

## Urbanisme, politique et économie : pour une approche comparée de l'Espagne et de la France

*Horacio CAPEL SAÉZ*

L'évolution récente des villes et de l'urbanisme espagnol, de longue date méconnus en France, a suscité beaucoup de curiosité en Europe depuis l'éclatement de la crise immobilière et bancaire en 2007. Le présent ouvrage place cette évolution dans le cadre politique de la démocratie récupérée, mais aussi d'une évolution économique qui a vu l'Espagne se transformer de façon étonnante depuis les années du franquisme. Les chapitres de cet ouvrage donnent donc à connaître, selon un découpage quelque peu français des questions, cette réalité.

On peut s'interroger sur l'objectif d'une telle approche. S'agit-il simplement de porter un point de vue extérieur sur l'urbanisme espagnol, ou de comprendre comment, dans un cadre européen, de fortes différences continuent à exister ? Les chapitres qui précèdent montrent à la fois la nécessité et la difficulté d'adopter un cadre de référence plus large sur des questions aussi locales et singulières que celles de l'urbanisme. En sachant que toute comparaison court le risque de la disymétrie du regard porté, nous avons souhaité cependant dans le texte qui suit adopter un point de vue comparatiste.

Il aurait été intéressant de tenter une telle synthèse au début de la décennie précédente, quand l'essor de l'Espagne suscitait l'admiration dans de nombreux pays, notamment en France. Aujourd'hui, la curiosité envers l'Espagne, s'accompagne d'inquiétude dans un contexte devenu tout différent. Car tout comme aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, la crise possède une dimension immobilière – donc urbaine – très significative. La cupidité des dirigeants de l'économie et des banquiers, la maladresse des économistes à anticiper le changement, l'incapacité des autorités publiques nationales et européennes à réguler le marché, l'incapacité des citoyens à anticiper la chute des prix immobiliers et fonciers... tout cela trouble et émeut l'opinion. Tout comme les graves conflits sociaux issus de l'incapacité du système économique à produire des logements adaptés aux classes populaires, les inégalités sociales qui se maintiennent dans les aires métropolitaines, le repli des classes aisées dans des quartiers privés et sécurisés, le gaspillage énergétique, la pression consumériste et la tendance des pays développés à vivre allégrement et de façon irresponsable au-dessus de leurs moyens. Toutes

ces questions font partie du devenir urbain de l'Espagne et peuvent aujourd'hui inquiéter l'Europe dans son ensemble.

La corruption doit faire indéniablement partie du bilan. Dans le domaine de l'urbanisme, elle semble être un phénomène généralisé, et alimente depuis des années la chronique journalistique espagnole. Il n'est pas rare de lire ce genre de nouvelles : « Au centre de toutes les discussions, le maire de la commune [...], sa première adjointe, [...], chargée de l'urbanisme et ancienne propriétaire d'une agence immobilière [...], et [...], le fils de cette dernière, qui a repris l'agence familiale, promoteur par ailleurs. » L'affaire suit de la sorte : « La mère signait les permis de construire pour que le fils puisse vendre ses lotissements, tandis que l'entreprise de camions du maire transportait les remblaiements et que tout le monde savait que les terrains étaient submersibles. » Un scandale de corruption en matière d'urbanisme, dont les exemples se sont multipliés ces dernières années en Espagne dirons-nous... Et pourtant, cette affaire se déroule en France, et concerne l'inondation de la commune de Faute-sur-mer, en Vendée, après le passage de l'ouragan Xynthia le 28 février 2010<sup>1</sup>.

Le projet initial de cet ouvrage souhaitait souligner les rapports généraux entre l'urbanisme, le cadre politique et la conjoncture économique. Bien qu'il faille toujours se poser la question d'une possible influence du bâtiment sur la politique et l'économie, la variable la plus dépendante des trois est sans doute l'urbanisme. Nous voudrions dire que le marché ne constitue pas seulement une conjoncture dans laquelle se développe l'urbanisme : il influence aussi fortement les cadres et les pratiques politiques. En leur temps, certains économistes et sociologues, français notamment et très lus en Espagne, comme Christian Topalov ou Alain Lipietz, se sont demandés à quel point la sphère de la production économique contribuait à modeler le cadre institutionnel et juridique, et en quoi celui-ci pouvait être subordonné au processus d'accumulation capitalistique. L'approche marxiste retrouve aujourd'hui une réelle pertinence, qui nous fait également réfléchir sur le chemin parcouru par les sciences humaines et sociales depuis les années 1970.

Les chapitres inclus dans le présent ouvrage traitent en général des situations concrètes, mais font aussi de nombreuses allusions aux problèmes généraux. Ils montrent par exemple que marché et démocratie ne sont pas opposés. La logique de marché est clairement acceptée dans le contexte politique des deux pays et l'article 38 de la Constitution espagnole de 1978 reconnaît explicitement « la liberté d'entreprise dans le cadre de l'économie de marché ». Et ajoute : « Les pouvoirs publics garantissent et protègent son exercice et la défense de la productivité, en accord avec les exigences de l'économie générale et le cas échéant, de la planification. »

La logique de marché est donc un principe économique fondamental dans nos pays, Espagne ou France. Le partenariat public-privé est une pratique récurrente dans de nombreuses démocraties, notamment sous le climat néolibéral



qui s'y est installé. Nous devons également nous interroger sur la façon dont ces rapports ont changé au rythme des étapes du capitalisme, notamment après la crise de 1973 et la diffusion des principes néolibéraux, puis après 1989 et la chute du mur de Berlin et le démantèlement des systèmes politiques socialistes qui ont magnifié le système capitaliste au point de l'ériger en unique scénario officiellement envisageable. Mais il faudrait approfondir la question : doit-on traiter « du » ou « des » capitalismes ? La question n'est pas neutre car elle touche aussi à la ville où nous souhaitons vivre, chacun d'entre nous.

## Quelques éléments de conjoncture comparée

La toile de fond est constituée des grandes mutations mondiales et européennes amorcées vers 1973 et ce qu'il convient d'appeler la restructuration du capitalisme ; innovations dans les communications terrestres, aériennes et maritimes ; développement de l'ingénierie financière ; apparition d'internet... En Espagne, la transition politique vers la démocratie, l'intégration à l'Union européenne et un essor économique spectaculaire ont fait d'un pays d'émigration une zone de réception d'immigrés européens et extra-européens.

Du point de vue de l'urbanisme, il faut signaler l'entrée dans une phase d'urbanisation généralisée et les transformations opérées dans les aires métropolitaines avec l'ouverture d'un débat sur l'étalement urbain et la ville compacte, ou encore sur le polycentrisme<sup>2</sup>. La croissance urbaine s'avère supérieure à la croissance démographique, et la croissance physique des agglomérations est supérieure, même dans un contexte de stagnation démographique. Il faut également évoquer le nouveau rôle des villes petites et de taille moyenne<sup>3</sup>. Dans les dernières années, on a assisté à une remise en question de la modernité en architecture et en urbanisme, comme à une évolution importante dans la conception du rôle de la planification. Fruit de la crise économique ou de la démesure de certains projets économiques ou urbanistiques, un courant « anti-plan » est ainsi apparu dans les années 1980. Dans ce contexte où s'affirmaient les postures néolibérales, l'idéal du « projet urbain » s'est imposé. Dès le milieu des années 1990, certains urbanistes ont alerté de l'urgence de revaloriser la planification<sup>4</sup>.

S'il est intéressant de comparer directement les problèmes d'urbanisme en Espagne et en France, on ne peut ignorer ces aspects plus généraux concernant la structure socio-économique et l'évolution historique. Pendant le franquisme, le sentiment d'infériorité des Espagnols face aux démocraties européennes, plus développées, était très fort. Nous n'étions par exemple pas conscients de la

2. CAPEL, H. (COORD.), *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, Almería, Fundación Cajamar, série « Mediterráneo Económico », n° 3, 2003 [http://www.instituto.cajamar.es/mediterraneo/indice3.htm].

3. CAPEL, H., « Las pequeñas ciudades en la urbanización generalizada y ante la crisis global », *Investigaciones Geográficas*, México, UNAM, Instituto de Geografía, n° 70, décembre 2009, p. 7-32 [http://www.igeograf.unam.mx/iggweb/publicaciones/boletin\_editorial/boletin/bol70/bltn70artA.pdf].

4. La revue *Urban*, fondée par l'architecte et professeur à l'École d'architecture de Madrid Fernando de Terán en 1997, au sein du Département d'urbanisme et d'aménagement du territoire de l'Université polytechnique de Madrid, illustre bien cette nouvelle sensibilité face à la planification urbaine.

16 parenté qui avait existé, avec trente ans d'écart, entre le franquisme et certains régimes comme le pétainisme de l'État Français... donc certaines problématiques communes dans le passage à la démocratie. Les Français non plus, apparemment, n'étaient pas conscients de ces similitudes : pour ceux des Espagnols qui avaient quelques notions d'histoire, il n'y avait rien de plus agaçant que d'écouter les touristes français des années 1960 s'interroger sur le régime franquiste et sur notre incapacité à nous en défaire!

Mais le régime de Vichy a duré quatre ans et le franquisme quarante. Nous n'avons pas eu la chance d'être libérés par les alliés à la fin de la Seconde Guerre mondiale, pas plus que les vestiges de l'armée républicaine espagnole n'ont pu entrer dans Madrid coude à coude avec les troupes de l'armée française. Ensuite, la France n'a pas souffert l'exil d'une part essentielle de ses intellectuels et universitaires, qui durent mener leur carrière à l'étranger, notamment en Amérique. Ce fut le cas de certains architectes liés au mouvement moderne, qui auraient pu fortement contribuer au débat sur l'urbanisme en Espagne. Nous n'avons pas non plus bénéficié du plan Marshall, qui ouvrit en France l'étape dite des Trente Glorieuses. D'un point de vue économique, l'Espagne connut les « dix glorieuses » dans les années 1960. Mais surtout, alors que les deux France, la progressiste et la réactionnaire, ont appris à cohabiter dans le cadre d'une République laïque, cet acquis de long terme de la démocratie n'a pas été possible en Espagne. Il faut aussi le rappeler.

Les comparaisons internationales sont d'autant plus nécessaires que le rapport d'une société avec son passé se modifie au fil du temps. Les changements politiques et le cours des événements jouent sur la perception des attitudes et donc sur l'appréciation d'un problème. Si dans les années 1960-1980, on mettait surtout l'accent sur l'interruption du système démocratique en rupture avec le reste de l'Europe, on a ensuite découvert que malgré les différences de système politique, il y avait de nombreuses similitudes avec les autres pays européens, et des continuités que l'on n'avait pas remarquées jusque-là.

C'est dans ce cadre qu'il faut inscrire l'évolution de la législation en matière d'urbanisme. Le franquisme n'a pas empêché certaines continuités, comme la permanence du statut municipal de 1924, même si de nombreuses lois républicaines furent annulées<sup>5</sup>. Autre continuité : la modernité que revêtait à l'époque la loi foncière de 1956 ou encore la persistance de traits de l'architecture rationaliste dans l'Espagne franquiste<sup>6</sup>. En France comme en Espagne, le traumatisme de la transition politique à la démocratie est fait de silences et d'oublis, de transactions et de création de mythes.

Quoi qu'il en soit, ces trente ans de retard dans le retour à la démocratie provoquaient chez nous, Espagnols, un profond complexe. Nous avions fini par

5. Voir dans ce sens ce qui s'est passé à Séville en rapport avec les politiques de rénovation urbaine dans les années 1940 et 1950 (FERNÁNDEZ SALINAS, V., *La reforma interior de Sevilla entre 1940 y 1959*, Séville, Universidad de Sevilla/Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1992).

6. SAMBRICIO, C., *Cuando se quiso resucitar la arquitectura*, Madrid, Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, 1983.



adhérer sérieusement au fameux slogan *España es diferente* (« L'Espagne est différente »), connu en Europe dans la version *Spain is different*, slogan promotionnel créé par le ministère du tourisme de Manuel Fraga Iribarne (1922-2012) qui fut si efficace pour capter le tourisme européen des années 1960. Nous avons mis du temps à accepter que l'Espagne n'était pas si « différente », et que son évolution pouvait être semblable au reste de l'Europe, avec ses anticipations et ses retards. Et que la France aussi ressemblait plus à l'Espagne que ce que nous pensions.

Le même phénomène s'observe concernant la perception des problèmes urbains. Nous avons mis du temps à reconnaître que l'impact du mouvement moderne a été comparable en Espagne et en France et qu'il a donné lieu à des débats similaires, que les « polygones » résidentiels espagnols ressemblaient aux « grands ensembles » français, tout comme les *ACTUR* espagnols faisaient penser aux « villes nouvelles » françaises<sup>7</sup>. Le mouvement moderne en urbanisme est entré en crise dans de nombreux pays de façon pratiquement simultanée. Les bidonvilles, auparavant très présents dans les deux pays, ont cessé d'être un trait caractéristique des banlieues, sans pour autant disparaître. La volonté de les éradiquer s'est concrétisée dans un urbanisme de l'urgence, de très mauvaise qualité, avec des bâtiments censés être provisoires mais qui ont perduré des années, parfois même jusqu'à aujourd'hui. L'expérience d'un urbanisme en lutte contre la pauvreté est commune aux deux pays. Les politiques de logement adoptées en France et en Espagne y ont trouvé des points communs : le peu de soin apporté à la conception des grands ensembles, le manque d'équipements, les défauts de construction des bâtiments qui ont obligé à en démolir certains, ou à les rénover avec des fonds publics, l'éloignement en périphérie, la ségrégation, le délaissement des espaces publics et communautaires, les problèmes sociaux, la drogue... quant à la révolte des banlieusards, elle a été jusqu'à présent plus forte en France qu'en Espagne.

La ville globalisée est à la fois « hyper-connectée » et de plus en plus uniforme dans son bâti, ses activités, ses modes de vie et ses cultures. Raymond Ledrut<sup>8</sup> et d'autres sociologues français avaient déjà signalé la présence du monde rural dans la ville : toutes les mégapoles partagent les mêmes marges et des terrains ruraux périphériques en mutation. Or, les problèmes d'immigration sont aujourd'hui étonnamment similaires : ceux qui ne peuvent pas entrer, ceux qui sont détenus aux frontières de Schengen, ceux qui arrivent et sont confinés dans des camps d'internement, ceux qui parviennent à entrer mais restent sans travail, les clandestins et les sans-papiers, où encore ceux qui arrivent mais vivent dans une banlieue mal équipée et sans espoirs...

Dans les années 1970, il était possible de comparer les acteurs urbains et les stratégies de production de l'espace urbain, en France et en Espagne, par exemple

7. Sur ces dispositifs, voir la contribution de Javier Ruiz dans le présent ouvrage.

8. LEDRUT, R., *L'espace social de la ville : problèmes de sociologie urbaine appliquée à l'aménagement urbain*, Paris, Anthropos, 1968, et *Sociologie urbaine*, Paris, PUF, 1973. L'article « L'image de la ville » du premier numéro de la revue *Espaces et sociétés* (1970) fut publié en espagnol dans la revue *AAVV* du Colegio oficial de arquitectura de Cataluña y Baleares (« La imagen de la ciudad. La significación del entorno », 1972).

à travers les travaux du Laboratoire d'urbanisme de Barcelone<sup>9</sup>, très ouvert à tout ce qui se faisait dans d'autres pays. Nous étions conscients de ce que signifiait la « comédie urbaine » et la présence « des barbares dans la cité », c'est-à-dire le passage « de la tyrannie du marché à la violence urbaine », pour reprendre le titre du livre de Jean-Pierre Garnier publié en 1996<sup>10</sup>. Plus récemment, d'autres textes du même auteur, comme *Une violence éminemment contemporaine* (2010), révèlent les difficultés à identifier la nature des conflits qui opposent les citoyens ordinaires et ceux pour qui l'espace urbain est une source de profit. Nous avons également constaté que les problèmes de participation étaient comparables en Espagne et en France. Lors du colloque « L'analyse interdisciplinaire de la croissance urbaine » (1971), Christian Beringuier avait explicité les stratagèmes de nombreuses communes pour que la phase de concertation reste la plus discrète possible<sup>11</sup>. Des phénomènes que l'on retrouve peu ou prou en Espagne aujourd'hui.

### La législation à l'échelle de l'État et des régions

Il faut assurément saluer l'évolution de l'Espagne depuis le rétablissement de la démocratie. La Constitution espagnole est sans doute l'une des plus avancées d'Europe, et son élaboration a bénéficié du consensus de toutes les forces politiques. Son article 47 établit explicitement le droit « pour tous les Espagnols [...] de jouir d'un logement digne et adapté [...] les pouvoirs publics favoriseront les conditions nécessaires et établiront les normes pertinentes pour rendre effectif un tel droit, en régulant l'utilisation du sol en accord avec l'intérêt général pour empêcher la spéculation ». Il ajoute que « la communauté participera aux bénéfices générés par les interventions des organismes publics en matière d'urbanisme ». L'Espagne a abandonné le centralisme pour devenir l'un des pays les plus décentralisés d'Europe, tant d'un point de vue juridico-administratif que social et culturel. Le cadre institutionnel espagnol définit clairement l'échelle étatique, celle des communautés autonomes et celle des communes, autrement dit l'échelle locale. Il est également possible de créer des associations supra-municipales et des plans territoriaux.

Il faut souligner le fait qu'un régime autoritaire ou dictatorial peut mettre en place une législation intéressante en matière d'urbanisme, contribuant à améliorer le contrôle public en la matière. Outre la promulgation du statut municipal en 1924 par la dictature de Primo de Rivera (1923-1930), il faut citer la loi sur

9. Le Laboratoire d'urbanisme de Barcelone (LUB) fut fondé en 1968 à l'initiative de Manuel de Solà-Morales (1939-2012) à l'école d'architecture de Barcelone. Ses travaux sur le projet et la morphologie urbaine, les typologies résidentielles, l'histoire de l'urbanisme ont accompagné le processus de démocratisation des années 1970-80, le renouveau de l'urbanisme barcelonais et l'ouverture internationale de la culture urbanistique catalane. Cette équipe de recherche est rattachée, comme l'école, à l'Universitat Politècnica de Catalunya (note des coordinateurs).

10. GARNIER, J.-P., *Des barbares dans la cité. De la tyrannie du marché à la violence urbaine*, Paris, Flammarion, 1996.

11. BERINGUIER, Ch., « Plan d'urbanisme et pratique politique », dans *L'Analyse interdisciplinaire de la croissance urbaine*, Paris, CNRS, 1972 (traduction en espagnol dans BERINGUIER, Ch., CASTELLS, M., MINGASSON, Ch., RÉMY, J., *Urbanismo y práctica política*, Barcelone, Los Libros de la Frontera, 1974, p. 79-103).



le régime foncier et l'aménagement urbain, promulguée sous Franco le 12 mai 1956. Qualifié par Luciano Parejo de « corps étranger au sein de l'œuvre législative de la période de dictature franquiste »<sup>12</sup>, ce texte est le fruit d'une évolution complexe du droit espagnol<sup>13</sup>, et a été décisif dans la conception d'un urbanisme public. L'intérêt général tel qu'exprimé ou défini par les pouvoirs publics et la mise en valeur urbanistique deviennent déterminants. Mais le respect de la loi est une autre question, et de nombreux exemples montrent à quel point les mécanismes de contrôle démocratique peuvent être défaillants<sup>14</sup>.

La législation espagnole attribue traditionnellement un rôle important aux propriétaires fonciers dans la promotion et la gestion de l'urbanisme, comme c'était le cas dans les lois d'extension du XIX<sup>e</sup> siècle (*Leyes de Ensanche*). La loi foncière de 1956, en qualifiant de « constructible » une partie du territoire municipal, concédait automatiquement des bénéfices énormes aux propriétaires des terrains situés dans la zone concernée, au détriment des autres. Les pouvoirs publics se voyaient octroyé le droit d'intervenir, d'exproprier ou d'exercer un droit de préemption pour la valorisation des terrains. Or, non seulement ils n'avaient pas les ressources suffisantes pour cela, mais ils pouvaient aussi choisir de ne pas exercer cette faculté, ce qui fut en général le cas.

Depuis la loi de 1956, le plan général est la clé de voûte du système. Il fixe les objectifs, devient l'instrument principal de l'aménagement du territoire municipal, tout en explicitant le modèle de ville recherché, ainsi que la façon de l'aménager. Le classement des terrains en « urbain », « constructible » et « non constructible » constitue un aspect essentiel de cette loi, tout comme les compétences attribuées aux communes pour élaborer leurs plans généraux d'aménagement, obligatoires à partir d'un certain seuil de population.

Si les communes ont parfois tardé à élaborer leurs plans généraux, en 1974 on comptait tout de même 1 116 plans d'aménagement urbain, parmi lesquels se trouvaient 382 communes de plus de 10 000 habitants, soit presque toutes les aires urbaines espagnoles<sup>15</sup>. Mais la législation ne fut pas toujours appliquée avec rigueur. Les pouvoirs publics eux-mêmes pouvaient l'enfreindre en situant des équipements hors des zones réglementaires. Quant aux acteurs privés, notamment les propriétaires fonciers et les promoteurs, ils purent à de nombreuses occasions agir en marge de la loi. C'est le cas des propriétaires dont les terrains

12. Voir le texte de Luciano Parejo dans le présent ouvrage.

13. Voir l'ouvrage de BASSOLS, M., *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*, Madrid, Ed. Montecorvo, 1973. En 2006, Martín Bassols mena l'analyse sous l'angle de la science de la législation et de la sociologie juridique, en signalant le caractère essentiel dans l'élaboration de la loi foncière de 1956 de la législation sur les grandes villes espagnoles de 1944 à 1953, ainsi que de la création en 1949 de l'Autorité nationale chargée de l'urbanisme (Jefatura Nacional de Urbanismo), rattachée à la Direction générale d'architecture du ministère de l'Intérieur. Il souligne le rôle de l'architecte et urbaniste Pedro Bidagor Lasarte (1906-1996), qui élaborait le plan général d'aménagement urbain de Madrid et dirigeait le bureau technique du Conseil de reconstruction de Madrid (1939-1946) voir : BASSOLS COMA, M., « Ante el cincuentenario de la ley del suelo y ordenación urbana de 1956 : el proceso de su elaboración y aplicación », *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Madrid, n° 225, avril 2006 (notes des coordinateurs).

14. J'en ai cité quelques-uns dans l'ouvrage *Capitalismo y morfología urbana en España*, Barcelone, 1975.

15. *Ibid.*, p. 88-89.

16 étaient déclarés non constructibles et qui morcelaient et vendaient ce sol non urbanisable, l'offrant alors en pâture à un urbanisme sauvage<sup>16</sup>. La mauvaise application de la loi apparaît déjà clairement dans bon nombre d'études de terrain menées à la fin du franquisme et pendant la transition politique.

### Le changement des règles du jeu et leur mise en œuvre en matière d'urbanisme

La conjoncture des années 1970 mérite d'être détaillée si l'on veut comprendre dans la moyenne durée le processus de libéralisation du statut des sols en Espagne. La loi de 1956 a dû pour finir s'adapter aux nouvelles circonstances économiques et politiques de 1975, avec un texte refondu le 9 avril 1976. Un aspect important de cette réforme – réalisée dans le contexte d'une crise qui avait mis un terme au cycle de développement économique et urbain de la décennie antérieure – était l'assouplissement de la planification et de la possibilité même d'urbaniser dans un cadre opérationnel programmatique, ainsi qu'une plus grande flexibilité d'un urbanisme concerté avec l'initiative privée.

À partir de 1975 s'amorce le processus de transition politique. Pour autant, la démocratie en elle-même ne garantit pas un bon système réglemентаire et de contrôle de l'urbanisme : cela dépend de la façon dont elle légifère, ainsi que des choix politiques des majorités parlementaires, comme l'a montré le gouvernement du Parti Populaire, avec la loi urbanistique de 1998.

À partir de la transition politique cependant, et avec l'approbation de la constitution espagnole de 1978, un nouveau cadre légal s'est avéré nécessaire. L'article 47 de la Constitution établissait, comme nous l'avons vu, des limitations à la propriété privée. En même temps, on signalait l'exigence de gérer de manière adéquate les ressources naturelles (article 25) et celle de protéger le patrimoine historique, artistique et culturel (article 46).

Ces déphasages entre les évolutions du droit de l'urbanisme et le cadre politique général n'ont pas empêché que certains rattrapages soient réalisés. Ainsi, dès les années 1950, les problèmes urbains dépassaient largement l'échelle de la commune, à laquelle s'appliquait la loi de 1956. Le nouveau texte de 1976 allait dans le sens de ce changement d'échelle, pour répondre au besoin de coordonner le développement urbain dans les communes mitoyennes, en renforçant la planification à l'échelle supra-municipale. Ainsi, il prévoyait la mise en place de plans directeurs territoriaux d'aménagement (articles 3 et 5), qui pouvaient s'appliquer à l'échelle des petits pays (*comarcas*), des provinces ou des communautés autonomes (titre I, chap. 1, art. 6 et 8). Si ces textes restèrent quasiment

16. On peut consulter dans ce sens les travaux du Laboratoire d'urbanisme de Barcelone, notamment ceux menés par Joan Busquets (thèse doctorale : *Las coreas de Barcelona*, dirigée par Manuel de Solá-Morales, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, 1974), partiellement résumés dans BUSQUETS GRAU, J., *La urbanización marginal en Barcelona*, Barcelone, Laboratorio de Urbanismo, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, 1975, 2 vol. (*Monografías ETSAB* n° 14 y 15) ; et BUSQUETS, J., *Barcelona. La construcción urbanística de una ciudad compacta*, Barcelone, Ediciones del Serbal (Colección La Estrella Polar), 2004.



sans effet, en raison de l'absence de règlements postérieurs facilitant leur mise en pratique, ils marquèrent une avancée de taille sur la voie de la planification supra-municipale, dans tous les contextes nécessaires, et pas seulement dans les aires métropolitaines. Cela ouvrait la voie à une planification territoriale redéfinie en aménagement du territoire et pouvait engager le transfert de nombreuses compétences vers les nouvelles communautés autonomes. Cela fut en effet précisé dans les statuts d'autonomie régionaux approuvés à partir de 1979. En matière d'urbanisme, l'État ne conservait que la faculté de légiférer pour établir le cadre général.

Il fallut finalement attendre plus d'une décennie pour que l'État espagnol finisse par refonder un droit de l'urbanisme en 1990-1992, en accord avec les textes de 1978. Ces nouveaux textes abordaient le problème des prix du sol et leur répercussion sur le marché immobilier, établissant que « la compétence en matière d'urbanisme en ce qui concerne la régulation du marché foncier » confère aux pouvoirs publics la faculté de « constituer et de gérer des réserves foncières publiques »<sup>17</sup>. De façon générale, cette loi prévoyait la possibilité d'exproprier les terrains pour des raisons d'intérêt général, en accord avec les dispositions de la Constitution.

La question des prix fonciers donna lieu à un vaste débat car, dans un contexte où le néolibéralisme politique et économique prévalait dans de nombreux pays et influençait même l'Union européenne, certaines voix s'élevèrent en Espagne en faveur de la libéralisation des sols. Peu après en 1996, l'arrivée au gouvernement espagnol du Parti populaire, de droite, marqua un revirement très rapide dans les politiques menées jusque-là par le Parti socialiste. Le décret-loi royal 5/1996 (7 juin) approuva des mesures de libéralisation du foncier, confirmées ensuite par la loi 7/1997 (14 avril). Ces textes reposaient sur l'idée selon laquelle la hausse des prix fonciers résultait des règlements d'urbanisme et que pour les faire baisser, il fallait déclarer constructibles tous les terrains existants, à l'exception de ceux protégés explicitement en raison de leur valeur naturelle... Ces arguments, dont le manque de fondements fut prouvé par la suite, eurent des conséquences désastreuses pour le développement urbain.

L'élaboration d'un droit propre aux communautés autonomes ne fut pas non plus un processus simple. Il fut marqué par un événement d'une importance capitale à l'échelle nationale : l'arrêt de la Cour constitutionnelle le 20 mars 1997 suite aux recours déposés par les parlements de plusieurs communautés autonomes, considérant que la loi de 1990 sur le régime foncier et l'aménagement urbain empiétait sur leurs compétences. Cet arrêt ne déclarait rien de moins que l'inconstitutionnalité des mesures dictées par l'État en matière d'urbanisme dans les années précédentes. Il devenait donc urgent que les communautés autonomes prennent le relais en matière de législation sur l'urbanisme, pour exercer leurs compétences exclusives dans ce domaine, en modifiant la loi de 1975, un texte antérieur à la Constitution et toujours en vigueur. Dans ce contexte,

17. Principe complété par d'autres articles, comme le 61, qui permettait d'exproprier « pour constituer et élargir les réserves foncières municipales et d'autres réserves foncières publiques » ou encore pour construire des logements sociaux.

16 certaines communautés se contentèrent d'adopter la loi étatique de 1990, tandis que d'autres dictèrent des mesures urgentes en la matière, qui furent par la suite consolidées et perfectionnées. À l'heure actuelle, l'ensemble des communautés autonomes disposent de leurs propres règlements d'urbanisme, dont la teneur s'est toutefois vue affectée par la couleur politique des différents parlements autonomiques.

Enfin, pour adapter la législation à l'arrêt de la Cour constitutionnelle, le gouvernement du Parti populaire, promulgua la loi 6/98 sur le régime foncier qui consacrait la libéralisation du sol et ouvrait la voie à une urbanisation générale du territoire à l'initiative du secteur privé. Dans son préambule, cette loi affirmait le besoin d'une « plus grande flexibilité permettant, d'une part, d'éliminer les facteurs de rigidité accumulés au fil du temps et d'autre part, d'assurer aux pouvoirs publics responsables de l'urbanisme une plus grande capacité d'adaptation aux aléas de la conjoncture économique, marquée par une succession très rapide des cycles d'expansion et de récession ». Le texte réaffirmait aussi le rôle subsidiaire de l'État, en rappelant que « le législateur d'État, privé par la Constitution de compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire au sens propre, ne peut à lui seul affronter la tâche indiquée, à laquelle il ne peut apporter qu'une solution partielle ».

À cette époque, l'essor économique et démographique provoqua une augmentation de la demande, suivie directement par une hausse de l'offre de logements privés. La construction de logements dépassa celle des autres pays européens réunis<sup>18</sup>. Cette législation, qui remettait en cause la planification et avec elle la compétence politique en matière d'urbanisme, consacrait les principes du marché et de l'initiative privée, et autorisa une urbanisation galopante du territoire. Le cas de l'hôtel Algarrobico, près de Carboneras dans la province d'Almería, situé sur une parcelle protégée dans le parc naturel du cap de Gata-Níjar, est un exemple célèbre parmi d'autres de l'atteinte portée aux zones protégées. Tout cela contribua à une grave détérioration de l'urbanisme... et à la conclusion que la démocratie à elle seule ne suffit pas à assurer un système de contrôle efficace. Encore faut-il qu'elle puisse élaborer des lois progressistes.

Le retour des socialistes au pouvoir en 2004 marqua un nouveau tournant dans la législation en matière d'urbanisme. La loi du 28 mai 2007 et le décret royal législatif du 20 juin 2008 signifèrent un changement dans la politique foncière, en octroyant davantage de compétences à l'administration publique. Il s'agissait avant tout « d'éviter la dispersion des normes et le fractionnement des mesures prévues par l'État en la matière ». Autrement dit, on réaffirmait le besoin d'un cadre bien défini à l'échelle de l'État, auquel devaient se tenir les communautés autonomes. En même temps, la loi manifestait les principes d'un développement territorial et urbain durable (article 2), en prévoyant « un usage rationnel des ressources naturelles qui harmonise les exigences de l'économie, de l'emploi, de la cohésion sociale, de l'égalité des chances entre hommes et femmes,

18. Voir à ce propos les travaux de José Manuel Naredo et son texte dans le présent ouvrage.



de la santé et de la sécurité des personnes et de la protection de l'environnement, en contribuant à prévenir et à réduire la pollution ». Il s'agissait d'obtenir un milieu urbain « où l'occupation du sol soit efficace, qui soit correctement doté des infrastructures et des services qui lui sont propres, et où les usages se combinent de façon fonctionnelle et soient effectivement implantés quand ils remplissent une fonction sociale ».

Cette nouvelle loi marque un profond changement, en ce qu'elle réaffirme l'importance de l'intervention publique en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et souligne notamment la responsabilité des pouvoirs publics vis-à-vis de la direction et du contrôle des processus urbains. Elle établit également que la communauté doit bénéficier des plus-values générées par l'intervention publique en matière d'urbanisme et reconnaît la nécessité d'une participation citoyenne (article 3.2) ainsi que le droit à l'information dans les domaines de l'aménagement et de la gestion du territoire. Enfin, la loi distingue « le régime du droit de propriété foncière et celui de la promotion et de l'exécution des opérations d'urbanisme » et établit un nouveau système d'évaluation des sols.

À l'époque où l'urbanisme espagnol se détériorait sous le mandat du Parti populaire, d'autres pays européens vivaient une situation semblable. Le droit comparé permet de constater que dans un même contexte sociopolitique international, il peut y avoir des différences de taille dans la législation en matière d'urbanisme, liées aux traditions politiques et intellectuelles locales, ainsi qu'aux structures socio-économiques.

Pays membre de l'Union européenne, l'Espagne doit respecter les normes qui y sont établies. Le Schéma de développement de l'espace communautaire, approuvé lors du Conseil de ministres tenu à Potsdam en 1999<sup>19</sup> et le conseil organisé à Leipzig l'année suivante sur le thème « développement urbain et cohésion territoriale » ont marqué un pas vers une plus grande cohésion et intégration du territoire de l'Union. De la même façon que Luciano Parejo dans le présent ouvrage, on peut évoquer la « séparation progressive du modèle espagnol d'occupation et d'utilisation du territoire vis-à-vis du modèle continental européen ». Ces documents mettent l'accent sur la ville compacte, face à l'étalement urbain, et sur la nécessité d'un urbanisme durable. Il convient de se demander comment un pays a pu esquiver ces normes, et comment ont réagi les autres États.

Face aux objectifs communs européens, l'Espagne semble avoir favorisé l'étalement urbain, tout en consentant des atteintes à l'environnement. Cette urbanisation sauvage a détruit des paysages naturels, des zones littorales et de montagne. L'Espagne serait ainsi restée en marge du fonctionnement de l'Europe... Mais s'agit-il réellement d'une exclusivité espagnole? N'est-ce pas l'absence d'une demande aussi intense qui explique que d'autres pays aient été épargnés par le phénomène? Et quand une telle demande existait, l'urbanisme sauvage n'a-t-il pas bel et bien eu lieu? Le cas de la France semble très significatif dans ce sens.

19. MORA ALISEDA, J., PIMIENTA MUÑIZ, M., « La Estrategia Territorial Europea (ETE). Una concepción integradora y cohesionada del espacio », *Norba. Revista de Historia*, vol. 16, 1996-2003, p. 701-703.

## Penser le modèle urbain à partir des problèmes réels

Le débat sur le modèle de développement peut avoir une teneur différente en fonction de l'échelle considérée.

On peut d'abord parler des modèles de développement à l'échelle mondiale. Né dans les années 1960 quand s'est posée la question des limites de la croissance, ce débat s'est revivifié avec le problème du développement durable. Par ailleurs, ces dernières années, la crise économique a remis au premier plan le questionnement sur le système capitaliste et le développement économique. Au début des années 2000, l'Espagne semblait avoir rejoint le club des pays les plus développés et fut admise au G20 ; l'accession à une certaine qualité de vie et une certaine autosatisfaction de l'opinion étaient manifestes. Le développement touristique faisait l'envie d'autres régions européennes et des pays latino-américains, comme le Mexique ou le Brésil. Personne ne semblait remarquer les conséquences négatives de la congestion, de la hausse des prix et d'autres effets pourtant perçus dans les lieux les plus touristiques comme Paris, Venise ou Barcelone. Personne ne remettait en cause le mouvement touristique en soi, l'obsession du voyage, l'idéal de la résidence secondaire dans un pays resté séduisant, l'envie d'aller se soigner dans des pays offrant un bon niveau de confort et de santé...

Le débat concerne également un autre modèle, celui du développement urbain ou métropolitain. Dans ce sens, le débat barcelonais a été particulièrement significatif et a remis en question certaines politiques suivies dans cette ville. Le succès des transformations abouties dans les années 1990, puis l'organisation des Jeux olympiques de 1992, a entraîné une franche exaltation d'un modèle largement exporté, en particulier dans les pays latino-américains. Les critiques vis-à-vis de ce « modèle Barcelone » se sont fait entendre plus tard, notamment dans la dernière décennie<sup>20</sup>. En ce qui concerne un autre modèle de développement, celui de Madrid, José Manuel Naredo a donné suffisamment d'informations à travers toute son œuvre et dans le présent ouvrage pour que nous puissions juger de ses coûts et de ses conséquences, ainsi que des avantages qu'il a supposés pour certains.

Les problèmes liés à la croissance du secteur immobilier au sein de la crise sont de notoriété publique. On invoque encore et toujours des raisons de spéculation et de manque de ressources municipales, et on multiplie les descriptions et diagnostics convaincants. Beaucoup avaient anticipé ces problèmes, mais ceux qui lancèrent l'alarme furent ignorés. Il faut analyser la raison de l'obsession des municipalités vis-à-vis de la requalification et de la construction, de l'endettement des familles achetant des voitures plus grandes ou se lançant dans l'achat d'une résidence secondaire, de la multiplication des terrains de golf dans le pays, du pari effectué pour un développement post-industriel ou encore de la

20. Voir CAPEL, H., *El modelo Barcelona : un examen crítico*, Barcelone, Ed. del Serbal, 2005. Version française, *Le modèle Barcelone* (traduit de l'espagnol par Juliette Lemerle), Paris, Economica-Anthropos, coll. « Villes », 2009. Et BORJA, J., *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*, Barcelone, UOC, 2010, ainsi que son texte dans le présent ouvrage.



résignation face à la fermeture des industries et des ateliers traditionnels, comme s'il n'y avait pas d'alternatives économiques réelles au tourisme et à la construction. Dans cette acceptation, les spécialistes des sciences sociales ont sans doute exercé une influence excessive, et pas toujours positive, sur les techniciens et les élus, en cautionnant le scénario post-industriel. Il en va de même des idées de centre et de périphérie, ou de Nord et de Sud, dont les conséquences ont sans doute été négatives elles aussi.

Le véritable problème est donc politique : alors que la classe politique de droite est animée de visions néolibérales menant aux conséquences économiques et urbaines que nous connaissons, la gauche hésite dans les politiques à suivre. Plutôt que de parler d'alternatives économiques, du besoin de contenir la consommation ou d'éviter le gaspillage, d'une hausse des impôts pour construire des équipements et assurer les services sociaux, de la formation professionnelle des jeunes, de la diffusion des valeurs de l'effort et de l'engagement social, les hommes politiques de gauche semblent avoir accepté un corpus de pratiques allant dans un sens bien différent.

C'est dans ce contexte qu'a éclaté la crise, déclenchée par l'enchaînement de mécanismes spéculatifs liés à l'abondance de liquidités, au développement de l'ingénierie financière et aux facilités données à la circulation des capitaux. Le raisonnement était simple : si les secteurs de l'agriculture ou des matières premières fonctionnent comme des marchés à terme, il n'y a pas de raison qu'il en soit autrement sur le marché du foncier ou du logement!... Et si les banquiers le font... pourquoi un citoyen ordinaire n'agirait-il pas de même pour assurer son épargne? À cette dérive s'ajoute l'absence manifeste d'un projet de ville ou d'organisation territoriale.

Il convient d'analyser plus profondément les causes de ce qui nous apparaît aujourd'hui comme une folie collective, les acteurs publics qui l'ont autorisée, les professionnels et les spécialistes en sciences sociales qui ne l'ont pas perçue et diagnostiquée à temps. On doit aussi mentionner le silence assourdissant des ordres d'architectes et des écoles techniques face à la spéculation et à la corruption immobilière, ainsi que la complicité des citoyens qui ont rejoint la course aux gains faciles et rapides. Sans oublier la confusion des municipalités sur les perspectives de développement économique de leurs localités.

## La question des ressources municipales

Le manque de ressources municipales, problème chronique, finit alors par être une question particulièrement grave. Créées au XIX<sup>e</sup> siècle, les communes constituaient le dernier échelon de l'administration de l'État. On leur attribua des services divers (notamment la police locale et l'éducation) mais peu de ressources financières pour cela. La Banque de crédit local, fondée en 1925, leur donna accès au crédit pour financer les services publics, mais leur manque de ressources est demeuré constant, et il est fréquent que les grandes municipalités ne puissent même pas financer leur éclairage au gaz ou à l'électricité. La croissance

des services publics locaux (alimentation et évacuation des eaux, gaz...) n'est devenue possible qu'à travers un processus de privatisation, et ceci malgré la prétention des mairies à en contrôler le fonctionnement.

Très méfiant à l'égard du pouvoir local, l'État libéral du XIX<sup>e</sup> siècle avait déjà multiplié les contrôles par le biais de figures comme les greffiers municipaux ou les inspecteurs financiers<sup>21</sup>. L'État se chargeait de redistribuer les ressources à partir du budget national. La croissance urbaine du XX<sup>e</sup> siècle, allant souvent de pair avec une faible croissance économique, tendit la situation, jusqu'au bord de la rupture. Dans les années 1970, la population commença à revendiquer fortement des services et des équipements publics. D'autres besoins venaient s'y ajouter, comme la santé publique, la promotion économique, etc. Les revendications sociales se tournèrent surtout vers le pouvoir le plus proche, c'est-à-dire les autorités municipales, qui étaient toujours privées des ressources nécessaires pour construire et maintenir tous ces services.

Après l'adoption de la Constitution de 1978 et la promulgation des statuts d'autonomie des régions, l'État transféra des ressources aux communautés autonomes, mais celles-ci ne firent pas suivre aux municipalités. Les communautés autonomes dépensent aujourd'hui entre 35 et 37 % du budget public, tandis que celui des communes s'est maintenu à 13-15 % dans les trente dernières années. Aujourd'hui encore, les communes n'ont pas les ressources suffisantes pour répondre à toutes les fonctions que leur attribue pourtant l'article 42 de la Constitution : « Les finances locales devront disposer des moyens suffisants pour remplir les fonctions que la loi attribue aux municipalités respectives et se nourriront essentiellement des tributs propres et d'une part dans ceux de l'État et des communautés autonomes. » Il faut en outre rappeler que le nombre de communes est très élevé en Espagne, et qu'il a très peu baissé dans les cinquante dernières années (de 9 200 en 1960 à 8 114 en 2010). La plupart de ces communes sont rurales, de très petite taille (en termes de population et de surface) et l'immense majorité ne dispose pas de personnel technique spécialisé. Il est évident que, malgré leur bonne volonté en matière économique, elles peuvent difficilement mettre en place les services nécessaires pour contrôler leur territoire, notamment quand les promoteurs privés leur offrent des compensations, sous forme d'équipements ou autre, et quand la majorité voit dans l'urbanisme et le bâtiment l'unique perspective de développement.

Elles ont donc souvent vu d'un bon œil l'opportunité d'un essor immobilier pouvant parvenir jusqu'à elles. Malgré les dispositions constitutionnelles que nous venons de mentionner, les impôts locaux demeuraient très insuffisants, et

21. Voir TOSCAS, E., « Autoridad del Estado y autonomía del municipio en la España liberal. En torno a la incidencia en el territorio de una norma sobre el nombramiento de secretarios municipales (1853-1868) », *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*. Barcelone, Universidad de Barcelona, vol. XII, n° 256, 1<sup>er</sup> janv. de 2008 [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-256.htm] ; et TOSCAS, E., AYALA, F., « Estado liberal y poder local en España. El papel de las incompatibilidades entre "empleos públicos" en la configuración del moderno secretario municipal : normas y prácticas », *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Barcelone, Universidad de Barcelona, vol. VII, n° 154, 1<sup>er</sup> déc. 2003 [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-154.htm].



il faut souligner l'importance que prirent pour les finances locales la taxation des transactions immobilières et toute l'activité immobilière en général. C'est pourquoi aussi les communes de la communauté de Valence ont si bien accueilli l'arrivée de l'« agent urbanisateur » (AU), introduit en 1994, innovation qui suscita ensuite l'admiration d'autres territoires, car elle semblait ouvrir la voie à l'expansion urbaine et par conséquent à la richesse municipale, avec peu de contraintes de financement. Les municipalités se sont lancées dans une surenchère qui aujourd'hui nous paraît insensée, car elles étaient convaincues que le marché absorberait des espaces viabilisés dont le prix augmentait à chaque transaction, accroissant de façon fictive la richesse générale, ainsi que les logements construits<sup>22</sup>. Il faut ajouter à cela la corruption et les perspectives d'enrichissement individuel de certains élus, même si, malgré tout le bruit médiatique existant, cela pourrait bien être resté un comportement minoritaire.

Pour entrer davantage dans ces nuances, il est certain que le système économique dominant favorise ou stimule certains comportements. Ce sont des gouvernements concrets, des entrepreneurs, des techniciens et des élites que l'on peut identifier, ainsi que des citoyens qui en tirent eux aussi des bénéfices, ou bien détournent le regard ou se taisent. Le secteur immobilier en Espagne a produit une marchandise spécifique, car non transportable, et ce sous l'égide des lois capitalistes. Le secteur de la construction livrait des logements pour les Espagnols, mais aussi des résidences secondaires. Dans cette même logique, ce sont parfois des touristes installés depuis de longues années qui ont dénoncé le fait que d'autres touristes venaient s'installer près des espaces qu'ils avaient eux-mêmes « colonisés » et commencé à détruire depuis longtemps. Les formes d'occupation se sont renouvelées, tout comme les alliances, mais elles sont restées étonnamment homogènes.

Il faut également établir de nouveau des comparaisons internationales. Le cas de l'Espagne pourrait aider à comprendre ce qui s'est passé dans d'autres pays. Les Espagnols ne sont pas les seuls à avoir suivi ce chemin : les Anglais, les Français, les Allemands, et d'autres Européens ont aussi investi dans une résidence secondaire en Espagne. Les promoteurs immobiliers de ces pays, le secteur du bâtiment et les sociétés financières achetaient et vendaient en Espagne, à Londres et Paris, associés parfois à de petits promoteurs ou propriétaires fonciers locaux. Le négoce immobilier est désormais une entreprise européenne multinationale, où sont également intervenus les réseaux mafieux des pays de l'Est et d'ailleurs. Son développement n'a donné lieu à aucune mesure décisive de la part des pays européens afin de contrôler le blanchiment d'argent, et ce n'est que tout récemment que l'on a commencé à signer de timides accords pour limiter le secret bancaire.

Cet essor immobilier a donné lieu à de multiples tentatives de mise sur le marché de nouveaux produits immobiliers « prêt-à-porter », pour le bénéfice privé.

22. Voir les exemples de déclarations insensées cités dans le texte d'Antonio Montiel dans ce même ouvrage, ou encore : BURRIEL DE ORUETA, E. L., « La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009) », *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*, Barcelone, Universidad de Barcelona, vol. XIII, n° 306, 1<sup>er</sup> déc. 2009 [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-306.htm].

Aujourd'hui, la conception, fabrication ou promotion massive de nouveaux modèles de ville en périphérie est rendue possible par les nouvelles ressources techniques et économiques. Il n'y a jamais eu autant de moyens disponibles pour construire la ville qu'aujourd'hui. Même si les possibilités et les échelles d'intervention ont changé, quand le capital suit, les possibilités deviennent infinies. Si à Dubaï on peut fabriquer des villes et des pistes de ski dans le désert et à Barcelone concevoir des Jeux olympiques d'hiver dont une partie se déroulerait dans la ville elle-même sur des pistes artificielles, alors n'importe quel projet peut voir le jour. Cela ne dépend plus que de l'argent mobilisable, du marketing urbain, de l'avidité des spéculateurs et... d'une certaine naïveté des épargnants.

La disponibilité des capitaux et les mécanismes de financement ont aussi beaucoup changé. Il s'était produit une augmentation indéniable des richesses et beaucoup d'argent se trouvait disponible, soit de façon réelle (salaires, épargne des ménages, capitaux des banques espagnoles et étrangères, argent des réseaux mafieux et du blanchiment) soit fictive (bénéfices boursiers, investissements dans l'art, etc.), souvent accompagnés d'une frénésie d'investissement, pour éviter une dévalorisation rapide. Les possibilités de financement étaient inédites et n'étaient pas toujours accompagnées de garanties. Signalons que derrière ces crédits « pollués », il y a peut-être des aspects positifs qui mériteraient d'être approfondis, en vue de la production de logements pour les classes populaires.

La peur de l'avenir est une réalité chez les classes moyennes et populaires. Cela avait donné lieu, dès le XIX<sup>e</sup> siècle, au lancement d'assurances diverses pour répondre aux situations de maladie, de décès, d'incendie et d'obligations militaires. De nouveaux sujets de crainte sont apparus dans les dernières années, comme celle de perdre son emploi, l'insuffisance des pensions de retraite, l'incapacité de rembourser un prêt immobilier... Il devient alors normal que ces catégories sociales soient séduites par les modèles utilisés par les classes aisées. La diffusion des modèles n'avait jamais été aussi rapide et large : presse, livres, cinéma, télévision, voyages, ou internet. On ne peut pas non plus discréditer en soi l'envie de devenir propriétaire de son logement. Le fait d'avoir été promu par la bourgeoisie depuis le XIX<sup>e</sup> siècle et d'avoir été appropriée par le régime franquiste, sous couvert de paix sociale, ne disqualifie pas forcément cette aspiration. Le logement est le seul bien que les catégories moyennes et populaires pourront léguer à leurs enfants, en plus du souvenir de quelques voyages et de moments de distraction dans une vie quotidienne ponctuée par le travail et l'effort continu.

Par contre, il convient de valoriser l'acquisition du logement familial et de s'assurer que les classes populaires puissent effectivement le transmettre. Il faut proposer de nouvelles voies à partir de la situation actuelle, sans culpabiliser ces classes qui finalement ont obtenu un logement par leur travail. Pensons à d'autres biens, fonciers ou capitalistiques, qui se transmettent de façon totalement injuste depuis des générations à des personnes qui n'ont pas fait le moindre effort pour



les produire<sup>23</sup>. En outre, tout laisse penser que nous allons demeurer dans les années qui viennent au sein d'une zone d'économie libérale, acceptant la propriété privée et la libre entreprise.

De nombreuses données montrent cependant que la régulation du marché a souvent été maladroite ou délictuelle. C'est pourquoi, dans un monde qui change et continuera à changer, cette régulation devrait s'accompagner d'un aménagement et d'un contrôle rigoureux de la part des pouvoirs publics.

Traduit de l'espagnol par Juliette Lemerle.

---

23. Pour une description plus détaillée, voir CAPEL, H., « Urbanización generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad », dans *XI Coloquio Internacional de Geocrítica*, Buenos Aires, 2010 [<http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/geocritica2010/07.htm>].