



HAL
open science

Logement social nippon: Quand la notion de public retrouve sa raison

Cécile Asanuma-Brice

► **To cite this version:**

Cécile Asanuma-Brice. Logement social nippon: Quand la notion de public retrouve sa raison. Urbanisme, 2011. hal-02611157

HAL Id: hal-02611157

<https://hal.science/hal-02611157>

Submitted on 18 May 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.



Shiho Fukuda / The New York Times / REDUX / REA

LOGEMENT SOCIAL NIPPON QUAND LA NOTION DE PUBLIC RETROUVE SA RAISON

En voie d'abandon, le logement public japonais est redevenu un besoin vital après la catastrophe du 11 mars 2011. Seul l'État détient les moyens nécessaires pour répondre à l'ampleur du désastre, ce qui nécessiterait un tournant forcé dans sa politique sociale, remettant en cause les décisions prises précédemment. Bilan des dégâts en termes de logement, et analyse des propositions du gouvernement, par **Cécile Asanuma-Brice**, doctorante à l'EHESS.

Les catastrophes naturelles et humaines ont été à l'origine de la mise en place d'un système de logements publics au Japon il y a maintenant presque un siècle. Récemment, cette organisation sociale semblait s'essouffler aux yeux des autorités, qui tendaient à opter pour une gestion américanisée du "social", se désinvestissant peu à peu tout en promouvant l'action de nouveaux acteurs privés, comme celle des associations à but non lucratif. On peut se demander si le grand tremblement de terre survenu dans l'est du Japon le 11 mars 2011 arrêtera ce désengagement annoncé de l'État du secteur social, et plus spécifiquement du logement social. L'analyse du rôle des organismes publics de logement et des politiques mises en œuvre pour gérer cette nouvelle crise est essentielle pour comprendre la remise en cause d'un système en pleine mutation. La crise actuelle pourrait être une occasion de donner un nouveau souffle à une organisation prématurément condamnée.

Du logement public aux logiques privées : avant la catastrophe

Le Japon compte 3 119 000 logements publics contre 4 300 000 en France (pour une population moitié moindre). On peut diviser l'organisation de 1950 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.

Les Kōei jūtaku, une logique sociale imposée
Au nombre de 2 183 000 sur l'ensemble du territoire, les logements relevant des collectivités locales représentent 68 % du parc de logements publics et 12 % du parc locatif total. Les demandeurs doivent justifier d'un salaire inférieur à 150 000 yens par mois (soit 1 166 euros), et leur sélection se fait par tirage au sort.

Ces logements ont une véritable vocation sociale, si l'on considère le revenu moyen des Japonais, qui,





Shiho Fukuda / The New York Times / REDUX / IREX

Centre d'accueil pour la population évacuée.

selon le ministère du Travail, est de 437 000 yens par mois (3 289 euros, avec une différence notable : 4 050 euros pour les hommes et 2 055 euros pour les femmes). Cette vocation sociale a perduré pour deux raisons. L'une répond dans certains cas à une réelle volonté politique de soutien, comme dans le département de Kanagawa, et notamment dans la ville de Yokohama, qui a fondé son image sur l'assistance sociale apportée à sa population. L'autre raison, moins philanthropique, est liée à l'incapacité budgétaire du département ou des communes gestionnaires à renouveler leur parc de logements publics, ce qui les a contraints à maintenir des loyers particulièrement bas sous peine de devoir gérer la vacance de trop nombreux appartements vétustes. Dans un cadre général, les communes ne s'aventurent pas, actuellement, dans la construction de logements publics neufs.

Les logements de 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. En même temps qu'il s'orientait vers une privatisation lente mais certaine, il s'est vu destitué en grande partie de sa charge de logement pour ne garder que son rôle d'aménageur urbain. S'il cesse de financer de nouveaux équipements et d'acheter des terrains dès 2001, il garde néanmoins le pouvoir de rénover les lotissements déjà en sa possession et n'a pas hésité à le faire. Détenteur de 768 608 logements, il reste l'un des plus grands propriétaires mondiaux. Quatre mille employés travaillent dans cet organisme centralisé, aux incontestables lourdeurs de fonctionnement.

Répondant à des logiques d'aménagement urbain national (la répartition des cités d'habitation en témoigne, soit 85 000 logements dans les trois départements autour de Tôkyô, et 220 000 dans la capitale), cette institution s'est peu à peu détachée des logiques locales, et ses orientations ont finalement été dictées par des volontés de rentabilité foncière. Les années 1990-2000 marquent un changement de politique important. Peu à peu dessaisi de sa prérogative sociale, cet organisme mène désormais une politique d'investissement et de rénovation du parc de logements construit en 1955. Cette décennie fut particulièrement impopulaire, en raison de la multiplication par trois ou quatre du montant des loyers d'origine. À titre d'exemple, le loyer d'un logement de 70 m² situé dans une immense tour au sud de Tôkyô (Nakameguro) s'élève à 250 000 yens (1 910 euros) par mois.

Si la sélection des demandeurs s'effectue toujours par tirage au sort, ce qui peut être considéré comme une méthode égalitaire, il leur est en revanche demandé de justifier d'une garantie équivalant à quatre fois le montant du loyer mensuel. Par conséquent, c'est une nouvelle clientèle, plus solvable, qui est visée.

Mais la période de prospérité économique s'esoufflant et le nombre de logements vacants ne cessant de croître, une telle politique était devenue par trop risquée. L'État a alors décidé de se désengager après un bilan cinglant. Les rénovations se sont vues limitées à 3 500 yens par logement, et l'organisme se réoriente vers une nouvelle politique de réhabilitation de l'ancien parc de logements vacants.

Les événements du 11 mars renversent une nou-

velle fois la situation. Les logements vacants tant décriés permettent le relogement d'une partie des 126 000 réfugiés et relancent une politique publique du logement.

Le grand tremblement de terre de l'est du Japon

Bilan des pertes humaines

Selon une estimation du ministère du Territoire, des Infrastructures et des Transports datée du 15 mai 2011 /1, le nombre de personnes décédées serait de 15 057, le nombre de disparus de 9 121, et le nombre de blessés de 5 282. Deux mois après les événements, 126 372 personnes se sont réfugiées soit dans des structures publiques réquisitionnées ou simplement abandonnées (gymnases d'écoles, musées, etc.), soit dans des abris précaires – un certain nombre d'entre elles occupent notamment une tente au premier étage ravagé de leur ancienne demeure qu'elles ne souhaitent pas quitter.

Bilan des dégâts dans le secteur du logement

Le nombre de logements détruits, le plus souvent emportés par le tsunami ou brûlés dans les incendies multiples engendrés par la triple catastrophe du 11 mars 2011, avoisinerait les 90 000 unités selon les 8 471 enquêteurs qui ont parcouru les 10 départements concernés, soit 149 villes et villages. Les logements "endommagés de moitié", selon les termes du ministère, seraient au nombre de 36 104.

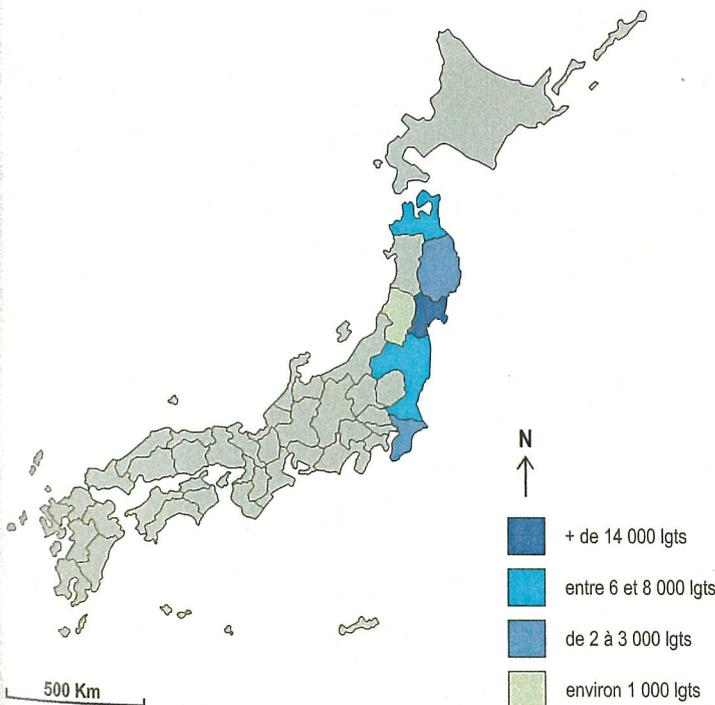
Il faut y ajouter 8 951 habitations endommagées par les inondations. Ce bilan des plus alarmants ne recouvre néanmoins pas l'ensemble des zones sinistrées, les données n'étant pas encore disponibles pour l'ensemble des communes des départements d'Iwate et de Miyagi, les plus touchés par le tsunami.

Déterminer l'ampleur du désastre est une tâche difficile, car les propriétaires des bâtiments sont, pour partie d'entre eux, décédés, portés disparus ou réfugiés dans des lieux inconnus, et les locaux administratifs contenant les plans du cadastre (préfecture, mairie, etc.) ont été, pour la plupart, emportés par les flots.

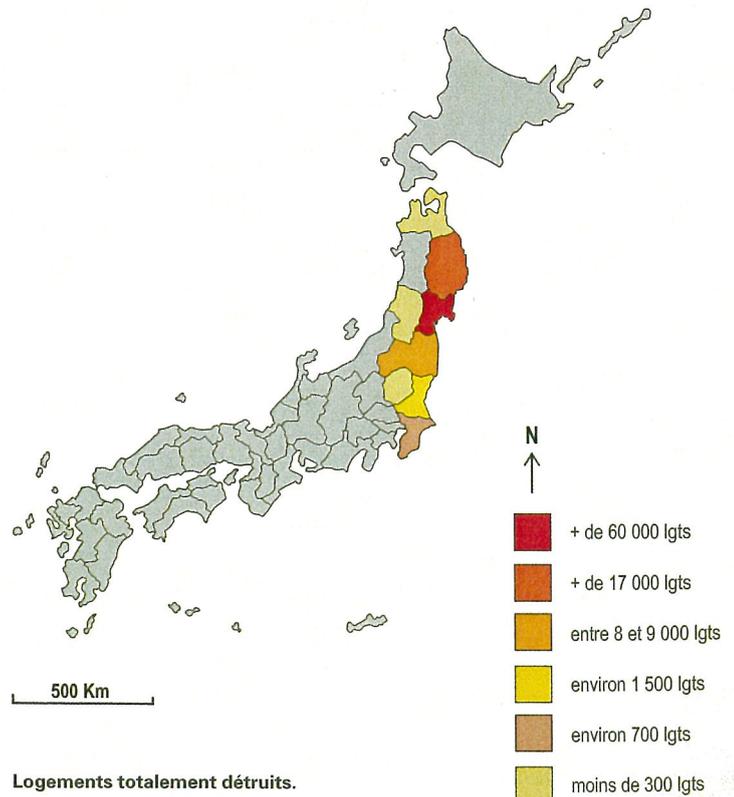
Répartition géographique des dégâts

Concernant la répartition géographique des destructions et des besoins en résultant, la zone principalement touchée est celle du Tohoku, région faisant face à l'épicentre du tremblement de terre du 11 mars, cible du tsunami, où l'on compte 87 835 logements totalement détruits /2 et 24 290 logements endommagés de moitié (les flots du tsunami n'ont parfois atteint qu'un ou deux étages des résidences).

Les préfectures les plus touchées sont évidemment celles qui ont subi, coup sur coup, au moins deux des trois catastrophes (tremblement de terre, tsunami, explosion de la centrale nucléaire Fukushima Dai-ichi), à savoir principalement Miyagi, où l'on dénombre 61 797 logements détruits, 14 333 habi-



Logements endommagés.



Logements totalement détruits.



://www.mlit.go.jp/mon/000139083.pdf

nssement du
stère du Territoire,
nfrastructures et des
sports, au 15 mai 2011,
://www.mlit.go.jp/
mon/000139083.pdf,

tats endommagés et 47 383 réfugiés /3, suivie par Iwate (17 127 logements détruits, 2 636 habitations endommagées de moitié et 44 821 réfugiés), et Fukushima, où l'on a recensé un nombre comparativement faible d'habitats détruits totalement ou partiellement (8 601 et 6 254), mais dont le nombre de réfugiés reste important en raison des déplacements de population engendrés par la catastrophe nucléaire – c'est-à-dire 24 809 personnes en juin. Les mouvements de population ne sont pas encore stabilisés dans cette région. Pour l'ensemble de ces trois préfectures, on peut néanmoins estimer qu'au minimum 120 000 personnes devront être relogées. De nombreuses habitations à moitié endommagées sont également à déplorer dans les départements d'Ibaraki et de Chiba, notamment en raison du phénomène de liquéfaction des sols, qui a principalement touché les terrains gagnés sur la mer à l'intérieur de la baie de Tôkyô (autour de la commune d'Urayasu). Les vibrations du sol déclenchées par le séisme ont entraîné une désolidarisation des grains de sable, permettant la remontée de l'eau à la surface des terrains. L'eau jaillit de toute part, fissurant les matériaux de surface, quelle qu'en soit la nature. Le sol devenu désormais très instable ne peut assurer son rôle de dalle : routes et trottoirs se brisent et les bâtiments ou tout autre élément posé au sol s'enfoncent lentement dans une matière boueuse mouvante. Les secousses sismiques qui perdurent continuent de causer des dommages non négligeables. Cela explique l'affluence des réfugiés dans les départements de Gunma (2 797), de Saitama (3 458) et de Niigata (4 919). Ce dernier a subi un tremblement de

terre (il ne s'agissait pas là d'une réplique mais bien d'un autre séisme plus tardif) de magnitude 6 à 7.

Vers la reconstruction, le rôle des organismes publics

Dans le cas d'une telle catastrophe nationale, l'organisme chargé de centraliser les informations et de coordonner la politique d'habitat est le ministère du Territoire et des Transports.

La difficulté de sa tâche réside dans l'évaluation du nombre de logements à reconstruire. En effet, l'ampleur des dégâts ne permet toujours pas de déterminer avec exactitude le nombre de morts et leur identité. Quant à celui des réfugiés, leur chiffre officiel reste approximatif et ne prend en compte que ceux que l'on a pu identifier comme tels. Enfin, les mouvements de population continuent en raison de la contamination nucléaire qui s'étend toujours dans le département de Fukushima. La zone d'évacuation de 20 à 30 km autour de la centrale ne correspond pas aux dépôts réels d'éléments radioactifs, dont on connaît maintenant la répartition avec précision. C'est pourquoi les personnes informées et qui peuvent faire face au coût d'un déménagement et à la perte de leur emploi cherchent à se reloger dans des lieux où le risque sanitaire est moins grand.

À l'aide d'échelles numériques qui ne restent que des évaluations à un instant T permettant de donner un ordre de grandeur, les autorités publiques ont mis en place deux volets d'action en matière de relogement des victimes : la mise à disposition gratuite des logements publics vacants et la construction d'habitats d'urgence.

3/

Recensement de la police nationale au 13 avril 2011



L'école d'Otsuchi transformée en camp de réfugiés.

La mise à disposition des logements vacants

À l'échelle nationale, chaque ville a communiqué au département dont elle relève le nombre d'habitats municipaux vacants disponibles. Les départements ont fait de même avec les logements vacants à leur échelle territoriale. Pour l'ensemble du pays, 22 000 logements vacants ont ainsi été mis à disposition gratuitement, pour une période variant de 6 mois à un an ; 1 700 de ces logements se trouvent dans le département du Tohoku. L'organisme Urban Renewal (UR) en a, quant à lui, offert 5 100 pour des durées similaires, dont 130 dans le Tohoku. Leur attribution se fait par tirage au sort.

Deux mois après le séisme, seuls 4 800 logements municipaux et départementaux et 730 logements de la UR avaient été attribués /4. Le nombre de foyers effectivement relogés est donc restreint.

De multiples causes expliquent cette lenteur. La première relève d'une difficulté à faire circuler l'information dans les divers lieux de refuge, qui ne sont pas tous identifiés. La grande majorité des personnes sans abri ne sont pas reliées au réseau

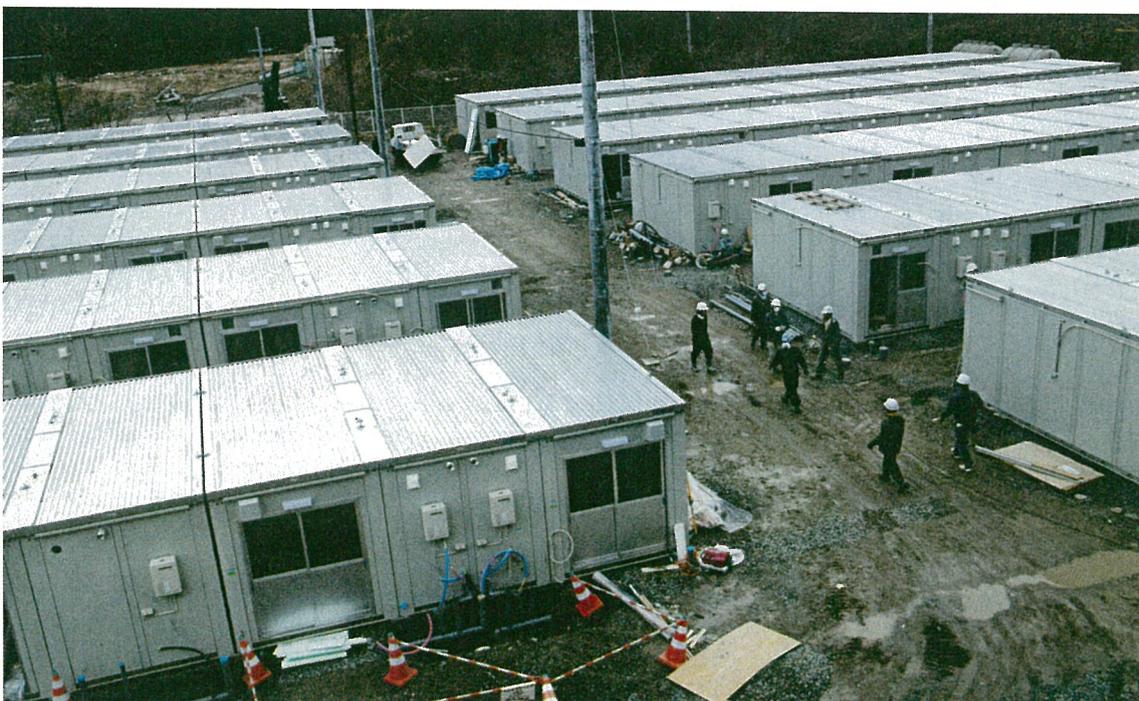
Internet, vecteur essentiel de l'information, et elles n'ont pas connaissance de ces possibilités de relogement. Par ailleurs, la participation au tirage au sort nécessite de pouvoir se déplacer, à plusieurs reprises en cas d'échec, parfois relativement loin, ce qui ne leur est pas toujours possible. Enfin, les personnes sans abri souhaiteraient, pour la plupart d'entre elles, être relogées à proximité de leur ancien lieu d'habitation ; car si les bâtiments ont été détruits, les réseaux communautaires occupent toujours une fonction de repère social, souvent vitale. Les agglomérations d'Osaka (2 844), de Hokkaidô (2154) et enfin de Tôkyô (1 120) concentrent la plupart des logements vacants disponibles, alors qu'elles sont éloignées des zones touchées, ce qui provoque des difficultés de réinsertion. Preuve en a été faite à la suite du séisme de Kôbe, où les lourdes conséquences de relogements inadéquats se font encore sentir, causant suicides et alcoolisme au sein de ces populations peu mobiles. Or, l'âge moyen de la population des campagnes du nord du Honshû touchées par les

chiffres au 19 mai 2011.



Bibliographie

- Augustin Berque, *Histoire de l'habitat idéal*, Le Félin, 2010.
- Rapport du ministère du Territoire, des Infrastructures et des Transports, "Désastres dus au grand tremblement de terre de l'est du Japon" (Higashi Nihon daishinsai), version de mai 2011.
- Rapport du ministère du Territoire, des Infrastructures et des Transports, section logement, "Réponses d'urgences aux dégâts", mai 2011.
- Recensement du nombre de victime par la police nationale au 13 avril 2011.
- Rapport du 16 mars 2011 de l'Association pour la prévention des désastres dans la construction au Japon (Nihon Kenchiku bôsei kyôkai).



Ko Saeki / The New York Times / REDUX / REA

Logements provisoires à Otsuchi.



Wilfried Masny / REA

La vie dans les logements provisoires quatre mois après la catastrophe.

séismes, le tsunami et l'explosion de la centrale est assez élevé. Selon le dernier recensement national de la population, sur 47 départements classés par ordre d'âge croissant, Iwate occupe la 40^e place avec un âge moyen de 45,5 ans, alors que la population de Fukushima affiche un âge moyen de 44,2 ans et celle de Miyagi de 43 ans. Il est donc difficile d'envisager des déplacements lointains.

Enfin, l'aspect provisoire de la gratuité semble également être un frein. Les populations s'interrogent sur la façon dont elles pourront financer leur loyer lorsque la période de gratuité aura pris fin.

Les logements provisoires

De même que pour les logements publics, chaque commune dépose sa demande de logements provisoires au département, qui centralise à son échelle pour renvoyer l'information au ministère du Travail /5. Ces logements sont financés par la "caisse spéciale d'aide en cas de cataclysme". Les données sont ensuite fournies au ministère du Territoire, des Infrastructures et des Transports, qui fait appel à des promoteurs privés pour la construction. Les travaux peuvent être gérés par l'*Urban Renewal*, selon les cas.

Le prix de chacune de ces constructions en préfabriqué est de 2 380 7000 yens, soit 22 543 euros. Il est prévu de construire 100 unités de logements/ha, en bandes d'environ 6 logements, chaque habitation ayant une surface de 30 m².

Le nombre de logements provisoires d'urgence requis était estimé au mois de mai 2011 à 14 000 pour le département d'Iwate, 30 000 pour celui de Miyagi, 24 000 pour celui de Fukushima, 20 pour celui de Tochigi, 230 pour celui de Chiba, et 55 pour celui de Nagano, soit un total de 68 305 /6.

Deux mois après les événements, 9 634 logements

provisoires répartis sur 181 sites ont été mis en chantier dans le département d'Iwate, 13 025 sont en construction à Miyagi sur 173 sites, et 9 590 logements sont en cours de réalisation à Fukushima, dans 105 quartiers. Au total, 13 783 logements ont été achevés mi-mai (Iwate : 3 433 ; Miyagi : 7 445 ; Fukushima : 2 640).

La loi fixant les règles fondamentales de construction limite la durée d'habitation dans ces logements provisoires à deux ans au maximum. S'ils sont une solution d'urgence au relogement des populations qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire les couples avec des enfants en bas âge pour qui la promiscuité dans les lieux de refuge est quasi insupportable et autres populations fragilisées, des voix mettent néanmoins en garde contre la précarité de ces abris, parfois établis sur des sites atteints par le tsunami. Par ailleurs, la rapidité avec laquelle ces logements sont construits, ainsi que le manque de matériaux auquel le Japon fait face sont autant d'éléments qui permettent d'appréhender la faible qualité de ces cellules alignées sur de vastes terrains plats. L'inquiétude de voir ces habitations perdurer plus longtemps qu'elles ne le devraient est certaine, et justifiée si l'on en croit les expériences passées.

Si l'État investit dans la construction de logements d'urgence, il ne semble pas que la décision de cesser la construction de logements publics soit remise en cause pour le moment, pourtant ils sont nécessaires au relogement dans les zones dévastées. Les choix et propositions de l'État en la matière seront déterminants pour les habitants de ces départements, qui, avec la destruction de leur *ie* (maison, foyer), sont confrontés à un anéantissement certes matériel, mais également social et spirituel.

Cécile Asanuma-Brice

5/

<http://www.kenchiku-bosai.or.jp/jimukyoku/Oukyu/Oukyu.htm>, 16 mars 2011.

6/

Cf. le rapport du ministère du Territoire, des Infrastructures et des Transports : <http://www.mlit.go.jp/common/000142177.pdf>