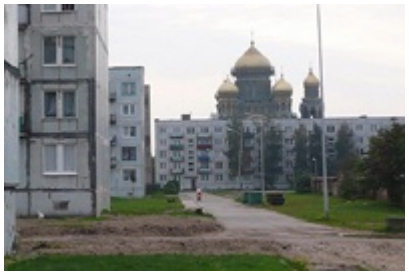
L’esprit d’indépendance en Courlande: Le cas de la politique du logement

Description

En 2006, la Cour constitutionnelle de Lettonie décidait de réduire la marge de manœuvre accordée aux municipalités dans le cadre de la politique du logement, contraignant deux d’entre elles, Ventspils et Liepaja, à parachever le programme national de privatisation lancé en 1995, qu’elles étaient accusées de contourner.



La région de Courlande, à l’ouest du pays, nourrit et voit naître un certain nombre de fantasmes qui lui confèrent un statut particulier en Lettonie. En matière de politique, elle constitue le berceau de la social-démocratie lettone à la fin du 19e siècle et dispose aujourd’hui de ses propres partis. La défiance vis-à-vis du centre est une vertu régionale. Et le conflit portant sur la politique du logement y a pris le visage d’une revanche du centre sur une périphérie rebelle.

Quels étaient les enjeux de ce conflit et qu’en est-il aujourd’hui?

En matière de logement, face aux orientations données par Riga, deux villes se distinguent depuis la fin des années 1990, faisant figure de mauvaises élèves: Ventspils et Liepaja. Le processus de privatisation du parc public de logement mené par les municipalités y a été particulièrement lent. Alors que la loi de privatisation massive de l’habitat est adoptée dès 1995, elle ne commence à être appliquée à Ventspils qu’en 1998, et touche à peine 10% du parc public à Liepaja au même moment (contre plus de 20% à Riga et Jelgava). Et son succès auprès des habitants est faible: 84% de contrats signés parmi les propositions de privatisation faites par les municipalités aux locataires à Liepaja, 75% à Ventspils (contre 95% à Riga et à Jelgava) en 2006. Mais, surtout, Liepaja et Ventspils limitent la privatisation sur leur territoire alors que la loi de privatisation impose une privatisation maximale: en 2005, 70% des logements municipaux de Liepaja ont été privatisés et 50% à Ventspils, contre plus de 90% à Riga et Jelgava[1].

Privatiser son logement est un droit

Une modification votée en avril 2004, sous le gouvernement éphémère d’I.Emsis (Parti des Verts, proche du parti du maire de Ventspils), à la loi de privatisation autorise les municipalités à conserver dans leur patrimoine des logements si cela leur permet de remplir une mission de service public. Deux villes profitent de cet amendement: Liepaja et Ventspils –refusant de privatiser respectivement environ 40 et 90 immeubles. A Ventspils, ces immeubles abritent alors jusqu’à 4.500 appartements, soit 10.000 des 44.0000 habitants de la ville. Le prétexte: la nécessité de fournir une offre de logement social à leurs habitants imposée par les lois sur l’aide au logement –qui ne prévoient pas néanmoins de quotas de logement social. Les deux mairies placent la barre au-dessus des 20% alors que dans les autres villes du pays, le taux de logement social municipal atteint rarement 5% (3% à Riga, 1% à Jelgava).

Suite à une plainte déposée au tribunal constitutionnel par le Bureau national des droits de l’homme, et après moult discussions à la *Saeima* (Parlement), le 6 juin 2006, la Cour constitutionnelle décide de revenir à la rédaction antérieure à 2004 de l’article de loi, obligeant les deux municipalités à privatiser les dizaines d’immeubles concernés. Le plaignant estimait que la «norme» ainsi créée était contraire au principe d’égalité inscrit dans la constitution. En Lettonie, malgré les entorses à la règle, privatiser son logement reste un droit. Cette plainte faisait suite en outre à un certain nombre de requêtes d’habitants des deux villes auprès des tribunaux locaux, restées sans effet.

Le déroulement de l’enquête menée par la Cour constitutionnelle[2] révèle que le débat a surtout conduit le gouvernement à préciser et imposer sa conception du logement social, répondant à une question que la législation sur le

parc de logement social (lois de 1993, 1997 et 2001) laissait en suspens: ce parc est-il constitué par le parc existant non privatisé ou par des appartements nouvellement acquis?

Quelles politiques municipales du logement?

Suite au vote de la loi de 1997, la ville de Ventspils refuse de former des maisons sociales, immeubles municipaux abritant seulement des logements sociaux, statut créé par la loi de 1997 sur le logement social. Elle crée alors un statut spécifique d'«immeuble locatif social» qu'elle applique à environ 80 immeubles, affichant une logique administrative de mixité sociale: le parc municipal doit être conséquent, dispersé et non stigmatisant. Cette politique municipale trouve néanmoins des adversaires locaux, dont E.Zemrukis, directeur de l'office municipal du logement: «*Un alcoolique peut terroriser tout un immeuble, je suis pour les concentrer dans une maison sociale, (...) je ne vois pas d'autre solution que de former un ghetto*»[3]. Ce statut disparaît en 2004 après le vote de l'amendement à la loi de privatisation, ces immeubles étant alors classés «non privatisables». Autres arguments mis en avant: la bonne gestion de l'argent public –il est moins coûteux de rénover le parc existant que de financer un logement social neuf- et le refus de privatiser les grands immeubles délabrés construits à l'époque soviétique. La ville met ainsi en valeur sa politique de rénovation et la difficulté à former des copropriétés dans ces immeubles: la proportion d'appartements réellement privatisés dans les immeubles offerts à la privatisation ne dépasse guère 50%[4].

A Liepaja (85.000 habitants), la municipalité, confrontée à un taux de chômage supérieur au double de la moyenne nationale et au taux de logements vacants le plus important du pays, a décidé depuis quelques années de créer des maisons sociales et de ne pas privatiser la plupart des immeubles situés dans l'ancienne base militaire de Karosta[5]. Ce quartier paupérisé, à majorité russophone, qui a perdu les deux tiers de ses habitants dans les années 1990, concentre néanmoins d'après le plan stratégique de développement de la municipalité (2001) le potentiel de développement de Liepaja: une privatisation trop précoce des propriétés immobilières paraît déraisonnable. Et d'après la presse locale, les habitants du quartier, taxés d'une mentalité particulière, ne souhaitent pas non plus privatiser leur logement: «*la décision de la municipalité de privatiser paraît même louche aux locataires*»[6].

Quelle conception du logement social?

Ces deux municipalités considèrent que leur rôle de bailleur de logement passe avant tout par le maintien d'un parc public conséquent et jouent la carte de l'aide sociale. Cette position trouve d'ailleurs un certain soutien au sein de la *Saeima*: le président de la commission des administrations municipales et nationales à la *Saeima*, S.Skesters, indique lors de l'enquête en 2006 que les municipalités, responsabilisées en matière de logement, doivent être libres d'organiser chacune les réponses à leurs problèmes.

Mais, depuis les années 2000, la conception du logement social a évolué. Dans une logique de réduction de l'intervention de l'Etat, les critères d'accès au logement social ont été restreints, l'aide a été concentrée vers des groupes cibles (personnes expropriées, invalides...), les plafonds de location ont disparu et avec eux la mission de logement social confiée au parc privé. Une logique menée au nom de l'aide aux plus démunis et de la rationalisation de l'action publique prônée par l'UE. Suite au témoignage de certains initiateurs de ces orientations, la Cour constitutionnelle prend la décision de relancer la privatisation et donc de «liquider» le parc de logement des deux municipalités. Autrement dit, autant que faire se peut, le logement social doit constituer une offre de nouveaux logements destinés aux personnes jugées aujourd'hui les plus démunies.

Un coup monté contre A.Lembergs?

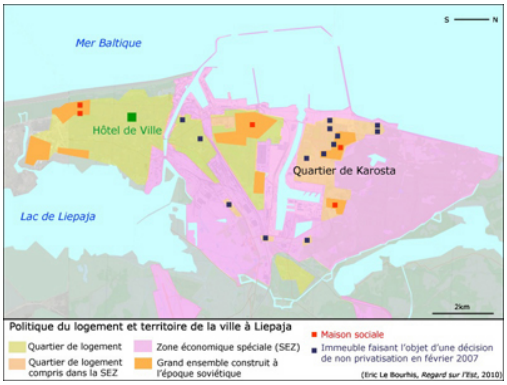
Le débat s'est assez rapidement affirmé comme une revanche du centre contre les deux villes. L'arrêté de 2006 de la Cour constitutionnelle fait à ce titre intervenir les témoignages des mairies de Riga et de Jelgava (capitale historique de la région de Courlande), présentées comme des modèles à suivre: elles n'ont pas fait usage de l'article de la loi de privatisation leur permettant de bloquer la privatisation, et les immeubles non privatisés restent des exceptions sur leur territoire. Et le procès est également celui des deux municipalités et de leur maire.

Ces derniers sont des cavaliers solitaires peu appréciés à Riga. Aivars Lembergs, maire de Ventspils depuis 1988, réélu à six reprises, président du conseil d'administration du port de la ville, est compté parmi les trois oligarques du pays. L'affaire coïncide avec sa mise en examen pour corruption et abus de pouvoir –plainte déposée en décembre 2005, condamnation en mars 2007-, évoquée par la presse comme un facteur aggravant dans l'affaire de la privatisation du logement[7]. *A fortiori*, le refus de privatiser, décidé par des hommes politiques douteux, est lui-même sujet à caution! Durant l'été 2006, le logement est le sujet de prédilection de l'opposition municipale (Nouvelle Ere et Parti de l'Harmonie) qui critique la lenteur de réaction de la municipalité à la décision de la Cour constitutionnelle et demande en août au maire de s'excuser auprès des habitants pour les avoir empêchés de privatiser leur logement[8]. Parallèlement, à Riga, le groupe parlementaire du Centre de l'Harmonie exige en septembre auprès du Premier ministre A.Kalvitis l'annulation formelle des décisions de non privatisation des deux municipalités et l'accélération du processus, mettant à la fois en cause les fonctionnaires municipaux et le gouvernement... Le débat de fond sur l'avenir de l'habitat non privatisé prend donc la forme de règlements de compte interpersonnels.

En 2009, les deux villes conservent encore le quart de leur parc d'habitat d'origine[9], soit un taux de logement municipal d'environ 20% à Liepaja et 15% à Ventspils. C'est-à-dire qu'après 2006 la privatisation a été forte à Ventspils dont le parc municipal ne compte plus que 3.000 appartements, contre 12.000 initialement et 6.000 en 2006, avec un objectif à terme de 1.800. Entrée dans les rangs, la ville refuse néanmoins toujours de constituer des maisons sociales et achète aujourd'hui des appartements isolés pour augmenter son parc social.

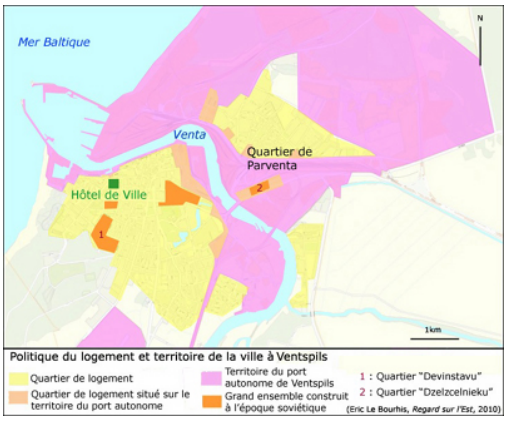
Quand la Zone économique spéciale sort du chapeau

Liepaja, elle, possède encore en 2009 le parc public le plus important du pays: depuis 2006, la privatisation n'a concerné qu'une faible part de son parc d'habitat. En effet, en 1997 y a été créée une Zone économique spéciale (SEZ) de 3.700 hectares, soit 65% du territoire de la commune, pour favoriser son développement, misant sur les atouts touristiques et économiques du site: patrimoine architectural, bassins portuaires, attrait de la mer. Or la règle complémentaire n°16 à la loi de privatisation permet à la municipalité de privatiser les logements situés sur le territoire d'une SEZ seulement « *avec l'accord*» de l'administration de cette dernière. Comme les immeubles non privatisés de Liepaja se trouvent à peu près tous sur le territoire de la zone dont le conseil d'administration est intimement liée au Conseil municipal, la ville dispose d'un nouvel outil pour limiter la privatisation.



Sources: *www.liepaja.lv, www.liepaja-sez.lv*
Note: La carte montre la relative dispersion des maisons sociales dans différents quartiers construits à l'époque soviétique mais la concentration des autres immeubles non privatisés sur le territoire de la SEZ.

Néanmoins, entre 2007 et 2008, l'article de loi est modifié et précise que dorénavant la non privatisation d'un immeuble ne pourra être justifiée que par un article spécifique du plan de développement du territoire de la zone (article 74.5.1 de la loi de privatisation). Accusée de bloquer le processus pour des raisons indépendantes du développement économique, la ville décide alors de reprendre la privatisation, à l'exception de 13 immeubles parmi les 19 restant...



Sources: *www.ventspils.lv www.portofventspils.lv*

A Ventspils, qui possède un port autonome jouissant des avantages d'une SEZ depuis 1997 (2.600 hectares, 47% du territoire de la ville), la situation est différente. En 2006, la municipalité dispose encore bien de 58 immeubles de logement situés dans l'emprise du territoire autonome mais ils ne sont pas touchés par les décisions de juin 2006 et la ville confirme son intention de ne pas les privatiser. La privatisation concerne en effet en premier lieu le grand ensemble situé au sud de la ville, le quartier *Devinstavu* (littéralement «9 étages», qui tient son nom du fait qu'il est strictement constitué d'immeubles de cette taille). Aujourd'hui, après reprise de la privatisation, 1/6e des logements du parc municipal sont situés sur le territoire du port autonome. Mais à Ventspils, contrairement à Liepaja, l'Etat lui-même possède encore 28 immeubles d'habitation non privatisés sur le port (2007). Et leur transfert (article 74.3 de la loi de privatisation) vers le patrimoine municipal n'est pas abouti. Les logements gérés par les chemins de fer nationaux - héritage soviétique- font en effet l'objet depuis plusieurs années d'une transaction entre ville et Etat (quartier de la rue *Dzelzcelnieku*, littéralement « cheminots »), la ville exigeant des moyens en contrepartie de l'entrée dans son patrimoine d'immeubles en état de dégradation avancée...

[1] *Latvijas Centrala Statistika*.
[2] Arrêté de la Cour constitutionnelle de la République de Lettonie du 6 juin 2006, affaire n°2005-25-01.
[3] *Ventas Balss*, 16 janvier 2001 et 7 mai 2002.
[4] Entretien avec D.Osenieks, maire-adjoint de Ventspils, 20 avril 2009.
[5] Voir Eric Le Bourhis, «Karosta, du militaire au culturel», *Regard sur l'Est*, 1er février 2008.
[6] *Kurzemes Vards*, 25 août 2004.
[7] *Apollo*, 8 août 2006.
[8] Voir différents articles sur le site: www.ventspils.lv
[9] Entretien avec M.Tidens, directeur du bureau de la Propriété immobilière de la ville de Liepaja, 23 avril 2009.
[10] *Kurzemes Vards*, 9 septembre 2008, et *LETA*, 27 novembre 2008.

Photographie: *Karosta*, Eric Le Bourhis (2007)

Retour en haut de page

date créée
15/03/2010
Champs de Méta
Auteur-article : Eric LE BOURHIS