

Première réunion en ligne de la Communauté de pratique de CGLU sur le logement

Protéger le droit au logement dans le contexte de
la COVID-19 et #BeyondTheOutbreak
Vendredi 22 mai 2020

La première réunion en ligne de la Communauté de pratique (CoP) sur le logement de CGLU a évalué les nouveaux défis en matière de logement et mis en lumière les initiatives politiques des gouvernements locaux dans le contexte de la COVID-19 pour mieux protéger le droit au logement et le droit à la ville au-delà de l'épidémie. Elle a fait suite à l'expérience d'apprentissage en direct #BeyondTheOutbreak de CGLU axée sur le logement, qui s'est tenue le 1er avril dernier. La réunion du 22 mai s'est également appuyée sur des documents élaborés au sein de CGLU, comme la Déclaration "Villes pour un logement convenable" et le décalogue pour l'après COVID-19.

La réunion a réuni comme intervenants des représentants du logement des villes de **Barcelone** (Conseillère au logement, Lucía Martín), de **Paris** (Maire-adjoint au logement, Ian Brossat), de **Londres** (Maire-adjoint au logement et au développement résidentiel, Tom Copley), de **Montréal** (Conseiller au logement, à la stratégie immobilière et aux parcs publics, Robert Beaudry), de la **Ville du Cap** (Conseiller adjoint Xolani Sotashe), de **Rivas Vaciamadrid** (Conseiller au logement José Luis Alfaro) et de Valence (la conseillère au logement Isabel Lozano) ; le président de Plaine Commune et co-président de la commission de CGLU sur l'inclusion sociale, la démocratie participative et les droits de l'homme Patrick Braouezec ; le directeur mondial de Make The Shift et l'ancien rapporteur spécial des Nations unies sur le droit au logement Leilani Farha ; ainsi que la secrétaire générale de CGLU Emilia Sáiz.

Logement et COVID-19 : Principaux défis et impacts sur le logement

Les questions liées au logement jouent un rôle central dans la crise sociale provoquée par la pandémie de COVID-19

La pandémie actuelle a de profondes répercussions à travers le monde, exacerbant les vulnérabilités déjà existantes et en créant de nouvelles. Comme l'a rappelé la secrétaire générale de CGLU, Emilia Sáiz, les gouvernements locaux et régionaux (LRG) ont rapidement identifié le logement comme une question essentielle en rapport avec les impacts socio-économiques de la COVID-19. Selon Leilani Farha, directrice mondiale de The Shift, cette crise "a mis au premier plan des défis qui étaient déjà un problème avant l'épidémie, tels que le sans-abrisme, l'incapacité à payer les loyers, les expulsions ou la financiarisation du logement".

Selon les adjoints au maire de Paris et de Londres, la COVID-19 a remis en évidence les inégalités liées au logement : les mesures de confinement n'ont pas été vécues de la même façon en fonction des conditions de logement de chacun, et les vulnérabilités existantes se sont aggravées. Dans le cas de **Barcelone**, les personnes les plus touchées par cette crise (comme les migrants, les travailleurs précaires ou les familles monoparentales) sont également celles vers lesquelles il est le plus difficile de diriger l'aide publique. Selon le conseiller municipal de Montréal, la pandémie actuelle révèle le lien étroit entre inégalités de logement et crise sociale "les politiques de logement social développées par les gouvernements locaux n'étaient pas un caprice, mais un besoin réel et une condition pour garantir le bien-être de leurs habitants".

Vulnérabilités exacerbées et défaillances systémiques : les impacts de la COVID-19 sur l'accessibilité, les expulsions et le sans-abrisme

L'augmentation du prix des logements, les expulsions et le sans-abrisme ont été identifiés comme les trois principaux problèmes de logement aggravés par la pandémie. Le Maire-adjoint de **Paris** au logement, Ian Brossat, a souligné l'impact direct de la crise sur la capacité de nombreux ménages à payer leur loyer, augmentant le risque d'expulsion. Même si des moratoires ont pu être mis en place, des solutions durables devraient être mises en oeuvre sur la base de systèmes de protection sociale plus solides, selon Tom Copley, maire-adjoint au logement à **Londres**. Mme Martín de la Ville de Barcelone, a également souligné l'importance de protéger les résidents vulnérables à long terme au cas où il y aurait une augmentation massive du chômage et que les allocations temporaires mises en place actuellement ne soient pas prolongées.

Quand la crise montre l'interdépendance du droit au logement avec l'ensemble des droits humains.

Selon la conseillère municipale au logement de **Valencia**, Isabel Lozano, si de nombreuses améliorations ont été apportées au cours des dernières années pour renforcer les systèmes de protection sociale il reste encore beaucoup à faire pour protéger le droit au logement convenable, qui n'est pas encore pleinement reconnu. Plusieurs interventions d'autres collectivités locales sont allés dans le même sens, soulignant que la crise actuelle a prouvé l'interconnexion entre accès au logement convenable et la réalisation des autres droits humains, y compris le droit à la vie. En effet, comme l'a rappelé la coordinatrice de la **Commission inclusion sociale, démocratie participative et droits humains de CGLU**, Amanda Fléty, les gouvernements locaux se sont engagés de façon croissante pour défendre le droit au logement à travers leurs politiques publiques et des initiatives innovantes, rappelant la fonction sociale du logement. Comme l'a rappelé Mme Farha, "*les gouvernements n'ont pas de nouvelles obligations en matière de droits humains, mais doivent respecter et remplir celles qu'ils avaient déjà. Les droits humains ne sont propres à aucune crise ; en fait, la COVID-19 a mis en évidence de nombreux problèmes de droits de l'homme qui existaient déjà auparavant*".

Des contextes urbains divers, des défis institutionnels similaires

Selon le conseiller au logement de **Rivas Vaciamadrid**, José Luis Alfaro, les gouvernements locaux sont confrontés à des problèmes similaires en matière de politiques de logement : manque de capacités réglementaires et de financement adéquat (deux points inclus dans la Déclaration des villes pour un logement convenable). À cet égard, **Londres** a fait remarquer qu'elle ne dispose pas d'un système de contrôle des loyers et n'a pas les pouvoirs nécessaires pour en mettre un en place. Pourtant, le maire s'est montré particulièrement actif en demandant davantage de réglementation et de protection pour les locataires.

Malgré ces défis, les autorités locales ont montré leur capacité à s'adapter rapidement aux nouveaux défis posés en matière de logement, comme l'a fait remarquer le conseiller au logement de **Montréal**, Robert Beaudry. Le conseiller municipal du **Cap**, Xolani Sotashe, a souligné que la pandémie a entraîné des responsabilités supplémentaires pour les municipalités, parallèlement à une diminution des ressources financières pour y faire face.

Autres impacts de COVID-19 sur le logement

Selon Ian Brossat de la Ville de **Paris**, la crise amène des transformations profondes offrant une opportunité pour faire avancer le droit au logement. La crise affecte par

exemple les appartements locatifs de courte durée et si cette tendance se poursuit, cela pourrait contribuer à augmenter de nouveau l'offre sur le marché locatif. Cependant, comme l'a noté **Barcelone**, certains propriétaires profitent des vides juridiques existants pour continuer à proposer des locations de courte durée, de manière abusive. Cela permet à certains propriétaires d'éviter des contrats de location standard plus stables sans que la municipalité puisse agir pour empêcher ces comportements.

Autre opportunité, la **Ville de Paris** a également mentionné comment l'essor du télétravail pourrait potentiellement générer une vacance de nombreux espaces de bureaux, permettant la mise à disposition de plus de logements sur le marché. À Paris, environ 350 000 m² d'espaces de bureaux ont été transformés en unités de logement. La **Ville de Londres** s'est également engagée dans la transformation des bureaux vides en logements abordables, même si M. Copley a partagé les difficultés de ce processus. Selon **Barcelone**, même s'il semble que la crise pourrait entraîner une baisse des prix des logements, cela pourrait ne pas être le cas en raison de la configuration des propriétés immobilières.

Logement et COVID-19 : Les réponses politiques émergentes mises en place par les gouvernements locaux

Solutions d'urgence : Les sans-abris

En collaboration avec le Gouvernement national, **Paris** a conclu un accord avec les hôtels afin de fournir des chambres pour 1 500 personnes sans domicile fixe au sein de la ville et à 3 000 personnes en région parisienne. **Londres** a mis en place une stratégie similaire juste avant le début du confinement. L'équipe en charge des sans-abris a réservé des chambres d'hôtel, fournissant un hébergement d'urgence à 1 300 personnes dans le Grand Londres et à 250 dans la ville de Londres. Ces efforts visent également une stratégie à long terme pour fournir un logement aux personnes dormant dans la rue. La Ville de Londres a rappelé que le financement national reçu était essentiel à la mise à disposition de logements d'urgence, notant que ce soutien doit être maintenu au-delà de la crise pour éviter que ces résidents ne retournent à la rue. **Barcelone** a également mis à disposition des chambres d'hôtel et des installations de logement pour assurer le logement d'environ 3 000 personnes, tant des personnes sans abri que des personnes ayant un emploi précaire et qui ne peuvent plus payer leur loyer en raison de la crise.

Selon le conseiller Robert Beaudry, **Montréal** était déjà confrontée à une crise du logement avant l'épidémie, mais la pandémie COVID-19 en a fait une crise sociale encore plus importante. Il a également souligné comment, malgré le grand nombre

de logements sociaux existants dans la ville, la nécessité d'assurer la distance physique entre les personnes hébergées impliquait que la Ville devait réquisitionner de nouveaux espaces d'hébergement, tels que des équipements culturels et des chambres d'hôtel.

Solutions d'urgence : Marché locatif et expulsions

Paris, Londres et Barcelone ont mis en place des mesures de protection des locataires et des résidents risquant d'être expulsés, dans la plupart des cas en coordination avec les autorités nationales. **Paris** a par exemple introduit la possibilité d'échelonner le paiement des loyers et instauré un moratoire des expulsions jusqu'en mars 2021 dans le système de logement social de la ville. Dans le cas de **Londres**, les locataires sont également protégés contre les expulsions jusqu'à la fin juin, tandis que **Barcelone** applique un moratoire sur les expulsions dans les logements locatifs publics. La Ville applique également un moratoire sur la perception des loyers du parc de logements sociaux ainsi qu'un budget de 5,5 millions d'euros pour réduire les frais des personnes dans le besoin. La Ville continuera également à verser des allocations pour protéger les résidents vivant dans des logements locatifs privés qui présentent un risque plus élevé de vulnérabilité.

Encadré 1 : La stratégie de logement social de Montréal : Garantir un logement abordable et une métropole inclusive d'ici 2021

La Ville de Montréal a partagé lors de la réunion son plan local sur le logement social, qui a été lancé en 2018 et qui prévoit de livrer 12.000 nouveaux logements sociaux d'ici 2021. Selon le conseiller à l'habitation, à la stratégie immobilière et aux parcs publics de la Ville de Montréal, cette mesure jouera un rôle crucial pour garantir un parc de logement au prix abordable et soutenir ceux qui ont le plus souffert des conséquences de la pandémie. À long terme, elle s'inscrit également dans une vision plus structurelle de la Ville, axée sur la réalisation d'un modèle de développement métropolitain intégré et inclusif. Le plan est structuré autour de 5 axes :

- Soutenir le logement coopératif, puisque la moitié des 12 000 nouveaux logements sociaux sont développés dans le cadre d'un programme de co-logement ;
- Depuis 2005, 15 % de chaque nouvelle construction doivent être des logements locatifs abordables - Au lendemain de la pandémie, la Ville a l'intention d'augmenter ce ratio ;
- Lancement d'un budget de 15 millions de dollars consacré à la promotion de l'innovation en matière de logement avec participation de la société civile pour de nouvelles solutions de logement ;

- Programme de subventions sur l'abordabilité et l'offre de logements convenables afin d'éviter que les résidents vivent dans des conditions insalubres ;
- Accès à la propriété abordable pour les jeunes familles, afin de libérer le parc locatif et éviter l'étalement urbain ;

Selon M. Beaudry, **Montréal** a déjà "commencé à travailler sur un projet pour une métropole mixte, avec l'obligation pour tout promoteur de plus de 5 unités de logement d'en offrir 20% avec des conditions d'abordabilité". La Ville veut également s'assurer que les stratégies en matière d'accessibilité sont durables dans le temps et propose une garantie jusqu'en 2025. La municipalité peut également exercer le droit de préemption pour certains terrains, dans le but de développer exclusivement des logements sociaux.

Quels changements systémiques pour garantir le logement pour tous? #BeyondTheOutbreak

Selon M. Brossat, *"l'un des phénomènes les plus frappants est que les personnes qui font fonctionner nos villes et garantissent l'accès à nos besoins, comme les infirmières ou les caissières de supermarché, ne peuvent même pas y vivre. Nous le savions déjà, mais c'est encore plus scandaleux dans le contexte actuel. Le principe que nous devons défendre est très simple : ceux qui font marcher nos villes doivent avoir le droit d'y vivre"*. Selon Patrick Braouezec, co-président de la **CGLU-CISDPDH**, ce phénomène ne peut pas être déconnecté des débats sur la métropolisation et le polycentrisme dans la perspective du droit à la ville.

Selon lui, il s'agit également de promouvoir l'inclusion et la diversité des populations et des fonctions - *"La multifonctionnalité va au-delà du logement : nous devons veiller à ce que tous les services publics, qu'il s'agisse de culture, de loisirs ou d'activités économiques, soient accessibles et à la portée de tous"*. Ces idées rejoignent celles du conseil de **Rivas Vaciamadrid**, qui soutient que *"la réalisation du droit au logement par les politiques publiques va au-delà de la construction de maisons, mais concerne également la conception du type de villes dans lesquelles nous voulons que nos voisins vivent"*.

Selon la secrétaire générale de **CGLU**, Emilia Sáiz, les changements systémiques que de nombreux pouvoirs locaux promeuvent en matière de développement urbain en lien avec les questions économiques et sociales, portent notamment sur le logement et le marché immobilier. À cet égard, Mme Sáiz a souligné que *"l'expérience récente montre que nous devons beaucoup changer, et que de nombreuses mesures mises en place au cours des derniers mois pour nous aider à surmonter la pandémie ne peuvent pas être seulement temporaires"*.

Mme Farha a noté qu'*"un consensus mondial s'est dégagé, nous disant que la meilleure façon de combattre le virus était que les gens restent chez eux – le logement est donc au centre de beaucoup de choses que nous vivons en ce moment"*. Mme Farha estime que ce moment offre une opportunité exceptionnelle de favoriser des changements plus profonds tant dans l'approche que dans la pratique : *"Nous pouvons mieux appeler à un nouveau consensus mondial autour du logement en tant que bien social, autour de la nécessité d'éliminer le sans-abrisme ou de mettre notre énergie à promouvoir le logement social et à réexaminer la relation avec le secteur privé ou entre les gouvernements nationaux et les villes"*.

Encadré 2 : Mettre les perspectives et les politiques fondées sur les droits humains au cœur du débat

La boîte à outils présentée lors de la réunion par Mme Farha offre *"des outils pratiques aux gouvernements pour défendre les droits humains et le droit au logement tout en garantissant la sécurité et les meilleurs résultats possibles dans le contexte actuel et au-delà"*. La boîte à outils s'inspire de pratiques déjà existantes. Ces innovations dépendent du contexte et des capacités de chaque pays. En effet, et selon Mme Farha, *"le droit international montre l'objectif vers lequel nous souhaitons tendre, mais c'est à chaque gouvernement de décider comment atteindre ces objectifs"*. La boîte à outils est conçue pour aider les gouvernements nationaux et locaux à opérer des transformations dans des domaines clés comme le sans-abrisme (en le reconnaissant comme une violation des droits et en mettant en place des mesures pour y mettre fin au lendemain de la pandémie) ou l'accessibilité financière (en réévaluant la façon dont les loyers sont définis par les taux du marché et en favorisant en échange des loyers abordables en fonction du revenu de chaque unité de logement).

Changer la relation avec le marché immobilier privé

Comme l'a souligné M. Brossat, *"la crise engendre des difficultés mais aussi des opportunités en matière de logement, avec le déclin du tourisme et l'essor du télétravail"*. Paris envisage en effet de créer *"une société immobilière composée de fonds publics et privés pour créer des logements abordables (20% en dessous du prix du marché locatif)"*, dont une grande partie pourrait provenir d'appartements et de bureaux touristiques reconvertis.

Mme Sáiz a appelé à transformer le dialogue avec le secteur privé : *"Ils ne peuvent pas vendre n'importe quel type de produit qu'ils ont. Nous devons définir ce que nous voulons et codéfinir ce programme"*. Sur ce point, Paris préconise la mise en place de nouveaux outils de régulation, notamment des plateformes d'appartements touristiques et des systèmes d'encadrement des loyers.

À **Barcelone**, la première priorité est de faire face à l'urgence à court terme. *"Nous ne pouvons pas revenir à la vague d'expulsions de 2008. Nous devons prolonger les mesures de prévention pendant 6 mois de plus afin qu'entre-temps les lois soient adaptées, et que les parties soient tenues de faire de la médiation"*. À long terme, il faut construire plus de logements abordables. Mais même si la Ville soutient la construction de plus de 4 000 logements abordables, les ressources sont rares. *"Si nous voulons augmenter la production de logements abordables, nous devons inclure le secteur privé"*, a déclaré Lucia Martín, soulignant également la nécessité de mettre en œuvre des mesures anti spéculation telles que l'accessibilité permanente aux logements construits : *"des partenariats public-privé, oui, mais pas au détriment de la vente de terrains publics"*. Isabel Lozano de la **Ville de Valencia** a également appelé à une régulation des loyers pour freiner la spéculation : *"Il est temps de réglementer pour éviter des prix inabordables une fois la crise passée"*.

Montréal et Le Cap ont tous deux souligné la nécessité d'impliquer le secteur privé et ont fait appel au rôle de la société civile et des communautés locales. Le conseiller Xolani Sotashe du **Cap** a déclaré à propos des communautés locales : *"nous cherchons à planifier ensemble les ressources que nous avons, issues des communautés que nous représentons"*. A quoi le conseiller de **Montréal**, Robert Beaudry, a ajouté : *"Parlons de la reprise économique, mais assurons-nous d'inclure la société civile (...) le développement du logement social permet plus de diversité et d'inclusion sociale"*.

Un accent renouvelé en faveur du logement social

Les participants ont souligné l'importance de promouvoir le logement social dans les temps à venir, afin de garantir l'accessibilité au logement et de soutenir la reprise économique. Selon M. Copley, *"dans les années 60, les autorités locales construisaient près de la moitié de la production totale de logements. Puis, après l'approche néolibérale des années 80, la construction de logements a été laissée au marché privé, qui ne fournit plus aujourd'hui de logements au prix que les gens peuvent se permettre"*. M. Copley a fait part du plan de **Londres** visant à élargir le parc de logements abordables. *"Les conseils municipaux de Londres sont de nouveau en train de construire des logements sociaux. La mairie dispose désormais d'un budget important pour le logement abordable, bien qu'il soit encore insuffisant. Nous avons besoin de plus de soutien de la part du gouvernement national"*, ajoutant également qu'*"il y a des raisons économiques de soutenir le logement : Soutenir le secteur locatif social pour stimuler notre reprise économique"*. Cependant, le défi du financement et de l'évolutivité du logement social doit également être abordé : *"Le logement que nous construisons dépend des maisons que nous vendons, ce qui signifie que nous devons trouver le reste des ressources ailleurs"*. C'est pourquoi il a appelé à *"un investissement renouvelé dans des logements réellement abordables"*.

La coopération à plusieurs niveaux comme moteur des transformations structurelles

Une autre caractéristique essentielle est celle de la coopération multiscalaire. Comme l'a rappelé Mme Sáiz, "il n'y a pas une seule sphère de gouvernement qui puisse pousser seule à ce type de transformations". M. Beaudry a fait valoir la nécessité de donner plus de pouvoirs et de ressources aux villes : "Les gouvernements nationaux ont un rôle dans le financement, mais ce sont les gouvernements locaux qui doivent les mettre en place et les coordonner". M. Beaudry a également ajouté que "pendant de nombreuses années, les gouvernements municipaux ont été perçus comme une administration axée sur la mise en œuvre, et que leur potentiel à mener la transformation n'a été reconnu que récemment. C'est pourquoi nous devons permettre aux villes de disposer des financements nécessaires".

Travailler en réseau sur le logement

Mme Sáiz a souligné que "le travail accompli par CGLU et ses membres grâce à notre engagement commun avec *The Shift* a contribué à placer le logement au cœur des agendas internationaux". Face à l'émergence de nouvelles pratiques et d'aspirations communes "nous devons aller au-delà en tant que réseau de villes, en nous appuyant sur vos initiatives de plaidoyer et vos développements politiques".

Selon M. Brossat, une des priorités du réseau pour la période à venir devrait être de "replacer le logement au cœur de la conversation", et qu'au nom de Paris, "nous serions heureux de contribuer à favoriser ces débats, ainsi qu'à partager les mesures que nous mettons en place dans notre ville et les défis que nous rencontrons". La conseillère au logement de **Barcelone**, Lucía Martín, a fait des remarques similaires, en affirmant que les gouvernements locaux "ont un rôle clé à jouer pour encourager les changements nécessaires dans la politique du logement que nous avons abordés tout au long de cette session, à la fois en développant de nouvelles politiques et en menant des efforts de plaidoyer au niveau national et international". Selon Mme Martín, il est impératif "de continuer à parler du logement dans le contexte des changements à apporter dans nos villes au lendemain de la pandémie".

La **Ville de Valencia** a expliqué comment les gouvernements locaux pouvaient bénéficier de l'expérience de leurs pairs dans des domaines tels que les partenariats public-privé, et que sa ville était prête à adhérer à la Déclaration "Villes pour un logement convenable".

Enfin, Mme Farha a proposé que son initiative "The Shift" soit une plateforme pour développer l'approche du droit au logement au lendemain de la pandémie, en rassemblant différents acteurs pour construire un nouveau consensus mondial autour du logement.

