



HAL
open science

Logement public nippon, à l'heure de la reconsidération

Cécile Asanuma-Brice

► **To cite this version:**

Cécile Asanuma-Brice. Logement public nippon, à l'heure de la reconsidération. *Habitat et société*, 2010, pp.64-68. hal-02611149

HAL Id: hal-02611149

<https://hal.science/hal-02611149>

Submitted on 8 Jun 2020

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.

Logement public nippon à l'heure de la reconsidération

Évoquer l'image de la banlieue urbaine de Tokyo avec des Japonais est toujours un peu déroutant pour les Français que nous sommes. Les paysages bucoliques auxquels nos homologues nippons se réfèrent sont tellement éloignés de ce qu'éveille en nous le terme même de « banlieue », ô combien stigmatisé par les événements toujours d'actualité dans les cités françaises de logements sociaux. La situation en périphérie de Tokyo serait-elle si différente ? N'y aurait-il pas là aussi, la présence de grands ensembles ? L'industrialisation n'aurait-elle pas eu pour conséquence, tout comme en France, la production en masse de logements pour une population d'ouvriers qu'il fallait fixer près des lieux de production ? Et si tel n'est pas le cas, quelles sont les raisons pour lesquelles ces logements n'ont pas été retenus dans l'imaginaire collectif comme symboles de l'espace périphérique ?

Une connaissance, même superficielle de la ville de Tokyo, permet néanmoins de noter la présence d'immenses tours d'habitations nouvellement construites à l'heure où l'on prône la dé-densification des logements collectifs publics en France. Les tours tokyoïtes dépendent pour partie du secteur privé, les mansions, et pour partie du secteur public, dans une logique de rénovation du parc de logements publics produits en 1955.

Outre des raisons économiques apparentes, cette acceptation des fortes densités verticales au point que l'on puisse en faire abstraction dans la représentation du territoire (1), ne serait-elle pas liée à une image valorisante à la fois de l'implantation en banlieue, mais également du mode de vie en collectif ?

Tokyo, histoire d'une périphérie urbaine

Trois grandes étapes « piliers » sont à l'origine de l'image de la périphérie nipponne.

La première période est certainement 1868.

Date « charnière » dans l'histoire même du Japon, puisqu'il s'agit de la restauration de Meiji. Cette période correspond à l'abolition du Bakufu, régime shogunal démantelé au profit de l'empereur Mutsuhito qui décidera, entre autres, de l'ouverture officielle du Japon. Dans le vent des rénovations enclenchées, nous retiendrons la reconstruction du quartier de Ginza (urbanisme en partie emprunté à la rue de Rivoli). Des urbanistes et architectes européens sont alors mobilisés afin de repenser le cœur de ville. L'élan est lancé. Dorénavant le Japon se construira une nouvelle identité, celle d'une modernité au visage occidental dont il portera le flambeau.

La ville croît. La stabilité économique retrouvée permettra aux classes les plus aisées d'aspirer à un meilleur cadre de vie. Les compagnies ferroviaires alors détenues par de riches financiers, seront les premières à répondre à cette nouvelle demande. Vers 1894, elles investiront dans l'achat de terrains. Elles les destineront, dans un premier temps à l'implantation d'aires d'attraction et de parcs destinés aux citadins, situés aux alentours de l'actuel Shinjuku, aujourd'hui un des principaux centres urbains. Enorme nébuleuse, la gare de Shinjuku détient aujourd'hui le record de trafic de voyageurs par voie ferrée, le plus important au monde (2).

Aux parcs de loisirs succéderont ensuite de véritables lotissements. Ces mêmes compagnies de chemin de fer vont étendre leur réseau toujours plus loin en périphérie. Puis elles achèteront des terrains qu'elles lotiront et vendront en partie afin d'attirer les habitants en bout de ligne.

Ces premières implantations en périphérie vont s'accompagner, vers 1921, de l'apparition de la notion de bunka (culture, civilisation). Loin d'un retour au traditionnel, il s'agira d'accéder à la civilisation moderne représentée par le monde occidental.



Ce vaste mouvement d'occidentalisation, toujours d'actualité, influera tant dans le mode vestimentaire, les manières à adopter, que dans l'habitat. Les « maisons culturelles » à la pointe de cette tendance, s'organiseront autour de sept principes : une petite maison de style occidental, située en banlieue, pratique et rationnelle, où l'espace destiné aux invités sera assimilé au salon, où la chambre des enfants sera séparée de celle des parents (ce sera la transformation principale dans cette fonctionnalisation, jusqu'alors absente, des espaces de la maison), la disparition du personnel de maison qui devient superflu, enfin une concentration de la famille sur elle-même, devenue cœur du foyer.

Cet habitat « moderne », véritable prototype de l'habité japonais contemporain, était alors réservé aux classes les plus aisées de la société.

Ainsi l'espace périphérique de Tokyo, a-t-il pu se mêler, pour être finalement assimilé aux notions de paysages champêtres, de pavillonnaire et de famille nucléaire. L'apparition des logements collectifs coïncidant avec celle des premiers logements publics, loin d'anéantir ce modèle, va, au contraire, l'intégrer en son sein dans une volonté de prosélytisme. Il aura pour devoir de permettre l'accès à cette idylle de modernité à la plus grande majorité des habitants.

Naissance et croissance du logement collectif public
C'est au grand tremblement de terre de 1923 que l'on doit la

naissance des premiers logements publics japonais. De nouveau, l'insuffisance du nombre de logements, auparavant déjà très lourde, se fait ressentir. Les solutions doivent être hâtives pour faire face à la masse des sans-abri grandissante. En 1924, le gouvernement instituera "l'association pour l'enrichissement du peuple" (3), dont le rôle sera d'inciter à la construction de logements pour les victimes du tremblement de terre.

Malgré le faible nombre de logements construits par cette association (12 000 logements en accession à la propriété ou en locatif en 18 ans), elle fut précurseur à plus d'un titre. D'abord parce qu'il s'agit du premier organisme de production de logements publics à proprement parler; ensuite, pour



"Maison culturelle"
de style occidental
des années 20.



Logements publics des années 50



Immeubles publics des années 70...



... et des années 80.

les améliorations architecturales apportées (petits collectifs ignifuges en béton armé). Enfin, pour les innovations cette fois urbanistiques et sociales, chaque opération ayant été traitée comme un quartier autonome possédant ses propres commerces et équipements collectifs à l'intérieur même des immeubles de logements. Les appartements sont prévus pour s'adapter à tous types de famille, des célibataires aux couples avec enfants. Bien que situés essentiellement en centre-ville, ils furent les premiers logements collectifs publics intégrant les notions de modernisation et de fonctionnalisation des espaces nées dans les années 20.

La Seconde Guerre mondiale représente la deuxième grande impulsion donnée à la politique de production de logements. Il faudra répondre à une situation de nouveau dramatique.

C'est dans ce contexte qu'apparaîtra l'habitat public de gestion municipale actuel (kōei jūtaku) avec, en 1951, la promulgation de la "loi sur les logements municipaux". Cette loi spécifie l'approvisionnement de logements de gestion municipale destinés à la classe sociale ayant les revenus les plus faibles. C'est la première fois qu'une loi sur le logement a pour préoccupation première le bas salaire des habitants. Jusqu'ici, la logique motrice de la production de logement public n'étant liée qu'au seul manque de logements, quel qu'en soit le loyer.

Puis, dans une logique de plans quinquennaux, sera également instituée l'organisation publique pour le logement et l'équipement Toshi Seibi Kōdan Jūtaku. Cette dernière dépendra directement du gouvernement et aura pour fonction de produire des logements à proximité de la capitale pour les cols bleus venant travailler à Tokyo. Dans les faits, cet outil direct du gouvernement produira le prototype d'habitat moderne décrit par les directives des plans quinquennaux édictés par l'Etat. Ces habitats modèles seront ensuite copiés par les organismes publics municipaux et départementaux, dans la mesure de leur capacité budgétaire, mais également par les constructeurs de logements collectifs privés.

Les Danchi ou grands ensembles naîtront de ces deux organismes. Dans la forme, ils répondront au désir de modernité du peuple, avec l'apparition du dining kitchen, cuisine

à l'occidentale, l'affirmation de la culture de chaise, des salles de bain individuelles (remplaçant le bain public), etc.

Le confort occidental s'introduit au sein du foyer et avec lui une volonté de la part des gestionnaires publics de toujours plus de rentabilité économique à l'heure où le Japon subit une croissance explosive. La forme des bâtiments eux-mêmes sera finalement dictée par ces logiques du gain dans les années 80-90. Elles donneront naissance à des cités de logements toujours plus denses, des espaces communs dénués de fonction, réduits en nombre et dénués de toute convivialité.

Les conséquences de ces formes urbaines furent sensibles, notamment dans la modification des rapports de voisinage, qui se distendent à partir d'un seuil de densité trop forte, comme répondant à une régularisation naturelle. Le stress né de ces espaces oppressants, les pertes de lien avec le lieu d'implantation de ces logements, dans une logique d'appropriation impossible d'espaces anonymes trop vastes, le sentiment d'insécurité, autant de problématiques que nous connaissons dans nos cités de logements publics français.

Néanmoins, les sociétés de production de ces logements continuent, aujourd'hui plus que jamais, à jouer des images. Des cités où seul le béton fleurit, portent le nom de green town, belle vallée, promenade...

Du logement public aux logiques privées : zoom sur la situation actuelle

Le Japon compte aujourd'hui 3119000 logements publics contre 4300000 en France. L'organisation du logement public japonais a été instituée dès les années 50. On peut la diviser en deux grands groupes : les Kōei jūtaku, ou logements publics municipaux et départementaux, et les logements relevant de l'organisme public d'équipement et de logement (Seibi Kōdan jūtaku).

Les Kōei jūtaku (logements locatifs municipaux ou départementaux) : une logique sociale imposée.

Au nombre de 2183000 logements, les logements relevant des collectivités locales représentent 68 % du parc de logements publics et 12 % du parc locatif total. Les personnes postulantes doivent avoir un salaire inférieur à 150 000 yens



par mois (soit 1166 euros), et leur sélection s'effectue par tirage au sort (voir encadré). Le plafond retenu est relativement bas en comparaison aux normes françaises.

Ces logements ont donc véritablement une vocation sociale, si l'on considère le revenu moyen des Japonais, qui selon le ministère du Travail, est de 437 000 yens par mois (3 289 euros, avec une différence notable de 538 000 JPY pour les hommes (4 050 euros) et 273 000 JPY pour les femmes (2 055 euros)). Cette vocation sociale a été préservée pour deux raisons :

- La première répond dans certains cas à une réelle volonté politique de soutien social. C'est le cas du département de Kanagawa, et notamment de la ville de Yokohama, qui a fondé son image sur l'assistance sociale apportée à sa population. Ce département au sud de Tokyo et les communes qui le constituent proposent 102 000 logements locatifs publics pour une population de 8,9 millions d'habitants, soit 7,5% du nombre total de logements locatifs, à peine en dessous du taux proposé par la ville de Tokyo, soit 10% du logement locatif total (277 000 logements dépendant de la capitale pour 12 839 000 habitants);
- La seconde, moins philanthropique, dépend de l'incapacité budgétaire du département ou des communes gestionnaires à renouveler leur parc de logements publics. Cela les a contraints à préserver des loyers particulièrement bas sous peine de devoir gérer la vacance de trop nombreux appartements vétustes.

De façon générale, les communes aujourd'hui ne s'aventurent pas dans la construction de logements publics neufs.

Les logements de la Seibi Kōdan jūtaku (l'organisme public d'équipement et de logement).

Cet organisme a changé de nom à plusieurs reprises pour devenir, en 2005, l'« organisme de renouvellement urbain » (Toshi saisei Kikō). En même temps qu'il s'orientait vers une privatisation lente mais certaine, il s'est vu destituer en grande partie de sa charge logement pour ne garder que le rôle d'aménageur urbain. S'il a cessé l'achat de nouveaux équipements et terrains dès 2001, il garde néanmoins le pouvoir de rénover les lotissements déjà en sa possession et ne s'en est pas privé. Avec 768 608 logements, cet organisme

La loterie aux logements

Les logements publics japonais sont généralement attribués par tirage au sort, après sélection des participants selon le niveau de leur revenu. Concernant les logements relevant de gestion municipale ou départementale, pourra participer toute personne dont le revenu est inférieur à 150 000 yens par mois (soit 1 166 euros).

L'ancien organisme gouvernemental, aujourd'hui « organisme de renouvellement urbain », demande à ses futurs locataires de justifier d'un minimum de garanties équivalant à 4 fois le montant du loyer mensuel.

Ce moyen de sélection est considéré comme étant le plus équitable étant donné la difficulté à juger de la prévalence de certains dossiers sur d'autres. Les personnes handicapées, selon leur degré de handicap, sont néanmoins prioritaires pour l'obtention d'un logement et sont donc exemptées de loterie.



Une fiche de renseignements généraux est remise à chacun des participants qui y indique ses nom, adresse et revenu, ainsi que ceux des personnes qui cohabiteront éventuellement. En haut de cette fiche un numéro de loterie sera inscrit, ainsi que le nom de la cité de logement et de l'appartement désiré par la personne.

Les appartements qui ne trouvent pas preneur durant la loterie seront proposés à la location dans des compagnies immobilières qui touchent un plus large public.

Des tirages au sort particuliers sont organisés pour les appartements libérés par « accident ». Il faut entendre par là la mort de l'ancien locataire, de vieillesse (la plus répandue), de maladie ou de suicide. « L'organisme de renouvellement urbain » baisse les loyers de moitié pour ce type de logements, affectionnés en particulier par les étrangers. Le tirage au sort effectué, l'élu devra passer un entretien durant lequel on vérifiera la validité de ses documents. Après quelques précisions sur les causes du décès du locataire précédent, le candidat devra prendre sa décision. En cas d'acceptation des deux parties, la personne sélectionnée recevra son logement dans les quinze jours suivant la loterie. Deux tirages au sort sont effectués pour chacun des lots. En cas de désistement de la première personne sélectionnée, la deuxième se verra attribuer l'appartement. ■



Intérieur de logement public construit dans les années 60



Exemple de réhabilitation de ces mêmes logements en 2009

reste l'un des plus grands propriétaires mondiaux. Constitué de 4 000 employés, sa particularité tient en sa centralisation, qui engendre des lourdeurs incontestables dans son fonctionnement.

Répondant à des logiques d'aménagement urbain national (la répartition de ses cités de logements en témoigne : également, environ 85 000 logements pour les trois départements autour de Tokyo et 220 000 pour la capitale), cet organisme s'est peu à peu décroché des logiques locales et a été happé par des volontés de rentabilité foncière. Les années 1990-2000 marqueront un changement de politique important. Peu à peu dénué de sa prérogative sociale, il se consacra à une politique d'investissement et de rénovation du parc de logement construit en 1955. Multipliant par trois ou quatre les loyers d'origine, cette décennie fut particulièrement impopulaire. À titre d'exemple, le loyer d'un logement de 70 m² construit dans une immense tour au sud de Tokyo (Nakameguro) montait jusqu'à 250 000 yens (1910 euros) par mois.

Si la sélection des personnes postulantes s'effectue là aussi par tirage au sort (voir encadré), ce qui peut être considéré comme une méthode égalitaire, il est, en revanche, demandé de justifier d'un minimum de garanties équivalant à quatre fois le montant du loyer mensuel. Il n'était donc plus question de social, et c'était à une nouvelle clientèle, plus solvable à qui Feu Kôdan proposait désormais ses services.

Mais la période de prospérité économique était bel et bien passée et le nombre de logements vacants ne cessait de croître. Une telle politique était devenue par trop risquée. L'État a décidé de son désengagement, après un bilan cinglant. Les rénovations ont alors été limitées à 3 500 par an et l'organisme s'est réorienté vers une nouvelle politique de réhabilitation de l'ancien parc de logements vacants. Dans ce domaine, il reste précurseur, notamment vis-à-vis des *kôeijûtaku*, car il dispose de moyens budgétaires que les collectivités locales n'ont pas. Cela lui a permis d'instituer son propre centre de recherche et d'expérimentation. De nouveaux prototypes d'appartements destinés aux personnes vivant seules ou à deux, personnes âgées ou étudiants, correspondant

à la population habitante actuelle, sont proposés. Les réhabilitations visent à désenclaver les logements en les ouvrant vers l'extérieur, afin d'éviter la mort anonyme et inaperçue de leurs habitants. Les associations de quartiers sont également remises au goût du jour pour venir frapper aux portes, dans un même but de « re-sociabilisation »/désenclavement d'une population devenue captive. Les appartements sont équipés pour les personnes à mobilité réduite et présentent, par ailleurs, des intérieurs mêlant modernité et japonisme.

Un retour aux sources nécessaire ?

Traditionnellement, le Japon disposait d'un système communautaire assurant une entraide solide aux individus, notamment par l'intermédiaire des associations de voisinage. Aujourd'hui, l'aide au logement, voire le soutien social dans son ensemble, a été confiée à des organismes le plus souvent privés (NPO). L'assistance sociale ne relève donc plus de la solidarité de quartier mais d'équipements et d'institutions. On peut s'interroger quant à ce décrochage et s'inquiéter sur le devenir de la société japonaise qui voit grand nombre de ses citoyens se jeter sur les rails des chemins de fer, chaque fin de week-end ne supportant pas d'être la victime d'un modèle à l'américaine pourtant tellement prôné ou découverts morts dans leur appartement de cité de logements publics plusieurs mois après leur décès. ■

CÉCILE ASANUMA-BRICE, DOCTORANTE

(1) Cf. Augustin Berque, *Du geste à la cité. Formes urbaines et lien social au Japon*, Collection Nrf, Edition Gallimard, Paris, 1993, 247 p.

(2) Cf. Natacha Aveline, *La ville et le rail au Japon : l'expansion des groupes ferroviaires privés à Tokyo et Osaka*, Collection Asie orientale, CNRS Editions, juin 2003, 238 p.

(3) Cf. Marc Bourdier, *Nihon Kenchiku Shi ni Okeru Dôjunkai Apâto no Yakuwari, 1924-1933* ("Le rôle de la Dôjunkai dans l'histoire de l'architecture japonaise"), Thèse de doctorat, Université de Tokyo, juin 1991.

