patronat-municipal-de-lhabitatge-de-barcelona-sescuda-amb-una-llei-del-pp-cs-pdecat-per-desnonar-a-una-mare-embarassada/>, consulté le 20 janvier 2022.
- Association Gestors d'Habitatges Socials de Catalunya (GHS), <https://ghscatalunya.org/>, consulté le 2 octobre 2020.
- Barcelona en Comú, "*Gobernar obedeciendo. Código de ética política*", <https://barcelonaencomu.cat/es/gobernar-obedeciendo-codigo-de-etica-politica>, consulté le 27 septembre 2021.
- Barcelona en Comú, 2015, "*Programa electoral municipales 2015*", https://barcelonaencomu.cat/sites/default/files/programaencomun_cast.pdf, consulté le 27 septembre 2021.
- Barcelona en Comú, 23/05/2016, "*Ciutat humana i sostenible*", <https://barcelonaencomu.cat/ca/post/ciutat-humana-i-sostenible>, consulté le 20 décembre 2021.
- Barcelona en Comú, 26/08/2015, "*Ciutats pel Bé Comú. Guanyar compartint experiències de canvi*", <https://barcelonaencomu.cat/ca/post/ciutats-pel-be-comu-guanyar-compartint-experiencies-de-canvi>, consulté le 2 janvier 2021.
- BiziKoopOn, <http://bizikooon.com/es/>, consulté le 20 mai 2022.
- Can Batlló, *Memòria 2020 de Can Batlló*, https://canbatllo.org/wp-content/uploads/2021/10/canbatllo_transperencia_memoria20.pdf, consulté le 10 mai 2022.
- Celobert, 24/05/2018, "*4 reflexiones del proyecto APRROP del Ayuntamiento de Barcelona*", <https://celobert.coop/es/4-reflexions-del-projecte-aprop-de-lajuntament-de-barcelona/>, consulté le 14 février 2022.
- Centre Social de Sants, 13/12/2021, "*L'habitatge és un dret essencial – Desembre 2021*" <http://www.centresocialdesants.org/tag/bloc-la-bordeta/>, consulté le 15 mars 2022.
- Centro de Asesoría y Estudios Sociales (CAES)*, "*¿Quiénes somos?*", <https://caescooperativa.es/quienes-somos/>, consulté le 22 février 2022.
- CJUE, Jugement de la CJUE, 14/03/2013, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=135024&doclang=ES>, consulté le 10 janvier 2022.
- Congrés d'arquitectura 2016*, "*L'habitatge, un dret com una casa. Reptes per millorar l'accés a un habitatge digne*", http://congresarquitectura2016.org/sites/default/files/users/23797/HABITATGE-DRET_PROGRAMA.pdf, consulté le 30 août 2021.
- Consell comarcal de l'Alt Empordà*, "*Ofideute*", <https://www.altemporda.org/portal/oficina-dhabitatge/ofideute>, consulté le 12 janvier 2022.
- Consell comarcal del Vallès Occidental*, 27/06/2017, "*Un dictamen de la UAB encarregat pel Consell Comarcal demostra que legalment ja és possible avançar a través de múltiples fórmules en la mobilització dels habitatges buits per a usos socials*", <http://www.ccvoc.cat/actualitat/noticies/2017/06/27/un-dictamen-de-la-uab-encarregat-pel-consell-comarcal-demostra-que-legalment-ja-es-possible-avancar-a-traves-de-multiples-formules-en-la-mobilitzacio-dels-habitatges-buits-per-a-usos-socials>, consulté le 13 février 2022.

Crida per Sabadell, 04/06/2018 : "*Es regularitzen els 40 habitatges del primer bloc ocupat per la PAHC i cedit a l'AHIC*", <https://cridapersabadell.cat/es-regularitzen-els-40-habitatges-del-primer-bloc-ocupat-per-la-pahc-i-cedit-a-lagencia-de-lhabitatge-de-catalunya/>, consulté le 20 mars 2022.

CSO La REA, "*Llamado a la solidaridad de la Residencia d'Estudiants Autogestionada (REA)*", <https://csolarea.wordpress.com/2017/11/07/llamado-a-la-solidaridad-de-la-residencia-destudiantes-autogestionada-rea/>, consulté le 20 mars 2022.

CSO La REA, "*Manifeste*", <https://csolarea.wordpress.com/manifest/>, consulté le 15 mars 2022.

Députation de Barcelone, « *SIDH: Servicio de Intermediación en Deudas de la Vivienda* », <https://www.diba.cat/es/web/bienestar/sidh1>, consulté le 12 janvier 2022.

Economía Solidaria, <https://www.economiasolidaria.org/vivienda/>, consulté le 20 mai 2022.

EH Bildu, <https://ehbildu.eus/es#norgara>, consulté le 13 septembre 2021.

el3.cat, 14/03/2019, "*Debat a Can Batlló: "És possible un urbanisme anarquista?"*", <https://el3.cat/debat-a-can-batlló-es-possible-un-urbanisme-anarquista/>, consulté le 20 avril 2022.

EMVISESA, "*Bases y solicitud del "Programa de captación de viviendas privadas ociosas para el alquiler"*", <https://www.emvisesa.org/bases-y-solicitud-del-programa-de-captacion-de-viviendas-privadas-ociosas-para-el-alquiler/>, consulté le 14 février 2022.

EMVISESA, 02/10/2018, "*Emvisesa cede una vivienda para acogimiento familiar a la Asociación Abrázame, duplicando en 3 años las viviendas cedidas a entidades sin ánimo de lucro*", <https://www.emvisesa.org/2018/10/02/emvisesa-cede-una-vivienda-para-acogimiento-familiar-a-la-asociacion-abrazame-duplicando-en-3-anos-las-viviendas-cedidas-a-entidades-sin-animo-de-lucro/>, consulté le 14 février 2022.

EMVISESA, 31/05/2016, "*Noticia de la inauguración de la OMDV en el sitio web oficial «Inauguración de la OMDV de Sevilla»*", <http://omdv.emvisesa.org/2016/05/31/inauguracion-de-la-oficina-municipal-por-el-derecho-a-la-vivienda/>.

EMVS, 10/10/2017, "*Campaña de compra de viviendas*", www.emvs.es/Comunicacion/Noticias/2017/Paginas/compraVivienda101017.aspx, consulté le 14 février 2022.

Entrepatis, <https://www.entrepatis.org/>, consulté le 10 mai 2022.

Etxebide (Service basque de Logement), "*Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV)*", <https://www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovhome/es/>, consulté le 12 janvier 2022.

Etxebide (Service Basque de Logement), "*Servicio de Ayuda al Sobreendamiento Familiar del Gobierno Vasco*", http://www.etxebide.euskadi.eus/x39-contpest/es/contenidos/informacion/servic_mediac_hipo/es_etxecont/index.shtml, consulté le 12 janvier 2022.

Fearless Cities, "*Fearless Cities: The Global Municipalist Movement*", <https://www.fearlesscities.com/en/about>, consulté le 2 janvier 2021.

Flickr, Fotomovimiento, mars 2019, <https://www.flickr.com/photos/acampadabcnfoto/46776173004/in/album-72157690659460643/>, consulté le 16 avril 2022.

Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada), 2014, "*VII. Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*", http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/descargas/VII_INFORME.pdf, consulté le 1 octobre 2021.

Generalité de Catalogne, "*Pla territorial sectorial d'habitatge*" : <http://habitatge.gencat.cat/ca/Perfils/pla-territorial-sectorial-dhabitatge-00001/index.html>, consulté le 19 février 2022.

Généralité de Catalogne, 24/05/2013, "*El Govern aprova una nova línia d'ajuts al lloguer per atendre 11.000 famílies*", Communiqué de presse, Agència de l'Habitatge de Catalunya, <https://govern.cat/govern/docs/2013/05/24/12/14/734db04c-4cdf-4554-8f64-cd743138e4f9.pdf>

Gouvernement Basque, "*Ayudas de Emergencia Social (AES)*", https://www.euskadi.eus/ayuda_subvencion/2020/ayudas-de-emergencia-social-aes/web01-tramite/es/, consulté le 12 janvier 2022.

Gouvernement Basque, Communiqué de presse, 02/12/2011, "*El Gobierno Vasco pondrá en marcha un servicio de mediación para reducir el número de desabucios hipotecarios*", http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/contenidos/nota_prensa/notetxe111202_mediacion_deshauc/es_notetxe/notetxe.html, consulté le 12 janvier 2022.

Gouvernement Basque, Département d'Emplois et Politiques Sociales, 09/11/2012, "*El Servicio de Mediación Hipotecaria del Gobierno Vasco resuelve satisfactoriamente el 60% de los expedientes de desabucio tramitados*", https://www.euskadi.eus/web01-a2famil/es/contenidos/nota_prensa/servicio_mediacionhipotecaria/es_semedhip/servicio_mediacionhipotecariagobiernovasco.html, consulté le 12 janvier 2022.

Gouvernement Basque, Département de Finances et Économie, 21/05/2012, "*Kutxabank se suma al servicio del Gobierno Vasco de mediación para evitar los desabucios*", http://www.euskadi.eus/web01-a2finan/es/contenidos/nota_prensa/acuerdo_kutxabanksobreendeudam/es_acuekutx/acuerdo_kutxabank_sobreendeudamiento_familiar.html, consulté le 12 janvier 2022.

Green Building Council España, "*¿Qué es GTR?*", <https://gbce.es/blog/proyecto/gtr/>, consulté le 20 février 2022.

Guanyem Badalona (Programme électoral, janvier 2015) <https://guanyembadalona.org/wp-content/uploads/2015/05/Programa-Guanyem-Badalona.pdf>, consulté le 24 septembre 2021.

ILP Habitatge, "*Què volem*", <https://ilphabitatge.cat/campanyes/la-ilp-dhabitatge/que-volem/>, consulté le 2 janvier 2021.

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB), <https://iermb.uab.cat/ca/>, consulté le 20 février 2022.

Institut :Sobiranes, "*Un gir a l'esquerra: eix territorial*", <https://sobiranes.cat/un-gir-a-lesquerra-eix-territorial/>, consulté le 2 janvier 2021.

Institut :Sobiranes, "*Un gir a l'esquerra: un debat de país*", <https://sobiranes.cat/un-gir-a-lesquerra-un-debat-de-pais/>, consulté le 2 janvier 2021.

Instituto Nacional de Estadística (INE) : <http://www.ine.es/prensa/np761.pdf>, consulté le 28 juin 2021.

Junta d'Andalousie, "*Información para Ayuntamientos: Registro Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas (RDMV)*" <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasordenaciondelterritorio/areas/vivienda-rehabilitacion/vivienda-protegida/paginas/rmdv-info-aytos.html>, consulté le 15 février 2022.

Koobizitza, <https://www.koobizitza.org/>, consulté le 20 mai 2022.

La Base de Poble Sec, 11/02/2022, "*Recuperem la utopia - 8è aniversari de La Base*", <http://labase.info/recuperem-la-utopia-8e-aniversari-de-la-base/>, consulté le 20 mai 2022.

La Borda, page "*Proyecto*", <http://www.laborda.coop/es/proyecto/>, consulté le 10 avril 2022.

La Crida per Sabadell, 2015, "*Compromís per un programa de govern per Sabadell 2015-2019*", <http://cridapersabadell.cat/wp-content/uploads/2015/11/DocumentPacteGovern.pdf>, consulté le 24 septembre 2021.

La Crida per Sabadell, 2015, "*Eixos del programa per a les eleccions de maig de 2015*", <http://cridapersabadell.cat/wp-content/uploads/2015/03/Eixos-program%C3%A0tics.pdf>, consulté le 24 septembre 2021.

La Crida per Sabadell : <https://cridapersabadell.cat/>, consulté le 27 septembre 2021.

La Crida per Sabadell, 05/07/2018, "*Nova eina de l'Ajuntament per incrementar el parc d'habitatge públic*", <http://cridapersabadell.cat/nova-eina-de-lajuntament-per-incrementar-el-parc-dhabitatge-public/>, consulté le 14 février 2022.

La Crida per Sabadell, 20/11/2014, "*Crida per Sabadell: l'optimisme de la voluntat*", <https://cridapersabadell.cat/crida-per-sabadell-loptimisme-de-la-voluntat-2/>, consulté le 27 septembre 2021.

La CUP de Ciutat Vella, 11/06/2018, "*Desnonaments a Ciutat Vella: La mentida del districte a peu de carrer*", <http://ciutatvella.cup.cat/noticia/desnonaments-ciutat-vella-la-mentida-del-districte-peu-de-carrer>, consulté le 20 mai 2022.

La mar d'arquitectes, "*La Xarxaire, Cooperativa d'Habitatge de la Barceloneta*", <https://lamardarquitectes.cat/la-xarxaire-cooperativa-dhabitatge-de-la-barceloneta/>, consulté le 4 avril 2022.

Mairie de Barcelone : "*Un censo de pisos vacios para captar viviendas para la bolsa de alquiler*", https://ajuntament.barcelona.cat/instituturbanisme/es/noticia/un-censo-de-pisos-vacios-para-captar-viviendas-para-la-bolsa-de-alquiler_427576, consulté le 20 avril 2022.

Mairie de Barcelone, "*Bases. Concurs públic per a la transmissió onerosa i constitució d'un dret de superfície sobre béns patrimonials descrits per a destinar-los a la promoció, construcció i gestió d'habitatges per part de les cooperatives d'habitatge en règim de cessió d'ús (cobabitatge)*", https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/documents/concurs_public_cohabitatge_plec_de_bases.pdf, consulté le 20 avril 2022.

Mairie de Barcelone, "*Memòria cooperativa de la Barceloneta*", <https://ajuntament.barcelona.cat/casadelabarceloneta1761/ca/memoria-cooperativa>, consulté le 8 avril 2022.

Mairie de Barcelone, 01/03/2019, "*L'Ajuntament de Barcelona impulsa la compra de finques per ampliar l'habitatge públic i assequible a la ciutat*", https://habitatge.barcelona/ca/noticia/lajuntament-de-barcelona-impulsa-la-compra-de-finques-per-ampliar-lhabitatge-public-i-assequible-a-la-ciutat_779108, consulté le 14 février 2022.

Mairie de Barcelone, 07/12/2016, "*Posar el teu pis en lloguer per transformar la ciutat*", https://www.barcelona.cat/infobarcelona/ca/tu-tens-la-clau-lloga-el-teu-habitatge-amb-garanties_439985.html, consulté le 20 février 2022.

Mairie de Barcelone, 08/02/2021, "*Obert el termini per presentar projectes d'habitatge social a 18 solars i edificis municipals*", https://ajuntament.barcelona.cat/gracia/ca/noticia/obert-el-termini-per-presentar-projectes-dhabitatge-social-a-18-solars-i-edificis-municipals_1036065, consulté le 10 mai 2022.

Mairie de Barcelone, 14/02/2018, "*Allotjaments de proximitat provisionals per lluitar contra la gentrificació*", https://www.barcelona.cat/infobarcelona/ca/allotjaments-de-proximitat-provisionals-per-lluitar-contra-la-gentrificacio_614638.html, consulté le 14 février 2022.

Mairie de Barcelone, 15/05/2017, "*Construcción de 110 pisos en 5 solares municipales según la fórmula de la convivencia*", <https://ajuntament.barcelona.cat/economiatreball/es/noticia/construccizen-de-110-pisos-en-5-solares-municipales-segzn-la-fzermula-de-la-covivienda>, consulté le 20/04/2022.

Mairie de Barcelone, 16/06/2018, "*Vivia en un pis vell sense ascensor i per fi tinc un habitatge digne*", https://habitatge.barcelona/ca/noticia/vivia-en-un-pis-vell-sense-ascensor-i-per-fi-tinc-un-habitatge-digne_677235, consulté le 20 février 2022.

Mairie de Barcelone, 16/11/2020, "*Aliança amb promotors socials i cooperatius per construir un miler d'habitatges assequibles*", https://www.habitatge.barcelona/ca/noticia/alianca-amb-promotors-socials-i-cooperatius-per-construir-un-miler-dhabitatges-assequibles_1007007, consulté le 20 mai 2022.

Mairie de Barcelone, 16/12/2019, "*A punt el primer edifici APROP a Ciutat Vella per a emergències habitacionals*", https://habitatge.barcelona.cat/noticia/a-punt-el-primer-edifici-aprop-a-ciutat-vella-per-a-emergencies-habitacionals_893430, consulté le 14 février 2022.

Mairie de Barcelone, 21/06/2017, "*Una atención más próxima desde las Oficinas de la Vivienda*", https://ajuntament.barcelona.cat/benestaranimal/es/noticia/una-atencion-mas-proxima-desde-las-oficinas-de-la-vivienda_525922, consulté le 20 janvier 2022.

Mairie de Barcelone, 24/07/2015, "*Colau qualifica de "victòria de la ciutadania" l'aprovació de la ILP d'habitatge i pobresa energètica*", https://ajuntament.barcelona.cat/ca/noticia/colau-qualifica-de-victoria-de-la-ciutadania-laprovacio-de-la-ilp-dhabitatge-i-pobresa-energetica_223472, consulté le 2 novembre 2021.

Mairie de Barcelone, 28/09/2018, "*Així serà Vallcarca: més habitatge públic, més verd i més vida veïnal*", https://ajuntament.barcelona.cat/ciutatvella/ca/noticia/aixi-sera-vallcarca-mes-habitatge-public-mes-verd-i-mes-vida-veinal_711401, consulté le 10 mai 2022.

Mairie de Barcelone, *Estadística i Difusió de Dades*, "*Mapas del 1er y 2º partido más votado del AMB. 24 mayo 2015*", https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica/castella/Estadistiques_per_temes/Eleccions/Documents_relacionats/Eleccions_locales/ele45/t54.htm, consulté le 2 janvier 2021.

Mairie de Barcelone, Programme des journées "*La metròpoli propera*", 22-23 octobre 2018. <https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociudadana/ca/jornades-la-metropoli-propera>, consulté le 21 février 2022.

Mairie de Barcelone, Service de presse, 08/06/2018, "*Barcelona inaugura una exposició temporal sobre els tres edificis APROP que s'aixecaran a la ciutat*", <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2018/06/08/barcelona-inaugura-una-exposicio-temporal-sobre-els-tres-edificis-aprop-que-saixecaran-a-la-ciutat/>, consulté le 14 février 2022.

Mairie de Barcelone, Service de presse, 14/02/2018, "*Barcelona llança l'APROP, un projecte innovador per reforçar les polítiques d'habitatge i evitar l'expulsió de veïnat dels seus barris*", <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2018/02/14/barcelona-llanca-laprop-un-projecte-innovador-per-reforcar-les-politiques-dhabitatge-i-evitar-lexpulsió-de-veïnat-dels-seus-barris/>, consulté le 14 février 2022.

Mairie de Barcelone, Service de Presse, 14/12/2018, "*En vigor la mesura que obliga a destinar el 30% de pisos nous de Barcelona a habitatge assequible*", <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2018/12/14/en-vigor-la-mesura-que-obliga-a-destinar-el-30-de-pisos-nous-de-barcelona-a-habitatge-assequible/>, consulté le 20 mai 2022.

Mairie de Barcelone, Service de presse, 14/12/2018, "*En vigor la mesura que obliga a destinar el 30% de pisos nous de Barcelona a habitatge assequible*", <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2018/12/14/en-vigor-la-mesura-que-obliga-a-destinar-el-30-de-pisos-nous-de-barcelona-a-habitatge-assequible/>, consulté le 19 février 2022.

Mairie de Barcelone, Service de presse, 26/05/2017, "*Barcelona compra l'edifici sencer d'habitatges del carrer Leiva, 37 per aturar-ne la venda a un fons d'inversor i l'expulsió dels inquilins*" <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2017/05/26/barcelona-compra-ledifici-sencer-dhabitatges-del-carrer-leiva-37-per-aturar-ne-la-venda-a-un-fons-dinversor-i-lexpulsió-dels-inquilins/>, consulté le 14 février 2022.

Mairie de Barcelone, Service de presse, 27/12/2018, "*L'Ajuntament compra un bloc de 114 pisos a la Marina i suma aquest mandat 401 habitatges rescatats d'operacions d'expulsió de veïns*". <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2018/12/27/lajuntament-compra-un-bloc-de-114-pisos-a-la-marina-i-suma-aquest-mandat-401-habitatges-rescatats-doperacions-dexpulsió-de-veïns/>, consulté le 14 février 2022.

Mairie de Barcelone, Service de presse, 28/09/2018, "*Barcelona, la primera ciutat de l'Estat que destinarà el 30% dels pisos nous a habitatge assequible*", <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2018/09/28/barcelona-la-primera-ciutat-de-lestat-que-destinara-el-30-dels-pisos-nous-a-habitatge-assequible/>, consulté le 19 février 2022.

Mairie de Barcelone, Service Droits Sociaux, Innovation sociale, APROP, <https://ajuntament.barcelona.cat/drethsocials/es/innovacion-social/aprop>, consulté le 14 février 2022.

Mairie de Madrid, "*Plan MAD-RE 2017*", <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Vivienda-y-urbanismo/Plan-MAD-RE?vgnextoid=e000cb5ee0993510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=593e31d3b28fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD>, consulté le 20 février 2022.

Mairie de Madrid, 15/07/2015, "*Empieza la andadura de la Oficina de Intermediación Hipotecaria*", <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/Empieza-la-andadura-de-la-Oficina-de-Intermediacion-Hipotecaria?vgnextfmt=default&vgnextoid=dfea1969ad19e410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=a12149fa40ce9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD>, consulté le 18 janvier 2022.

Mairie de Madrid, 25/11/2015, "*Plan estratégico de descentralización municipal*", <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/Plan-estrategico-de-descentralizacion-municipal?vgnextfmt=default&vgnextoid=c674e21e53f31510VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=a12149fa40ce9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD>, consulté le 20 février 2022.

Mairie de Sabadell, 19/04/2018, "*Com aturar la bombolla immobiliària del lloguer?*", <https://www.sabadell.cat/es/547-habitatge/110681-com-aturar-la-bombolla-immobiliaria-del-lloguer>, consulté le 20 décembre 2021.

Mairie de Séville, 18/06/2018, "*El Ayuntamiento inicia una nueva fase de descentralización con una ampliación de la agenda cultural en los barrios*", <https://www.sevilla.org/ayuntamiento/alcaldia/comunicacion/noticias/el-ayuntamiento-inicia-una-nueva-fase-de-descentralizacion-con-una-ampliacion-de-la-agenda-cultural-en-los-barrios>, consulté le 15 février 2022.

Mairie de Séville, 23/01/2019, "*La Oficina Municipal por el Derecho a la Vivienda ha atendido desde su creación a más de 10.000 personas de las cuales un millar estaban en riesgo de perder sus viviendas*", <https://www.sevilla.org/actualidad/noticias/la-oficina-municipal-por-el-derecho-a-la-vivienda-ha-atendido-desde-su-creacion-a-mas-de-10-000-personas-de-las-cuales-un-millar-estaban-en-riesgo-de-perder-sus-viviendas>, consulté le 14 février 2022.

Manifeste "*Per una radicalització democràtica més enllà del 25-N*", <https://mesenlladel25n.wordpress.com/>, consulté le 27 septembre 2021.

Obra Social de Barcelona, 06/08/2018, "*Preparem la campanya de descriminalització de l'okupació*", <https://obrasocialbcn.net/preparem-la-campanya-de-descriminalitzacio-de-lokupacio/>, consulté le 20 décembre 2021.

Obra Social de Barcelona, 19/07/2017, "*Salimos 19 junio 2017*", <https://obrasocialbcn.net/salimos-19-junio-2017/>, consulté le 15 mars 2022.

Observatoire Basque du logement, 18/02/2019, "*Novedades en la okupación de pisos vacíos*", <https://etxebizitza.blog.euskadi.eus/es/artikuluak/novedades-en-la-okupacion-de-pisos-vacios/>, consulté le 10 janvier 2022.

Observatoire de l'habitat coopératif, <https://llargavista.coop/>, consulté le 10 mai 2022.

Observatori DESC, "*Las profesionales de Servicios Sociales denuncian la falta de recursos para hacer frente a la avalancha de desahucios actual y reclaman que se apruebe urgentemente la ILP de vivienda*", <http://observatoridesc.org/es/node/3931>, consulté le 12 janvier 2022.

Observatori DESC, 01/03/2018, "*Jornada 'Urgent: solucions innovadores en habitatge públic'*", <http://observatoridesc.org/ca/jornada-urgent-solucions-innovadores-habitatge-public> [Vidéo disponible: https://www.youtube.com/watch?v=SWwAH_9WPpM], consulté le 14 février 2022.

Observatori DESC, 2014, « *Orientacions bàsiques pels ajuntaments interessats en mobilitzar habitatges buits* », <https://www.observatoridesc.org/sites/default/files/orientacions-ajuntaments-habitatges-buits.pdf>, consulté le 20 novembre 2021.

Observatori DESC, <http://observatoridesc.org/>, consulté le 2 janvier 2022.

Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (OHB), <http://www.ohb.cat/>, consulté le 20 février 2022.

Òmnium, 25/01/2015, "*Òmnium dona suport a la ILP habitatge*", <https://www.omnium.cat/ca/omnium-dona-suport-a-la-ilp-habitatge/>, consulté le 2 novembre 2021.

PAH de Barcelona, 17/07/2018, "*STOP MOBBING: ¡Paremos el acoso inmobiliario!*", <https://pahbarcelona.org/es/stop-mobbing-paremos-el-acoso-inmobiliario/>, consulté le 15 mars 2022.

PAH de Barcelone, 01/12/2015, "*Carta de la PAH a Ada Colau, alcaldesa de Barcelona*", <https://pahbarcelona.org/es/carta-de-la-pah-a-ada-colau-alcaldessa-de-barcelona/>, consulté le 22 février 2022.

PAH de Barcelone, 21/06/2019, "*La PAH de Barcelona ocupa l'Institut Municipal de Serveis Socials per exigir reallojaments dignes a famílies desnonades que es troben en pensions*", <https://pahbarcelona.org/ca/la-pah-de-barcelona-ocupa-l-institut-municipal-de-serveis-socials-per-exigir-reallojaments-dignes-a-families-desnonades-que-es-troben-en-pensions/>, consulté le 12 février 2022.

PAH, 09/07/2013, "*La campaña 'Obra Social la PAH' presenta el manual de desobediencia civil para recuperar viviendas vacías de las entidades financieras*", <https://afectadosporlahipoteca.com/2013/07/09/obra-social-pah-manual-desobediencia-civil-viviendas-entidades-financieras/>, consulté le 20 décembre 2021.

PAH, 09/12/2012; "*Asesoría Colectiva*", <https://afectadosporlahipoteca.com/2012/12/09/asesoria-colectiva/>, consulté le 12 janvier 2022.

PAH, 24/02/2017, "*El Grupo Promotor de la ILP Habitatge-Ley 24/2015 publica nuevos documentos para parar desahucios y conseguir realojos*", <https://afectadosporlahipoteca.com/2017/02/24/el-grupo-promotor-de-la-ilp-habitatge-ley-242015-publica-nuevos-documentos-para-parar-desahucios-y-conseguir-realojos/>, consulté le 22 février 2022.

PAH, 27/09/2013, "*SAREB vs Bloc Salt: dos modelos contrapuestos y una oportunidad para el derecho a la vivienda*", <https://afectadosporlahipoteca.com/2013/09/27/sareb-vs-bloc-salt-derecho-vivienda/>, consulté le 20 décembre 2021.

Plataforma por una Vivienda Digna, <http://www.viviendadigna.org/>, consulté le 11 septembre 2021.

Plataforma por una Vivienda Digna, <http://www.viviendadigna.org/?reivindicaciones.php>, consulté le 11 septembre 2021.

Projet ATRI (*Agrupacions Tàctiques de Repoblament Inclusiu*), <https://atri.city/>, consulté le 14 février 2022.

Projet d'habitat coopératif en cession d'usage *Ametxe*, <https://www.ametxe.eus/>, consulté le 10 mai 2022.

Projet *Habitem el Sant Pau*, <http://www.habitemelsantpau.org/>, consulté le 15 mars 2022.

REAS, <https://reas.red/>, consulté le 20 mai 2022.

Service Basque de l'Emploi, "*¿Qué es la Renta de Garantía de Ingresos?*", <https://www.lanbide.euskadi.eus/rgi/-/informacion/que-es-la-rgi/>, consulté le 12 janvier 2022.

Service de Justice de la Generalitat de Catalunya, 04/03/2013, "*Protocol d'actuació entre el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, l'Ajuntament de Barcelona, el Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, la Secretaria de Govern del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona i l'Il·lustre Col·legi de Procuradors dels Tribunals de Barcelona, d'execució de les diligències de llançament al partit judicial de Barcelona*",

http://justicia.gencat.cat/web/.content/home/departament/convenis_i_acords/2013/protocol_diligencies_llancament.pdf, consulté le 20 janvier 2022.

Service de logement de la Mairie de Barcelone, <http://habitatge.barcelona/ca/>, consulté le 20 février 2022.

Stop desahucios EMVS, Communiqué, "*Parar los desahucios, también los de vivienda pública*", <https://stopdesahuciosemvs.wordpress.com/>, consulté le 20 janvier 2022.

Syndicat de Locataires de Barcelone, "*en primera persona*", <https://sindicatdellogateres.org/category/articles/en-primera-persona/>, consulté le 20 mars 2022.

Syndicat de locataires de Barcelone, 03/07/2018, "*Sobre la reforma de la Llei d'Enjudiciament Civil impulsada pel PDeCat*", <https://sindicatdellogateres.org/sobre-la-reforma-de-la-llei-denjudiciament-civil-impulsada-pel-pdecat/>, consulté le 10 janvier 2022.

Syndicat de Locataires de Barcelone, 31/05/2019, "*Victòria històrica: baixada de lloguer i renovació de contracte*", <https://sindicatdellogateres.org/victoria-historica-baixada-de-lloguer-i-renovacio-de-contracte/> consulté le 20 mars 2022.

Syndicat de Locataires de Barcelone, Page "*Vagues de lloguers*" <https://sindicatdellogateres.org/formacio/vagues-de-lloguers/>, consulté le 15 mars 2022.

Syndicat de Locataires de Barcelone, Présentation de la campagne "*Ens Quedem*", <https://sindicatdellogateres.org/ens-quedem/>, consulté le 15 mars 2022.

Syndicat d'Habitat de Sant Andreu, <https://sindicathabitatgesantandreu.wordpress.com/>, consulté le 16 avril 2022.

Todo por Hacer, Septembre 2020, "*Reflexiones sobre la nueva campaña de intoxicación mediática contra la okupación*", <https://www.todoporhacer.org/campana-okupacion/>, consulté le 2 janvier 2021.

UCLG (United Cities and Local Governments), <https://www.uclg.org>, consulté le 2 janvier 2021.

Université de Cordoue, page de présentation du *Laboratorio jurídico sobre desahucios*, <https://www.uco.es/laboratoriojuridico/proyecto/>, consulté le 20 décembre 2021.

UPEC, "*Aragó 477: una experiència ciutadana davant els fons d'inversió que ens estan expulsant de Barcelona*", Lucía Delgado, Journades UPEC 2017, <https://upec.cat/wp-content/uploads/2018/02/02-lucia-delgado.pdf>, consulté le 14 février 2022.

Verkami (Crowdfunding), "*KOMUN, assemblearisme i comunalisme a Euskal Herria*", <https://www.verkami.com/projects/20049-komun-assemblearisme-i-comunalisme-a-euskal-herria>, consulté le 2 mai 2022.

Wiki 15mpedia, 09/03/2016, "*Grup d'Habitatge i Espai Públic de la Vila de Gràcia*", https://15mpedia.org/wiki/Grup_d%2E%80%99Habitatge_i_Espai_P%2C%3%BAbllic_de_la_Vila_de_Gr%C3%A0cia, consulté le 15 mars 2022.

XES, 24/05/2021, "*L'Ajuntament de Barcelona adjudica 7 nous solars per a projectes d'habitatge cooperatiu*", <https://xes.cat/2021/05/27/ajuntament-de-barcelona-adjudica-7-nous-solars-per-a-projectes-d-habitatge-cooperatiu>, consulté le 20 mai 2022.

Blogs

Blog de Samuel Hayat, 24/12/2018, "*Les Gilets jaunes et la question démocratique*", <https://samuelhayat.wordpress.com/2018/12/24/les-gilets-jaunes-et-la-question-democratique/>, consulté le 26 septembre 2021.

El Topo #38, par Ibán Díaz Parra, "*Uso y abuso del derecho a la ciudad*", <https://eltopo.org/uso-y-abuso-del-derecho-a-la-ciudad/>, consulté le 20 décembre 2021.

Le débat catalan, blog de recherche, 20/07/2018, "*Fuir de leur terrain (Carod-Rovira)*" : <https://debatcatalan.hypotheses.org/514>, consulté le 14 septembre 2021.

Prouespeculacio, 20/05/2019, "*Las políticas de vivienda social de Ada Colau se mueven en los estrechos márgenes del sistema*", <https://prouespeculacio.org/2019/05/20/las-politicas-de-vivienda-social-de-ada-colau-se-mueven-en-los-estrechos-margenes-del-sistema/>, consulté le 15 février 2022.

Urbaniker, blog d'Iñigo Maguregui, 02/08/2015, "*El derecho subjetivo de acceso a la vivienda. Reflexiones*", <https://urbaniker.net/?p=841>, consulté le 20 novembre 2021.

Urbaniker, blog d'Iñigo Maguregui, 09/02/2016, "*Prestaciones sociales de vivienda en Euskadi. La desaparición de la PCV*", <https://urbaniker.net/?p=927>, consulté le 20 novembre 2021.

Urbaniker, blog d'Iñigo Maguregui, 14/07/2015, "*Ley 3/2015. El derecho a la vivienda como derecho subjetivo*", <https://urbaniker.net/?p=822>, consulté le 20 novembre 2021.

Réseaux sociaux

- Compte Twitter du Syndicat de Locataires de Barcelone, 25/05/2019, <https://twitter.com/SindicatLloguer/status/1132219899114414080>, consulté le 15 mars 2022.
- Discussion Twitter sur les APROP impulsée par Jordi Magrinyà (CUP de Barcelone), 27/08/2019, <https://twitter.com/magrinyajordi/status/1166260542530621440>, consulté le 10 juillet 2020.
- Message Facebook d'Ada Colau en réponse aux critiques de la PAH, 02/12/2015, <https://es-es.facebook.com/ada.colau/posts/926507974096535/>, consulté le 16 mai 2020.
- Message Facebook du collectif de la REA en réponse à la Conseillère municipale du District (Gala Pin), 04/12/2017, https://www.facebook.com/csolarea/posts/559728284374150?__tn__=K-R, consulté le 20 mars 2022.
- Message Twitter d'un militant libertaire du quartier du Raval (Barcelone) au sujet des APROP, 17/12/2019, https://twitter.com/cuadrado_r3/status/1206962786686902273, consulté le 10 juillet 2020.
- Message Twitter de l'Assemblée Libertaire Heura Negra du quartier de Vallcarca (Barcelone) au sujet des APROP, 17/12/2019, <https://twitter.com/HeuraNegraVKK/status/120703388893263872>, consulté le 10 juillet 2020.
- Message Twitter de La Crida de Sabadell, sur le refus de Glòria Rubio d'assister à la Fira Casa (salon immobilier), 24/11/2018, <https://twitter.com/CridaSabadell/status/1066350266801405954>, consulté le 20 février 2022.

Vidéos

- FHAR, 20/03/2019, "*El rol de les administracions davant la crisi d'accés a l'habitatge a les ciutats*", www.youtube.com/watch?v=rm7j3ZjM20M&list=PLGqsHW77DVq_CaNte0ijzX3IP31jaQqU3&index=11&t=2397s, consulté le 13 février 2022.
- I Encuentro Patrimonio de Proximidad, 23/07/2018, "*Entretien avec Gaia Redaelli*", <https://www.youtube.com/watch?v=r4a2NnPapVE>, consulté le 20 avril 2022.
- Inèrcia Docs, 2018, "*Precaristas. Crònica de la lluita per la vivenda en Gran Canarià*".
- La Sexta, 15/01/2015, "*Alejandra Jacinto: Descalificaron las viviendas para venderlas a fondos de inversión*", https://www.lasexta.com/programas/el-intermedio/gonzo/alejandra-jacinto-%E2%80%9Cdescalificaron-viviendas-venderlas-fondos-inversion%E2%80%9D_20150115572579224beb28d446017a8b.html, consulté le 15 février 2022.
- Mairie de Barcelone, mars 2019, "*Sípho - Servei d'Intervenció en la Pèrdua d'Habitatge i Ocupació*", <https://www.youtube.com/watch?v=3vZL7bwq3as>, consulté le 20 janvier 2022.
- Observatoire DESC, Barcelone, 29/11/2019 "*Jornades: Com garantim el dret a l'habitatge i l'energia des dels municipis?*", <https://www.youtube.com/watch?v=LhIHdbVGWb8>, consulté le 20 janvier 2022.
- Público TV, 25/03/2021, "*#EnLaFrontera512 - Izquierda y nacionalismo en la España reformable - Entrevista a Oskar Matute*", <https://www.youtube.com/watch?v=c-KKla9b7P0>, consulté le 17 septembre 2021.
- Sabadell TV, Antoni Sorolla, Directeur d'Action Sociale de Sogeviso, 21/11/ 2017, "*Ciclo Sogeviso : La problemática social de acceso a la vivienda*", <https://www.bancsabadell.tv/ciclo-sogeviso-la-problematica-social-acceso-la-vivienda>, consulté le 13 février 2022.
- Sostre Cívic, 14/02/2018, "*Què és Tornassol? Financem un projecte d'habitatge pioner*", <https://www.youtube.com/watch?v=jc0qvIvKak8>, consulté le 16 avril 2022.

Annexes

Table des Annexes

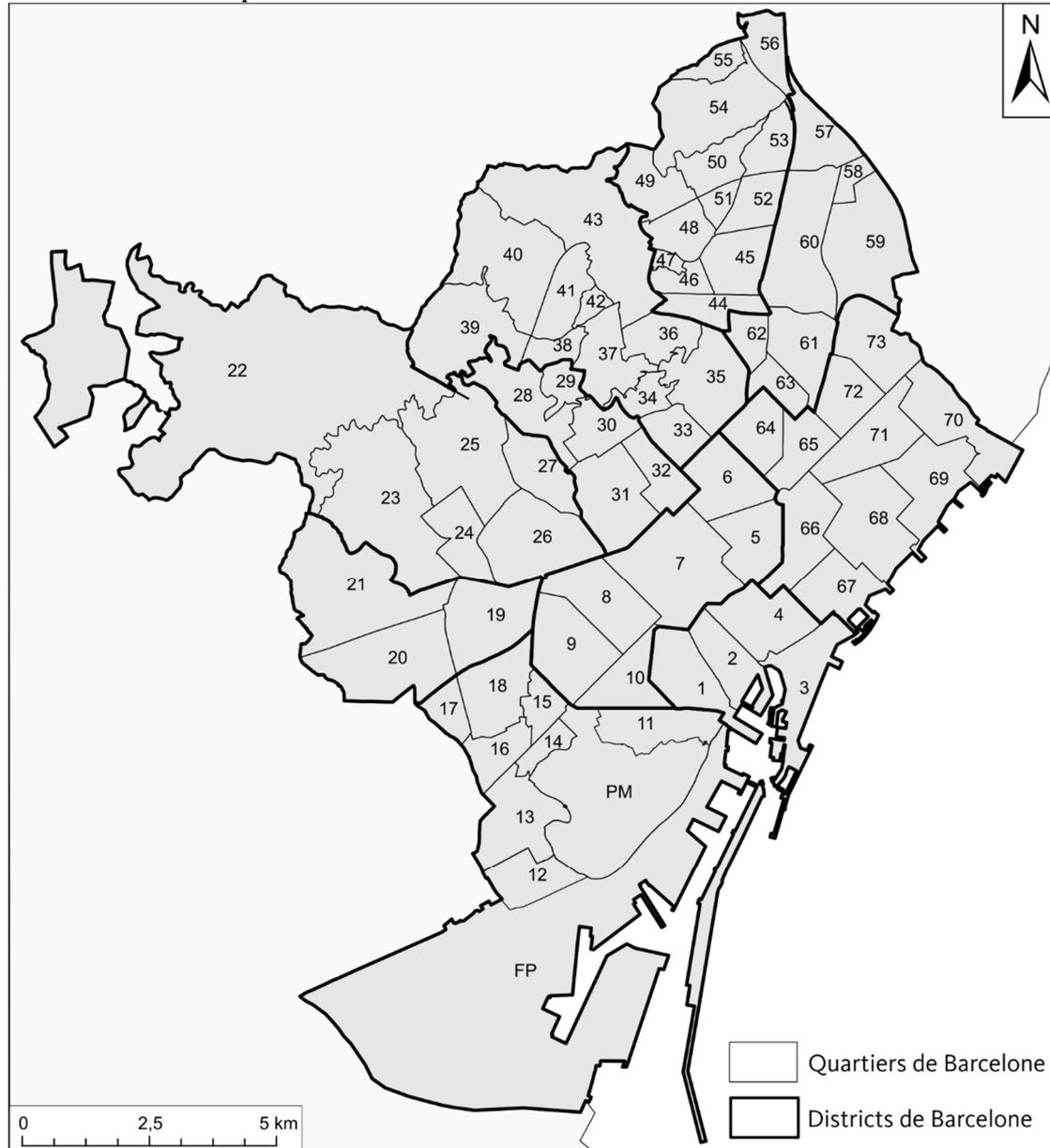
Annexe 1 : Carte régionale de l'Espagne	546
Annexe 2 : Carte des quartiers et districts de Barcelone	547
Annexe 3 : Liste des entretiens semi-directifs et libres.....	548
Annexe 4 : Liste des principaux évènements et réunions publiques de l'étude.....	551
Annexe 5 : Planche frise chronologique des politiques générales et de logement en Espagne (1700-2020)	554
Annexe 6 : Planche statistique sur le domaine du logement à l'échelle espagnole	556
Annexe 7 : Planche statistique : portraits régionaux en matière de logement	560
Annexe 8 : Principales modifications des politiques de logement de l'État espagnol, de la fin du franquisme à la crise de 2008.....	565
Annexe 9 : Des expulsions locatives majoritaires face aux expulsions hypothécaires dans quatre régions d'Espagne (2013 à 2019)	566
Annexe 10 : Un service municipal de médiation qui ne semble pas jouer un grand rôle à Madrid	566
Annexe 11 : Une importante diminution du nombre d'expulsions à Cordoue	567
Annexe 12 - Quartiers gentrifiables selon les types de trajectoires d'élitisation suivies dans l'Aire Métropolitaine de Barcelone (1991, 2001, 2011).....	567
Annexe 13 - Des promotions publiques pour relogement d'urgence situées dans les districts de Barcelone où l'attente à la Mesa d'emergencies est la plus importante.....	568
Annexe 14 - Fenêtre murée en face du premier projet APROP de Barcelone (quartier du Gòtic).....	569
Annexe 15 : APIRUs du Plan MAD-RE de Madrid.....	570
Annexe 16 - Guide publié par la PAH pour demander un soutien du Comité DESC de l'ONU	571
Annexe 17 : Affiche d'une journée sur le logement et l'autogestion organisée par un collectif anarchiste du quartier barcelonais de Sants en février 2019.....	571
Annexe 18 : Exemples de tracts de Grups d'Habitatge de Barcelone	572
Annexe 19 : Exemples de tracts de collectifs socio-territoriaux de Barcelone et Valence	573
Annexe 20 – Un prospectus de la mairie de Vitoria-Gasteiz (Euskadi) à destination des habitants en risque d'expulsion intégrant le contact de la plateforme Stop Desahucios.....	574
Annexe 21 : Plan populaire de Vallcarca	575

Annexe 1 : Carte régionale de l'Espagne



Source : Baron-Yellès, 2009, p. 53

Annexe 2 : Carte des quartiers et districts de Barcelone



Ciutat Vella

- 01 el Raval
- 02 el Barri Gòtic
- 03 la Barceloneta
- 04 Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera

l'Eixample

- 05 el Fort Pienc
- 06 la Sagrada Família
- 07 la Dreta de l'Eixample
- 08 l'Antiga Esquerra de l'Eixample
- 09 la Nova Esquerra de l'Eixample
- 10 Sant Antoni

Sants-Montjuïc

- 11 el Poble Sec
- 12 la Marina del Prat Vermell
- 13 la Marina de Port
- 14 la Font de la Guatlla
- 15 Hostafrancs
- 16 la Bordeta
- 17 Sants - Badal
- 18 Sants

Les Corts

- 19 les Corts
- 20 la Maternitat i San Ramon
- 21 Pedralbes

Sarrià-Sant Gervasi

- 22 Vallvidrera, el Tibidabo i les Planes
- 23 Sarrià
- 24 les Tres Torres
- 25 Sant Gervasi - La Bonanova
- 26 Sant Gervasi - Galvany
- 27 el Putxet i el Farró

Gràcia

- 28 Valcarca i Penitents
- 29 el Coll
- 30 la Salut
- 31 la Vila de Gràcia
- 32 el Camp d'en Grassot i Gràcia Nova

Horta-Guinardó

- 33 el Baix Guinardó
- 34 Can Baró
- 35 el Guinardó
- 36 la Font d'en Fargues
- 37 el Carmel
- 38 la Teixonera
- 39 Sant Genís dels Agudells
- 40 Montbau
- 41 la Vall d'Hebron
- 42 la Clota
- 43 Horta

Nou Barris

- 44 Vilapicina i la Torre Llobeta
- 45 Porta
- 46 el Turó de la Peira
- 47 Can Peguera
- 48 la Guineueta
- 49 Canyelles
- 50 les Roquetes
- 51 Verdun
- 52 la Prosperitat
- 53 la Trinitat Nova
- 54 Torre Baró
- 55 Ciutat Meridiana
- 56 Vallbona

Sant Andreu

- 57 la Trinitat Vella
- 58 Baró de Viver
- 59 el Bon Pastor
- 60 Sant Andreu
- 61 la Sagrera
- 62 el Congrés i els Indians
- 63 Navas

Sant Martí

- 64 Camp de l'Arpa del Clot
- 65 el Clot
- 66 el Parc i la Llacuna del Poblenou
- 67 la Vila Olímpica del Poblenou
- 68 el Poblenou
- 69 Diagonal Mar i el Front Marítim del Poblenou
- 70 el Besòs i el Maresme
- 71 Provençals del Poblenou
- 72 Sant Martí de Provençals
- 73 la Verneda i la Pau

Auteur : DMB, mai 2022.

Annexe 3 : Liste des entretiens semi-directifs et libres

Les entretiens sont classés par région d'enquête, par type d'entité représentée puis par ordre chronologique. Nous n'avons pas classé les entretiens par ville car certaines personnes cumulaient des activités dans plusieurs communes d'une même région.

ESPAGNE (ÉTAT ESPAGNOL)

- Miguel Baiget Llompart, Directeur général adjoint “Foncier, Information et Évaluation”, Ministère de l'Équipement (*Fomento*), Gouvernement espagnol, Madrid, 29/11/2018

CATALOGNE

Institutions publiques

- Carme Trilla, économiste spécialiste du logement, ancienne Secrétaire générale de l'Habitat de la Généralité de Catalogne (2004-2011), Présidente de l'Observatoire Métropolitain de l'Habitat de Barcelone (depuis 2016), 05/05/2016
- Carles Sala i Roca, Secrétaire du logement à la Généralité de Catalogne (2011-2018), 11/10/2016
- Javier Burón, Directeur exécutif du service de logement de la mairie de Barcelone (depuis 2015) et ancien Conseiller adjoint au logement du Gouvernement basque, 27/10/2016
- Vanesa Valiño, Cheffe du service de logement de Barcelone, ex-présidente de l'Observatoire DESC et co-fondatrice de la PAH 02/11/2016
- Carles Arias Casal, Coordinateur général des services municipaux de Badalona, 03/05/2016
- Glòria Rubio, Conseillère municipale en charge du logement à Sabadell et Anna Vivas i Barnola, cheffe du service de logement de Sabadell, 31/10/2016
- Judith Gifreu i Font, Directrice de l'Agence de l'Habitat de Catalogne (2018-2020), 04/03/2019
- Josep Maria Montaner, Conseiller municipal en charge du logement à la mairie de Barcelone, 12/04/2019

Chercheurs/euses

- Oriol Nel·lo, Professeur de géographie, Université Autonome de Barcelone, 20/10/2016
- Carles Donat, géographe, Institut d'Études Régionales et Métropolitaines de Barcelone, 18/07/2017.
- Anna Vergés, architecte et Directrice de l'Observatoire Métropolitain de l'Habitat de Barcelone (OHB), 05/03/2019

Associations, fondations, entreprises

- Membres de la coopérative d'architecture Celobert, 05/05/2016
- Raül Robert, cofondateur des associations *Sostre Civic* et *Cohabitar*, 18/10/2016
- Membre de la coopérative d'architecture Celobert, 12/07/2017
- Dolors Clavell, avocate spécialiste du droit administratif et du logement, ex-députée au Parlement de Catalogne pour ICV-EuA (2003-2010), 05/09/2017
- Juli Carbó, président de Cohousing BCN, 20/03/2018
- Sandra Bestraten, Directrice du COAC (Collège Officiel des Architectes de Barcelone), 18/03/2019

Mouvements sociaux et collectifs militants

- Cristina Gamboa, habitante de l'habitat coopératif en cession d'usage La Borda et membre de la coopérative d'architecture LaCol, 04/2015
- Militant coopératiste et libertaire du quartier de Sants à Barcelone, habitant de La Borda et membre de La Dinamo, 30/11/2016
- Avocate de la PAH de Barcelone, 22/04/2016.
- Membre de la PAH de Barcelone (commission juridique), 22/04/2016.
- Membre de l'association Ruderal (habitat coopératif à Vallcarca, Barcelone), 11/07/2017
- Membre de l'association Ruderal (habitat coopératif à Vallcarca, Barcelone), 12/07/2017.
- Irene Sabaté, Porte-parole du Syndicat de locataires et chercheuse en anthropologie à l'Université de Barcelone, 12/07/2017
- Membre de La Balma, projet victorieux du concours municipal de *cobabitatge* de Barcelone (quartier de PobleuNou), 06/09/2017

- Membres de la Xarxaire, projet victorieux du concours municipal de *cohabitatge* de Barcelone (quartier de La Barceloneta), 06/09/2017
- Militante coopérativiste de Sants, habitante de La Borda, 01/07/2019
- Membre de l'*Obra Social de Barcelona*, 03/07/2019

COMMUNAUTE DE MADRID

Institutions publiques

- Enrique Montalvo Macias, Responsable logement de Alcobendas, 29/06/2016
- Belén Municio, Porte-parole du voisinage au conseil de district d'Usera (Madrid) pour *Abora Madrid*, ancienne conseillère en droit au logement pour Amnesty International Madrid, membre de *Podemos Madrid* et de la PAH d'Usera (Madrid, 07/11/2016
- José Manuel Calvo, Conseiller chargé de l'Urbanisme à la Mairie de Madrid, 08/11/2016
- Pablo Carmona, Conseiller des districts de Salamanca et Moratalaz pour *Abora Madrid* (Mairie de Madrid), 10/11/2016
- Daniel Morcillo Álvarez, Chef du Département de réhabilitation de l'Entreprise municipale de logement de Madrid (EMVS), Secrétaire Général du Parti Communiste de Madrid de 2010 à 2014, Conseiller municipal pour IU à Madrid de 2007 à 2011, 11/11/2016
- Ana Fernández Cubero, Conseillère technique à la Mairie de district de Moratalaz (Mairie de Madrid), 04/07/2017
- Francisco López Barquero, Directeur exécutif de l'Entreprise municipale de logement (EMVS) de Madrid, 13/12/2018
- Isabel Pinilla Albarrán, Directrice Générale de l'Agence de logement social (AVS) de la Communauté autonome de Madrid et Francisco Javier Carmena (Secrétaire Général de l'AVS de la CAM), 17/01/2019.

Chercheurs/euses

- Miguel Angel Martinez, sociologue, 28/06/2016
- Raquel Rodríguez Alonso, architecte, 30/06/2016
- Jesús Leal Maldonado, Professeur de sociologie, Université Complutense de Madrid, 04/07/2016
- Ana Fernández Cubero, chercheuse architecte-urbaniste (spécialiste de l'habitat coopératif), 04/07/2017.

Associations, fondations, entreprises

- Roberto Jiménez, Président de l'Association de gestionnaires de logement (entreprise gérant les coopératives de logement), Rivas-Vaciamadrid, 13/06/2016
- Leo Bensadón, association *CohousingVerde*, 05/07/2017.
- Enrique Villalobos, Président de la FRAVM, 06/07/2017.
- Rosalía Portela Rico, responsable du Service de logement du diocèse de Caritas Madrid, 25/02/2019.

Mouvements sociaux et collectifs militants

- Membre du 1^{er} groupe d'Entrepatis (Las Carolinas), membre d'Écologistes en Action, 29/06/2016
- Militant (libertaire) de la PAH de Madrid Centre, 11/11/2016
- Membre du 2^e groupe d'Entrepatis (Vallecas), 24/04/2018
- Alexandra Jacinto, avocate et porte-parole de la PAH et du Syndicat de locataires de Madrid, membre du CAES (coopérative d'avocates et avocats), 18/01/2019

ANDALOUSIE

Institutions publiques

- Elena Cortés Jiménez, ancienne Conseillère chargée du logement à la Junta d'Andalousie (2012-2015) pour IU-A, 24/11/2016.
- María Isabel Adán Lifante, cheffe du service de Planification et Technologie du Secrétariat Général du Logement d'Andalousie, Junta d'Andalousie, 12/04/2018.
- Felipe Castro, Directeur exécutif de l'entreprise municipale du logement de Séville (EMVISESA), 13/04/2018
- Rafael Blázquez, Conseiller à la Mairie de Cordoue pour *Ganemos Córdoba*, 16/04/2018.

- Alba Doblas Miranda, Conseillère municipale chargée du logement et de la participation citoyenne à Cordoue (IU-A), Secrétaire Provinciale du Parti Communiste d'Andalousie à Cordoue (depuis 2013), 16/04/2018.
- Rafael Ibáñez Reche, Gérant de l'entreprise municipale de logement de Cordoue (VIMCORS), membre d'IU-A et ancien Directeur adjoint au logement de la Junta d'Andalousie lors du gouvernement de coalition entre le PSOE-A et IU-A (2012-2015), 16/04/2018
- Rafael Del Castillo, ancien Conseiller chargé des Services sociaux, de la coopération et de la solidarité de la mairie de Cordoue (2015-2017), militants de Stop Desahucios 15M Córdoba, 16/04/2018.

Chercheurs/euses

- Josefina Cruz Villalón, Professeure de géographie à l'Université de Séville, ancienne Conseillère chargée du logement à la Junta d'Andalousie (2010-2012) pour le PSOE-A, 22/11/2016.
- Estrella Candelaria Cruz Mazo, géographe, Université de Séville, 22/11/2016
- Gaia Redaelli, architecte à l'origine du projet PAX (habitat coopératif) de Cordoue, (entretien réalisé à Barcelone), 20/06/2019

Associations, fondations, entreprises

- Militantes membres de l'association andalouse *Habitares* (habitat coopératif), 26/11/2016
- Membre coordinateur de la coopérative de services financiers éthiques et solidaires Coop57 Andalousie, membre de *La Tejedora* (association Marché social de Cordoue, ESS), 19/04/2018.

Mouvements sociaux et collectifs militants

- Ibán Díaz Parra, géographe spécialiste du thème du logement, membre actif du mouvement pour le droit au logement de Séville, 23/11/2016
- Membres du projet d'habitat coopératif en cession d'usage *PAX mujeres envejecidas*, 18/04/2018
- Eugenio et Amparo, Habitant et habitante du quartier de Las Palmeras à Cordoue, membres de l'Association de voisinage *Unión y Esperanza de Las Palmeras*, Militant et militante de *Stop Desahucios 15M Córdoba* 18/04/2018
- Álvaro, militant de *Stop Desahucios 15M Córdoba*, 20/04/2018.

EUSKADI (PAYS BASQUE ESPAGNOL)

Institutions publiques

- Iñigo Maguregui, Avocat urbaniste et conseiller en politiques urbaines ; ex-Directeur du Foncier et de l'Urbanisme du Gouvernement Basque Suelo y Urbanismo du Gobierno Vasco, 15/11/2016
- Mario Yoldi Domínguez, Directeur de la Planification et des Processus Opérationnels de logement, Service de logement du Gouvernement basque, 16/11/2016
- Goyo Zurro, Conseiller municipal au logement de Bilbao, mairie de Bilbao, 18/11/2016
- Iñaki Díez, Gérant de l'entreprise municipale d'urbanisme de Vitoria-Gasteiz, *Ensanche 21*, 18/11/2016

Chercheurs/euses

- Benjamín Tejerina, Professeur de sociologie, Université du pays basque, 08/06/2018

Associations, fondations, entreprises

- Ancien membre de l'association basque *Etxekoop* (habitat coopératif), 16/11/2016.
- Santi Merino, avocat au Conseil supérieur de coopératives d'Euskadi, 16/11/2016.
- Membre du collectif *Cover* (promouvant l'habitat coopératif basque), 17/11/2016.
- Membre de l'association basque Ametsak Sortzen, habitant du projet d'habitat coopératif en cession d'usage *Erkidegoa*, 18/06/2018

Mouvements sociaux et collectifs militants

- Membres d'*Abaraska*, projet d'habitat coopératif en cession d'usage à Saint-Sébastien-Donostia, 09/06/2018
- Militante et habitante d'Errekaleor Bizirik (squat) à Vitoria-Gasteiz, renommée Marta pour garantir l'anonymat, 19/06/2018

Annexe 4 : Liste des principaux évènements et réunions publiques de l'étude

La liste suivant (non exhaustive) rappelle les principales réunions publiques auxquelles nous avons assisté.

Madrid

- Rencontre "*Modelos alternativos de acceso a la vivienda: cooperativas de cesión de uso*", Foire de l'Economie Solidaire de Madrid, organisée par Reas Madrid y Mercado Social, 05/06/2016
- Colloque "*¿Quién manda aquí? Poder económico y resistencias globales*", organisé par Transnational Institute et FUHEM Ecosocial, Madrid, 13/06/2016 (<https://www.fuhem.es/2016/05/30/coloquio-quien-manda-aqui-poder-economico-y-resistencias-globales>)
- Rencontre "*Derecho a la ciudad : convención sobre el uso del espacio*", Librairie Traficantes de Sueños, 14/06/2016 (<https://ca2m.org/pensamiento/convencion-sobre-el-uso-del-espacio>)
- Forum des Villes de Madrid (*Foro de las Ciudades de Madrid*) du 15 au 17/06/2016, dont intervention de José Manuel Calvo "*Diseño urbano y edificación. Visiones para pensar la ciudad sostenible*", Feria de Madrid, IFEMA
- Rencontre "*Políticas públicas para sostener nuestras vidas. Luces y sombras en la apuesta municipalista madrileña*", Librairie Traficantes de Sueños, 23/06/2016 (<https://www.traficantes.net/actividad/%C2%ABpoliticas-publicas-para-sostener-nuestras-vidas-luces-y-sombras-en-la-apuesta-municipalis>)
- Congrès international *Contested Cities*, Madrid, du 4 au 7/07/2016 (<http://contested-cities.net/congreso2016/es/inicio>)
- Journée "*Modelos de acceso a la vivienda basados en el común: el derecho de uso*", organisée par la Coopérative de logement Entrepatrios y Oikoop, 15/10/2016 (<http://reasmadrid.org/jornada-modelos-de-acceso-a-la-vivienda-basados-en-el-comun-el-derecho-de-uso-15-de-octubre-de-2016>)
- Présentation du projet d'habitat alternatif coopératif (okupa) Errekaleor Bizirik "*Errekaleor ¡¡vive!! Charla "Pasado, presente y futuro del barrio okupado de Vitoria-Gasteiz"*", La Malatesta, 07/07/2017 (<http://lamalatesta.blogspot.com.es/2017/06/viernes-7-julio-19h-errekaleor-vive.html?m=1>)
- Présentation "*Más allá de la ILP Vivienda*", Athénée libertaire de Villaverde, 08/07/2017.
- Assemblée de la PAH de Vallecas et réunion avec le Syndicat de locataires, La Villana de Vallecas, 25/04/2018.
- Rencontres *MAC (Municipalismo Autogobierno y Contrapoder)* 4, Madrid, du 22 au 24/06/2018.
- Manifestation pour le droit au logement "*Pincha la burburja, una ley como una Casa*", Madrid, 06/10/2018 (<https://www.tercerainformacion.es/articulo/vivienda/2018/10/04/manifestal-este-sabado-6-de-octubre-en-madrid>)

Barcelone

- Journée "*Repensar el Patronat Municipal de l'Habitatge*", organisée par la mairie de Barcelone et le COAC, 27/10/2015 (<https://www.arquitectes.cat/en/node/6617>)
- Salon FESC *Fira d'Economia Solidària de Catalunya 2016*, Barcelone, du 21 au 23/10/2016.
- Journées "*Un dret com una casa*", Mairie de Barcelone et COAC, du 24 au 25/10/2016 (http://congresarquitectura2016.org/sites/default/files/users/23797/HABITATGE-DRET_PROGRAMA.pdf).
- Magnus Hammar, Observatoire DESC, 26/10/2016 (https://www.ara.cat/societat/Barcelona-mes-prop-sindicat-llogaters_0_1675632589.html).
- Rencontre "*Habitatge: masoveria urbana i cooperatives de cessió d'ús*", La Base, Poble Sec, 01/12/2016 (<http://labase.info/habitatge-masoveria-urbana-i-cooperatives-de-cessio-dus-dijous-112-19-h/>)
- Session d'information "*Projecte Cirerers Florits a Roquetes*", SostreCivic, 10/07/2017 (<http://www.sostrecivic.coop/es/sessi%C3%B3-informativa-projecte-cirerers-florits-roquetes>)
- Université d'été de la Députation (province) de Barcelone "*Noves perspectives per garantir el dret a l'habitatge digne*", Observatoire DESC, 11 et 13/07/2017 (<https://www.diba.cat/web/benestar/escola-estiu-2017/-/newsletter/35518612/9>)
- Journées "*Repensem el present per construir Poder Popular*", Campaña Capital o Vida, 14-15/07/2017 (<https://www.canbatllo.org/agenda/9017/>).
- Atelier de travail avec la coopérative d'habitants La Borda à Coopolis (Can Batllo), Entre-aide pour la constitution de groupe de cohabitat, 18/07/2017.
- Présentation de l'association Ruderal à Vallcarca puis de La Clau (*Comissió d'Habitatge de l'Assemblea de Vallcarca*), dans le cadre des *Festes Llibertàries* de Vallcarca, 07/09/2017 (<https://heuranegra.net/>)

FESC *Foire de l'Économie Solidaire de Catalogne 2017*, Barcelone, du 20 au 22/10/2017. Principales sessions : « Davant l'especulació immobiliària, organitzem-nos! » (orga. Sostre Cívic) ; « L'Associació Xarxa de Municipis per l'ESS: nova interlocutora per al foment de l'ESS als municipis » ; « Trobada d'habitatge cooperatiu en cessió d'ús » ; « Alternatives al capitalisme: gestió pública, cooperativa o autogestió dels serveis públics? » ; « Présentation du Mithausen syndicat (orga. La Borda) ».

Journée de travail communautaire "*Trobada de llogateres de Vallcarca*", 17/03/2018. (<https://assembleadevallcarca.wordpress.com/2018/03/11/arriba-la-primavera-al-barri/>).

Evènement "*L'habitatge com a mercaderia. Lògiques i actors de la inversió immobiliària*" Marc Iglesias, 18/03/2018 (<https://twitter.com/ObservatoriClot/status/974230149884411905>).

Evènement "*Cohousing al Poblenou*", 20/03/2018 (www.cohousingbarcelona.cat)

Evènement "*Cohabitatge en femení*", 21/03/2018 (www.cohousingbarcelona.cat)

Présentation du livre "*John F C Turner: Autoconstrucción. Por una autonomía del habitar. Escritos sobre vivienda, urbanismo, autogestión y holismo*", coordonnée par Kathrin Golda-Pongratz, José Luis Oyón et Volker Zimmermann, 04/09/2018 (<https://www.arquitectes.cat/es/cultura/presentaci%C3%B3n-del-libro-autoconstrucci%C3%B3n-por-una-autonom%C3%ADa-del-habitar>)

Débat "*Volem el 30%. Per un parc d'habitatge assequible a la ciutat de Barcelona*", organisé par la PAH de Barcelone, l'Observatoire DESC, le Syndicat de locataires et l'Assemblée de Quartier Pour un Tourisme Soutenable, Lleialtat Santsenca (Barcelone), 20/09/2018. (https://www.youtube.com/watch?v=qq7C_UAQbd0)

Débat "*Les lluites per la defensa de l'habitatge al Raval*", Àgora Juan Andrés, 20/10/2018 (<https://radar.squat.net/ca/event/barcelona/agora-juan-andres-benitez/2018-10-20/31-aniversari-del-lokal-lagora-juan-andres>).

FESC *Foire de l'Économie Solidaire de Catalogne 2018*, Thème central : souverainetés (*soberanies*), du 26 au 28/10/2018. Principales sessions : « Xarxa de Municipis Per l'ESS : Enxarxant Sobirantes » ; « Reptes i dificultats del cooperativisme d'habitatge (La Dinamo, SostreCívic, Omplim els Buits) » ; « Enxarxem-nos per impulsar l'habitatge cooperatiu en cessió d'us! » ; « Precarietat dels lloguers. Lluita, organització i defensa, Col·lectiu Ronda/Observatori DESC/Sindicat de Llogateres ».

Présentation sur l'habitat coopératif, "*Un ecosistema en construcció*", Can Batllo, 02/02/2019 (<https://www.youtube.com/watch?v=Ltm3sTpYqbU>)

Présentation du portail "*La Rosa Dels Vents*" et débat "*La independència total és la solució a l'emergència social?*", dans le cadre du *Febrer Llibertari 2019*, Can Vies, 02/02/2019.

Table ronde "*Gobernar la metròpoli*", présentation des publications des revues "*Qué polítiques para qué metròpoli?*" et "*Gobernança metropolitana*" (Revista Papers, 61) et conférence de Joan Romero (Professeur de géographie à l'Universitat de València) et de Ada Colau (maire de Barcelone), 06/02/2019.

Projection du documentaire "*Precaristas: Crònica de la lluita per l'habitatge en Gran Canària*" et débat avec les collectifs pour le droit au logement présents, Can Batllo, 07/02/2019 (<https://www.canbatllo.org/agenda/documental-precaristas/>)

Atelier et présentation "*Com aprovar el 30% al meu municipi?*", organisé par les entités ayant impulsées la mesure du 30 % à Barcelone, Lleialtat Santsenca, 09/02/2019 (<https://www.favb.cat/convocatories/taller-com-aprovar-el-30-al-meu-municipi-entitats-socials-i-grups-dhabitatge>)

Rencontre-débat "*Pobresa energètica i habitatge: Com ens organitzem?*", dans le cadre du *Febrer Llibertari 2019*, Can Vies, 10/02/2019.

Présentation de l'"*Informe sobre l'Ocupació a Catalunya*", Obra Social Barcelona, dans le cadre du *Febrer Llibertari 2019*, Can Vies, 10/02/2019.

Journée "*Coneixement, compromís i transformació urbana. Ciències socials i ciutat*", dans le cadre de la Biennale de la Ville et de la Science de Barcelone (*Biennal Ciutat i Ciència Espai Francesca Bonnemaison*), 11/02/2019 (<https://www.biennalciutatciencia.barcelona/ca/coneixement-compromis-i-transformacio-urbana>)

Discussion "*Vides Ocupes*" autour de la publication de l'"*Informe sobre l'Ocupació a Catalunya*", Obra Social Barcelona, Ateneu Barcelonès, 14/02/2019 (<https://twitter.com/obrasocialbcn/status/1093891499761287168>)

Séminaire "*La petjada del turisme. Cicle sobre impactes i alternatives al model de producció turística*", (<http://observatoridesc.org/ca/petjada-del-turisme-cicle-sobre-impactes-i-alternatives-al-model-produccio-turistic/>)

Forum FHAR (*Foro de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona*), Mairie de Barcelone, Musée d'Art Contemporain de Barcelone (MACBA), 19 au 21/03/2019 (https://habitatge.barcelona/sites/default/files/web_fhar_programa_a5_esp.pdf)

Evènement "*20è aniversari de l'Observatori DESC*" dont débat "*Els drets socials no tenen preu. La desmercantilització de les nostres vides com a resposta*", Can Batllo, 22/03/2019 (<http://observatoridesc.org/ca/20e-aniversari-l-observatori-desc>)

Présentation « *10 mesures per cooperativitzar els municipis* », Fédération des Coopératives de Travail de Catalogne, Lleialtat Santsenca, 26/03/2019
(<https://www.cooperativest treball.coop/connecta/actualitat/2019/03/26/10-mesures-per-cooperativitzar-municipis>)

Débat critique "*Ajuntaments pel canvi: els reptes pendents*", 28/03/2019 (<https://www.elcritic.cat/sobre-critic/actes/debatcritic-sobre-els-ajuntaments-pel-canvi-14974>)

Discussion "*Espai de reflexio i treball al voltant de l'habitatge*", par le groupe *desaCORd de l'Ateneu Rosa de Foc*, Ateneu Rosa de Foc, Gràcia, 05/04/2019 (https://twitter.com/A_RosaDeFoc/status/1113384178622586882)

Débat local (Gràcia et Vallcarca) sur le thème du congrès sur le logement en Catalogne, 11/05/2019
(<https://pbs.twimg.com/media/D5308gyXkAE8mIC.jpg:large>)

Evènement "*III Jornada sobre vivienda y cooperativisme: ¿Por qué es tan caro alquilar?*", El Prat de Llobregat, 14/05/2019 (<https://www.cov-elprat.com/i-es/blog/iii-jornades-dhabitatge-la-cov-per-que/ia176>)

Débat entre candidats "*Propostes d'habitatge i model de ciutat a debat*", dans le cadre des élections municipales de Barcelone, Casal de Barri Pou de la Figuera, Barcelona, 20/05/2019
(<https://sindicatdellogateres.org/propostes-dhabitatge-i-model-de-ciutat-a-debat/>)

Colloque international "*¿Un municipalismo transformador? La experiencia de Barcelona en perspectiva*", organisé par la Casa de Velazquez, l'École française de Rome, l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée, l'Université Paris Diderot - Paris 7 et l'Université Autonome de Barcelone, 20 au 21/06/2019
(<https://www.casavelazquez.org/es/la-casa/calendario-de-actividades/investigacion-cientifica/novedad/un-municipalismo-transformador/>)

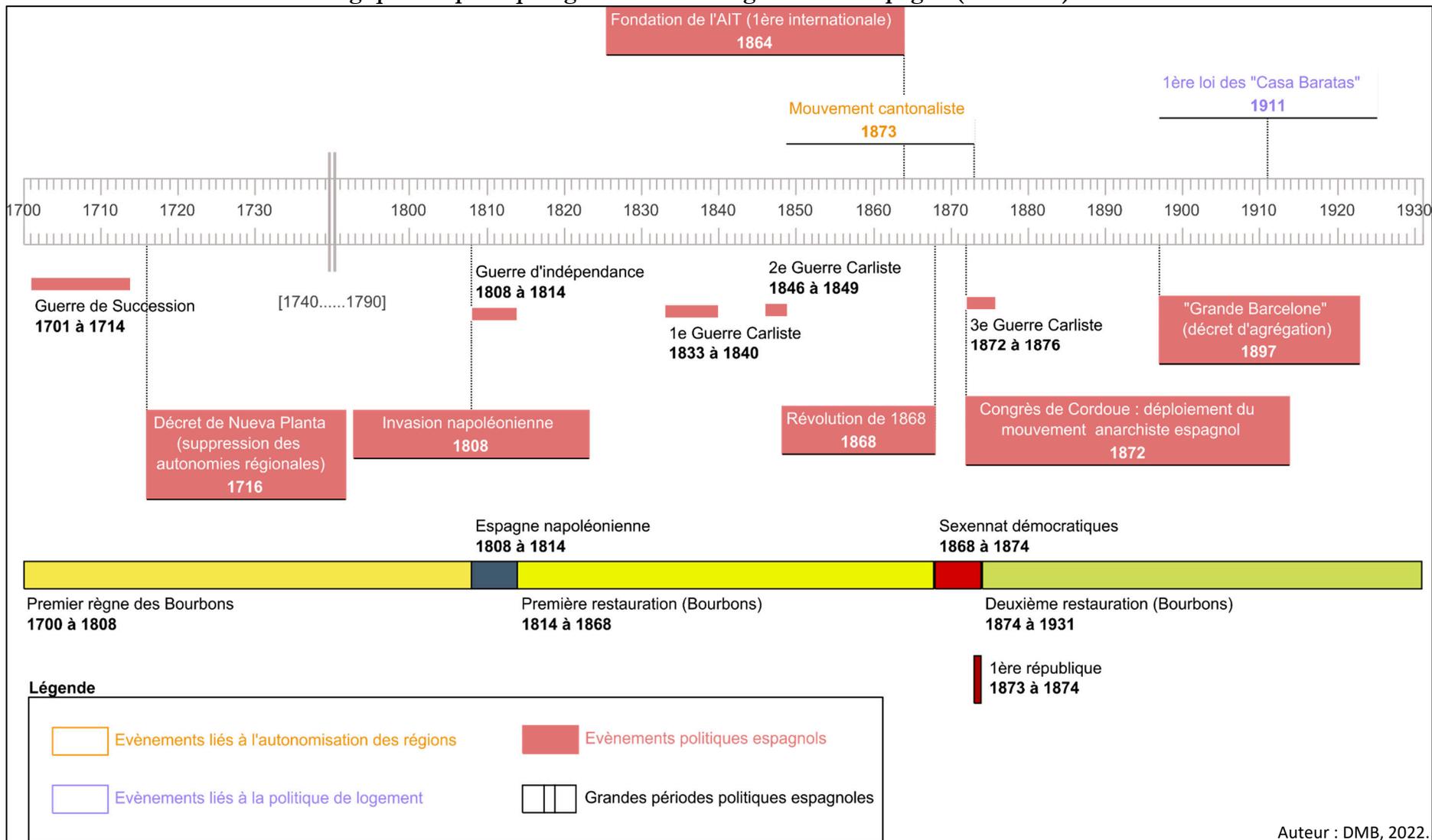
Séville et Cordoue

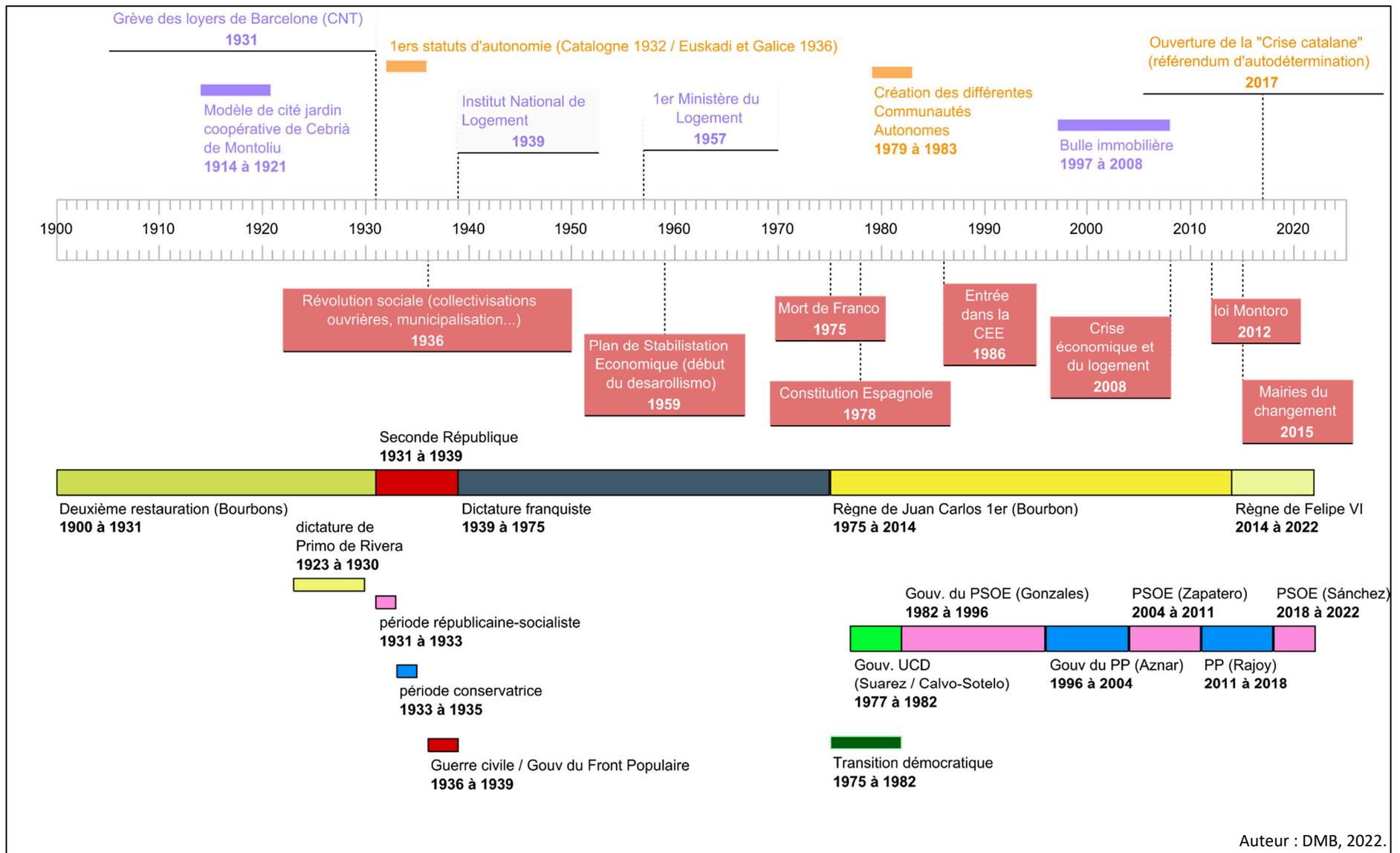
Assemblée de *ENTRAsevilla*, Association de Quartier de Triana Norte, 11/04/2018
(<https://twitter.com/TurismosqueoSvQ/status/981838924917157889/photo/1>)

Assemblée Stop Desahucio, Centre social Rey Heredia, Cordoue, 17/04/2018

Colloque "*Conflicto, Movimientos y Espacio Urbano en las Periferias*", Université de Séville, 08 au 10/11/2018
(<https://conflictourbano.wordpress.com/>)

Annexe 5 : Planche frise chronologique des politiques générales et de logement en Espagne (1700-2020)

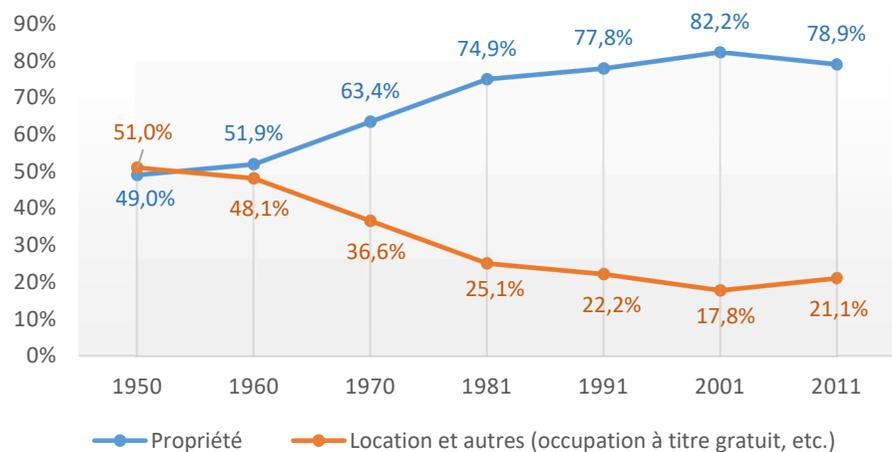




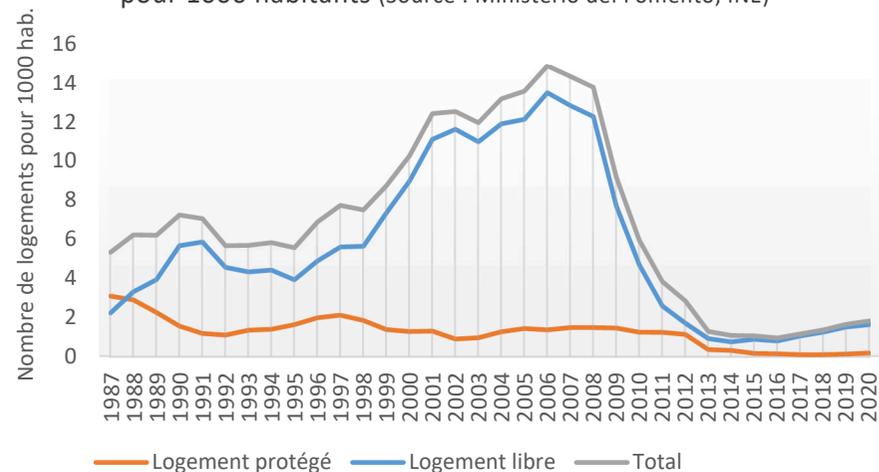
Auteur : DMB, 2022.

Annexe 6 : Planche statistique sur le domaine du logement à l'échelle espagnole

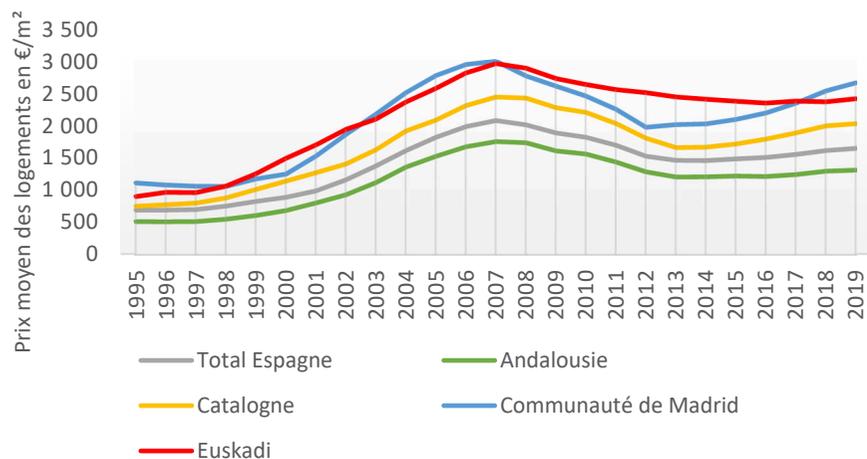
1. Evolution du statut d'occupation des résidences principales en Espagne (Source : Ministerio del Fomento)



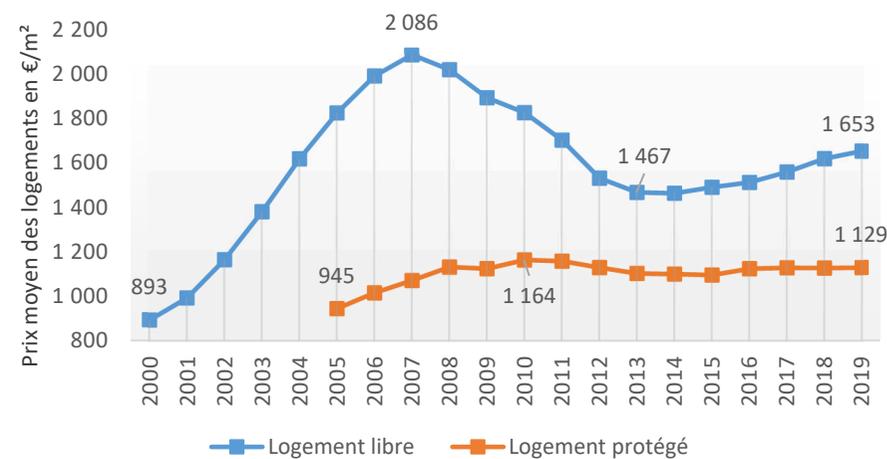
2. Logements libres et protégés construits en Espagne pour 1000 habitants (Source : Ministerio del Fomento, INE)



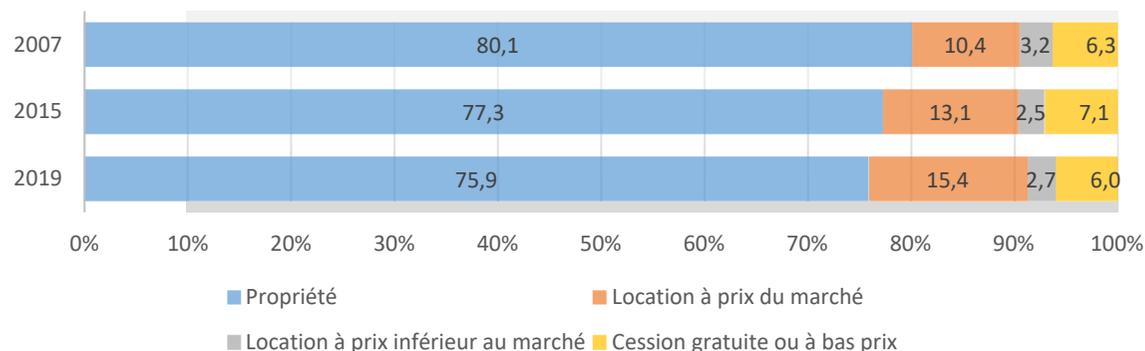
3. Prix moyen des logements libres dans quatre régions d'Espagne, en €/m² (Source : Ministerio del Fomento)



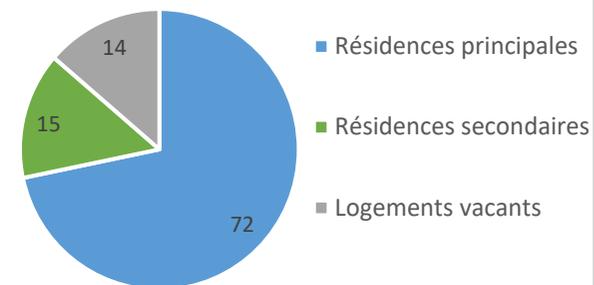
4. Prix moyen du logement libre et protégé en Espagne, en €/m² (Source : Ministerio del Fomento)



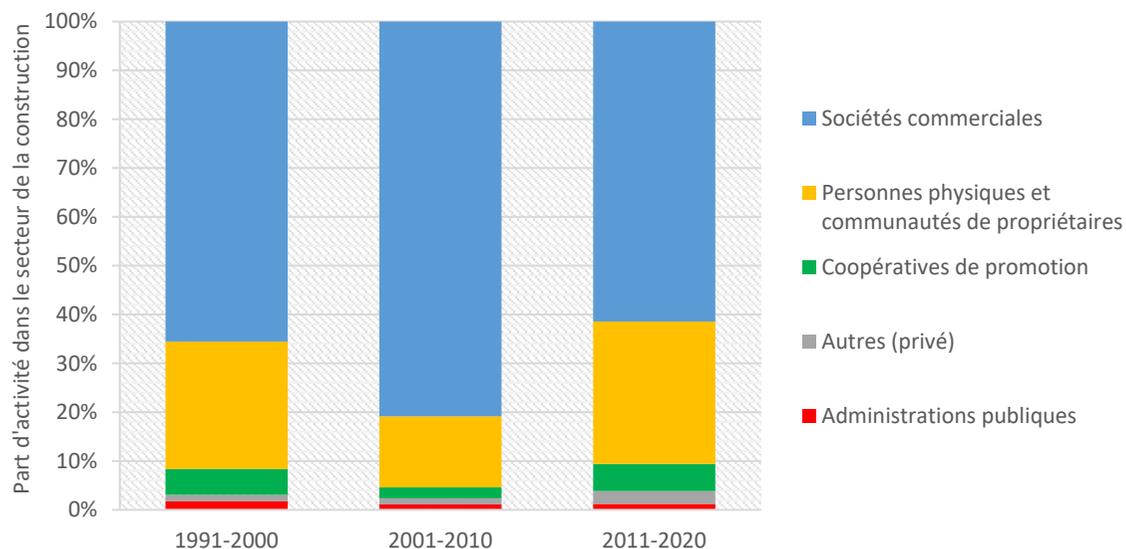
5. Structuration du parc de logement d'Espagne, en % du total (Source : INE)



6. Composition du parc de logements d'Espagne en 2011, en % (Source : INE)



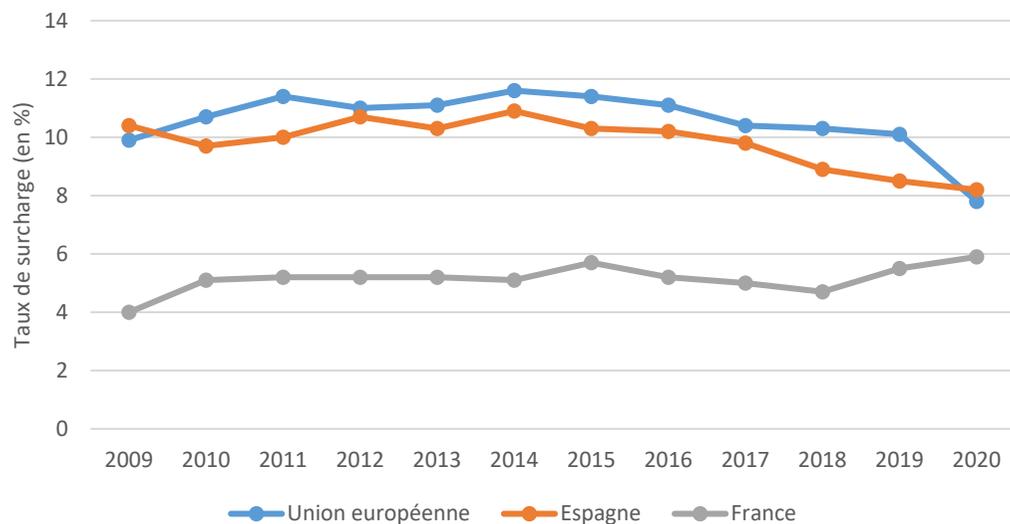
7. Activité du secteur de la construction par type de promoteur en Espagne (Source : Ministerio del Fomento*)



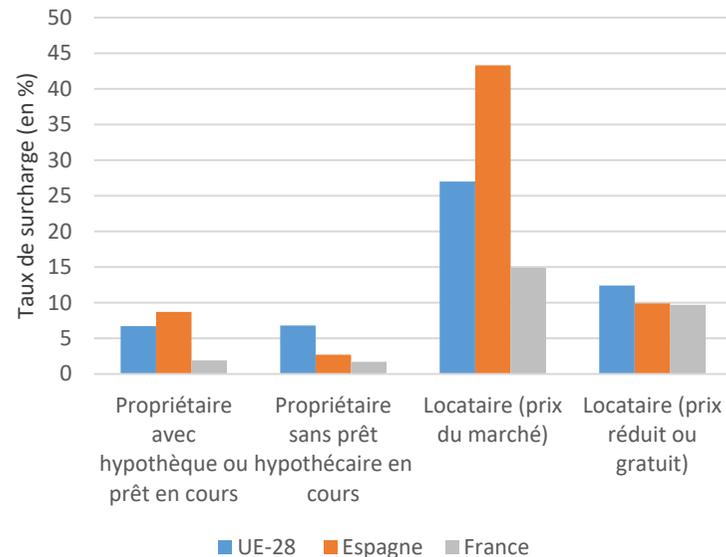
*** Notes concernant les données d'activité du secteur de la construction (Graphique 7)**

Ces données distribuées par le *Ministerio del Fomento* (Ministère de l'Équipement) proviennent des déclarations de fin de travaux des Collèges d'Architectes. Elles concernent les constructions de nouveaux logements et les travaux d'extension, de réhabilitation des immeubles. Selon la typologie du Ministerio del Fomento, la catégorie "sociétés commerciales" regroupe des sociétés privées et parfois publiques (mais à visée commerciale). La catégorie "personnes physiques et communautés de propriétaires" fait surtout référence aux copropriétés. Pour plus de détails, voir : "Nota metodológica de obras en edificación (visados de dirección de obra de los Colegios de Arquitectos Técnicos)" (site du Ministerio del Fomento)

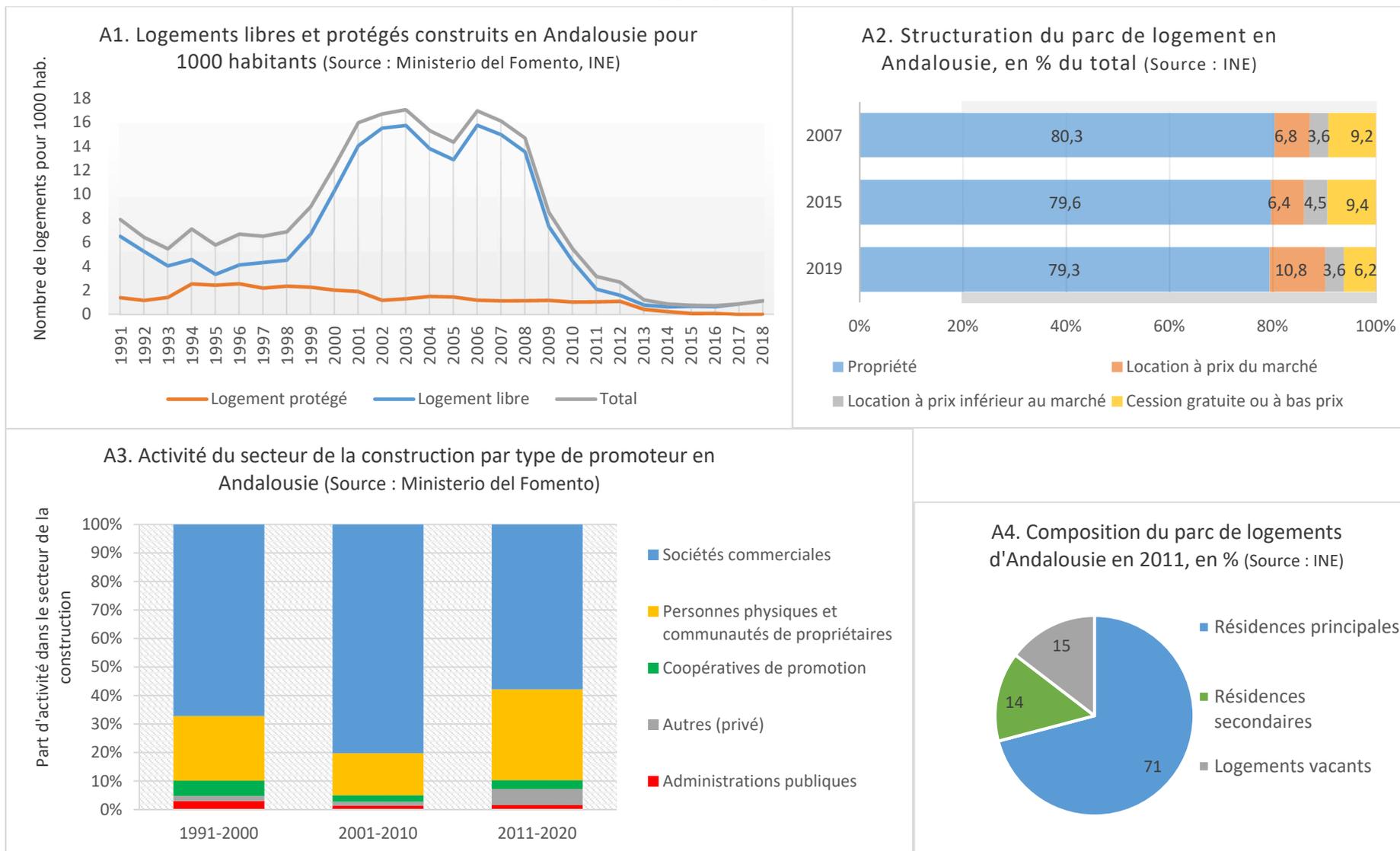
8. Taux de surcharge des coûts du logement en Espagne : population vivant dans un logement dont le prix représente 40 % ou plus du revenu du ménage (Source : Eurostat)



9. Taux de surcharge du coût du logement par statut d'occupation en 2015, en % (Source : Eurostat)

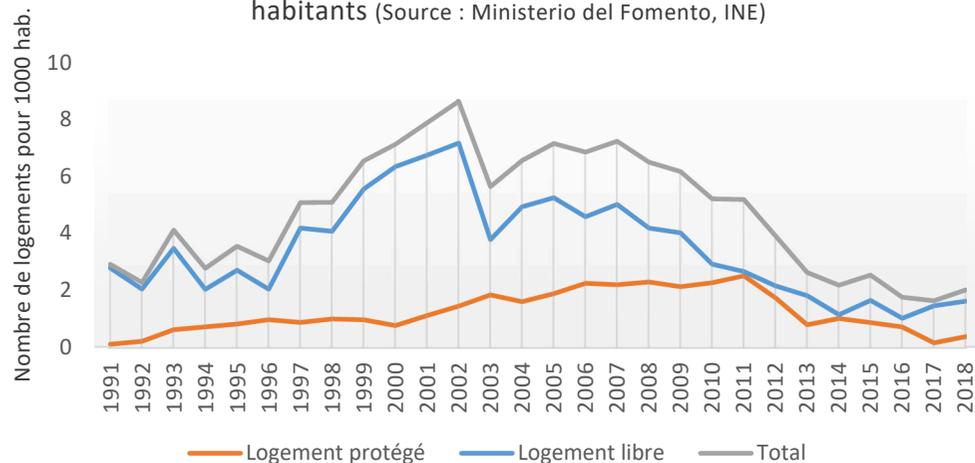


Annexe 7 : Planche statistique : portraits régionaux en matière de logement Andalousie

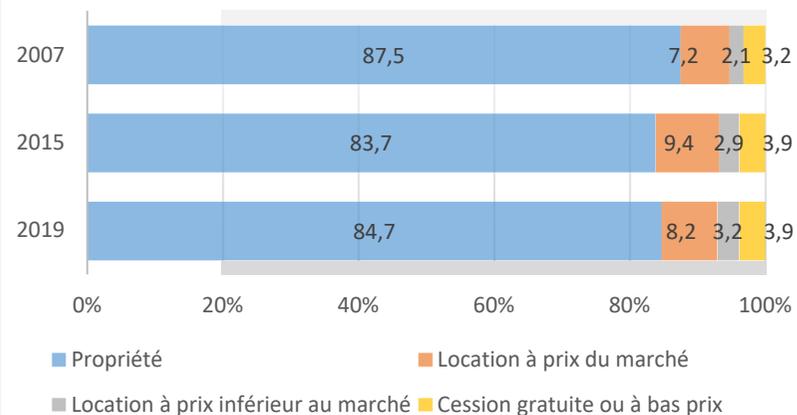


Euskadi

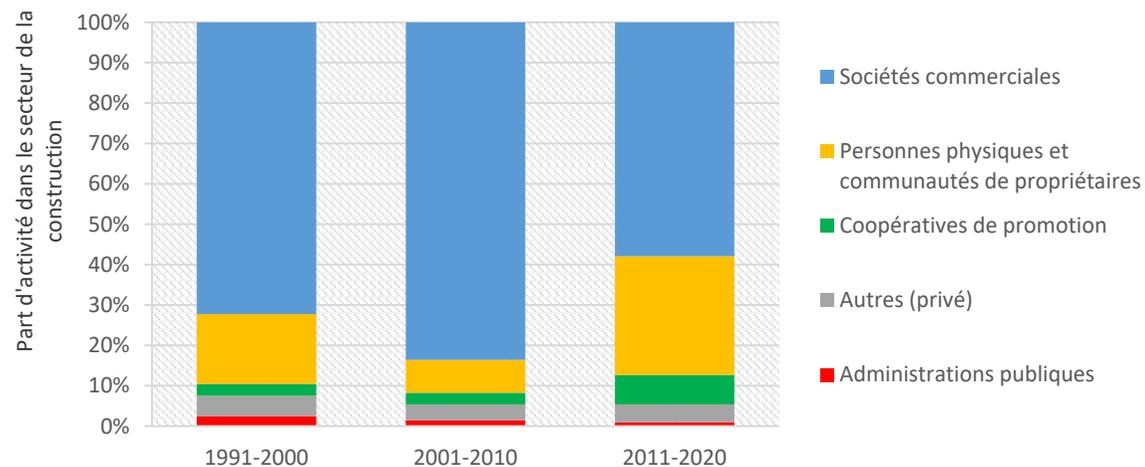
E1. Logements libres et protégés construits en Euskadi pour 1000 habitants (Source : Ministerio del Fomento, INE)



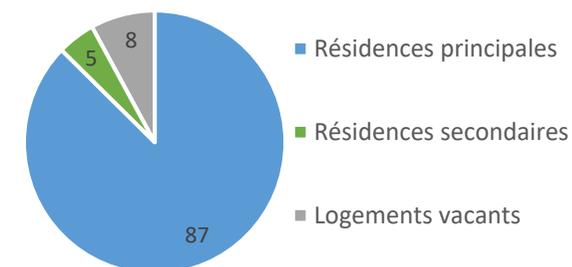
E2. Structuration du parc de logement d'Euskadi, en % du total (Source : INE)



E3. Activité du secteur de la construction par type de promoteur en Euskadi (Source : Ministerio del Fomento)

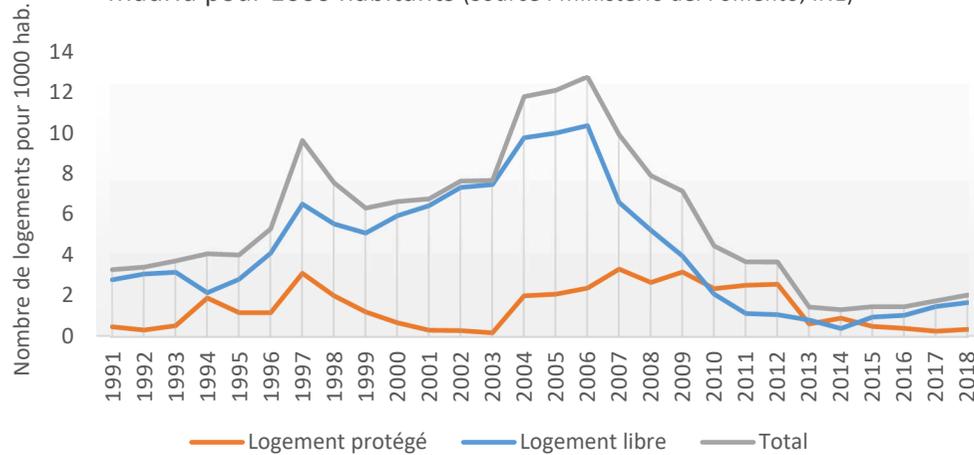


E4. Composition du parc de logements d'Euskadi en 2011, en % (Source : INE)

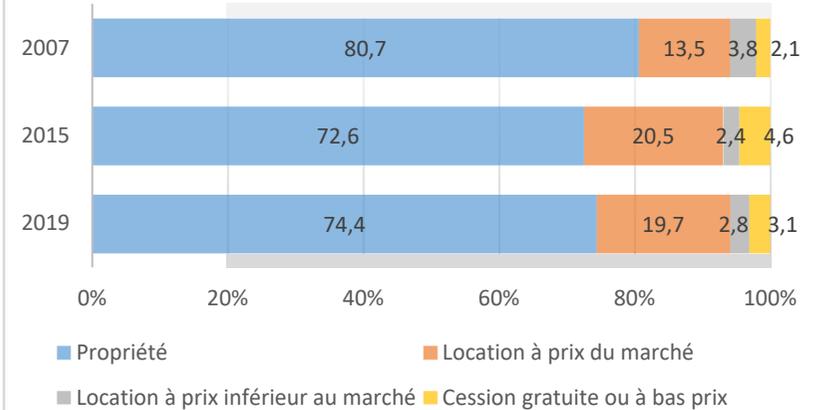


Communauté de Madrid

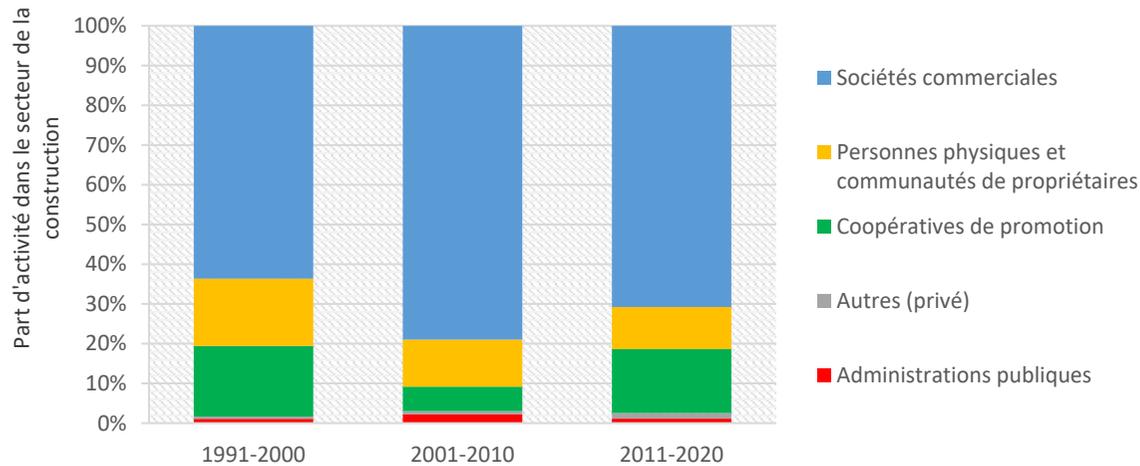
M1. Logements libres et protégés construits dans la Com. de Madrid pour 1000 habitants (Source : Ministerio del Fomento, INE)



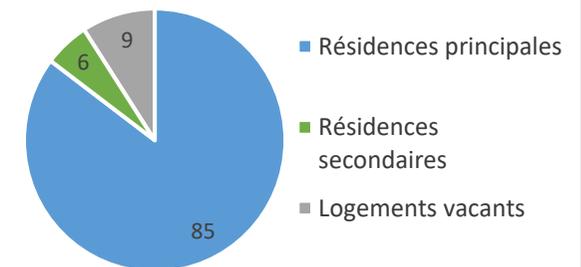
M2. Structuration du parc de logement de la Com. de Madrid, en % du total (Source : INE)



M3. Activité du secteur de la construction par type de promoteur dans le Com. de Madrid (Source : Ministerio del Fomento)

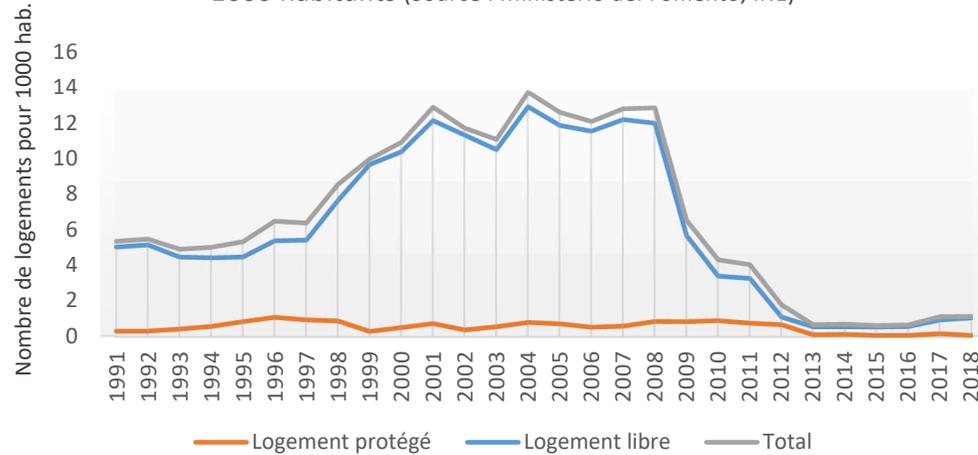


M4. Composition du parc de logements de la Com. de Madrid en 2011 (%)

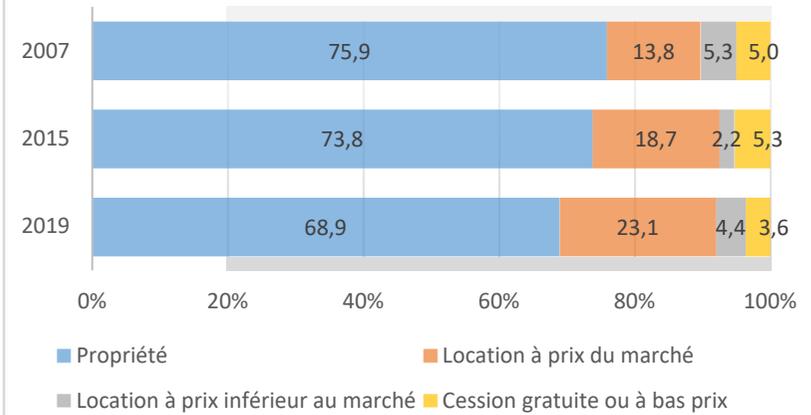


Catalogne

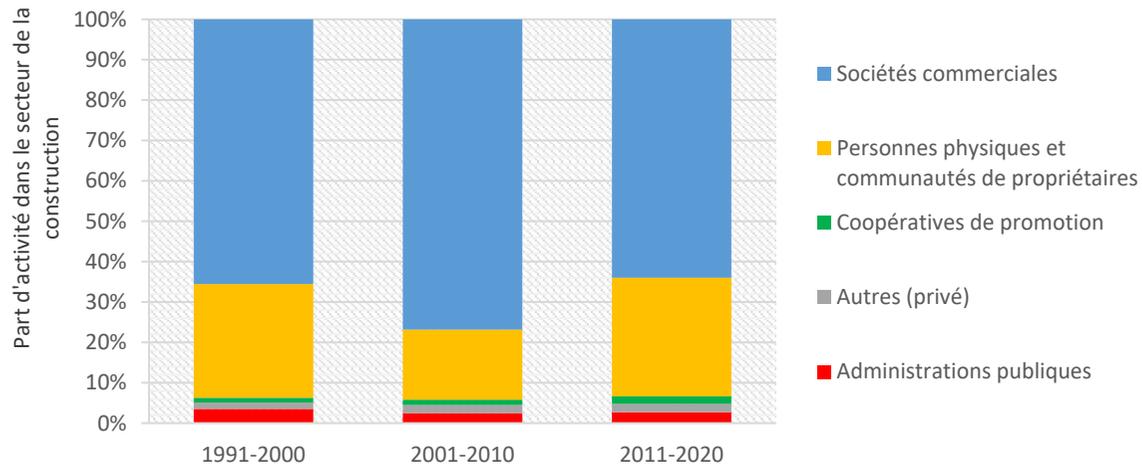
C1. Logements libres et protégés construits en Catalogne pour 1000 habitants (Source : Ministerio del Fomento, INE)



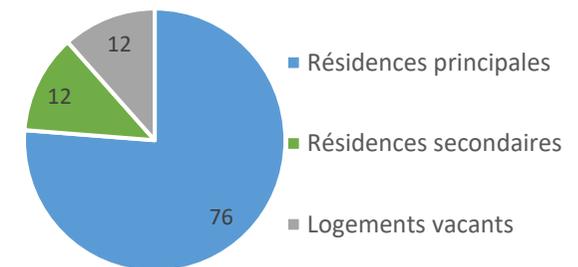
C2. Structuration du parc de logement en Catalogne, en % du total (Source : INE)



C3. Activité du secteur de la construction par type de promoteur en Catalogne (Source : Ministerio del Fomento)



C4. Composition du parc de logements de Catalogne en 2011, % (Source : INE)



Annexe 8 : Principales modifications des politiques de logement de l'État espagnol, de la fin du franquisme à la crise de 2008

- **De la sortie du franquisme à la transition politique (1970-1982)** (Gomà, 2003, p. 145)

1/ Étape pré-démocratique

Jusqu'en 1970 (franquisme) : quantité de VPO construite par an supérieure à 60 % ; parc locatif stable et prix des loyers gelé (gelé depuis les années 1920 et maintenu durant toute la période franquiste) ; quasi-inactivité du secteur public concernant la politique urbaine hors logement (équipements, espaces publics, transports, etc.). Concernant le logement : secteur public vu comme soutien à l'appropriation de la plus-value par le secteur privé (Gomà, 2003, p. 145).

2/ Étape de la transition

Chute de l'émigration interne et des besoins massifs en logements neufs ; crise du modèle « populiste-autoritaire » de l'État espagnol ; Résidualisation de l'agenda public de logement ; début des pressions régionales pour la décentralisation.

- **La politique du logement sous la politique du parti socialiste espagnol (1982-1996)** (Gomà, 2003, p. 145)

3/ Étape socialiste pré-expansive et réactivation de la politique de logement

Changement important des instruments de politique de logement : « dépriorisation » de la promotion publique, augmentation des régulations concernant la fiscalité (déduction d'impôt) et le financement (crédits hypothécaires). Libéralisation du marché de la location : décret Boyer en 1985. Développement de la réhabilitation. Décentralisation : transfert des compétences aux communautés autonomes.

4/ Étape socialiste expansive : paralysie de la politique de logement, apothéose et crise du marché

Augmentation des prix de vente de logement (1985-1990) de 148 % (face à une augmentation de seulement 36,8 % du coût de la vie (l'IPC : *Indice de Precios de Consumo*) ; crédits hypothécaires avec intérêt de 16 % ; augmentation du taux d'effort pour le logement de 33 % à 59 % du revenu du ménage ; existence d'un déficit de plus de 350 000 logements VPO ; découverte que le décret Boyer n'a pas permis de réactiver les segments moyen-bas du marché (contrairement à l'argument avancé) ; taux de vacance du parc de logement espagnol calculé à 15 % du parc total.

5/ Étape socialiste tardive. Restauration et approfondissement des plans de logement

Première connexion faite entre politique foncière et politique de logement ; développement des plans de logements : développement et diversification des programmes régulateurs de la fiscalité et du financement des logements protégés (sélection en fonction du niveau de salaire, âge et autres critères basés sur des questions sociales) ; nouvelle LAU en 1994 donnant plus de stabilité aux nouveaux contrats de location mais accélération de l'actualisation des anciens baux gelés (créant une forte insécurité pour les locataires) ; configuration d'un réseau d'acteurs complexe et d'un gouvernement multiniveaux : apparition des *coopératives syndicales* se positionnant comme des agents clefs de la politique de promotion et de consolidation du rôle des gouvernements locaux.

- **Étape de gouvernement du PP (1996-2004)** (Gomà, 2003, p. 145)

6/ Étape du PP : continuités et dérégulations

Continuité concernant les plans de logement ; dérégulation du foncier ; affaiblissement des pouvoirs publics face aux opérateurs privés dans tout le processus de production urbanistique.

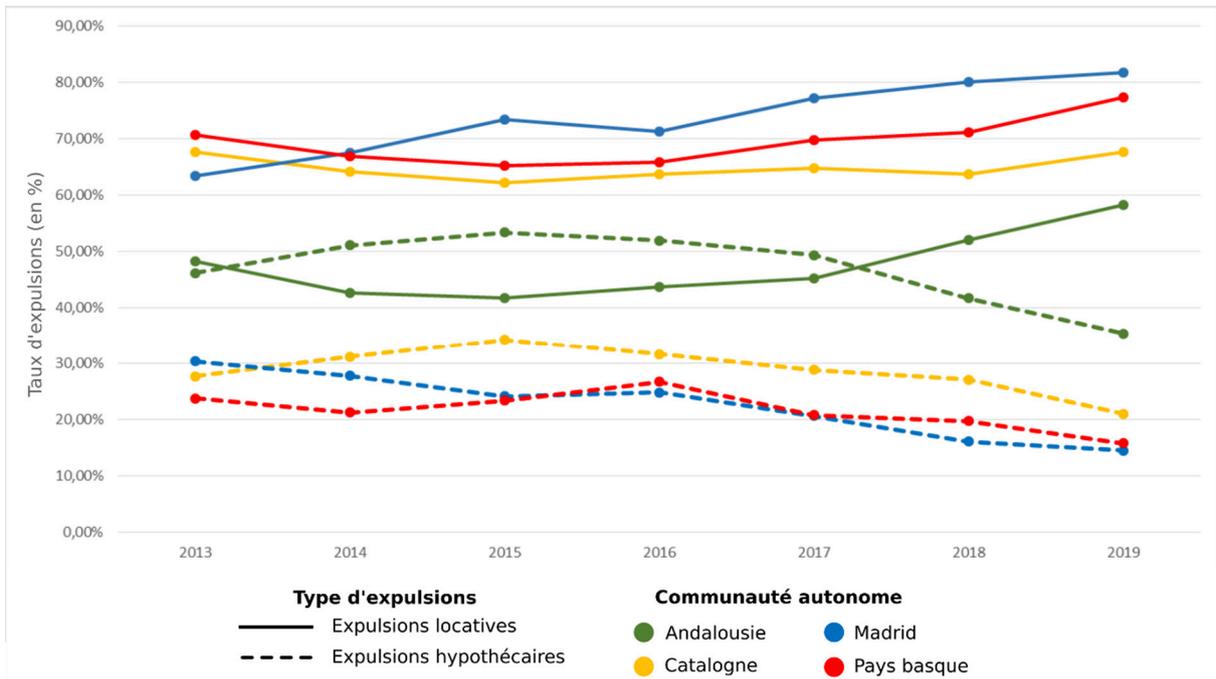
- **Politique du logement espagnol de la bulle immobilière à la crise du logement**

7/ Étape de politique du logement du PSOE pré-crise (2004-2008)- plan étatique 2005-2008

Création d'un Ministère du Logement se chargeant exclusivement de ce domaine et témoignant d'une volonté de donner un point important dans le domaine des politiques de logement protégé ; timides tentatives de développement de la location pour redynamiser le marché du logement.

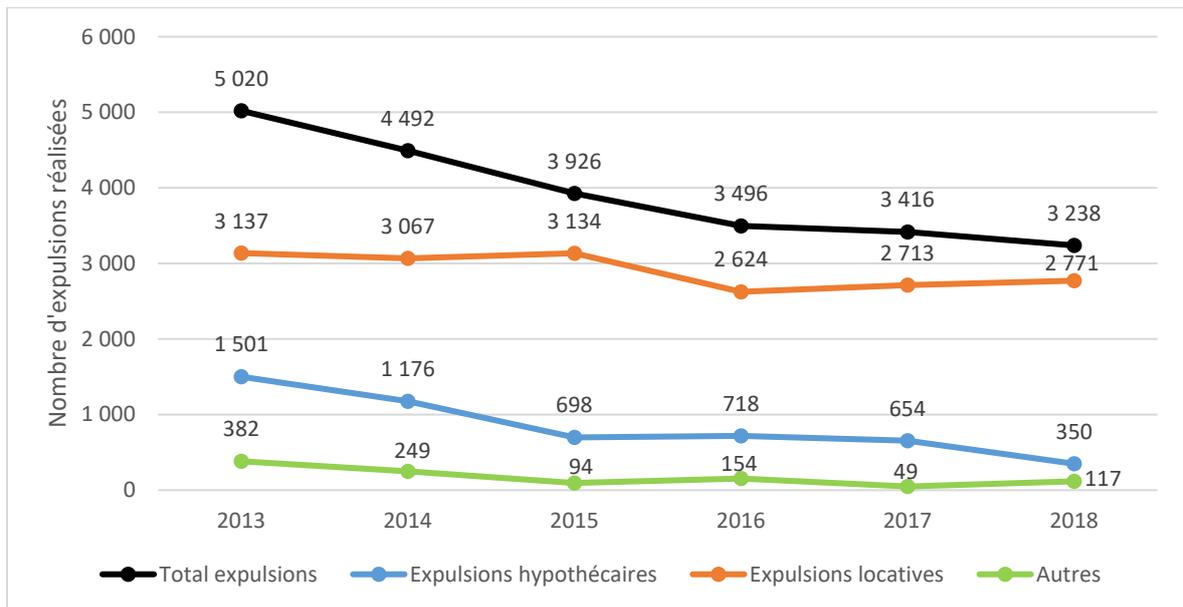
2008 : crise financières et du logement

Annexe 9 : Des expulsions locatives majoritaires face aux expulsions hypothécaires dans quatre régions d'Espagne (2013 à 2019)¹



Source : CGPJ

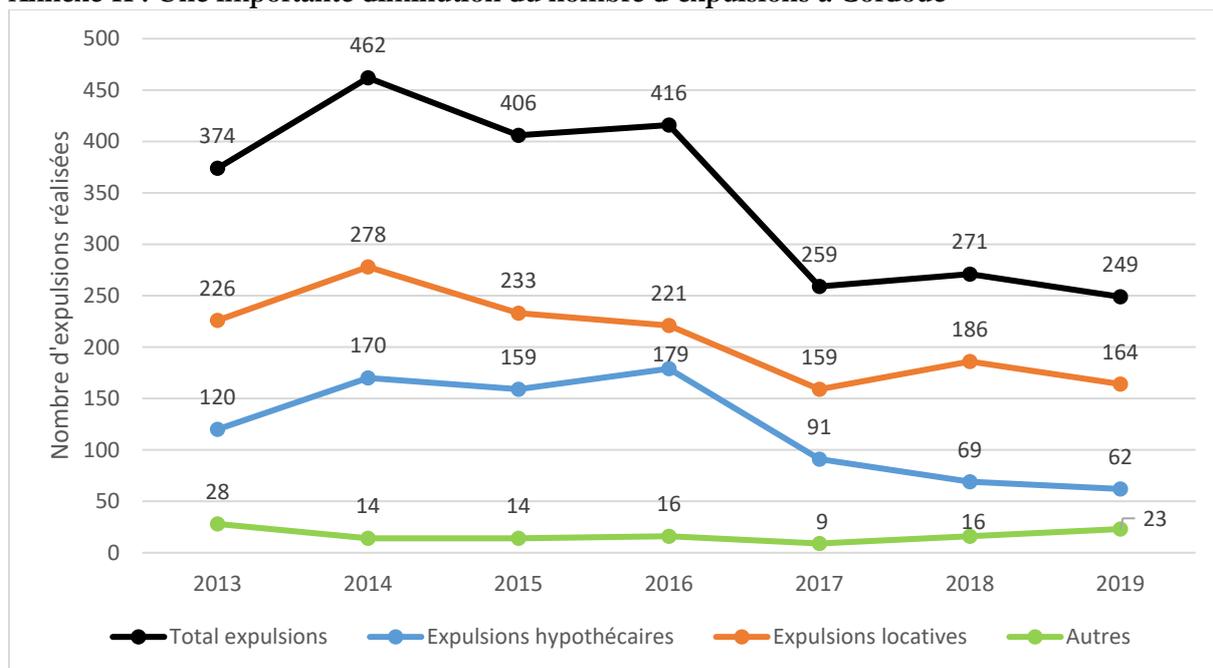
Annexe 10 : Un service municipal de médiation qui ne semble pas jouer un grand rôle à Madrid



Auteur : Diego Miralles Buil, avril 2021. Sources : CGPJ.

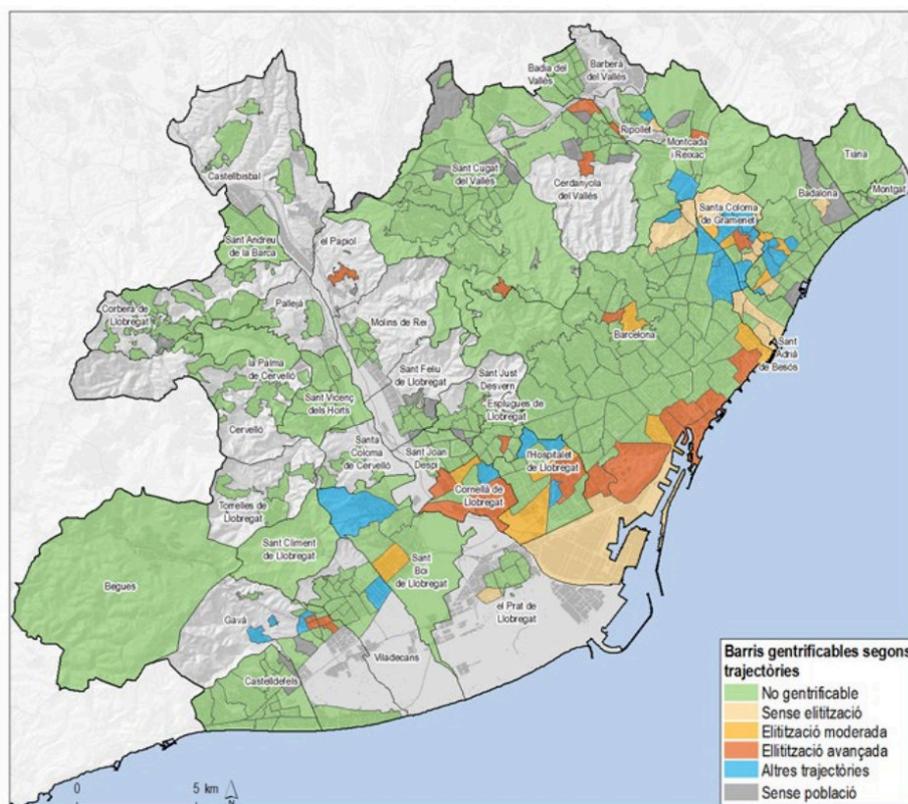
¹ Afin d'alléger le graphique, la catégorie « autres types d'expulsions » n'est pas représentée. Elle regroupe les expulsions provenant pour la plupart des cas de sentences arbitrales, souvent d'affaires familiales (privation d'usage du domicile d'un parent pour cause de violence, partage de biens entre conjoints en cas de séparation, etc.) (CGPJ, 2013).

Annexe 11 : Une importante diminution du nombre d'expulsions à Cordoue



Auteur : Diego Miralles Buil, avril 2021. Sources : CGPJ.

Annexe 12 - Quartiers gentrifiables selon les types de trajectoires d'élitisation suivies dans l'Aire Métropolitaine de Barcelone (1991, 2001, 2011)

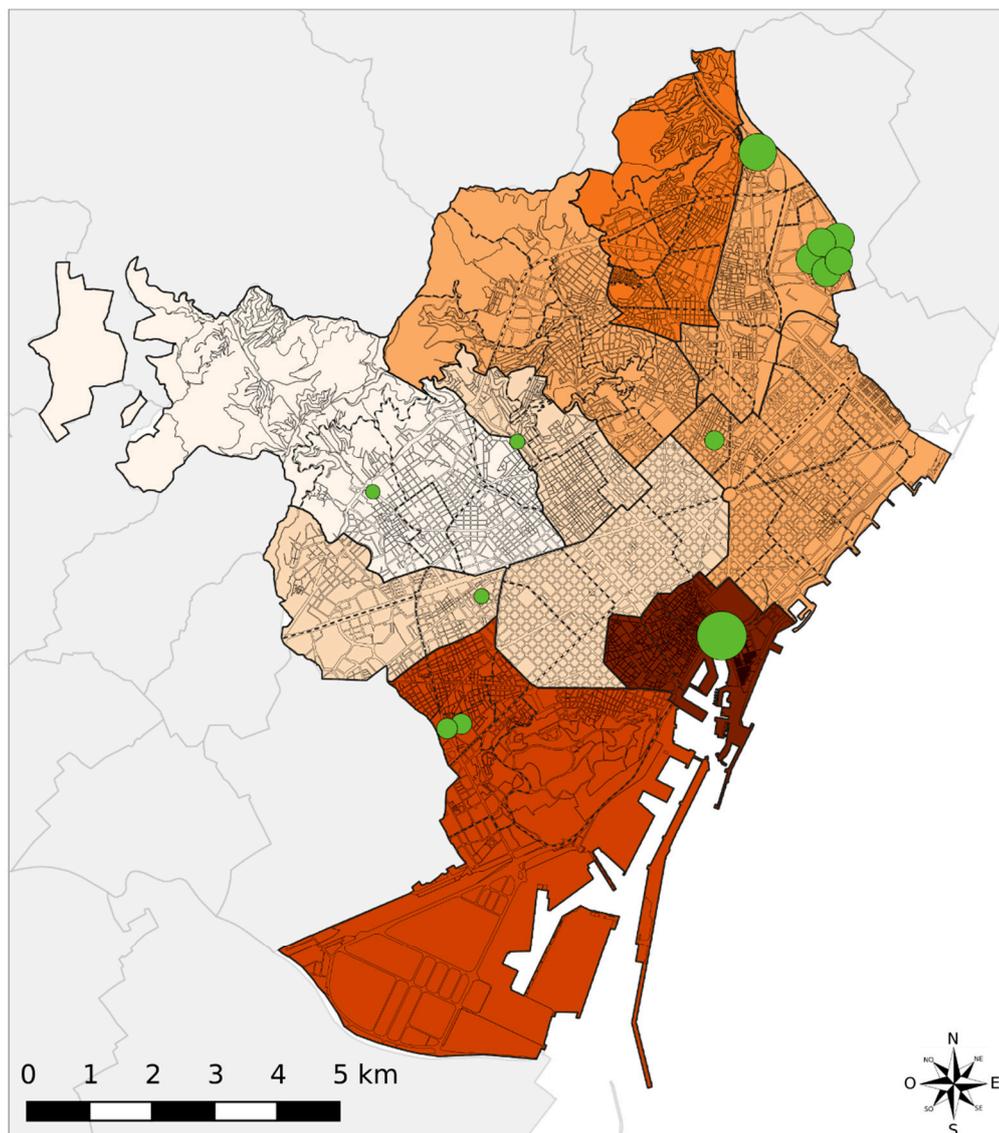


Font: Cens de població i habitatges, 1991, 2001 i 2011.

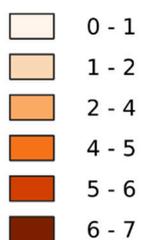
Source : ANTÓN-ALONSO F., PORCEL LÓPEZ S., CRUZ I., 2018, « Factors contextuels associats als processos de gentrificació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona », *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, 60, p. 64-79.

Note : si besoin voir la carte en Annexe 2 pour localiser certains quartiers de Barcelone.

Annexe 13 - Des promotions publiques pour relogement d'urgence situées dans les districts de Barcelone où l'attente à la Mesa d'emergencies est la plus importante

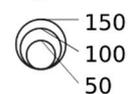


Taux d'attente d'attribution de logement en mai 2019
(nombre de demandes de logements d'urgence acceptées
mais toujours en attente d'attribution, pour 10 000 habitants)



● Nouvelle promotion de logement d'urgence
(dont pers. affectées par des opérations d'urbanisme)

Nombre de logement / hébergement

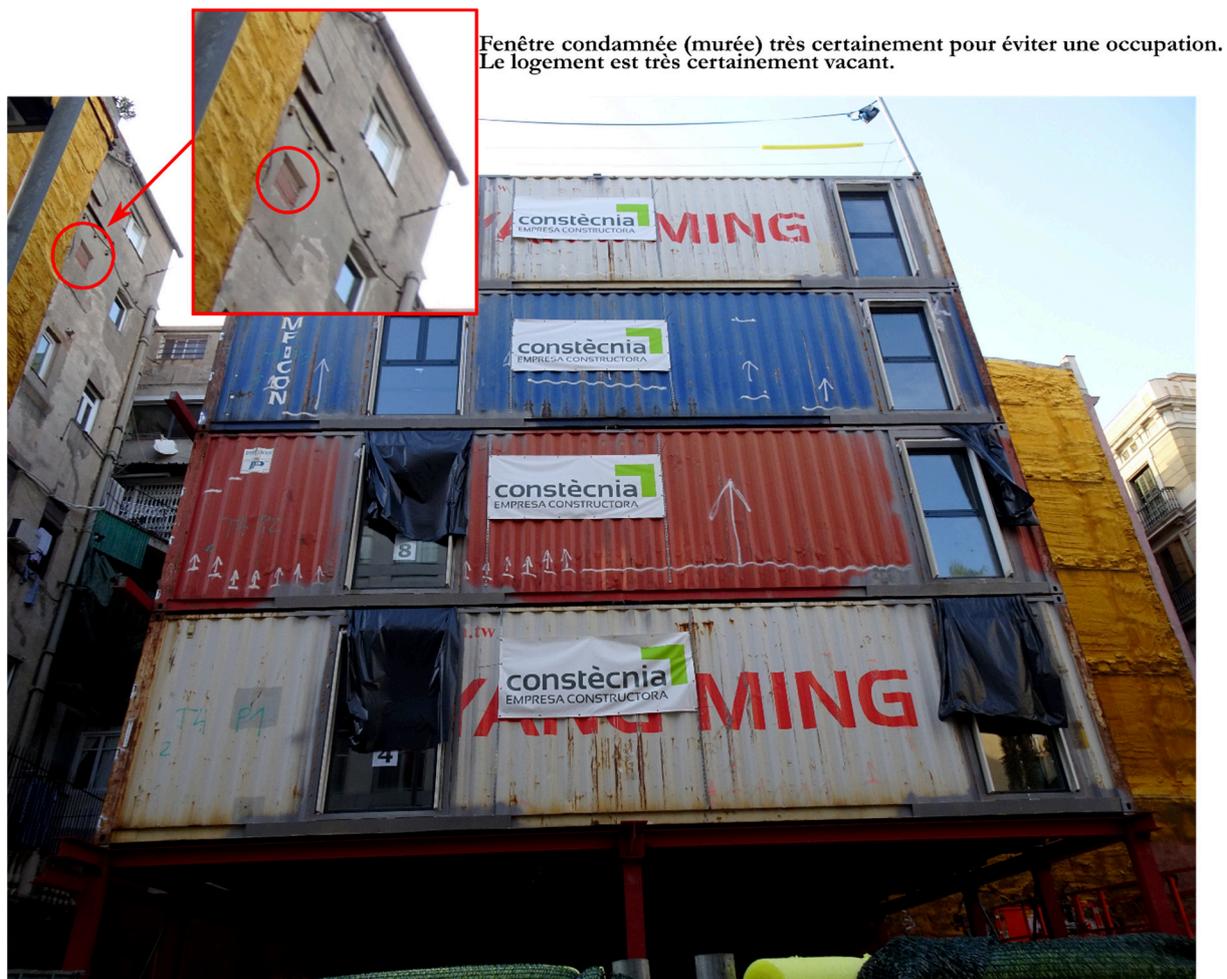


--- Quartiers de Barcelone
□ Plan cadastral de Barcelone

Sources : Serveis d'habitatge de l'Ajuntament de Barcelona ; IMHAB ; Consorci de l'Habitatge de Barcelona, Aj. de Barcelona (Oficina Municipal de Dades) ; Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya, Generalitat de Catalunya.

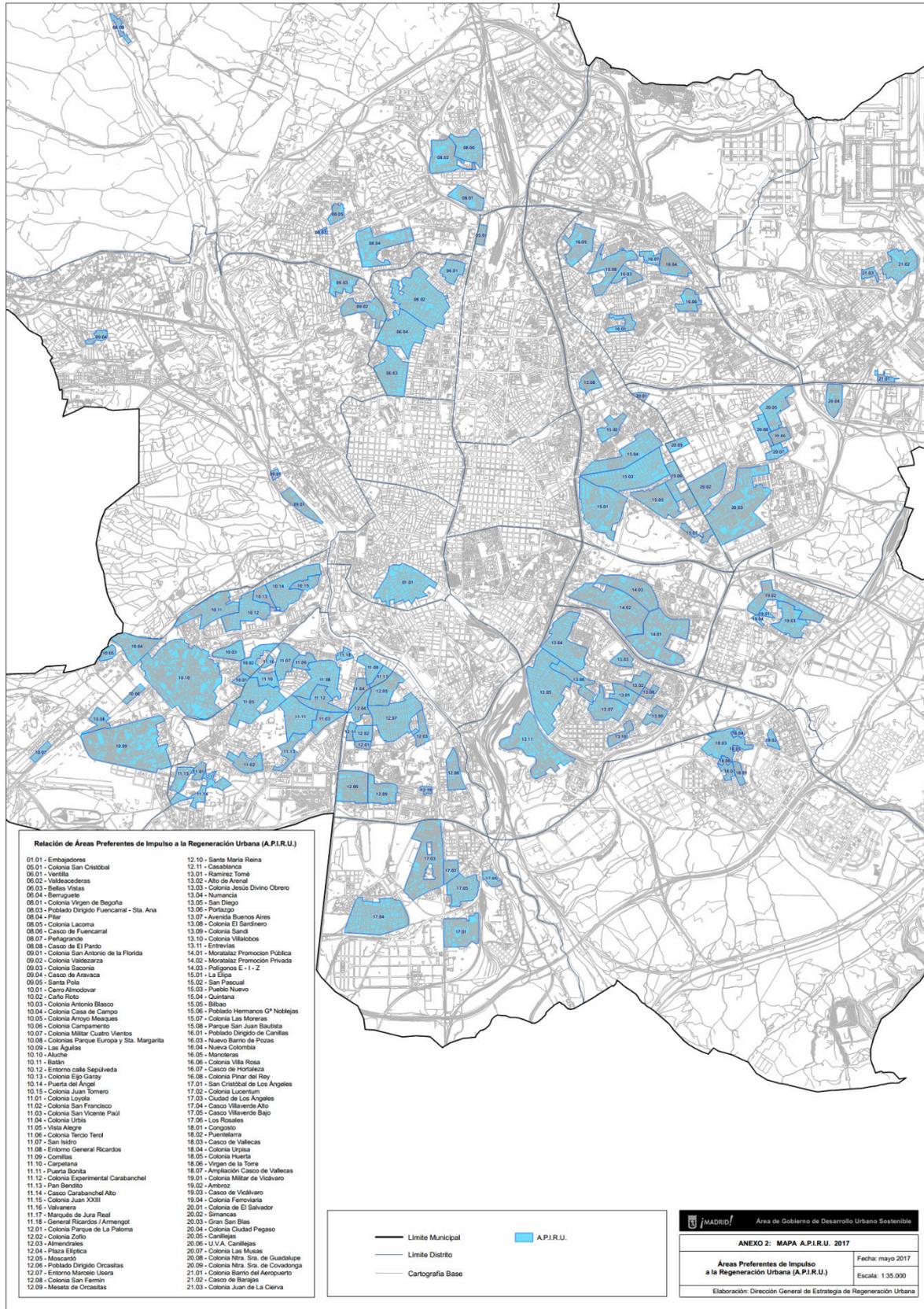
Auteur : DMB, 2022. UMR 5600 EVS

Annexe 14 - Fenêtre murée en face du premier projet APROP de Barcelone (quartier du Gòtic)



Source : DMB, août 2019.

Annexe 15 : APIRUs du Plan MAD-RE de Madrid



Source : Site de la mairie de Madrid, "Plan MAD-RE 2017".

Annexe 16 - Guide publié par la PAH pour demander un soutien du Comité DESC de l'ONU



Source : Site internet de la PAH : <https://afectadosporlahipoteca.com/2018/12/13/defendiendo-el-hogar/>

Annexe 17 : Affiche d'une journée sur le logement et l'autogestion organisée par un collectif anarchiste du quartier barcelonais de Sants en février 2019



Source : <https://obrasocialbcn.net/jornada-dhabitatge-i-autogestio-diumenge-10-de-febrer-14h/>

Annexe 18 : Exemples de tracts de Grups d'Habitatge de Barcelone

- Tract du *Grup d'Habitatge* de l'Action Libertaire du quartier de Sants : « *Rencontre des affectés par le logement de Sants et ses alentours* »

TROBADA D'AFECTATS PER L'HABITATGE DE SANTS I PROXIMITATS

10:30 - 14:00h Treball en grups segons problemàtiques amb gent amb experiència en els diferents àmbits.

14:00 - 15:00h Dinarem tots junts. Porta el que vulguis per compartir.

15:30 - 17:30h Posada en comú dels grups de treball i recerca de solucions col·lectives.

DISSABTE 25 febrer de 10:30h a 17:30h

CAN BATLLÓ CARRER DE LA CONSTITUCIÓ, 19.

Disposarem d'un espai específic per als nens i nenes

- ▶ Tens dificultats per pagar el lloguer o la hipoteca?
- ▶ Tens una demanda judicial per un procés d'impagament d'hipoteca, de lloguer o per una okupació?
- ▶ Tens una amenaça de desnonament?
- ▶ Estas okupant i et volen desallotjar?
- ▶ T'han desnonat o desallotjat darrerament?
- ▶ No pots marxar de casa els pares? Has hagut de retornar a casa la família?
- ▶ Vius rellotgat en una sola habitació amb tota la família?
- ▶ Et volen fer fora de casa perquè tens una renda de lloguer antiga?
- ▶ Creus que s'ha de donar suport a les persones que okupen espais per viure en condicions dignes?

Metro: L1-Plaça de Sants
*Info:
<http://habitatge18n.wordpress.com>
<http://ocampadasants.wordpress.com>

Creus que s'ha de donar un ús social als espais i edificis buits?
Creus que les administracions estan oferint solucions al problema de l'habitatge?

Ens trobem el dissabte 25 de febrer a Can Batlló per parlar-ne i buscar solucions juntes!!!

- Tract du *Grup d'Habitatge* de l'Assemblea du 15M du quartier Vila de Gràcia : « *Fête solidaire pour l'autogestion* » ; « *La solidarité est la clef qui nous ouvre toutes les portes* ».

GRUP D'HABITATGE
Assemblea de la Vila de Gràcia

Milions expropiats

FESTA SOLIDÀRIA PER L'AUTOGESTIÓ

ATENEU LA TORNA DV. 4 ABRIL 20-1H
C/ SANT PERE MÀRTIR, 37

LA SOLIDARITAT ÉS LA CLAU QUE ENS OBRE TOTES LES PORTES

inverteix en habitatge

Commentaire : Cette rencontre est organisée par le collectif de l'espace *okupa el Banc Expropiat* du quartier de Gràcia, une ancienne succursale de la Banque La Caixa qui est squattée de 2011 à 2016 par des membres du mouvement *okupa* et du 15M du quartier de Gràcia. On remarque aussi que l'évènement est organisé non pas dans l'espace en question mais à l'*Ateneu La Torna*, une Athénée indépendantiste du quartier.

Annexe 19 : Exemples de tracts de collectifs socio-territoriaux de Barcelone et Valence

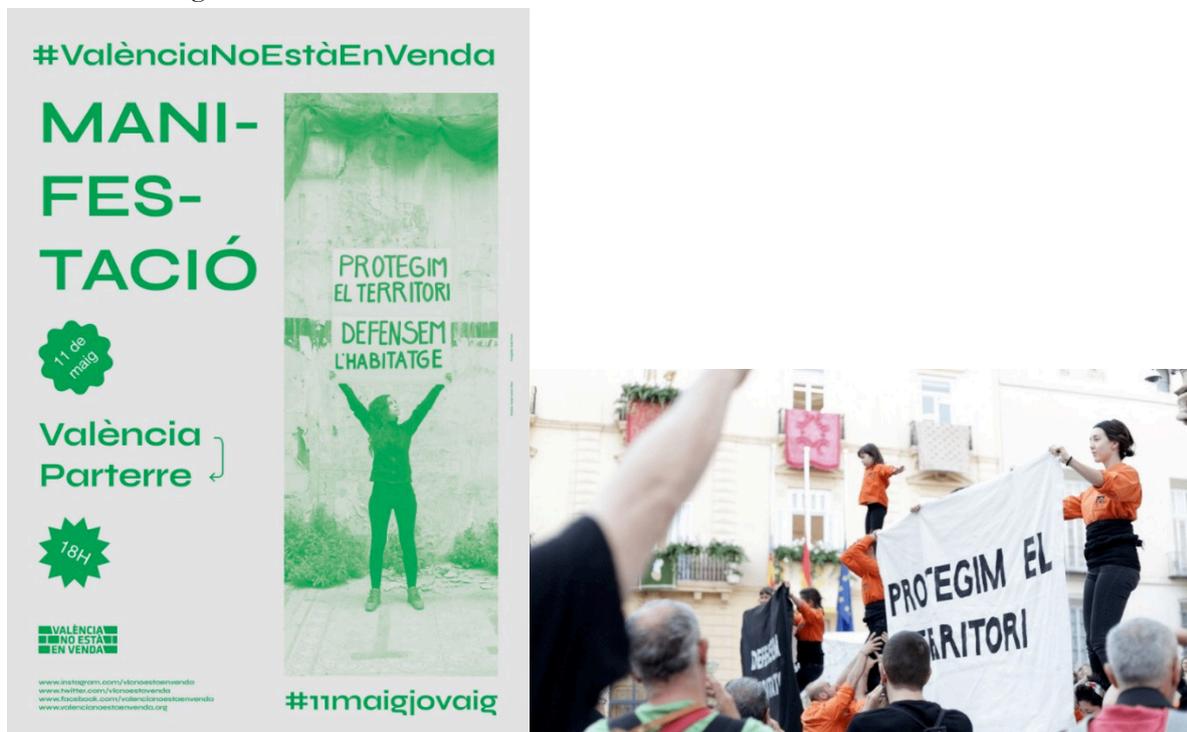
a) Appel à manifestation du Syndicat de quartier de Poble Sec (Barcelone)



Source : <http://sindicatdebarri.org/index.php/defensem-el-barri/>

Traduction : « Personne ne quitte Poble Sec » ; « Nous défendons le quartier »

b) Affiches et photographie d'une mobilisation socio-territoriale à Valence (Espagne) :
« Protégeons le territoire, défendons l'habitat ».



Source : <https://amicsdelcarme.com/protegim-el-territori-defensem-l-habitatge/>

Source : <https://blogs.uoc.edu/ciudad/treball-final-de-master-el-vessant-comunitari-de-la-llar-l-habitatge-com-a-vertebrador-del-dret-a-la-ciutat/>

Annexe 20 – Un prospectus de la mairie de Vitoria-Gasteiz (Euskadi) à destination des habitants en risque d’expulsion intégrant le contact de la plateforme *Stop Desahucios*

¿A DÓNDE DEBES DIRIGIRTE SI NECESITAS AYUDA?

A tu **Servicio Social Municipal de referencia**, donde se te atiende en la actualidad

Si es la primera vez que acudes, al **Servicio Social de Base más cercano**

En los Centros Cívicos de la ciudad
 Horario: 9:00-14:00

Si necesitas atención en otro horario, **Servicio Municipal de Urgencias Sociales**

En la Calle San Antonio, 10
 Horario:
 De lunes a viernes a partir de las 14:30
 Sábados y domingos abierto las 24 horas del día

Puedes contactar con **Kaleratzeak Stop Desahucios Araba**

Teléfono: 616 38 54 71
 Email: stopdesahuciosgasteiz@gmail.com

¿CÓMO PUEDES SOLICITAR LAS AYUDAS, PRESTACIONES Y/O RECURSOS ?

Pidiendo cita con la Trabajadora Social, quien valorará la situación y la posibilidad de acceso a prestaciones y/o recursos

SERVICIOS SOCIALES DE BASE

1 ABETXUNDO	945 18 26 57	Plaza de la Cooperativa, 8
2 ALDABE	945 18 19 19	Portal de Arriaga, 1 A
3 ARANA	945 18 17 36	Aragón, 7
4 ARIZNABARRA	945 18 26 51	Pablo Neruda, 5
5 ABRRIAGA	945 18 17 74	Francisco Javier Landaburu, 9 A
6 EL CAMPILLO	945 18 16 82	Santa María, 4
7 EL PILAR	945 18 12 80	Plaza de la Constitución, 5
8 HEGGALDE	945 18 18 77	Alberto Schenker, 10
9 IBAIONDO	945 18 18 15	Landaberde, 31
10 IPARRALDE	945 18 17 41	Plaza Zuberoa, 1
11 JUDIMENDI	945 18 17 38	Plaza Saramed, s/n
12 LAKUA	945 18 26 34	Senda los Echaneva, 2
13 SALBURUA	945 18 16 38	Avenida Bretislava, 2

MAPA CENTROS CÍVICOS DE VITORIA-GASTEIZ

ATENCIÓN MUNICIPAL FRENTE A LANZAMIENTOS Y DESAHUCIOS

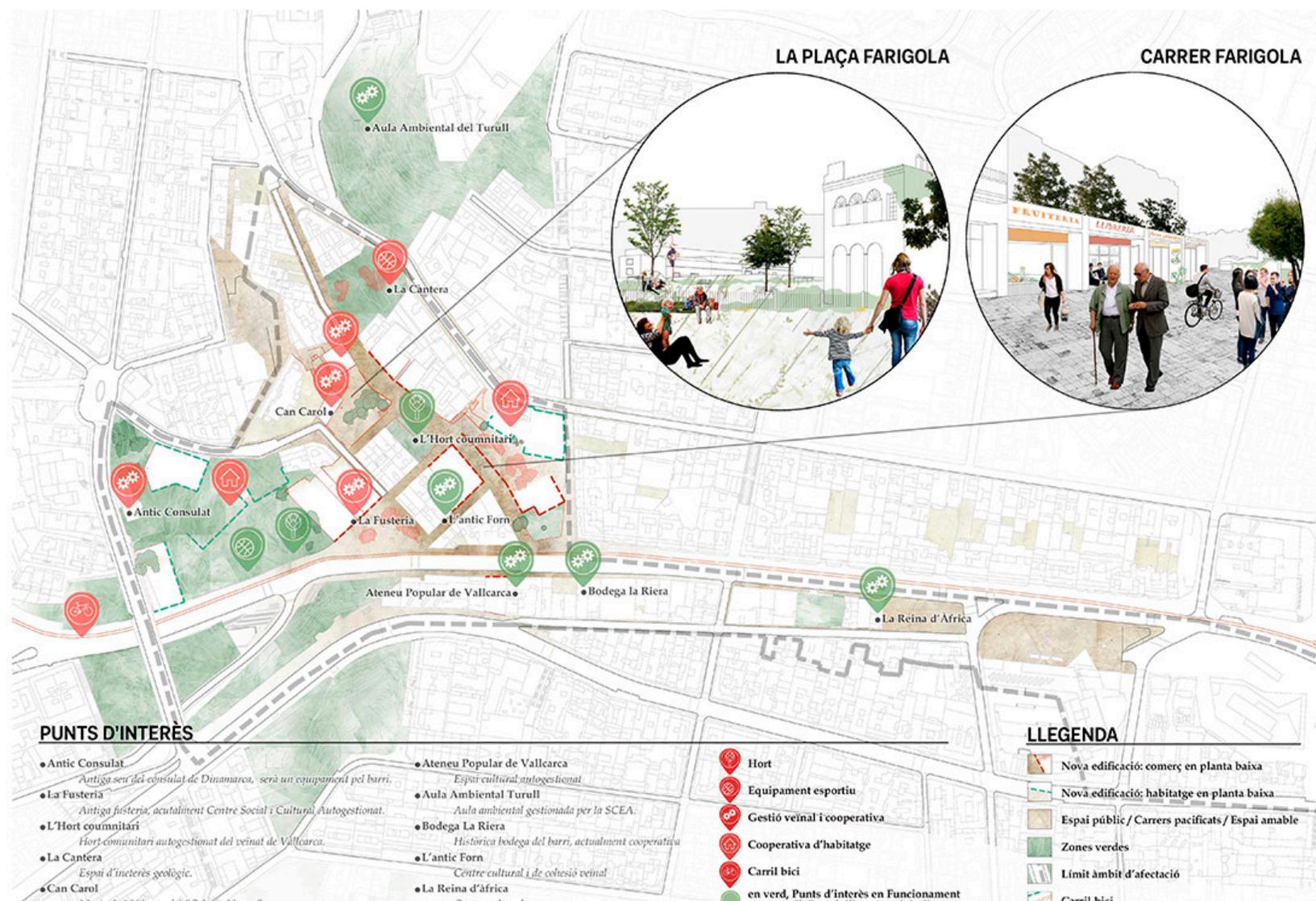
Atendemos, prevenimos, informamos, asesoramos, orientamos y acompañamos a la ciudadanía de Vitoria-Gasteiz

TE PUEDES DIRIGIR A:

Servicios Sociales Municipales de Vitoria-Gasteiz

Source : Site internet de la Municipalité de Vitoria-Gasteiz : <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/85/06/78506.pdf>, consulté le 20 mai 2022.

Annexe 21 : Plan populaire de Vallcarca



Source : <https://voltes.coop/projectes/acompanyament-tecnic-vallcarca/>, consulté le 20 mai 2022.

Table des sigles

15M : Mouvement du 15 mai

ABTS : *Assemblea de Barris per un Turisme Sostenible* (Assemblée de Quartiers pour un Tourisme Durable)

AHC : Agence de l'Habitat de Catalogne

AhM : *Abora Madrid* (Maintenant Madrid)

AIT : Association Internationale des Travailleurs

ALA : Association Libre des Avocates et avocats

AMB : Aire Métropolitaine de Barcelone

AP : Alliance Populaire

APCE : Association des Promoteurs et Constructeurs d'Édifices

APDHA : Association Pro-Droits Humains d'Andalousie

APE : Alliance contre la Pauvreté Énergétique

APIRU : Aires Privilégiées pour l'Impulsion de la Régénération Urbaine

BeC : Barcelona en Commun

CAES : *Centro de Asesoría y Estudios Sociales* (Centre de Conseil et d'Études Sociales)

CAM : Communauté Autonome de Madrid

CAV : Candidatures Alternatives du Vallès

CC.AA : Communautés Autonomes

CCOO : Confédération syndicale des Commissions Ouvrières

CDC : Convergence Démocratique de Catalogne

CE : Constitution Espagnole

CGLU : Cités et Gouvernements Locaux Unis

CGPJ : Conseil Général du Pouvoir judiciaire

CiU : *Convergència i Unió* (Convergence et Union)

CJUE : Cour de Justice de l'Union Européenne

CNT : Confédération Nationale du Travail

COAC (Collège Officiel des Architectes de Catalogne)

CONFAVC : CONFédération des Associations de Voisins de Catalogne

COV : *Cooperativa Obrera de Vivienda* (Coopérative Ouvrière de Logement)

CSO : Centre Social « Okupé »

CSOA : Centre Social « Okupé » Autogéré

CUP : Candidature d'Unité Populaire

CUPA : Candidature Unitaire et Populaire d'Arbúcies

CUT : Candidature Unitaire des Travailleurs

DESC : Droits Économiques, Sociaux et Culturels

EH Bildu : *Euskal Herria Bildu* (Réunir le Pays Basque)

EMVISESA : *Empresa Municipal de Vivienda, Suelo y Equipamiento de Sevilla* (Entreprise Municipale du Logement de Séville)

ERC : *Esquerra Republicana de Catalunya* (Gauche Républicaine de Catalogne)

ESS : Économie Sociale et Solidaire

EUiA : *Esquerra Unida i Alternativa* (Gauche unie et alternative)

FAGC : Fédération Anarchiste de la Grande Canarie

FAI : Fédération Anarchiste Ibérique

FAVB : Fédération des Associations de Voisinage de Barcelone

FHAR : Forum de l'Habitat et de la Réhabilitation de Barcelone

FRAVM : Fédération Régionale des Associations de Voisinage de Madrid

FRE-AIT : Fédération Régionale Espagnole de l'Association Internationale des Travailleurs

FSV : *Fondo Social de Viviendas* (Fonds social de Logements)
 FUCVAM : *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua* (Fédération uruguayenne de coopératives d'habitation par aide mutuelle)
 GTR : Groupe de Travail sur la Réhabilitation
 HMB : *Habitatge Metròpolis Barcelona* (Habitat Métropole Barcelone)
 IBI : Impôt sur les Biens Immobiliers
 ICV : Initiative pour la Catalogne-Verts
 ILP : Initiatives Législatives Populaires
 IMHAB : Institut Municipal de l'Habitat et de la réhabilitation de Barcelone.
 INE : Instituto Nacional de Estadística (Institut National de Statistiques).
 INV : *Instituto Nacional de la Vivienda* (Institut National du Logement)
 IPC : Indice des Prix à la Consommation
 IPREM : Indicateur Public de Revenu à Effets Multiples
 IRPF : *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (Impôt sur le Revenu)
 IU : *Izquierda Unida* (Gauche Unie)
 IVA : *Impuesto sobre el Valor Añadido* (Taxe sur la Valeur Ajoutée, TVA)
 LAU : *Ley de Arrendamientos Urbanos* (Loi des Baux Urbains)
 MCU : Modèle de Cession d'Usage
 MPMG : Modification du Plan Général Métropolitain de Barcelone
 MPS : Mouvement Populaire de Sabadell
 OHB : l'Observatoire métropolitain de l'Habitat de Barcelone
 OIH : Office d'Intermédiation Hypothécaire
 OMDV : *Oficina Municipal por el Derecho a la Vivienda* (Office Municipal pour le Droit au Logement)
 ORPIMO : *Ordenança Reguladora dels Procediments d'Intervenció Municipal en les Obres* (Ordonnance réglementaire des procédures d'intervention municipales dans les travaux)
 OSC : Œuvre Syndicale de la Coopération
 OSH : *Obra Sindical del Hogar* (Œuvre Syndicale du Foyer)
 PAH : Plateforme des Affectés par l'Hypothèque
 PAHC : Plateforme des Affectés par l'Hypothèque et la Crise
 PCA : Parti Communiste d'Andalousie
 PCE : Parti Communiste d'Espagne
 PDeCat : Parti Démocrate européen Catalan.
 PEUAT : *Pla Especial Urbanístic d'Allojaments Turístics* (Plan Spécial Urbanistique d'Hébergements touristiques)
 PGMB : Plan Général Métropolitain de Barcelone
 PLH : Plan Local de l'Habitat
 PMHB : Patronat Municipal de l'Habitat de Barcelone
 PNH : Pacte National pour l'Habitat
 PNV : *Partido Nacionalista Vasco* (Parti Nationaliste Basque)
 PP : Parti Populaire
 PSC : Parti des Socialistes de Catalogne
 PSE : Parti Socialiste d'Euskadi
 PSH : Production Sociale de l'Habitat
 PSOE : Parti Socialiste Ouvrier Espagnol
 PSOE-A : Parti Socialiste Ouvrier Espagnol d'Andalousie
 PSUC : Parti Socialiste Unifié de Catalogne
 PTSH : Plan Territorial Sectoriel de l'Habitat
 PVD : *Plataforma por una Vivienda Digna* (Plateforme pour un Logement Digne)
 REA : Résidence Etudiante Autogérée

REAS : Réseau de l'Économie Alternative et Solidaire
SAER : Service d'Assistance à l'Urgence Résidentielle
SAREB : Société de gestion des Actifs procédant de la REstructuration Bancaire
SAT : Syndicat Andalou des Travailleurs
SHR : Syndicat d'Habitat du Raval
SIPHO : Service d'Intervention en situation de Perte d'Habitation et/ou Occupation
TC : Tribunal Constitutionnel
UCD : Union du Centre Démocratique
UCER : Unité Contre l'Exclusion Résidentielle
UDC : Union Démocratique de Catalogne
UE : Union européenne
UGT : Union Générale des Travailleurs
UP : *Unidos Podemos* (Unis nous Pouvons)
VIMCOSA : *Viviendas Municipales de Córdoba, S.A* (Entreprise Municipale de Logement de Cordoue)
VIMUSA : Habitatges Municipals de Sabadell (Entreprise Municipale de Logement de Sabadell)
VPO : *Vivienda de Protección Oficial* (Logement Officiellement Protégé)
VPP : Logements de Protection Publique
VPT : *Vivienda de Precio Tasado* (Logement à Prix Contrôlé)

Table des cartes

Carte 1 : Choix des terrains de thèse : des régions aux profils socio-économiques variés et des métropoles et villes moyennes.....	21
Carte 2 : Organisation territoriale de la Constitution Fédérale de la 1 ^{ère} République de 1873.....	49
Carte 3 : Part de logement protégé dans la construction entre 1991 et 2007	85
Carte 4 : Les nouvelles fractures socio-spatiales en Espagne.....	112
Carte 5 : Des exécutions hypothécaires très nombreuses sur le littoral méditerranéen entre 2007 et 2015	114
Carte 6 : Groupes locaux de la PAH en Espagne en mai 2013	118
Carte 7 : La « vague municipaliste » au lendemain des élections municipales de mai 2015.....	138
Carte 8 – Des expulsions résidentielles provenant majoritairement d’impayés de loyers en 2013	163
Carte 9 – Une Mesa d’emergencies en manque de logements	211
Carte 10 - Des logements mobilisés majoritairement dans les quartiers populaires de Barcelone.....	238
Carte 11 - Des APROP pour pallier le manque d’hébergements de certains quartiers.....	243
Carte 12 : Importance des plans étatiques et régionaux dans la promotion des logements protégés.....	268
Carte 13 – Les 233 villes catalanes pouvant utiliser leur droit de préemption pour augmenter leur parc public.....	285
Carte 14- Le PEUAT de Barcelone : redistribuer les hébergements touristiques dans la ville.....	287
Carte 15 - Quartiers à forte vulnérabilité résidentielle du Pla de Barris de Barcelone (2016-2019).....	291
Carte 16 : Projets de coopératives d’habitation en cession d’usage provenant de collectifs militant pour le droit au logement à Barcelone (mai 2015).....	438
Carte 17 : Les projets de cession d’usage provenant des collectifs militants et les terrains choisis par la Mairie pour le concours de <i>cobabitatge</i> de Barcelone	446
Carte 18 : La répartition régionale des projets d’habitat coopératif en cession d’usage en Espagne en 2020	454
Carte 19 : La régionalisation des projets d’habitat coopératif suivant le réseau de l’ESS espagnol.....	457
Carte 20 : Les projets d’habitat coopératif en Catalogne en fin 2019	460
Carte 21 : Projet de renouvellement urbain de Vallcarca.....	484

Table des figures

Figure 1 : Une de La Directa : Dévoiler Blackstone (04/22) - directa.cat.....	31
Figure 2 : Calendrier de la thèse : près de trois ans de terrain.....	36
Figure 3 : Une de La Tramontana en juin 1892, critiquant la volonté d'annexion des villages de la plaine barcelonaise par la bourgeoisie barcelonaise.....	53
Figure 4 : Une du journal anarchiste catalan La Tramontana en avril 1889, faisant référence à une importante manifestation des anti-agrégationistes.....	53
Figure 5 : Croquis d'un projet d'habitat de la Coopérative d'Habitation Bon Marché.....	57
Figure 6 : Évolution de la part des propriétaires occupants dans divers pays d'Europe occidentale entre 1950 et 2000.....	67
Figure 7 : Évolution de la construction de logement protégé et du marché libre en Espagne.....	82
Figure 8 : Structuration des logements vacants selon l'année de construction des immeubles.....	83
Figure 9 : Une augmentation des prix des logements variée selon les régions entre 1987 et 1996.....	86
Figure 10 : Une forte production de logements protégés en Andalousie entre 1945 et 2000.....	94
Figure 11 : Un important parc protégé andalou majoritairement construit par le privé.....	95
Figure 12 : L'explosion du taux de chômage en Espagne de 2000 à 2013.....	105
Figure 13 : L'Euskadi et la Catalogne fortement touchées par le « sans-abrisme » en 2012.....	113
Figure 14 : Visuel de La Crida per Sabadell. (CxS), 20/11/2014.....	136
Figure 15 - Nombre d'expulsions pour 100 000 logements dans quatre régions (2008-2018).....	159
Figure 16 – Des aides aux loyers très variables selon les régions (PEV 2013-2016).....	164
Figure 17 – Évolution des principales aides aux loyers en Catalogne (2004-2018).....	166
Figure 18 - Évolution des principales aides aux loyers en Euskadi (2008-2018).....	168
Figure 19 - Nombre d'aides aux loyers prévues et octroyées par la Junta d'Andalousie.....	170
Figure 20 - Organisation du service de médiation barcelonais (UCER-SIPHO).....	174
Figure 21 - Processus synthétique de relogement des personnes expulsées.....	207
Figure 22 - Un nombre d'attributions de logements d'urgence bien inférieur aux demandes.....	211
Figure 23 - Situation de familles ayant occupé des logements d'entités financières à Cordoue.....	234
Figure 24 : Occurrence des villes citées dans le plan de logement de Barcelone de 2016-2025.....	260
Figure 25 - Un investissement public dans le logement en forte baisse depuis la crise de 2008.....	264
Figure 26 – Une forte diversification des modes de production et des formes d'occupation du logement social à Barcelone (objectif du Plan pour le droit au logement de Barcelone 2016-2025).....	279
Figure 27 - Une pluralité de types d'aides à la réhabilitation à Barcelone.....	294
Figure 28 - Campagne de la Ville de Barcelone pour inciter à la location des logements particuliers.....	307
Figure 29 : L'État espagnol pris en tenaille entre acteurs supra et infranationaux.....	369
Figure 30 - Exemples de messages Twitter de conseillers municipaux appelant à un soutien des collectifs pour bloquer les expulsions que la mairie n'est pas parvenue à ajourner en interne.....	391
Figure 31 : "Feux tricolores" de valorisation des programmes politiques réalisés par deux collectifs militants proches de Barcelona en Comú pour l'élection municipale de 2019.....	403
Figure 32 : Affiche de la mobilisation #RavalVsBlackstone. Source : Twitter du Syndicat d'habitat du Raval.....	414
Figure 33 : La bataille pour le logement à Barcelone : des collectifs qui se coordonnent.....	425
Figure 34 : Des collectifs pour le droit au logement tournés vers les institutions et des collectifs socio-territoriaux tournés vers le territoire (Barcelone, mandat 2015-2019).....	428
Figure 35 : Logos des principales entités défendant la cession d'usage en Euskadi et Andalousie.....	434
Figure 36 : La <i>Corrala de veïnes La Utopia</i> : "Sans eau, sans électricité, sans peur".....	437
Figure 37 : Campagne Tornassol de Sostre Cívic.....	464
Figure 38 : Projets de réappropriation de la mémoire des quartiers de Sants-La Borderta, Poblenou et Barceloneta (Barcelone).....	465
Figure 39: Logo du projet de la Xarxaire.....	466
Figure 40 : Logo du Syndicat d'habitat de Sant Andreu.....	469
Figure 41: Le premier projet PAX à Cordoue : une régénération patrimoniale des <i>casa-patios</i>	472
Figure 42 : Affiche de la mobilisation #VidaLaietana.....	480

Table des encadrés

Encadré 1 : Le mouvement cantonaliste et le fédéralisme « de bas en haut » : une expérience de coopération intercommunale librement fédérée.....	50
Encadré 2 : Entre centralisation et décentralisation barcelonaise : l'autogestion municipale contre l'avènement de la « Grande Barcelone » au XIXe siècle	52
Encadré 3 : La Société Coopérative d'Habitation Bon Marché de Barcelone : « dépasser l'imposture de la Loi des Habitations Bon Marché afin de répondre au grand idéal des collectivités libres »	56
Encadré 4 : La grève des loyers de 1931 à Barcelone : l'anarcho-syndicalisme en action	59
Encadré 5 : Les bases de l'urbanisme espagnol contemporain posées par le régime franquiste	64
Encadré 6 : Le Plan Général Métropolitain de Barcelone : un plan d'urbanisme hérité du franquisme.....	70
Encadré 7 : Les coopératives de promotion de logement comme vecteurs du modèle immobilier espagnol : de l'héritage du franquisme à la corruption syndicale des années 2000.....	81
Encadré 8 : L'auto-construction et l'auto-réhabilitation andalouse : une alternative unique à l'échelle de l'Espagne permettant un accès au logement aux populations modestes.....	95
Encadré 9 : Le blocage du nouveau statut d'autonomie catalan par le PP : la rénovation manquée de l'organisation territoriale espagnole et l'essor de l'indépendantisme catalan	108
Encadré 10 : Une grande pluralité de mouvements de revendication territoriale en Catalogne : nationalisme régional, souverainisme et indépendantisme.....	124
Encadré 11 : Des municipalités à l'assaut de la région : le municipalisme transformateur de la CUP	130
Encadré 12 : Une alternative au municipalisme citoyen de Barcelone et Madrid : le cas du municipalisme alternatif et populaire de Sabadell.....	136
Encadré 13 - Des équipes municipales composées d'anciens activistes luttant pour le logement.....	139
Encadré 14 : L'Ofideute catalan : un service pionnier en Espagne fruit d'une interrelation entre acteurs privés, publics et collectifs militants.....	159
Encadré 15 : La Catalogne : des aides aux loyers soumises à l'alternance politique et à la crise	165
Encadré 16 : La PCV basque : soutenir les locataires vulnérables et rationaliser les aides publiques	167
Encadré 17 : L'Andalousie, un resserrement des aides aux loyers mettant en concurrence les plus vulnérables et géré par une administration défailante.....	169
Encadré 18 : La CAM : une gestion bureaucratique se reposant sur l'État espagnol.....	171
Encadré 19 : L'UCER-SIPHO, le service « intégral » de lutte pour le droit au logement barcelonais : entre externalisation et internalisation.....	173
Encadré 20 : La lente adaptation de la mairie de Madrid à la réalité des expulsions : les limites de l'externalisation des services de médiation	174
Encadré 21 : L'UCER-SIPHO : « un véritable monstre de bureaucratie », n'offrant pas une réelle solution face à la déterritorialisation de l'habitat accompagnant les expulsions résidentielles	177
Encadré 22 - Les 5 mesures de la ILP Habitatge	184
Encadré 23 : La loi catalane 24/2015 : une courte période d'activité mais des retours positifs.....	185
Encadré 24 - Entreprises de « désoccupation » de logement, vente de portes « anti-squat » et alarmes anti-intrusion : le business de la criminalisation de la pauvreté au service de la propriété	193
Encadré 25 : Une typologie des occupations totalement artificielle.....	194
Encadré 26 - Le cas Mesaud : expulsés de Barcelone après avoir occupé un logement public.....	199
Encadré 27 - L'impôt catalan sur les logements vacants : un compromis politique.....	221
Encadré 28 - Sogeviso : valorisation de l'image corporative du Banco Sabadell et positionnement paternaliste	228
Encadré 29 - Relogement autogéré par la PAH face à l'inaction de la mairie de Barcelone.....	231
Encadré 30 - Le cas de Barcelone ou la politique du « patchwork » impossible.....	260

Encadré 31 – L’impulsion des <i>Housing associations</i> à Barcelone : vers une privatisation du logement social suivant le modèle anglais ?	275
Encadré 32 - La modification de la procédure d’aide à la réhabilitation de Barcelone : impliquer les habitants ou déléguer l’action sociale ?.....	293
Encadré 33 - <i>Habitatge Metròpolis Barcelona</i> , un opérateur mixte de logement contesté : vers une incorporation grandissante des règles de marché dans le champ du logement social	304
Encadré 34 : La Ville de Sabadell : « <i>soutien aux classes populaires</i> » et refus de toute « <i>connivence entre les pouvoirs économiques et politiques</i> ».....	305
Encadré 35 : Des postures d’acteurs variées vis-à-vis du thème du droit	319
Encadré 36 : Repenser le concept de propriété privée : les statuts d’occupation alternatifs.....	322
Encadré 37 : la motion « <i>Cordoue, ville pour le logement décent et contre les expulsions</i> » : une forme d’actualisation locale du droit instaurant un ordre juridique localisé.....	328
Encadré 38 : La reconfiguration des pouvoirs régionaux dans l’Espagne des autonomies : vers une Europe fédérale ou confédérale ?	346
Encadré 39 : Stratégie de communication et réseaux sociaux : le « droit à la ville » galvaudé	363
Encadré 40 : La mairie de Barcelone et les collectifs citoyens : de la PAH au Syndicat de locataires	381
Encadré 41 : La lutte contre le harcèlement immobilier à Barcelone : le rôle des collectifs militants.....	388
Encadré 42 : Le SIPHO, une grande fierté de la mairie qui emprunte au registre de l’activisme	393
Encadré 43 : La MPGM 30 % logement protégé barcelonaise : une coproduction publique-militante de politique locale de logement	395
Encadré 44 : De la PAH à l’Obra Social de Barcelona : la purge des <i>okupas</i> de la PAH	401
Encadré 45 : Le bloc en lutte Argumosa11 : un symbole de la lutte des locataires madrilènes expulsé par manque de soutien de la mairie	407
Encadré 46 - La REA, une résidence étudiante autogérée ancrée dans le quartier du Raval, pourtant expulsée par la mairie	416
Encadré 47 - Le bloc de la SAREB de la PAHC de Sabadell : de l’occupation à l’accord socio-communautaire avec la mairie	420
Encadré 48 : Le Congrès de l’habitat de Catalogne : « <i>l’unité dans la pluralité est notre meilleure force</i> ».....	423
Encadré 49 : Le rôle crucial des entités accompagnatrices, coopératives d’architectes et autres acteurs relais dans le développement du modèle de cession d’usage : le cas de Barcelone.....	433
Encadré 50 : La tentative avortée de la coopérativisation de la Corrala Utopía de Séville : le parti communiste andalou voulant « loger le peuple mais sans le peuple ».....	436
Encadré 51 : Réappropriation du langage des associations de quartiers et du concept de <i>cohabitatge</i> et de <i>commun</i> par des entreprises commerciales	451
Encadré 52 : Le cas du réseau sectoriel d’habitat coopératif et transformateur comme solution anti-concurrentielle.....	459
Encadré 53 : Entrepatis, de Las Carolinas au Pueblo de Vallecas : l’importance du quartier	462
Encadré 54 : Le projet de rachat de « paquets » de dettes de la Coopérative Intégrale Catalane.....	463
Encadré 55 : Pons i Gallarza : la <i>masoveria urbana</i> pour sauver l’identité du quartier	469
Encadré 56 : Le projet PAX à Cordoue : la protection du patrimoine par la coopérativisation	471
Encadré 57 : De la campagne citoyenne “Vida Laietana” à la réalisation de logements sociaux : un exemple de voisinification à Barcelone.....	480
Encadré 58 : Vallcarca, quartier en lutte contre la mairie et son modèle de ville depuis 1976	483

Table des extraits de carnet de terrain

Extrait de carnet de terrain 1 : Un matin pour bloquer une expulsion, à Gràcia (Barcelone)	151
Extrait de carnet de terrain 2 : Un après-midi à la Quimera de Lavapiés (Madrid) : lorsque <i>Podemos</i> fait du chantage aux collectifs <i>okupas</i>	403
Extrait de carnet de terrain 3 : La lutte du Patio okupado de Cordoue : du squat collectif au relogement individualisé	411
Extrait de carnet de terrain 4 : #BlackstoneVsRaval : forcer la mairie à agir sans perdre le contrôle de la mobilisation	413
Extrait de carnet de terrain 5 : Errekaleor Bizirik : la réappropriation d'un quartier ouvrier par un collectif squatteur à Vitoria-Gasteiz	473
Extrait de carnet de terrain 6 : L'autogestion territoriale de Las Palmeras (Cordoue) : vers un quartier coopératif ?	477

Table des photographies

Photographie 1 : Une manifestation de V de Vivienda en 2006 à Barcelone.....	117
Photographie 2 : Promotion de la politique de logement de Barcelone le long des Ramblas	143
Photographie 3 : Rassemblement devant le "Bloc Roger de Flor 209". Mercredi 27 mars 2019.....	152
Photographie 4 - Des membres de la PAH saluent les nouveaux habitants squatteurs d'Aragó 477	232
Photographie 5 - Montage du premier projet APROP dans le quartier du Gòtic (Barcelone)	244
Photographie 6 - Aspect final du projet APROP Gòtic (Barcelone) après revêtement de la façade	244
Photographie 7 : Promotions publiques déléguées à la coopérative Solucions à Barcelone	308
Photographie 8 : Tags et messages de collectifs défendant le squat de logements vacants.....	358
Photographie 9 - Ada Colau reçoit fin 2015 ses ex-camarades de lutte de la PAH de Barcelone.....	387
Photographie 10 - Rafael del Castillo (chemise verte) aux côtés d'autres membres de Stop Desahucios 15M Córdoba lors d'une mobilisation de soutien à une famille vulnérable.....	390
Photographie 11 - Concentration pour le blocage d'une expulsion dans le quartier du Raval regroupant militants du quartier et membres de l'équipe municipale de Barcelone	392
Photographie 12 : Fresque murale devant la Quimera de Lavapiés	404
Photographie 13 : Le bloc en lutte d'Arguamosa11 à Madrid (quartier de Lavapiés).....	408
Photographie 14 : Le Bloc La Bordeta, occupation d'un immeuble vacant de la SAREB géré par l'Obra Social de la PAH de Barcelone en 2015.....	411
Photographie 15: Affiche d'accueil du "Patio okupé" pour la fête des Patios de Cordoue. (DMB, avril 2018).	412
Photographie 16 : Le bâtiment du « patio okupé » de Cordoue	412
Photographie 17 : Le patio-okupado décoré pour la Fête des Patios de Cordoue	413
Photographie 18 : L'entrée du 99 rue Hospital durant la mobilisation #RavalVsBlacksone.....	415
Photographie 19 : le Président du Parlement catalan, Roger Torrent, quitte les lieux après s'être entretenu avec les habitants du squat et leur avoir affirmé son soutien.....	416
Photographie 20 - Le CSO La REA dans le quartier du Raval à Barcelone.....	418
Photographie 21 - Le 109 rue Sant Ferran, bloc squatté par des familles de la PAHC de Sabadell	420
Photographie 22 : Débat sur le thème du logement dans le cadre du MAC4 à Madrid	424
Photographie 23 : Usine de Can Batlló (quartier de La Bordeta, Barcelone)	439
Photographie 24 : La Borda en 2019, l'un des plus hauts immeubles en structure-bois d'Espagne.....	441
Photographie 25 : Projet immobilier impulsé par l'entreprise Fem Ciutat-Solucions (quartier de Raval, Barcelone).....	451
Photographie 26 : L'ancien squat <i>La Carboneria</i> , symbole du quartier de Sant Antoni.....	467
Photographie 27 : Le Gaztetxe de Gasteiz, squatté par des jeunes du quartier depuis 1988.....	468
Photographie 28 : Banderole du collectif NoMarxen (La Directa, 14/07/22).....	469
Photographie 29 : Les maisons de villages de la rue Pons i Gallarza (Sant Andreu, Barcelone).....	470
Photographie 30 : Route d'accès et premier bâtiment du quartier d'Errekaleor	473
Photographie 31 : Poème inscrit sur un mur d'un immeuble d'Errekaleor.....	476
Photographie 32 : Le centre du quartier de Las Palmeras à Cordoue.....	478
Photographie 33 : Peinture murale face à La Borda en hommage aux 100 ans de la grève de la Canadencia : La Bordeta et Sants, quartiers coopératifs et combattifs.....	482
Photographie 34 : Marquage d'un terrain par les collectifs de Can Batlló soutenant l'habitat coopératif en cession d'usage.....	482
Photographie 35 : " <i>El cementiri</i> ", la nouvelle typologie architecturale défendue par la mairie de Barcelone dans le quartier de Vallcarca	484
Photographie 36 : <i>La Fusteria</i> peinte, signifiant sa démolition prochaine	485
Photographie 37 : Les anciens bâtiments du quartier, en face du nouveau bloc de logement	485
Photographie 38 : Jardin communautaire autogéré par les collectifs militants de Vallcarca.....	487
Photographie 39 : Peinture murale du quartier : « <i>Construïm la Vallcarca que nos volem</i> ».....	487

Table des tableaux

Tableau 1 : Des régions aux profils socio-économiques et politiques variés en 2015.....	20
Tableau 2 : Des villes aux profils variés en termes démographiques, politiques et de logement	20
Tableau 3 : Nombre d'entretiens réalisés auprès des acteurs publics supramunicipaux (régionaux et étatiques)	32
Tableau 4 : Nombre d'entretiens réalisés auprès des acteurs locaux.....	32
Tableau 5 : Répartition des actions réalisées sur le logement protégé par les communautés autonomes entre 1985 et 1995	84
Tableau 6 : Une forte proportion d'élus des candidatures municipales aux conseils municipaux	139
Tableau 7 - Les différents services de médiation hypothécaire des régions	160
Tableau 8 - Les services municipaux créés dès 2015 pour gérer les expulsions résidentielles.....	172
Tableau 9 : L'UCER-SIPH0 de Barcelone, un service de médiation en forte progression	178
Tableau 10 - Des mesures régionales variées pour aborder le problème des logements vacants.....	220
Tableau 11 - Les lois régionales permettant l'expropriation temporaire de logements vacants	223
Tableau 12 - Une forte diversité de situations du parc public locatif propriété des régions en 2015.....	267
Tableau 13 : Des partenaires prioritaires des institutions variés parmi les collectifs en fonction du système d'acteurs local.....	386
Tableau 14 : Une diversité de cas de mobilisations de défense du logement	421
Tableau 15 : Principales différences entre le modèle original de cession d'usage et le concours de <i>cohabitatge</i> de la mairie de Barcelone.....	449

Table des matières

Préambule	1
Introduction générale.....	3
1. Politiques et mobilisations pour le logement en Espagne : état de la question et courants de recherche.....	4
1.1. Le « problème du logement » en Espagne : définition du problème et courants de recherches	4
1.1.1. De la promotion du logement ouvrier à la construction d'un pays de propriétaires	5
1.1.2. Les régions espagnoles, grandes oubliées de la recherche sur le logement ?.....	5
1.1.3. Effervescence de recherches sur l'habitat participatif en Europe : l'intérêt porté aux coopératives d'habitation en cession d'usage en Espagne.....	6
1.2. Mouvements sociaux urbains, participation citoyenne, commun et municipalisme.....	7
1.2.1. Mouvements sociaux urbains et participation citoyenne dans la ville.....	7
1.2.2. La réémergence du concept de commun : exhumer les formes de gestion collective en Espagne	7
1.2.3. Les projets d'innovation sociale : une réelle « nouveauté » ?	8
1.2.4. Participation, proximité et ville : le municipalisme au centre du débat.....	9
1.3. Clarification de certains concepts de la thèse.....	11
1.3.1. Gestion municipale, municipalismes et communalisme : la grande confusion.....	11
1.3.2. Les communs, une « manifestation géographique de l'entraide »	13
1.3.3. Définir le logement social en Espagne : logement social, protégé et abordable.....	14
2. Présentation de la recherche : questionnements, problématique, hypothèses et justification du terrain.....	16
2.1. Problématique, questionnements et hypothèses de la thèse	16
2.1.1. Problématique et questionnements de la thèse :	16
2.1.2. Présentation des hypothèses de travail.....	17
2.2. Justification des terrains : une analyse croisée de quatre régions et sept villes	19
3. Méthodologie, sources, concepts de la recherche et ancrage disciplinaire	22
3.1. Entre géographie sociale et politique : pour une géographie critique du logement.....	22
3.1.1. La spécificité espagnole : l'Espagne comme « pays semi-périphérique » et les limites de l'approche par les « villes néolibérales »	22
3.1.2. Une géographie sociale, politique et critique du logement : une approche par les acteurs et leurs relations	23
3.2. Le territoire comme concept clé : territorialisation, appropriation et conflit.....	25
3.2.1. Le « territoire » pour analyser l'articulation entre actions publiques et collectives.....	25
3.2.2. De la polysémie du concept de « territoire » à l'analyse des mutations des relations des populations à l'espace.....	27
3.2.3. Le territoire, un concept permettant d'aborder le politique et les rapports de pouvoir ..	29
3.3. Méthodologie et sources.....	30
3.3.1. Exploitation d'un corpus documentaire : documents législatifs, plans d'urbanisme et de logement et littérature grise.....	31
3.3.2. Analyser les discours des acteurs par des entretiens semi-directifs et libres	31
3.3.3. Observations ethnographiques lors de réunions et rencontres publiques.....	33
3.3.4. Le travail d'observation participante : une posture complexe vis-à-vis des militants	33
3.3.5. Notes sur les statistiques : la « boîte noire » des politiques de logement espagnoles.....	34
3.3.6. Calendrier du travail de thèse : itinéraire de recherche et socialisation à la vie universitaire pendant la thèse.....	36
3.3.7. Dernières notes sur les difficultés et limites de la recherche en termes de faisabilité.....	37
3.4. Plan de la thèse : présentation de la structure de la thèse.....	38

Partie 1 De l'Espagne des autonomies à l'Espagne des villes	43
Introduction	43
Chapitre 1 L'Espagne, un État (dé)composé : fonctionnement territorial, autonomies régionales et politiques de logement au XX ^e siècle.....	45
Introduction	45
1. Logement et autonomies régionales dans l'Espagne pré-autonomique (XIX-XX ^e siècle).....	46
1.1. Les prémices de l'autonomie régionale : provincialisation, régionalisation et logement au XIX ^e siècle.....	46
1.1.1. Des autonomies variables de l'Espagne des Habsbourg à l'État libéral centralisé du XIX ^e siècle.....	47
1.1.2. Les réorganisations territoriales du XIX ^e siècle : du fédéralisme républicain aux municipalités libres	48
1.1.3. Municipalisation, coopérativisation et logement ouvrier au début du XX ^e siècle : de l'échec de l'action publique de l'État au mouvement coopératif et autogéré.....	53
1.2. Les politiques de logement durant la Seconde République (1931-1939) : espoirs et faiblesses de l'action publique pour l'habitat abordable.....	57
1.2.1. La Seconde République : un espoir marqué par des tensions sociales et territoriales	57
1.2.2. Une action publique étatique et régionale en faveur du logement insuffisante, délaissant les populations les plus précaires.....	59
1.3. Autogestion territoriale, autogouvernement et logement durant la révolution sociale espagnole : un exemple de « politique du commun » ?.....	60
1.3.1. L'organisation territoriale libertaire : de la théorie à la pratique anarchiste	60
1.3.2. Municipalisation et collectivisation de la propriété urbaine durant la révolution sociale à Barcelone : une réémergence du « commun » en Catalogne ?	61
1.4. Franquisme et politiques de logement : les bases des politiques espagnoles actuelles	63
1.4.1. Les débuts du franquisme : de la promotion publique de logements protégés à l'instauration d'un « pays de propriétaires ».....	63
1.4.2. Les années 1950-1960 : le Ministère du Logement franquiste, l'essor du secteur privé et de l'accession à la propriété privée.....	64
1.4.3. La fin de la politique d'autarcie franquiste et l'ouverture de l'Espagne à la libéralisation des échanges	66
2. La construction de l'État des autonomies : centralisme et autonomies régionales.....	68
2.1. La Constitution de 1978 : entre dissolution des valeurs franquistes dans la démocratie et nouvelle organisation territoriale.....	69
2.1.1. La Constitution espagnole de 1978 : fruit de la collaboration entre ex-franquistes, élites régionales, socialistes et communistes	69
2.1.2. Une Constitution critiquée : la transition comme renouvellement du franquisme ?	70
2.2. La constitution d'un système territorial aux autonomies asymétriques : un État « quasi fédéral » ou un « État composé » ?.....	71
2.2.1. La constitution d'un « État composé » : les deux voies d'accession à l'autonomie régionale	71
2.2.2. Une organisation territoriale complexe et toujours en débat, vectrice de multiples conflits politiques.....	72
2.3. L'État espagnol : un modèle hybride d'État-providence fortement décentralisé.....	74
2.3.1. L'État franquiste et la modernisation capitaliste « semi-périphérique » : les bases franquistes de l'État-providence espagnol	74
2.3.2. La constitution de l'État-providence espagnol contemporain : un modèle hybride entre solidarité familiale et augmentation des secteurs privés.....	75
2.3.3. Intégration européenne et décentralisation progressive de l'État-providence espagnol : les régions comme nouvelles garantes de l'État-providence ?.....	75
3. Le problème du logement dans l'Espagne des autonomies : une impossible articulation entre État et régions ?	76
3.1. Le rôle de l'État espagnol en matière de logement : production de sol urbanisable, financement et soutien à la propriété privée	76

3.1.1.	Régulation et production de l'espace résidentiel : lois foncières, rôle des mairies et privatisation du patrimoine public	77
3.1.2.	Les politiques de financement du logement en Espagne : crédits hypothécaires, subventions à la construction et réductions fiscales.....	78
3.1.3.	L'intervention directe de l'État : les plans étatiques de logements et le soutien à la propriété privée	79
3.1.4.	Bulle immobilière et construction frénétique : la concrétisation du modèle immobilier espagnol.....	80
3.2.	Une forte diversité de politiques régionales avant la crise de 2008 : action régionale et politique de logement.....	83
3.2.1.	De grandes variations régionales en termes de dépenses, d'intensités de protection, de modèle de gestion et de contrôle des prix des logements	84
3.2.2.	L'Euskadi : la constitution d'un Service public de logement précurseur	86
3.2.3.	La Catalogne : le développement de la planification et la loi pour le droit au logement.....	89
3.2.4.	Madrid, capitale du pouvoir d'État et laboratoire du modèle immobilier espagnol.....	91
3.2.5.	L'Andalousie, bastion du parti socialiste : entre soutien au modèle immobilier espagnol et location sociale pour les populations modestes.....	93
3.3.	La décentralisation et la question du logement : une difficile articulation entre les échelles de gestion	97
3.3.1.	Des politiques de logement multiniveaux parfois contradictoires et suivant des objectifs variés	97
3.3.2.	La décentralisation des compétences en matière de logement : entre mainmise de l'État et possibilités d'actions régionales.....	97
	Conclusion.....	98
Chapitre 2 De la crise du logement aux « mairies du changement » : les villes, un nouvel espoir ?.....		103
Introduction		103
1.	L'enclassement des crises espagnoles des années 2000 : de la crise économique à la crise du logement.....	104
1.1.	La crise économique : l'éclatement du modèle immobilier-touristique espagnol.....	104
1.1.1.	De la bulle immobilière à la crise économique espagnole.....	104
1.1.2.	La réaction de l'État espagnol : relance, austérité, sauvetage des banques et endettement public.....	106
1.2.	La crise territoriale et politique : austérité, recentralisation et corruption de l'État.....	107
1.2.1.	Politique d'austérité et recentralisation des compétences entre les mains de l'État.....	107
1.2.2.	De la crise économique à la défiance politique : vers une contestation des élites politiques espagnoles	110
1.3.	Les conséquences sociales de l'enclassement des crises : accroissement de la pauvreté et expulsions résidentielles.....	111
1.3.1.	L'augmentation de la pauvreté et de la précarité en Espagne.....	111
1.3.2.	La crise du logement : endettement et expulsions résidentielles.....	113
2.	Le renouveau de la contestation sociale en Espagne : de la PAH à Podemos	115
2.1.	La contestation pour le droit au logement et contre les expulsions résidentielles	115
2.1.1.	Les premiers mouvements pour le logement : des okupas à V de Vivienda.....	115
2.1.2.	La Plateforme des Affectés par l'Hypothèque (PAH) : origine et mode d'action.....	117
2.2.	Crise du politique et contestation du système institutionnel espagnol : du 15M à Podemos... ..	120
2.2.1.	Le 15M et l'occupation des places : un mouvement pour une « réelle démocratie »....	120
2.2.2.	Les deux voies des Indignés, entre reterritorialisation et déterritorialisation : les assemblées de quartiers du 15M et Podemos	121
2.3.	Du régionalisme à l'indépendantisme : la fragilité du modèle politico-territorial espagnol.....	123
2.3.1.	Crise économique et territoriale, vellétés indépendantistes catalanes et demande de renouveau.....	124
2.3.2.	Des contestations de l'organisation territoriale de l'État aux quatre coins de l'Espagne : un État qui craque sous les multiples pressions périphériques.....	126

3.	Les villes comme nouveaux acteurs centraux des politiques publiques : candidature citoyenne et « nouveau municipalisme ».....	127
3.1.	Le municipalisme, une stratégie ancrée dans l'histoire politique de l'Espagne.....	128
3.1.1.	Les municipalités démocratiques de 1979 : entre cooptation et municipalisme.....	128
3.1.2.	Le renouveau municipaliste du début des années 2000 : la Catalogne précurseure.....	129
3.2.	Constitution et victoires municipales des « candidatures du changement » de 2015.....	130
3.2.1.	Des candidatures citoyennes à la victoire des élections municipales de 2015 à Barcelone et Madrid.....	131
3.2.2.	Le « nouveau municipalisme du bien commun » : de la lutte des classes au citoyennisme.....	132
3.2.3.	Les « grands pas d'éléphant » face au « travail de fourmi » : un nouveau municipalisme déterritorialisé ?.....	135
3.3.	L'avènement des « mairies du changement » : un véritable bouleversement politique en Espagne ?.....	137
3.3.1.	La revanche des villes : entre reterritorialisation et rescaling.....	137
3.3.2.	Limites et paradoxes du municipalisme : faibles compétences des villes et rôle crucial de la communication.....	140
3.3.3.	Les premières actions sur le logement des mairies du changement : mettre en évidence le « changement » par la communication et les médias.....	142
	Conclusion.....	144
	Conclusion de la partie 1.....	145

Partie 2 Gérer la crise : bloquer les expulsions et reloger les habitants, entre déterritorialisation et reterritorialisation..... 149

	Introduction.....	149
Chapitre 3	Bloquer les expulsions résidentielles : les administrations publiques face à la déterritorialisation du logement et de l'habitat.....	151
	Introduction.....	153
1.	Médiation et prévention des expulsions : des mesures incitatives pour soutenir les habitants vulnérables et contenter les entités financières.....	154
1.1.	Un gouvernement central largement dépassé par les événements et privilégiant le soutien aux entités financières et la défense du droit à la propriété privée.....	154
1.1.1.	Encourager la location pour sauver le secteur immobilier tout en facilitant les expulsions locatives : SOCIMIs, SAREB et flexibilisation de la location.....	154
1.1.2.	Le gouvernement espagnol poussé à agir contre les expulsions : minimiser les risques pour soutenir le secteur financier et le marché du logement.....	156
1.2.	Une prise en charge diversifiée du problème des expulsions résidentielles par les régions : entre différenciation et interrelation régionale.....	158
1.2.1.	Des services sociaux totalement paralysés et impuissants : vers « un changement de paradigme ».....	158
1.2.2.	Des services régionaux de médiation hypothécaire aux fonctionnements et aux résultats hétérogènes : l'importance des rapports de pouvoir locaux.....	159
1.2.3.	Prévenir les futures expulsions par l'aide aux loyers : lutte contre la déterritorialisation et limites bureaucratiques de la gestion de crise.....	162
1.3.	Villes et gestion de crise : les services de médiation de « seconde génération ».....	171
1.3.1.	Des services de « seconde génération » institutionnalisant les pratiques militantes mais très rapidement dépassés par les événements.....	172
1.3.2.	Des services anti-expulsions qui s'incluent dans un système d'acteurs local : la mairie, les militants et les juges.....	178
2.	Vers l'instauration de politiques plus contraignantes : défendre le logement comme droit fondamental depuis les administrations publiques.....	181
2.1.	Des lois régionales en faveur du droit au logement : « le courage en politique, le nerf de la guerre ».....	182
2.1.1.	La défense de la fonction sociale du logement en Andalousie.....	182

2.1.2.	De l'ILP Habitatge catalane à la loi contre les expulsions et la pauvreté énergétique : « la pression de la rue ».....	184
2.2.	Des mairies impliquées dans la lutte contre les expulsions : entre manque de ressources et soutien aux habitants précaires.....	186
2.2.1.	Des mairies inégales face à l'application des lois.....	187
2.2.2.	La défense de l'ancrage territorial comme outil de gestion de crise : lorsque le manque de moyens et la lutte contre la déterritorialisation vont de pair.....	189
3.	Le cas des squats de logement : entre médiation, régulation et expulsion.....	191
3.1.	Expulsions et squats : les divergences politiques et éthiques des administrations.....	191
3.1.1.	L'État et le business anti-squat : expulsion et criminalisation de la pauvreté.....	191
3.1.2.	Les administrations régionales et locales face aux squats : médiation et expulsion.....	194
3.2.	Lorsque l'Administration expulse : les acteurs publics face à leurs contradictions.....	196
3.2.1.	Les expulsions de logement public : entre limite de gestion et déchargement des entités privées sur les administrations publiques.....	196
3.2.2.	L'expulsion des habitants du parc public : de locataires précaires à squatteurs.....	196
3.2.3.	Occuper un logement public par nécessité : « le début de l'enfer ».....	199
	Conclusion.....	200
Chapitre 4 Reloger les habitants expulsés : entre solutions temporaires et durables.....		205
	Introduction.....	205
1.	De l'hébergement au relogement : une (di)gestion diversifiée des expulsés.....	205
1.1.	Des services publics déficients : la primauté de l'hébergement d'urgence.....	206
1.2.	Entre ressources propres et systèmes de demande d'aides au relogement.....	207
1.2.1.	Une restructuration des procédures d'accès au logement social : une voie privilégiée pour les personnes victimes d'expulsion.....	207
1.2.2.	L'obtention d'hébergement d'urgence déléguée à l'initiative privée.....	208
1.3.	Le cas des Meses d'urgences sociales catalanes.....	209
1.3.1.	Un service barcelonais rapidement généralisé à toute la Catalogne.....	209
1.3.2.	Des services de relogement totalement dépassés : le cas de Barcelone.....	210
1.3.3.	Élargir l'accès à la Mesa de Barcelone tout en maintenant des critères flous.....	212
2.	Mobiliser des logements pour reloger les expulsés : des solutions temporaires.....	213
2.1.	Négocier la cession temporaire des logements vacants des grands propriétaires.....	213
2.1.1.	Les cessions temporaires de logements vacants privés : augmenter rapidement le parc de logements d'urgence.....	213
2.1.2.	Des accords de cession de logements bénéficiant aux grands propriétaires et mettant en difficulté les administrations publiques les plus modestes.....	216
2.2.	Entre méthodes incitatives et coercitives : pousser les grands propriétaires à céder leurs logements vacants.....	218
2.2.1.	Des approches variées pour réorienter le marché du logement.....	218
2.2.2.	Imposer ou sanctionner les propriétaires de logements vacants pour les pousser à céder leurs logements : le cas de la Catalogne.....	220
2.2.3.	Exproprier les logements vacants : une reprise en main publique du marché ?.....	222
2.2.4.	Coopérer entre villes moyennes pour peser dans le rapport de force et s'émanciper des métropoles.....	224
2.3.	Dépasser les limites des administrations publiques : coresponsabilisation des acteurs privés et sous-traitance aux entités du tiers secteur et aux collectifs militants.....	225
2.3.1.	Obliger les acteurs privés à reloger : entre coresponsabilisation du secteur privé et stratégie économique.....	226
2.3.2.	Sous-traiter la gestion des relogements aux entités du tiers secteur.....	229
2.3.3.	Squat et relogement autogéré : dépasser les limites de l'institution par les réquisitions populaires de logements vacants.....	231
3.	Achat et construction de logements par le public : créer un parc de logements pour un relogement durable.....	236
3.1.	Relancer les achats de logements : le défi du manque de financement public.....	236
3.1.1.	Des administrations locales développant l'achat direct de logements vacants avec des budgets très variés.....	237

3.1.2.	La mobilisation du droit de préemption par les administrations publiques : la Catalogne une nouvelle fois pionnière	239
3.1.3.	Un rachat de logements privés très polémique : un énième transfert d'argent public au profit des entités financières ?	240
3.2.	Relancer la construction de logements publics pour reloger les expulsés	241
3.2.1.	Relancer la construction de logements destinés aux relogements d'urgence	241
3.2.2.	Les hébergements temporaires APROP de Barcelone : vers une politique du préfabriqué ?	242
	Conclusion	248
	Conclusion de partie 2	251

Partie 3 La reterritorialisation des politiques de logement : réorientation de l'action publique, droit et géopolitique du logement..... 255

Introduction	255
--------------------	-----

Chapitre 5 La réorientation des politiques publiques de logement post-crise : reprendre en main le territoire et le marché

Introduction	257
1. La création d'un parc de logement social post-crise par les acteurs publics	258
1.1. Des référents européens : la communication comme moyen du changement ?	258
1.1.1. « Rejoindre les standards européens » : l'eupéanisation des politiques de logement espagnoles en question.....	258
1.1.2. Les référents espagnols : « l'Euskadi a montré le chemin et la Catalogne a pris le relais »	261
1.2. Réorienter la politique de logement vers la location sociale : des plans étatiques largement déficients vers une action publique régionale.....	262
1.2.1. Les plans de logement post-crise de l'État espagnol : entre recentralisation de l'investissement local et délégation des politiques sociales aux régions	262
1.2.2. La prise en charge des politiques de logement post-crise par les régions et les villes... 265	
1.3. La reprise en main de la production de logement social par les municipalités : vers une nouvelle politique locale de l'habitat ?	270
1.3.1. La restructuration des entreprises publiques de logement : un processus complexe....	270
1.3.2. De nouvelles modalités d'attribution des logements sociaux à l'échelle locale.....	272
1.3.3. Contourner les limites financières des administrations locales : vers une innovation financière des acteurs locaux ?	274
1.3.4. La diversification des modes de production du logement social en Espagne.....	275
1.3.5. Le cas de Barcelone : l'influence basque contre la « monoculture du logement ».....	278
2. La reprise en main du territoire par les acteurs publics : le rééchelonnement des politiques de logement post-crise en Espagne.....	280
2.1. La planification territoriale comme reprise en main du territoire par le public	280
2.1.1. Les plans régionaux et municipaux de logement post-crise : permettre l'action publique sur le territoire	281
2.1.2. Augmenter le contrôle public sur la ville constituée : qualification juridique de l'espace et élargissement des « zones tendues »	282
2.1.3. Reprendre la main sur le secteur du tourisme : réguler les logements touristiques par la planification	286
2.2. Reconstruire la ville sur elle-même : territorialisation, réhabilitation et régénération urbaine .	288
2.2.1. Rééchelonnement des politiques de réhabilitation : du rôle des régions aux villes, « pièces maîtresses du cadre de coopération institutionnelle »	288
2.2.2. Mettre la réhabilitation au service des habitants : améliorer le parc bâti, lutter contre la gentrification et le chômage	292
2.3. Décentralisation, recentralisation et rééchelonnement des politiques de logement.....	295
2.3.1. Décentralisation et recentralisation : la recherche de l'efficacité de l'action publique..	295
2.3.2. Planification métropolitaine et politiques de logement en Espagne : « la politique de logement sera métropolitaine ou ne sera pas ».....	297

3.	Agir sur le marché privé : « coresponsabilisation » du secteur privé et collaboration public-privé..	299
3.1.	Discipliner et normaliser le domaine du logement : « appliquer la loi pour protéger le marché »	299
3.1.1.	Diagnostic et connaissance du territoire : inspecter, recenser, contrôler.....	299
3.1.2.	Discipliner et « hygiéniser » le secteur résidentiel : la forte judiciarisation du logement à Barcelone.....	300
3.1.3.	La consolidation de mesures disciplinaires découlant de la crise de 2008 : protéger le marché au détriment des plus précaires ?.....	301
3.2.	Collaborer et « coresponsabiliser » le secteur privé pour produire du logement abordable : une régulation par délégation.....	302
3.2.1.	Collaborer avec le secteur privé lucratif : pousser les grands propriétaires et les promoteurs privés à investir dans la location abordable	303
3.2.2.	Collaborer avec le secteur privé non lucratif et les « petits propriétaires ».....	306
3.2.3.	Entités privées, fondations, associations, collectifs d'habitants : le flou de la notion de « secteur privé ».....	309
3.3.	Intervenir sur le marché locatif privé : vers une régulation des prix des loyers.....	310
	Conclusion.....	311
Chapitre 6 Droit et géopolitique du logement en Espagne : réorientation, réappropriation, reterritorialisation..... 315		
	Introduction.....	315
1.	Droit et logement : l'argument juridique du droit au logement	316
1.1.	Le droit omniprésent dans le domaine de logement : la grande versatilité du droit	317
1.1.1.	Le droit du logement espagnol, majoritairement favorable aux puissants et ne remettant pas en cause l'ordre établi.....	317
1.1.2.	Le potentiel transformateur du droit : du droit du logement au droit au logement.....	318
1.2.	Le droit mobilisé par les acteurs publics : application des lois, production législative et innovation juridique.....	319
1.2.1.	Appliquer les lois existantes : de la faiblesse des acteurs publics au développement d'ordres juridiques localisés.....	320
1.2.2.	Réactivation de la production législative : production collaborative du droit et « innovation législative » pour le logement	320
1.2.3.	Le « droit subjectif au logement » basque de 2015 : une reconnaissance de l'accès au logement comme droit opposable ou une « fausse innovation » ?.....	323
1.3.	Réappropriation du droit par les mouvements sociaux : la conquête de nouveaux droits par les collectifs militants pour le logement	324
1.3.1.	La judiciarisation et l'internationalisation du thème du logement et l'action des collectifs militants	324
1.3.2.	Les difficultés d'application des lois : le rôle des collectifs militants comme activateurs.....	326
1.3.3.	Actualisation locale du droit et ordre juridique localisé : le cas des motions municipales de la PAH.....	327
1.3.4.	La production juridique populaire : les ILP Logement des collectifs militants	329
2.	Droit, géopolitique et géographie politique du logement : conflit, coopération et territorialisation – les régions contre l'État.....	333
2.1.	Conflit autour de l'applicabilité du droit et des compétences autour du logement	333
2.1.1.	De nombreuses lois régionales de logement post-crise bloquées par l'État espagnol : « un coup d'État institutionnel contre l'autonomie régionale ».....	333
2.1.2.	La myopie des compétences de l'État : le modèle institutionnel et territorial espagnol pointé du doigt	335
2.2.	Le droit du logement cristallisant les conflits géopolitiques entre État et régions	336
2.2.1.	Faire pression sur l'État espagnol par le droit : les régions contre l'État.....	336
2.2.2.	Logement et convergence entre stratégies indépendantiste et autonomiste	339
2.2.3.	Après le référendum et la DUI : des tensions toujours exacerbées.....	341

2.3.	Des conflits de droit alimentant les conflits territoriaux : du droit du logement à la contestation du modèle institutionnel et territorial espagnol	342
2.3.1.	Des blocages des lois régionales par l'État à la difficile articulation multiniveaux : vers un changement de modèle institutionnel espagnol ?.....	343
2.3.2.	Court-circuiter l'État espagnol : vers un débordement de la figure de l'État-nation ?	344
2.3.3.	Nouveau gouvernement espagnol (PSOE) de juin 2018 et début de réconciliation entre État et régions : « le logement est politique ! ».....	347
2.4.	Géopolitique, gouvernance métropolitaine et question de la « bonne échelle » de gestion du logement : vers la fin du « cycle municipaliste » ?.....	348
2.4.1.	Le retour de l'argument « national » et de la région : la fin du cycle municipaliste ?	348
2.4.2.	Conflit et espoir autour de la question métropolitaine : la « bonne échelle » de gouvernance de l'habitat ?	350
3.	Dépasser la version procédurale et légaliste du droit : faire bouger les lignes d'action et de représentation du droit au logement en Espagne.....	353
3.1.	Impulser une modification des cadres symboliques du droit et aborder sa dimension cognitive	354
3.1.1.	De la régulation symbolique du droit à son interprétation activiste soutenant un « droit radical au logement »	354
3.1.2.	Réactiver la désobéissance civile et l'action directe pour faire pression sur les institutions et faire bouger les normes de droit à travers sa fonction symbolique.....	356
3.1.3.	Les acteurs publics et la réorientation du discours public : faire bouger l'action publique pour le logement et « montrer les crocs ! »	359
3.2.	L'importation de modèles externes de logement : les limites du « copier-coller »	360
3.2.1.	La MPGM 30 % logement protégé à Barcelone : l'exemple de Paris et ses limites.....	360
3.2.2.	Réguler les prix des loyers privés : de Barcelone vers la Catalogne et au-delà ?	361
3.2.3.	Une difficile importation de modèles juridiques externes : les limites du « copier-coller »	362
3.3.	Médias, mensonges, politique et société du spectacle : entre interprétation et instrumentalisation du droit	362
3.3.1.	Le rôle central des médias et des réseaux sociaux : prendre part à la « société du spectacle » en mobilisant les concepts de droit.....	362
3.3.2.	Mystification, mensonges, politique et société du spectacle	364
	Conclusion.....	366
	Conclusion de partie 3	371

Partie 4 La reterritorialisation locale de l'habitat : ancrage, attachement et gouvernance alternative de l'habitat..... 375

	Introduction	375
Chapitre 7 Agir avec, malgré, ou contre les institutions : participation, mobilisation et municipalisme 377		
	Introduction	377
1.	Des collectifs mobilisés aux stratégies et aux positionnements variés : participation, mobilisation et territorialisation des collectifs militants.....	378
1.1.	La démocratie participative au cœur du projet du « nouveau municipalisme » : des collectifs militants pluriels aux postures politiques variées	379
1.1.1.	Élargir la participation/concertation citoyenne et la rendre réellement applicable.....	379
1.1.2.	Des collectifs réformistes tournés vers les institutions : de la PAH aux syndicats de locataires	380
1.1.3.	Des collectifs plus radicaux tournés vers l'auto-organisation territoriale : des groupes de logement de quartiers au syndicalisme de quartier	382
1.2.	Professionnalisation de l'activisme et interlocuteurs privilégiés des institutions : l'importance des relations entre acteurs locaux.....	384
1.2.1.	Proximité politique entre collectifs et institution : la professionnalisation de l'activisme... ..	384

1.2.2.	Relations locales entre acteurs et « partenaires privilégiés » des institutions : les collectifs divisés vis-à-vis de leur relation avec les acteurs publics	385
2.	Ombres et lumières du « nouveau municipalisme » : la coproduction des modes de pilotage de l'action publique en question.....	386
2.1.	Interpeller les mairies : les collectifs comme acteurs-relais et catalyseurs de l'action publique	387
2.1.1.	Les collectifs militants comme catalyseurs de l'action publique : le cas de Barcelone..	387
2.1.2.	Les collectifs militants comme relais locaux de l'administration : rendre efficace la territorialisation de l'action publique	388
2.2.	La mise en commun des outils et la collaboration public-militant dans la lutte pour le logement : la mise en pratique du « nouveau municipalisme »	389
2.2.1.	Des acteurs-relais à l'origine des "alliances locales" entre militants et mairies.....	389
2.2.2.	De la faiblesse des administrations publiques au soutien des militants : lorsque les administrations appellent les plateformes anti-expulsions à l'aide.....	391
2.2.3.	Coproduire les politiques publiques : institutionnalisation des plateformes anti-expulsions, externalisation des services publics et renforcement des collectifs.....	393
2.3.	Les limites de la collaboration public-militant : le municipalisme en question.....	396
2.3.1.	Les mouvements sociaux assujettis aux administrations : services publics externalisés et bureaucratisation de la lutte pour le logement	396
2.3.2.	Les mouvements sociaux déchirés par la pratique du pouvoir municipal : partenaires privilégiés des institutions et marginalisation des collectifs radicaux	400
3.	Des collectifs radicaux défendant leur autonomie et soutenant l'habiter : du « nouveau municipalisme » au communalisme ?	405
3.1.	Faire pression sur les institutions par l'action directe afin de forcer l'action publique.....	406
3.1.1.	La mobilisation habitante face aux rachats d'immeubles par des fonds financiers	406
3.1.2.	Le squat comme forme de relogement forcée : entre négociation et conflit.....	409
3.1.3.	Des actions et des résultats variés : l'importance du facteur local	421
3.2.	La reterritorialisation des mobilisations pour le logement : dépasser l'échelle locale par la mise en réseau et la fédéralisation	423
3.2.1.	Une articulation entre les luttes et les collectifs : construire une stratégie commune...	423
3.2.2.	Des collectifs de quartiers qui se fédèrent : archipelisation des luttes pour le logement, réappropriation territoriale et communalisme de l'habitat	425
	Conclusion.....	426
Chapitre 8	De la réappropriation du logement au territoire : de l'habitat coopératif à la communalisation.....	431
	Introduction	431
1.	De l'habitat alternatif à l'habitat coopératif en cession d'usage : la formalisation de l'habitat alternatif et communautaire	431
1.1.	Des mobilisations okupas aux coopératives d'habitation en cession d'usage	431
1.1.1.	La cession d'usage et l'héritage des mouvements coopératifs dans l'habitat.....	432
1.1.2.	Des collectifs okupas, écologistes et anticapitalistes soutenant la cession d'usage	433
1.2.	Les projets d'habitat coopératif impulsés par des collectifs militants : la cession d'usage comme réponse militante face à la crise.....	434
1.2.1.	L'habitat coopératif en cession d'usage comme auto-tutelle du droit au logement	435
1.2.2.	Barcelone pionnière de l'habitat en cession d'usage : des okupas à la Borda.....	437
1.2.3.	Habitat coopératif en cession d'usage, commun et production sociale de l'habitat	442
2.	L'(auto)institutionnalisation de la cession d'usage dans l'État espagnol : régionalisation et municipalisation de l'habitat coopératif	444
2.1.	Le concours de cohabitatge de Barcelone : vers l'instauration d'une nouvelle gouvernance locale de l'habitat comme (bien) commun ?	444
2.1.1.	La mairie de Barcelone, le logement comme bien commun et le concours de cohabitatge	445
2.1.2.	L'utilisation du modèle d'habitat coopératif en cession d'usage comme vecteur de mixité sociale dans les quartiers populaires : premier détournement	446

2.1.3.	Cohabitation, participation et marchandisation de la cession d'usage : mise en concurrence et second détournement du modèle.....	449
2.1.4.	La réponse militante : de la participation à l'autogouvernement du commun.....	452
2.2.	Régionalisation et fédéralisation de l'habitat coopératif en Espagne : prendre de la hauteur ..	453
2.2.1.	La régionalisation de l'habitat coopératif : coordination et entraide entre acteurs régionaux	454
2.2.2.	La fédéralisation des projets de cession d'usage en Catalogne à travers l'économie sociale et solidaire : vers un territoire coopératif ?	458
3.	Au-delà de l'habitat coopératif : la communalisation de l'habitat.....	461
3.1.	De la lutte pour le logement à la lutte pour la réappropriation du territoire.....	461
3.1.1.	Des projets d'habitat coopératif et alternatif fortement attachés au quartier.....	461
3.1.2.	Se réapproprier le foncier par la cession d'usage : vers une collectivisation du sol ?....	463
3.2.	La défense du patrimoine et de la mémoire des quartiers à travers l'habitat alternatif.....	464
3.2.1.	Mouvement coopératif, appropriation mémorielle et patrimonialisation.....	464
3.2.2.	Défense du patrimoine historique urbain, conflits et territoire : vers la coopérativisation du patrimoine urbain ?	466
3.3.	L'habitat coopératif pour reprendre la ville en main : autonomie territoriale, voisinification et communalisation de l'habitat.....	472
3.3.1.	Des projets de réappropriation de l'habitat à large échelle : gestion communautaire et autogestion territoriale	473
3.3.2.	La (re)municipalisation du logement : la reprise en main de l'habitat par la mairie	479
3.3.3.	Accords public-communautaires et habitat coopératif : lorsque les institutions confortent les processus de réappropriation territoriale habitante	480
	Conclusion	489
	Conclusion de partie 4	493
	Conclusion générale.....	495
1.	Des mesures de gestion de crise à la consolidation d'un nouvel agenda public du logement.....	495
1.1.	Des acteurs publics poussés à agir par un double impératif économique et social.....	495
1.2.	Des collectifs mobilisés s'impliquant sur le thème du logement, moteur du changement politique en Espagne : la question de l'attachement au territoire	496
1.3.	Une gestion de crise qui se consolide dans la durée : la constitution d'un nouvel agenda public du logement	497
1.4.	La (nouvelle) politique espagnole de logement : entre changements et continuité.....	498
2.	L'importance de l'échelle régionale pour comprendre la reconfiguration des politiques et des acteurs du logement dans l'Espagne post-crise	499
2.1.	Une régionalisation du domaine du logement en Espagne : une variété de postures, de législations et d'actions des acteurs régionaux du logement	499
2.2.	Action publique régionale et géopolitique : de la remise en cause du modèle espagnol de logement à celle de son modèle politico-institutionnel.....	500
3.	L'importance des villes : la municipalisation du domaine du logement	500
3.1.	Les villes qui se positionnent comme l'avant-garde du changement malgré une diversité de pratiques	500
3.2.	La spécificité des « mairies du changement » à relativiser : les limites du municipalisme ..	501
4.	Une recomposition des pratiques entre acteurs menant à une gouvernance alternative du logement : vers une communalisation de l'habitat ?	502
4.1.	Les difficultés de prise en compte de l'appropriation territoriale habitante dans les politiques publiques de logement.....	502
4.2.	De la municipalisation du logement à la communalisation de l'habitat : une forme de (re)territorialisation réflexive articulant acteurs publics et collectifs mobilisés.....	503
	Sources et références	507
	Bibliographie	507
	Documents officiels, rapports et lois.....	529
	Plans et rapports	529
	Législations et réglementations	530

Statistiques	531
Articles de presse	532
Sitographie	537
Sites internet.....	537
Blogs	542
Réseaux sociaux	543
Vidéos.....	543
Annexes	545
Table des sigles	576
Table des cartes.....	579
Table des figures	580
Table des encadrés.....	581
Table des extraits de carnet de terrain	583
Table des photographies	584
Table des tableaux	585
Table des matières	586

Abstract

The conquest of housing

The reterritorialization of housing policies in Spain since 2008: from regional and local public action to inhabitant territorial reappropriation

The 2008 crisis has highlighted the limits of the Spanish housing model, which was characterized by a strong predominance of private property and the absence of social rental stock. In this context, this social and political geography dissertation analyzes the process of reterritorialization of housing policies in Spain in order to understand the current reconfiguration of housing actors at the regional and local levels. By precisely analyzing the synergies, agreements, conflicts and tensions between public, private, associative and local actors, this dissertation emphasizes the plurality of these policies. Although they are inspired by northern European countries, these policies are, above all, the result of agreements negotiated locally between the different political and social forces involved. Following the specificity of the Spanish territorial organization, this dissertation proposes a cross-analysis of four regions (Catalonia, Andalusia, Community of Madrid and Euskadi), while giving a central place to the cities. The case of Barcelona receives particular attention because of its pioneering role in the integration of the inhabitant dynamics to the fabric of the city, in particular by the development of the housing cooperatives. This study also discusses the geopolitics of housing and its role in the territorial reconfigurations at work in Spain (regionalism, independence, etc.). Finally, this dissertation analyzes the inhabitants' initiatives of collective re-appropriation of housing and territory, public-activist actions based on the concept of the *common*, as well as municipalist and communalist strategies. It therefore intends to grasp the mutations in the relationship to space and territory of populations and politics on the theme of housing, at the regional and local levels.

Keywords: Spain; Barcelona; social housing; geopolitics; cooperative housing; regionalism; (re)territorialization; social movements; commons; municipalism; urban governance

Résumé

La conquête du logement

La reterritorialisation des politiques de logement en Espagne depuis 2008 : de l'action publique régionale et locale à la réappropriation territoriale habitante

La crise de 2008 a mis en évidence les limites du modèle immobilier espagnol caractérisé par une forte prédominance de la propriété privée et l'absence d'un parc social locatif. Dans ce contexte, cette thèse de géographie sociale et politique analyse le processus de reterritorialisation des politiques de logement en Espagne afin d'appréhender l'actuelle reconfiguration des acteurs de l'habitat aux niveaux régional et local. En analysant les synergies, les accords mais aussi les conflits et les tensions entre les acteurs publics, privés, associatifs et habitants, la thèse met l'accent sur la pluralité de ces politiques. Bien qu'elles s'inspirent des pays du nord de l'Europe, elles témoignent avant tout d'accords négociés localement entre les différentes forces politiques et sociales en présence. Suivant la spécificité de l'organisation territoriale espagnole, la thèse propose une analyse croisée de quatre régions (Catalogne, Andalousie, Communauté de Madrid et Euskadi), tout en donnant une place centrale aux villes et notamment au cas barcelonais, pionnier dans l'intégration des dynamiques habitantes à la fabrique de la ville, notamment par le développement des coopératives d'habitation. Ce travail aborde aussi la géopolitique du logement et son rôle dans les reconfigurations territoriales à l'œuvre en Espagne (régionalisme, indépendantisme, etc.). Enfin, cette thèse analyse les initiatives habitantes de réappropriation collective du logement et du territoire, les actions publiques-militantes basées sur le concept de commun ainsi que les stratégies municipalistes et communalistes. Elle entend donc saisir les mutations du rapport à l'espace et au territoire des populations et du politique sur le thème de l'habitat, aux échelles régionale et locale.

Mots-clés : Espagne ; Barcelone ; logement social ; géopolitique ; habitat coopératif ; régionalisme ; (re)territorialisation ; mouvements sociaux ; communs ; municipalisme ; gouvernance urbaine.

Resumen

La conquista de la vivienda

La reterritorialización de las políticas de vivienda en España desde 2008: de la acción pública regional y local a la reapropiación territorial de los habitantes

La crisis de 2008 ha puesto en evidencia los límites del modelo español caracterizado por un fuerte predominio de la propiedad privada y la ausencia de un parque social en régimen de alquiler. En este contexto, esta tesis de geografía social y política analiza el proceso de reterritorialización de las políticas de vivienda en España con el fin de comprender la actual reconfiguración de los actores de la vivienda a nivel regional y local. Analizando las sinergias, los acuerdos, pero también los conflictos y tensiones entre actores públicos y privados, asociaciones y habitantes, la tesis pone énfasis en la pluralidad que caracteriza estas políticas.

Aunque se inspiran en los países del norte de Europa, dichas políticas se basan ante todo en acuerdos negociados entre las distintas fuerzas políticas y sociales presentes. Tomando en cuenta la particularidad de la organización territorial española, la tesis propone un análisis cruzado de cuatro Comunidades autónomas (Cataluña, Andalucía, Comunidad de Madrid y Euskadi) y otorga a las ciudades un papel principal. Se hace especial hincapié en el caso barcelonés, que fue pionero en la integración de los habitantes en la fábrica de la ciudad, con el desarrollo de las cooperativas de vivienda, por ejemplo. Este trabajo también aborda la geopolítica de la vivienda y su papel en las reconfiguraciones territoriales hoy en marcha en España (regionalismo, independentismo, etc.). Finalmente, esta tesis analiza las iniciativas de los habitantes de reapropiación colectiva de la vivienda y del territorio, las acciones públicas y militantes basadas en el concepto de lo *común*, así como las estrategias municipalistas y comunales. De este modo, pretende captar cómo se transforman las relaciones de la población y de lo político con el espacio y el territorio en el marco del tema de la vivienda, a escalas regional y local.

Palabras clave: España, Barcelona, vivienda social, geopolítica, vivienda cooperativa, regionalismo (re)territorialización, movimientos sociales, comunes, municipalismo, gobernanza urbana.