

Université Paris 8 Vincennes Saint-Denis

Candidate : Xenia Fuster-Farfán

Directrice de recherche : Claire Lévy-Vroelant

Titre de la thèse : Gouverner par l'exception. Une nouvelle ère dans la politique néolibérale du logement social au Chili

Ecole Doctorale Sciences sociales

Discipline : études urbaines, aménagement et urbanisme

Date de soutenance : 12 mai 2021

Résumé

Cette thèse postule l'existence d'un régime d'exception qui a vocation à gérer les crises de la politique chilienne du logement social. La « révolution néolibérale », initiée pendant la dictature civile-militaire (1973-1989) au Chili, entraîne des transformations radicales dans la politique du logement social. Le critère idéologique de cette nouvelle politique est que le marché serait le répartiteur de ressources le plus efficace. Le régime introduit alors un système basé sur l'accès à la propriété par le biais de subventions au logement. Suivant le postulat qu'elles ne peuvent pas accéder au marché, ces subventions ciblent les populations les plus pauvres. C'est alors qu'apparaissent les grands ensembles de logements sociaux. Il s'agit de zones de bâtiments exclusivement résidentielles, situées à la périphérie des villes. Le résultat en est la création d'un espace monofonctionnel, ségrégué et fragmenté socio-spatialement, défini par une présence minimum des services d'urbanisation, dépourvu de certains services de base (écoles, centres de santé, de loisirs, pôles commerciaux, entre autres). En définitive, c'est une politique qui a construit les bases d'un modèle de marché favorisant la production de territoires socialement et spatialement homogènes, ce qui a accru les inégalités et la ségrégation dans les villes chiliennes.

De toute évidence, les effets négatifs de la politique néolibérale du logement social, notamment les inégalités et la ségrégation dans les villes, se sont accrus depuis des décennies. Ces dernières années, ce scénario, qui se traduit par un déficit de logements, un nombre élevé de logements informels et la pression croissante de groupes de citoyens, s'est encore accentué, provoquant une crise au sein de la politique du logement social. Les gouvernements des années 2000 sont confrontés à la tâche de contenir les crises du modèle productiviste de logements sociaux et de faire face aux pressions nationales et internationales pour le modifier. En 2006, un ensemble de réformes et de mesures visant à étendre l'intervention de l'État aux personnes les plus défavorisées – notamment dans les domaines de la protection de l'enfance, de la santé et du logement – sont ainsi mises en œuvre. Un système subsidiaire de protection sociale est mis en place, qui intègre dans les politiques sociales des aspects tels que la vulnérabilité, la participation sociale, la gestion sociale des risques et l'approche fondée sur les droits de

l'homme. Par contraste avec l'approche productiviste instaurée par la dictature et la première décennie de la démocratie, les autorités publiques évoquent alors la nécessité de donner un « tournant qualitatif » aux politiques du logement. En clair, cela signifie que la politique doit se concentrer sur la qualité des logements et des espaces urbains et non plus sur leur seule production en masse. Si de nouvelles subventions sont allouées pour tenter de progresser vers l'équité, la mixité et la durabilité, les bases idéologiques et économiques du modèle sont bien maintenues.

Parmi les nombreuses stratégies palliatives élaborées pour endiguer cette crise, beaucoup peuvent être classées comme des réponses politiques « exceptionnelles », par opposition aux réponses politiques « régulières ». Ces stratégies peuvent en effet inclure des droits, des concessions et des flexibilités arbitraires dont les résultats sont radicalement différents de ceux de la politique « régulière ». Dans certains cas, les exceptions peuvent être réglementaires ou résulter des pratiques des acteurs concernés. Dans le cadre de la politique régulière, le système financier est fondé sur les subventions, tandis que dans l'exception, des contributions et des aides complémentaires sont ajoutées parce qu'il s'agit généralement d'expériences plus coûteuses. Au niveau des acteurs, on observe que des autorités, des politiciens et d'autres acteurs privés (tels que les ONG ou les bureaux d'architecture prestigieux) sont intégrés et que les municipalités et les habitants conquièrent un pouvoir de décision et de négociation. En ce qui concerne la gestion de la politique, on constate l'acquisition de terrains plus coûteux, l'apparition de conceptions architecturales particulières et adaptées aux demandes des habitants qui acquièrent une plus grande participation dans la définition de la conception des logements et de leur localisation. Enfin, il est important de noter que la taille des projets est plus petite que celle des logements construits sous le régime de la politique régulière, en raison des coûts de production élevés d'un cas exceptionnel. Autant de changements qui ont une incidence indéniable sur les résultats de la politique. Alors que dans le cadre de la politique du logement social, la ségrégation sociale et spatiale tend à s'accroître, les cas exceptionnels sont eux intégrés dans la ville.

Dans ce contexte, notre hypothèse est que l'exception constitue une stratégie gouvernementale pour faire face aux crises et aux conflits engendrés par la politique, malgré le « tournant qualitatif » annoncé par les gouvernements.

Pour répondre à cette question, la thèse s'organise en trois parties. La première est consacrée à la présentation du cadre théorique et méthodologique de la recherche. On définit la notion de régime d'exception dans le contexte des études urbaines, et on explique en quoi l'exception est un dispositif gouvernemental. La construction d'un cadre conceptuel de l'exception permet de proposer un système de catégorisation pour sélectionner les cas d'étude, mener une enquête de terrain et élaborer des catégories d'analyse sur l'exception dans la politique du logement social. En termes méthodologiques, on propose qu'enquêter l'exception revient à enquêter l'opacité car la plupart des mesures et des décisions prises tout au long du développement de ces cas ne sont pas publiques ni archivées systématiquement ; en revanche, elles sont très diffusées par les médias qui les mettent en exergue comme de « bonnes pratiques » sans jamais remettre en cause le processus « opaque » dont elles sont le résultat. Nombre d'entre elles dépendent de négociations, d'arrangements et d'accords entre les acteurs. Pour cette raison, une enquête

qualitative a été menée, combinant différents outils tels que les interviews d'habitants, de dirigeants, de femmes et d'hommes politiques, de fonctionnaires, d'acteurs du secteur privé, mais aussi l'observation et l'analyse documentaire, ensuite complétés par l'analyse des bases de données géoréférencées.

La deuxième partie propose une analyse historique afin de montrer que l'utilisation de l'exception pour faire face aux crises du logement n'est pas quelque chose de nouveau. Il s'agit d'une analyse diachronique fondée sur l'étude de documents, de statistiques, ainsi que sur des entretiens et des rencontres avec des acteurs-clés, qui vise à mettre en relation les crises, les changements dans les politiques publiques, l'action des habitants, la transformation des villes et l'exception. On constate que la politique néolibérale du logement construit une « norme » concernant son financement, ses processus, ses acteurs et ses résultats.

Une fois établie la norme, les exceptions sont identifiables. Sur la base d'une étude qualitative qui analyse huit projets de logements sociaux construits dans quatre régions du Chili entre 2006 et 2015, on montre quatre dimensions de cette stratégie gouvernementale. Premièrement, l'application de l'exception dans le cadre d'urgences environnementales. Deuxièmement, l'utilisation de l'exception à des fins et des intérêts économiques et politiques. Troisièmement, l'exception comme réponse aux habitants qui exigent des mesures exceptionnelles. Quatrièmement, l'exception issue de dispositifs de ciblage exceptionnels, créés pour faire face à une population dont les caractéristiques sont si particulières qu'elles dépassent le cadre de l'action politique.

Basé sur ces analyses, on constate que l'exception intervient en réponse à une nécessité. Son origine dépend donc de la définition et de l'urgence de cette nécessité. La définition et la hiérarchisation des besoins sont loin d'être objectives. Au contraire, elles répondent à un jugement subjectif historiquement situé, corrélé à l'objectif à atteindre. Cet objectif vise à préserver et à maintenir l'ordre existant lorsqu'il est « menacé » ou remis en question. L'exception sera donc toujours une décision politique. Dans le processus de fabrication de l'exception, des acteurs et des sources de financement exceptionnels par rapport à ceux qui existent dans la politique régulière du logement social font leur apparition. Il s'agit plus précisément de municipalités, d'hommes politiques et d'acteurs de haut rang (chercheurs, architectes, promoteurs immobiliers) qui s'impliquent dans les cas, en raison des gains politiques, électoraux et de prestige qu'ils peuvent en retirer. Ainsi, l'exception est le résultat d'un traitement préférentiel, voire au cas par cas, qui produit des gratifications matérielles et symboliques pour les habitants qui en bénéficient. Ce traitement préférentiel dévoile les inégalités produites par la politique néolibérale du logement social, c'est-à-dire que les cas exceptionnels non seulement révèlent l'exception mais ils réaffirment également la règle.

On peut en conclure que les exceptions deviennent la norme dans un contexte de gouvernance néolibérale de la politique du logement social. Cependant sa mise en place n'est pas exclusive d'un modèle néolibéral car d'autres éléments propres à la culture politique chilienne sont en jeu, lesquels sont très présents aussi dans les pays considérés comme appartenant au « Sud Global » ou à la périphérie du capitalisme.

Si l'exception entraîne des gratifications matérielles et symboliques qui favorisent le logement et l'habitat digne, tout en contribuant à réduire la ségrégation dans la ville, elle est aussi un moyen de démontrer que le modèle néolibéral est capable de construire des logements de qualité, bien localisés et adaptés aux besoins de ses habitants. Aussi, pour pallier les failles de la politique néolibérale, il ne serait pas nécessaire de procéder à une transformation radicale du modèle.

Lu et signé par la directrice de la thèse

Montreuil, le 22 mars 2021

Claire Lévy-Vroelant



Bezunesh Tamru
Directrice de l'ED
Sciences Sociales