

Isabelle Amestoy

# LE DROIT AU LOGEMENT EN RUSSIE EST-IL ASSURÉ ?

ENTRE DROIT CONSTITUTIONNEL ET RÉALITÉS URBAINES.

Au tournant de la Révolution d'Octobre 1917, le souci de garantir un toit à chaque citoyen s'insère dans le débat sur la lutte des classes et la résorption des inégalités sociales. Il est dès lors à la base de la politique de la ville : la socialisation du sol et la nationalisation des biens immobiliers s'accompagnent de la gestion publique de la construction et des attributions de logements. L'initiative privée est des plus réglementées. Seules les instances publiques peuvent assurer le droit au logement des citoyens, qui sera finalement inscrit dans la Constitution soviétique de 1977. Mais les bouleversements récents qu'a connus la Russie modifient cette approche. Si la Constitution de la Fédération russe de 1993 reconnaît toujours ce droit, il doit officiellement être assuré par le développement de la propriété privée et des lois du marché. Les instances publiques ont pour fonction de gérer la situation locative des plus démunis. Cette évolution sonne donc comme une remise en cause du projet politique passé.

Il est vrai que les déclarations et la mise en place de structures de contrôle et de répartition n'ont pas réellement garanti le droit au logement sous le régime soviétique. Cependant, il s'agit de savoir dans quelle mesure il peut être assuré aujourd'hui. Car le droit au logement, qui doit répondre au programme du développement durable et équitable, se trouve toujours confronté aux réalités urbaines, c'est-à-dire à l'existence d'urbanités très différenciées, selon la qualité du bâti, les localisations et les caractéristiques sociales du peuplement. La privatisation des « relations dans l'habitat » qui s'opère depuis quelques années semble ainsi entériner, voire développer, un état de fait qui avait été nié jusque-là.

## Les garanties publiques

Selon l'article 44 de la Constitution de l'URSS adoptée le 7 octobre 1977, « les citoyens de l'URSS ont droit au logement. Ce droit est assuré par le développement et la protection du fonds d'habitat étatique et social, par l'aide accordée à la construction coopérative et individuelle d'habitations, par une juste répartition, sous contrôle social, des logements attribués au fur et à mesure de la réalisation du

programme de construction de logements bien équipés, ainsi que par le coût modéré des loyers et des charges. Les citoyens de l'URSS doivent prendre soin des logements qui leur sont attribués. » (Lavigne, 1979).

Ainsi est confirmée la teneur des relations dans l'habitat déterminées depuis 1918. Pour faire face aux mauvaises conditions de logement qui renforcent les inégalités sociales, le régime bolchevique assigne à l'Etat la mission d'organiser la construction, de répartir



Habitat stalinien "av. de Moscou" Saint Pétersbourg - © I.A.-

les biens locatifs entre les citoyens et d'encadrer le montant des loyers et des charges. Les décrets sur la socialisation du sol et la nationalisation des biens immobiliers, adoptés respectivement en février et août 1918, lui offrent les outils nécessaires ; la socialisation progressive de l'économie aussi. L'Etat et les soviets locaux qui le représentent pourront mobiliser l'espace urbain et les logements afin de répondre à la demande. Certes, ils seront ponctuellement secondés par les coopératives, autorisées de 1924 à 1937 puis à compter de 1958, comme par les personnes privées résidant dans les villes de moins de 10 000 habitants. Mais la production de logements sera toujours soumise à l'accord des instances publiques, selon les plans d'urbanisme, de financement et de construction qui auront été définis. Les initiatives privées sont donc dès l'origine très strictement limitées.

## Une réglementation rigoureuse

La garantie du droit au logement passe d'ailleurs par le « renforcement de la législation sur les relations dans l'habitat ». Les citoyens y sont directement soumis. D'une part, ils ne peuvent bénéficier de plus d'un logement par foyer, la surface de ce logement n'excédant pas 60 mètres carrés. D'autre part, les habitations ne peuvent être utilisées à des fins lucratives et constituer une source de revenus, par l'entremise de la location ou de la sous-location ; elles ne peuvent être utilisées à d'autres fins qu'au logement ; elles doivent être entretenues ; le gaz, l'eau, l'électricité et le chauffage doivent être consommés de façon économe (Valâvina, 1996).

Le droit au logement, strictement défini, s'accompagne donc de devoirs tout aussi réglementés. En contrepartie, les citoyens bénéficient tout de même d'un avantage non négligeable : le coût modique des loyers et des charges. Les principes de tarification, fixés en 1928, prévoient alors que les versements des locataires couvrent les dépenses liées à l'entretien du parc et à l'exploitation des réseaux, sans jamais dépasser 10% du budget des travailleurs (Tâgaj, 1967). Or, cette tarification avantageuse ne fera jamais l'objet d'une réévaluation par la suite. D'après les statistiques officielles, les dépenses effectives des locataires ne dépasseront donc pas 3% de leurs revenus dans les années 1980. Le droit au logement est en fait un droit au logement gratuit, ou presque, au point que le loyer (charges incluses) ne rembourse pas l'État et ne couvre pas les frais d'entretien des bâtiments.

Enfin, il faut ajouter que les citoyens bénéficient du droit à l'usage illimité de la surface attribuée. Le bail de location est en effet accordé « en jouissance perpétuelle » (Valâvina p.34) qu'il soit établi dans le parc étatique, social (celui des entreprises), ou coopératif. Cet aspect souligne bien l'ampleur du droit au logement instauré en Russie soviétique. Le système économique et politique s'attache non seulement à garantir l'accès au logement à bas prix mais également l'usufruit. La gestion des relations dans l'habitat doit ainsi s'inscrire sur le long terme.

Dans un certain sens, on peut aujourd'hui conclure que le dessein politique a été atteint : la mobilité résidentielle n'a jamais été importante et le logement, une fois octroyé, a été occupé par les locataires durant de nombreuses années. Mais ils ne disposaient pas à proprement parler d'un logement. « Les citoyens de la République Socialiste Soviétique Fédérative de Russie (avaient) le droit de recevoir, selon l'ordre établi, une surface habitable (...). » (Valâvina, 1996).

## Un droit à une surface habitable

L'attribution publique du logement s'opère dès le lendemain de la Révolution selon une norme de surface



Immeuble "krouchtévien" Saint Pétersbourg - © I.A.-

habitable par personne. Cette norme, dite sanitaire, est fixée à 9 mètres carrés en 1928. Elle s'avère donc faible mais un certain nombre d'explications sont alors avancées. Dans la mesure où la norme découle d'un simple ratio entre la surface locative disponible et le nombre d'habitants, les destructions liées à la guerre, les difficultés inhérentes à l'organisation de la production ou les migrations des habitants vers les villes influent directement sur la situation locative. Cette période serait donc une phase de transition. Simplement, elle va perdurer. La norme d'attribution ne passe en effet à 10 mètres carrés par personne qu'en 1976 ; le code du logement adopté en 1983 la fixe à 12 mètres carrés.

La construction de logements n'a jamais été à la hauteur des besoins. Cela ne découle pas de problèmes d'organisation puisque depuis les années trente, l'appareil statistique, le dispositif industriel et la planification urbaine sont mis en place. Le déficit en logements est la conséquence directe d'une option politique : le bien locatif est en effet considéré comme un bien de consommation et de ce fait, sa production est jugée non prioritaire. Ainsi, « les sommes assignées par le budget de l'État à la construction de logements ont toujours été fixées selon le principe dit « résiduel », traitement réservé à tous les secteurs classés comme « non productifs », la part du lion revenant à la construction « d'unités de production. » (Kahn, 1992). L'effort consenti sous Nikita Khrouchtchev améliorera la situation locative des citoyens dans les années soixante. Mais le droit au logement ne sera jamais qu'un droit à une petite surface habitable.

De manière générale, le souci de répartir mathématiquement les mètres carrés disponibles souligne l'ambiguïté du projet politique. La sphère du logement n'a pas été organisée dans le but de produire

de l'habitat. Malgré les discours, l'instauration d'une norme sanitaire montre qu'il s'agissait pour l'essentiel d'offrir un toit à tous les citoyens et de répondre au besoin universel. C'est ce qui explique que les mauvaises conditions de logement, maintes fois enregistrées dans les villes soviétiques, aient perduré. Selon le recensement de 1989, chaque citoyen de la République de Russie disposait de 9 mètres carrés de surface habitable en moyenne. A Leningrad, si 3,2 millions d'habitants bénéficiaient d'un appartement pour leur famille (et leur famille uniquement), plus d'un million devaient cohabiter dans des logements partagés, près de 400 000 logeaient dans des foyers ouvriers, quelques 10 000 soldats, étudiants ou ouvriers dans des roulottes de chantiers ou des logements précaires. Enfin, malgré la lourdeur de la réglementation, 20 000 personnes ne disposaient d'aucun logement (Baranov, 1994). En situation de pénurie, un divorce ou une mésentente familiale pouvaient entraîner la marginalisation d'une personne. Il fallait attendre en moyenne une décennie avant de se voir attribuer une surface locative. L'encadrement de l'accès au logement n'aura donc limité ni les situations précaires, ni les exclusions. Il n'aura pas non plus régulé les inégalités sociales.

### Egalité, équité, différences

Le droit au logement reconnu dans la Constitution de 1977 était explicitement un corollaire du droit au travail. D'ailleurs, en 1918, l'article 18 de la première Constitution stipulait bien que la République de Russie adoptait le slogan « qui ne travaille pas ne mange pas » (Mous Khély et *al.*, 1962). Or, ce qu'elle ne disait pas encore, mais que la Constitution de 1936 allait confirmer, c'est que « le travail socialement utile et ses résultats (définiraient) la situation de l'homme dans la société. » (Lavigne, 1979).

La lutte contre les inégalités sociales face au logement que stigmatisaient en 1919 Preobrajenski et Boukharine ne s'est donc pas traduite dans les faits par une égalité de traitement. La majeure partie de la population disposait d'un droit à la surface habitable ; le droit au logement n'était réellement accordé qu'à une frange de la population : la classe montante, la classe dirigeante, c'est-à-dire la Nomenklatura et l'Intelligentsia.

Pour ces populations, la phase de non-production des années vingt a laissé place à l'architecture grandiose de l'époque stalinienne. Au moment où le stakhanovisme et l'allégeance au régime battent leur plein, des dépenses importantes sont budgétisées afin de bâtir des immeubles bien insonorisés, bien isolés, construits dans des matériaux nobles (la brique rouge), selon le style classique ou Renaissance. Le faible volume de production répond à la demande des familles choyées et permet de leur offrir de véritables

logements, complétés d'une chambre de bonne au besoin. Un certain nombre de textes accordent ainsi dès le début des années trente une surface habitable supplémentaire de 20 mètres carrés aux scientifiques, aux écrivains, ou aux compositeurs, en sus des neuf mètres carrés par personne réglementaires.

« De chacun selon ses capacités, à chacun selon son travail » (Mous Khély et *al.*, 1962). « Le principe du socialisme » affirmé dans la Constitution de l'URSS de 1936 permet de comprendre la situation locative du reste de la population, alors logée dans les « appartements communautaires » partagés au lendemain de la Révolution. Certes, l'augmentation du volume de construction enregistrée sous Nikita Khrouchtchev améliore les conditions de logement de la majeure partie des citoyens à compter des années soixante.



Exemple de constructivisme (1925-1927) à Saint Pétersbourg. - © I.A.-

Mais ceux-ci bénéficient d'une production standardisée, industrialisée, dont la qualité s'avère très rapidement médiocre et la surface habitable réduite au minimum. On note ainsi que lorsqu'un « touriste soviétique inspecte la maison d'un travailleur américain : deux chambres, un salon, une salle à manger... « Eh bien », soupire-t-il, « vous pourriez dire que mon appartement présente tout cela aussi, mais sans les cloisons » (Corten, 1992).

En matière de droit au logement, comme de tout autre droit social, c'est donc l'équité qui prévaut dans le système soviétique. La Constitution ne modifie pas en soi les rapports sociaux et à la fin des années 1980, des urbanités bien différenciées apparaissent. Celles-ci sont d'autant plus marquées que la gestion publique de l'espace urbain a freiné toute densification du bâti et tout enchevêtrement des formes architecturales : la nationalisation du sol a en effet permis de mobiliser de nouveaux terrains au gré des programmes et elle a rejeté toujours plus loin du centre les espaces réservés à

la construction de masse.

L'instauration du droit au logement et sa prise en charge par l'Etat n'ont eu, ni pour objet, ni surtout pour effet, d'offrir des conditions de vie comparables à tous les citoyens. En réalité, face aux avantages acquis (droit d'usage, modicité du loyer), la majeure partie de la population était soumise au système d'attribution, de production et de gestion des logements. Les notions de choix et de mobilité résidentielle étaient largement contrariées.

Le désengagement de l'Etat amorcé au début des années 1990 ouvre ainsi de nouvelles perspectives pour les citoyens. Le droit au logement est toujours reconnu. Ce sont cependant les lois du marché qui doivent aujourd'hui réguler les relations dans l'habitat.

## La stimulation de la sphère privée

La Constitution de la Fédération russe adoptée en décembre 1993 rend compte, par l'article 40, du changement d'orientation politique. D'emblée, il est stipulé que « chacun a droit au logement. » Mais les organes du pouvoir étatique et l'administration autonome locale ont pour fonction première de « stimuler la construction » et de créer « les conditions nécessaires à la réalisation » de ce droit. Ils ne s'occuperont plus de transmettre un logement qu'aux citoyens dans le besoin, « gratuitement ou contre un loyer accessible », dans les parcs étatiques et municipaux, « selon les normes fixées par la loi » (Valâvina, 1996). La Russie s'oriente ainsi vers la définition d'une politique du logement social, plus ciblée que précédemment. Mais il s'agit pour l'essentiel d'une définition par défaut.

L'Etat fédéral a en effet décidé fin 1992 de privatiser les logements publics en les transmettant gratuitement et sur simple demande, à leurs occupants. Les surfaces qui demeurent sous la gestion de l'Etat ou des municipalités sont celles qui n'entrent pas dans ce processus de transfert. Il s'agit en particulier des surfaces habitables vétustes, de celles situées en foyers ou des appartements communautaires. Officiellement, les situations locatives complexes sont donc assumées par la puissance publique. Ceci dit, la loi de 1992 insiste bien sur le fait que le « développement de la propriété privée du logement constitue la plus grande garantie des droits au logement des citoyens » (Ivanov, 1996) et elle laisse aux propriétaires des parcs le soin de décider de l'avenir des appartements communautaires. La gestion publique est donc appelée à se réduire.

## La privatisation des logements

En fait, un certain nombre de municipalités autorisent dès 1992 le transfert en propriété privée des surfaces partagées. Le cadre d'application n'est pas très

favorable, puisque l'accord de tous les locataires et des membres de leur famille est nécessaire et que l'ensemble de l'appartement doit être privatisé, en parts de propriété proportionnelles à la surface habitable occupée. Les problèmes de cohabitation vécus dans les appartements communautaires freinent donc le processus de transmission. Néanmoins, la Cour Constitutionnelle statue définitivement sur le sort de ces surfaces le 3 novembre 1998. Considérant que le dispositif de privatisation des surfaces locatives des appartements communautaires n'est pas conforme aux articles 19 (points 1 et 2), 46 (points 1 et 2) et 55



Immeuble "krouchtévien" Saint Pétersbourg - © I.A.-

(point 3) de la Constitution de la Fédération de Russie, garantissant la défense des droits et des libertés de chacun, la Cour Constitutionnelle rend nulles et non avenues les limites fixées au transfert de propriété de ces surfaces. Elle autorise la privatisation des chambres communautaires, sans que leurs occupants aient besoin de l'accord des colocataires.

D'autre part, il apparaît rapidement que les surfaces vétustes sont transmises, dans la mesure du possible, aux promoteurs privés afin que ceux-ci les réhabilitent. Cela découle du deuxième axe de la politique de l'habitat : laisser aux entreprises privées le soin de construire et de rénover des immeubles d'habitation. La procédure de gré à gré la plus couramment admise consiste ainsi à attribuer un bâtiment vétuste à un entrepreneur ; celui-ci doit rendre en contrepartie 10 à 50% de la surface réhabilitée à la municipalité, afin qu'elle puisse reloger une partie de la population et

engager le transfert de propriété. En pratique, ces surfaces ont peu à peu été vendues aux promoteurs impliqués : la taille des logements réhabilités dépassait en effet la norme d'attribution toujours fixée à douze mètres carrés par personne et les instances publiques ne pouvaient donc pas les conserver ; de plus, les promoteurs souhaitaient rentabiliser leur investissement en vendant les logements à une population aisée et voyaient d'un mauvais œil le retour des personnes dépendantes du système public. Les intérêts des promoteurs privés ont donc été favorisés.

Enfin, l'intégration des foyers ouvriers dans le processus de privatisation ne fait que confirmer l'option politique annoncée dans la loi de 1992. Le droit au logement n'est plus assuré, comme par le passé, par la préservation du parc public. C'est au contraire la limitation apportée à la gestion publique et le développement de la sphère privée qui en sont les éléments clés. Les citoyens sont amenés à résoudre leurs problèmes de logement en s'intégrant dans le marché immobilier.

### L'insertion dans le marché immobilier

De fait, la privatisation des logements aux occupants leur offre un véritable passeport vers la mobilité résidentielle. Les habitants devenus propriétaires peuvent en effet vendre ou louer leur surface afin de s'établir là où ils le souhaitent. Le choix du logement et de la localisation devient possible et de véritables stratégies émergent. Certaines consistent à mettre en location son logement et à louer pour soi une surface moins onéreuse. La surface autrefois attribuée est devenue en peu d'années un capital. La pratique de l'échange des logements permet aux habitants de s'intégrer dans le marché immobilier sans apport financier important. En 1999, 90% des transactions de logements existants enregistrées à Saint-Petersbourg se sont ainsi fondées sur l'échange des surfaces, le paiement d'une somme complémentaire venant équilibrer les opérations. Dans cette ville de près de 5 millions d'habitants, 30 à 50 000 transactions par an ont de la sorte découlé de la politique de privatisation.

Ces chiffres dépassent largement les 4 000 à 7 000 ventes annuelles de logements neufs réalisées durant la même période, de 1993 à 1998. Il faut dire que de nombreux problèmes économiques ont pesé sur l'activité des entrepreneurs privés et se sont ajoutés aux faibles capacités financières de la majeure partie de la population. Néanmoins, la sortie de la crise se dessine aujourd'hui et le secteur de la construction neuve répond de plus en plus à la demande de personnes qui ne peuvent bénéficier directement du processus de privatisation. Les quelques 13 600 ventes enregistrées à Saint-Petersbourg en 1999 ont concerné entre autres les jeunes adultes qui souhaitaient quitter le giron familial, sans attendre indéfiniment l'attribution d'un

logement dans le parc public.

Le développement du marché immobilier favorise donc la résorption des difficultés locatives. La plupart des citoyens qui s'impliquent dans le nouveau système économique le font d'ailleurs sans état d'âme. Pour eux, les transactions constituent le seul moyen de sortir des aléas de la gestion publique. Il faut dire qu'ils sont nombreux à bénéficier d'un apport considérable en accédant à la propriété des logements attribués par le passé. Dès 1996, la privatisation s'était d'ailleurs appliquée à 39% du parc public russe.

Toutefois, il faut souligner que l'ensemble de la population n'adhère pas à ce schéma de pensée. L'accès à la propriété du logement est encore très souvent perçu de façon négative. Le transfert des dépenses d'entretien et l'imposition qui l'accompagne freinent beaucoup de personnes ; la crainte de quitter un système connu est aussi fréquemment exprimée. Dans ce cas, seule la puissance publique est censée garantir le droit au logement. A la décharge de ces personnes, il est vrai que le jeu de l'offre et de la demande ne règle pas non plus l'ensemble des problèmes locatifs. Les caractéristiques du capital de départ et les capacités financières de chacun conditionnent les projets résidentiels.

### Des capacités héritées et des choix contraints

La pratique de l'échange permet certes d'améliorer ses conditions de logement sans dépenser une forte somme d'argent. Mais dans le même temps, elle suppose que la transaction prenne appui sur des logements comparables. La qualité de la surface attribuée détermine ainsi pour une large part les choix résidentiels. Plus précisément, les possibilités de chacun dépendent du type d'immeuble et de sa période de construction. Le système passé ayant laissé en héritage des produits immobiliers bien différenciés, tant sur le plan architectural, technique, qu'urbanistique, c'est la phase de production qui définit la valeur du logement. La qualité de l'immeuble



Immeuble stalinien, une voirie peu conviviale - © I.A.-

ou sa localisation par rapport au centre lui sont liées. La contrepartie financière versée lors de l'échange est ensuite fixée selon la surface habitable offerte et, ponctuellement, selon le site.

Pour l'heure, la mobilité résidentielle, permise par la création du marché immobilier et la reconnaissance de la propriété privée, se trouve donc fortement confrontée au système passé d'attribution et de construction. C'est lui qui détermine encore largement les capacités et les choix de la population. Le poids de l'héritage locatif rappelle d'ailleurs que la Russie vit depuis le début des années 1990 une phase de mutation et que les nombreux changements économiques et politiques enregistrés dans la décennie précédente ne se sont pas opérés en rupture totale avec le système passé. Il s'est agi de composer avec. De la sorte, tant que les revenus de la population resteront limités, ses choix en matière de logement et son degré d'intégration sur le marché immobilier le seront aussi.

Le cas des « nouveaux russes », bien que très spécifique, entérine ce fait. Leurs capacités financières sont telles qu'eux seuls ont pu développer de véritables stratégies résidentielles. Après avoir investi dans les cottages construits en périphérie de ville au début des années 1990, ils sont revenus au centre où ils ont acquis des appartements rénovés ; puis ils se sont tournés vers le parc stalinien où l'homogénéité sociale était plus forte ; enfin, il semble qu'ils s'intéressent de plus en plus aux communautés fermées. Issus pour une bonne part de l'ancienne Nomenklatura, cette population a totalement intégré les lois du marché. La preuve en est que l'offre en « logements d'élite » a permis aux entreprises de construction de survivre dans les premières années de libéralisation économique. Aujourd'hui encore, elle s'avère être l'activité la plus rentable pour les entrepreneurs.

Les ressources existantes jouent ainsi un rôle non négligeable dans le nouveau contexte économique. Elles seules paraissent réellement capables d'assurer le droit au logement souhaité, de garantir le choix de la surface, du type d'immeuble, de la localisation et du site. L'augmentation des revenus devient donc une question centrale.

## Le développement de la sphère privée

La situation des familles logées dans de très petites surfaces et qui demandent depuis des années l'attribution d'un autre logement semble *a priori* inextricable. Si l'accession à la propriété leur est permise, les retombées financières promises par une vente ou une location sont d'emblée limitées ; l'échange leur demanderait une contrepartie monétaire importante. Le cas des personnes abritées dans des surfaces jugées vétustes est encore plus problématique, puisque l'accession à la propriété n'est

pas autorisée. Enfin, les sans-abri sont exclus d'une politique de l'habitat qui vise à faire de la propriété la plus grande garantie du droit au logement.

Pour les plus mal logés, la Fédération de Russie a en effet décidé dès 1993 de verser des aides à la construction ou à l'achat d'un logement. Ces allocations peuvent alors couvrir de 5 à 70% du coût moyen de l'opération, selon les revenus des intéressés et leur temps d'attente sur la liste des demandeurs de logements. C'est donc l'intégration dans la sphère privée qui est encore favorisée. Elle seule doit permettre de résoudre la demande des citoyens. L'une des conditions requises est d'ailleurs que la future surface offre au minimum 15 mètres carrés par personne. L'expérience pétersbourgeoise montre cependant bien la limite d'une telle approche : en 1997, une centaine de familles seulement a bénéficié de ces aides, alors qu'elles étaient 323 000 inscrites sur liste d'attente. Les prétendants n'avaient pas les moyens de verser le complément nécessaire à l'achat.

En pratique, c'est l'émission de certificats de logements qui porte ses fruits. Il s'agit d'une « forme particulière d'obligations » émises par les entrepreneurs. Ce système de crédit à court terme a été organisé au niveau fédéral en 1994. Le but était de permettre aux citoyens de verser progressivement les sommes requises lors de l'achat d'un logement neuf, tout en étant assurés que leur investissement ne soit pas détourné et qu'ils ne restent, comme cela fut le cas précédemment, sans argent et sans logement. De nombreux citoyens bénéficient aujourd'hui de la politique de régulation adoptée par les instances fédérales et municipales. L'évolution des ventes réalisées sur le marché de la construction neuve en témoigne. Simplement, l'expérience montre là aussi que les certificats, officiellement destinés aux « citoyens privés de logement en raison de situations exceptionnelles ou de grande pauvreté » ne sont pas majoritairement utilisés par ces personnes. Le fait que les citoyens bénéficiant d'aides sociales ne puissent prétendre à ces certificats en est une des causes.

Le droit au logement demeure donc pour beaucoup insatisfait. La politique de régulation mise en place par la Fédération de Russie n'est sans doute pas encore totalement élaborée. Mais la question des plus mal logés se pose avec acuité. Car conformément au programme fixé au début des années 1990, la construction neuve de logements étatiques ou municipaux s'est réduite au minimum. L'Etat fédéral s'est de toute façon délimité une sorte de pré-carré : il s'occupe essentiellement de loger les personnes travaillant au Ministère de l'Intérieur ou de la Défense ; les municipalités ont quant à elles hérité de la quasi-totalité du parc public et s'efforcent depuis lors d'équilibrer leur budget grâce à la privatisation, à la vente des surfaces libérées ou encore à la transmission des immeubles vétustes aux entrepreneurs privés.

## Un droit réalisable grâce à des ajustements

Le développement de la sphère privée est l'axe privilégié de la recomposition actuelle. Le nouveau cadre politico-économique dans lequel s'insère la reconnaissance constitutionnelle du droit au logement s'oppose nettement à la gestion publique adoptée sous le système soviétique. Cette évolution s'explique sans doute au regard des erreurs et des manquements du système socialiste administré. Il n'en demeure pas moins que l'expérience russe nous offre deux contextes bien marqués pour aborder la question du droit au logement. Dans un premier temps l'inscription du droit au logement dans la Constitution n'a pas suffi à répondre aux attentes et aux besoins de la population. La volonté peut être clairement affichée et avoir un impact politique certain ; ce sont avant tout l'organisation économique et sociale comme le dispositif réglementaire et législatif qui détermineront la réalisation de ce droit. La difficulté s'avère d'autant plus grande qu'aucun mécanisme ne s'impose instantanément : ni la gestion publique, ni la stimulation de la sphère privée ne sont exemptes de limites et ne semblent en mesure de contenir les difficultés locatives. Certes, la Russie est aujourd'hui en pleine mutation et on peut y voir la cause de certains dysfonctionnements. Mais l'on s'interroge également

dans d'autres pays sur la définition de la politique du logement, c'est-à-dire sur les contours de l'intervention publique et sur les mécanismes de régulation à mettre en œuvre.

Le problème fondamental est peut-être aussi de définir ce que l'on entend par droit au logement. S'agit-il de répondre à un besoin universel, selon certaines normes de répartition et de construction ? S'agit-il au contraire de garantir les besoins particuliers et d'assurer l'accès au logement souhaité ? La première option adoptée par le système soviétique en a montré les limites : en dehors des freins posés à la construction de logements, l'universalité, qui sous-tend l'égalité, s'est confrontée aux aspirations des uns et des autres et plus profondément encore à la nature des rapports sociaux. Le fait de garantir un toit à chaque citoyen n'a pas limité les mécontentements et l'insatisfaction, qui touchaient tout de même 46% de la population pétersbourgeoise en 1986 (Muzdybaev). A l'inverse, la volonté d'assurer les besoins de chacun nous ramène à la complexité de la politique à mettre en œuvre. Si le droit au logement est sans aucun doute fondateur de la citoyenneté et s'intègre sans conteste dans l'idée du développement durable, sa réalisation pratique semble toutefois nécessiter l'élaboration constante de mécanismes d'ajustements.

Isabelle Amestoy

### RÉFÉRENCES

Baranov A.V., (1994), « Ilitchnaïa Situatsia v Sankt-Peterburge », p.27-32 in : *Peterburg : natchala 90-h, bezumnii, holodnii, tchestokii* / Collectif. – Saint-Pétersbourg, Notcheleka.

Corten, I., (1992), *Vocabulary of Soviet Society and Culture, A Selected Guide to Russian Words, Idioms, and Expressions of the Post-Stalin Era, 1953-1991*, Londres, Duke University Press.

Gasoudarstvennii komitet po statistike, (1991), *Narodnoe hozjajstvo SSSR v 1990 g.*, Moscou, Financy i Statistika.

Grintchel' et al., (1998), *Housing Policy of Local Authorities : Lessons of West European Experience and Russian Reforms*, Saint-Pétersbourg, Nauka.

Ivanov, V.N., (1996), *Ilitchnii spravoznik*, Moscou, Citadelle.

Kahn M., (1992), « Le logement dans l'ex-URSS », *Le courrier des*

*pays de l'Est*, n°371, pp.54-67.

Lavigne P. et Lavigne M., (1979), *Regards sur la Constitution soviétique de 1977*, Paris, Economica.

Mous Khély et al., (1962), *L'URSS, droit, économie, sociologie, politique, culture*, Tome 1, Paris, Sirey.

Muzdybaev K., (1995), *Dinamika urovna iizni v Peterburge*, Saint-Pétersbourg, AO Smart.

Tágaj E., (1967), *Rezeniâ partii i pravitel'stva po hozjajstvennym voprosam (1917-1967)*, Moscou, Izdatel'stvo polititcheskoj literatury.

Valávina E.Û., (1996), *Otchil'e, sbornik normativnyh aktov*, Saint-Pétersbourg, Manuscrit, 1996.

**Isabelle Amestoy** est géographe et enseignant-chercheur à l'Université Pierre Mendès France – Grenoble II. La présente recherche a été effectuée dans le cadre du Laboratoire Géophile, UMR 8504 Paris-Géo.

Dernières publications :

• Amestoy I., (2001), « Saint-Pétersbourg, une ville post-soviétique en mutation », in Gervais-Lambony, M-A. (dir.), *Les très grandes villes, Paris, Atlante*, pp.140-142.

• Amestoy I., (2001), « La crise de la construction neuve à Saint-Pétersbourg », *Etudes foncières*, n°91, pp.24-27.

<isabelle.amestoy@club-internet.fr>