



Ebisu
Études japonaises

47 | printemps-été 2012
Catastrophes du 11 mars 2011, désastre de
Fukushima : fractures et émergences

Les politiques publiques de logement face à la catastrophe du 11 mars

Public Housing Policy in Response to March 11th

3 · 11大震災の公共住宅政策

Cécile Asanuma-Brice



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ebisu/445>

DOI : 10.4000/ebisu.445

ISSN : 2189-1893

Éditeur :

Institut français de recherche sur le Japon (UMIFRE 19 MAEE-CNRS), Maison franco-japonaise

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2012

Pagination : 205-214

ISSN : 1340-3656

Référence électronique

Cécile Asanuma-Brice, « Les politiques publiques de logement face à la catastrophe du 11 mars », *Ebisu* [En ligne], 47 | printemps-été 2012, mis en ligne le 03 avril 2014, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ebisu/445> ; DOI : 10.4000/ebisu.445

Les politiques publiques de logement face à la catastrophe du 11 mars

Cécile ASANUMA-BRICE

Les catastrophes naturelles et humaines ont été à l'origine de la mise en place d'un système de logements publics au Japon il y a maintenant presque un siècle. Récemment, cette organisation sociale semblait s'essouffler aux yeux des autorités qui tendaient à opter pour une gestion américanisée du « social », se désinvestissant peu à peu tout en promouvant l'action de nouveaux acteurs privés comme celle des associations à but non lucratif. On peut se demander si le grand tremblement de terre de l'Est du Japon survenu le 11 mars 2011 remettra en cause ce désengagement annoncé de l'État dans le secteur social et plus spécifiquement celui du logement social. L'analyse du rôle des organismes publics de logement et des politiques mises en œuvre pour gérer cette nouvelle crise est essentielle pour comprendre la remise en cause d'un système en pleine mutation. L'enjeu est aujourd'hui de savoir si l'État parviendra à reprendre en main sa politique sociale, regagnant la confiance de la population échaudée par les décisions prises jusqu'alors ; ou si les habitants, las d'attendre en vain ces mesures, prendront finalement leur situation en main en générant une nouvelle forme de gouvernance.

▼ Doctorante associée à la Maison franco-japonaise (UMIFRE 19 CNRS-MAEE), adjointe au directeur du Bureau CNRS Asie du Nord (Tokyo), doctorante à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), elle a été chercheuse invitée à l'université de Chiba de 2001 à 2005.

Naissance et croissance du logement collectif public au Japon

C'est au grand tremblement de terre du Kantō (Kantō daishinsai 関東大震災) de 1923 que l'on doit la naissance des premiers logements publics japonais. L'insuffisance du nombre de logements, déjà notable, se fait alors criante. Des mesures doivent être prises dans l'urgence pour faire face au nombre croissant de sans-abris. En 1924, le gouvernement institue l'Association pour l'enrichissement du peuple (Zaidan hōjin Dōjinkai 財団法人同潤会) (Bourdier 1991), dont le rôle sera d'inciter à la construction de logements pour les victimes du tremblement de terre.

La Seconde Guerre mondiale entraîne la deuxième grande impulsion donnée à la politique de production de logements. Il faudra répondre à une situation de nouveau dramatique.

C'est dans ce contexte qu'apparaîtra l'habitat public de gestion municipale actuel (*kōei jūtaku* 公営住宅), avec en 1951 la promulgation de la Loi sur les logements municipaux (*Kōei jūtaku hō* 公営住宅法). Cette loi postule l'approvisionnement de logements de gestion municipale destinés à la classe sociale ayant les revenus les plus faibles. C'est la première fois qu'une loi sur le logement prend pour critère essentiel le bas salaire des habitants. Jusqu'alors, la logique dominante de la production publique de logements tenait exclusivement au manque de logements, indépendamment de la considération du loyer.

Puis, dans une logique de plans quinquennaux, sera instituée la Régie nationale du logement (Nihon jūtaku kōdan 日本住宅公団, réorganisée en 1981 sous le nom d'Organisation publique pour le logement et l'équipement urbain, Jūtaku toshi seibi kōdan 住宅・都市整備公団). Cette dernière dépendra directement du gouvernement et aura pour fonction de produire des logements à proximité de la capitale pour les cols bleus venant travailler à Tokyo. Dans les faits, cet outil direct du gouvernement produira le prototype d'habitat moderne décrit par les directives des plans quinquennaux édictés par l'État : les *danchi* 団地 ou grands ensembles. Ces habitats modèles seront ensuite copiés par les organismes publics municipaux et départementaux, dans la limite de leur capacité budgétaire, mais également par les constructeurs de logements collectifs privés. Dans la forme, les *danchi* répondront au désir de modernité de la population, équipés de *dining kitchen* ou cuisine à l'occidentale, permettant l'affirmation de la culture de

chaise, et proposant des salles de bain individuelles (remplaçant le *sentō* 銭湯, le bain collectif de quartier).

Néanmoins, à partir des années 1970, et plus particulièrement dans les années de la bulle économique (décennies 1980-1990), accroître la rentabilité économique devient la préoccupation prioritaire des gestionnaires publics à l'heure où le Japon connaît un rythme de croissance exceptionnel. La forme des bâtiments elle-même sera finalement dictée par ces logiques du gain et donnera naissance à des cités de logements toujours plus denses, des espaces communs dépourvus de fonction, réduits en nombre et dénués de toute convivialité. Les conséquences de ces formes urbaines furent sensibles, notamment dans la modification des rapports de voisinage, qui se distendent à partir d'un certain seuil de densité, comme répondant à une régulation naturelle. Le stress engendré par le caractère oppressant de tels espaces, les pertes de lien avec le lieu d'implantation de ces logements dans une logique d'appropriation impossible d'espaces anonymes trop vastes, le sentiment d'insécurité, sont autant de problèmes que nous connaissons trop dans nos cités de logements publics françaises.

Du logement public aux logiques privées : zoom sur la situation avant la catastrophe de mars 2011

Le Japon compte aujourd'hui 3 119 000 logements publics contre 4 300 000 en France (pour une population moitié moindre). On peut les diviser en deux grands groupes : les *kōei jūtaku* (2 183 000 logements), ou logements publics municipaux et départementaux qui ont une véritable vocation sociale (plafonnement des salaires des habitants), et les logements relevant de l'organisme public d'équipement et de logement *kōdan jūtaku* (768 608 logements) qui, peu à peu privé de sa prérogative sociale, mène désormais une politique d'investissement et de rénovation du parc de logements construit en 1955. La hausse des loyers due aux rénovations avait en effet engendré une multiplication exponentielle du nombre de logements vacants, trop coûteux pour l'État qui décida alors de se désengager de l'organisme après un bilan accablant. En même temps qu'il s'orientait vers une privatisation lente, mais certaine, Kōdan s'est vu destituer en grande partie de sa responsabilité en matière de logement pour ne conserver que le rôle d'aménageur urbain. Les rénovations sont alors limitées à 3 500 par an et

l'organisme se réoriente vers une nouvelle politique de réhabilitation de l'ancien parc de logements vacants.

Les événements du 11 mars vont néanmoins conduire à nouveau à un renversement de situation. Les logements vacants tant récréés vont permettre le relogement d'une partie des 126 000 réfugiés, et remettre à l'ordre du jour la nécessité d'une politique publique du logement.

Le rôle des organismes publics dans le relogement des victimes du grand tremblement de terre du Tōhoku

Le nombre de logements détruits par la triple catastrophe du 11 mars 2011, le plus souvent emportés par le tsunami ou brûlés par les incendies multiples, avoisinerait les 100 000 unités principalement dans le Tōhoku, région faisant face à l'épicentre du tremblement de terre (Kokudo kōtsū shō 2011b). Le département de Fukushima pour lequel on a recensé un nombre comparativement faible d'habitats détruits connaît néanmoins un vaste déplacement de population. Les retombées radioactives persistantes dans la zone sont à l'origine d'une telle situation. De nombreuses habitations partiellement endommagées sont également à dénombrer dans les départements d'Ibaraki et de Chiba, notamment en raison du phénomène de liquéfaction des sols qui a principalement touché les terrains gagnés sur la mer à l'intérieur de la baie de Tokyo (autour de la commune d'Urayasu 浦安). Les secousses sismiques qui perdurent encore continuent d'engendrer des dommages non négligeables. Cela explique l'affluence des personnes réfugiées dans les départements de Gunma, de Saitama, et de Niigata.

Dans le cas d'une catastrophe nationale telle que celle du 11 mars, l'organisme chargé de centraliser les informations et de coordonner la politique en termes d'habitat est le ministère du Territoire et des Transports (Kokudo kōtsū shō 国土交通省). À l'aide d'échelles numériques (qui ne restent que des évaluations à un instant T permettant de donner un ordre de grandeur), les autorités publiques ont mis en place deux volets d'action concernant le relogement des victimes : la mise à disposition gratuite des logements publics vacants et la construction d'habitats d'urgence.

Les insuffisances du système de logements vacants mis à disposition des victimes

À l'échelle nationale, chaque ville a fait part au département dont elle relève, de son nombre d'habitats municipaux vacants. Les départements ont fait de même avec les logements vacants de gestion départementale, dont ils ont déclaré le nombre total au ministère du Territoire et des Transports. Pour l'ensemble du pays, 24 000 logements vacants (dont 1 700 se trouvent dans la région du Tōhoku) relevant de la commune ou du département ont été mis à disposition gratuitement sur une période variant de 6 mois à un an dans un premier temps. Ce délai a été rallongé jusqu'à la fin du mois de mars 2012¹. L'organisme Kōdan a, quant à lui, offert 5 100 logements vacants gratuits pour des durées similaires, dont 130 se trouvent dans le Tōhoku. L'attribution de ces logements se fait par tirage au sort.

Huit mois après la catastrophe, seuls 7 900 logements communaux et départementaux ont été attribués (Kokudo kōtsū shō 2011a), soit un tiers ; et 940 parmi ceux proposés par Kōdan, soit un cinquième. Ces derniers sont principalement occupés par des familles provenant de Fukushima selon les services d'attribution de l'organisme.

Si, deux mois après la catastrophe, on pouvait évoquer la lenteur du système de relogement pour justifier le manque d'intérêt des sinistrés pour ces habitations, il semblerait qu'il faille aujourd'hui chercher ailleurs les raisons d'une telle désertion. Dans un premier temps, l'information sur ces logements mis à disposition a mal circulé. La plupart des lieux de refuge ne disposait pas d'accès internet, vecteur essentiel de l'information, et les victimes n'avaient tout simplement pas connaissance des possibilités qui leur étaient offertes. Par ailleurs, la participation au tirage au sort nécessite de pouvoir se déplacer, à plusieurs reprises en cas d'échec, parfois relativement loin, ce que ces personnes ne sont pas toujours en mesure de faire, faute de moyens de transport. Enfin et surtout, ces habitants souhaiteraient, pour la plupart d'entre eux, pouvoir être relogés à proximité de leur ancien lieu d'habitation. Si les bâtiments ont été détruits, les réseaux communautaires, eux, sont encore bien établis et revêtent une fonction de repère social parfois vitale.

1. Interview de M. Shiotani, Section relogement des victimes du tremblement de terre, Urban Renewal (nouvelle appellation du groupe Kōdan), 6 décembre 2011.

Or, un grand nombre des logements vacants proposés, qui plus est dans un parc souvent très vétuste, sont extrêmement éloignés des lieux touchés par le séisme. L'agglomération d'Osaka (2 876) (Kokudo kōtsū shō 2011b), Hokkaidō (2 195), et enfin le département de Hyōgo (2 189), sont les plus offrants et n'accueillent que respectivement 330, 360 et 267 familles, soit environ 10 % de la capacité d'accueil. Comparativement, les trois départements sinistrés de Miyagi, Fukushima et Iwate ont mis à disposition 777, 385 et 654 logements pour lesquels ils enregistrent un taux d'occupation de 82 % pour Miyagi, 63 % pour Fukushima et 39 % à Iwate. L'éloignement du lieu premier d'habitation signifie la reconstruction totale de l'environnement social des personnes déplacées. Si cela semble envisageable pour les plus jeunes, la difficulté d'une réinsertion complète dans un nouvel environnement est quasi insurmontable pour des personnes âgées. Preuve en a été faite à la suite du séisme de Kobe, et les lourdes conséquences de relogements inadéquats restent encore visibles aujourd'hui, entraînant suicides et alcoolisme au sein de ces populations peu mobiles. Or, l'âge moyen de la population des campagnes du nord-est du Honshū la plus touchée est assez élevé. Selon le dernier recensement national de la population, sur 47 départements classés par ordre d'âge croissant, le département d'Iwate occupe la 40^e place avec un âge moyen de 45,5 ans, alors que la population de Fukushima a un âge moyen de 44,2 ans et celle de Miyagi de 43 ans. Il est donc difficile d'envisager des déplacements lointains. Plutôt que de partir, certains ont préféré mettre fin à leur vie, ainsi cette septuagénère laissant derrière elle une lettre à son fils « puisqu'il faut partir, je pars... ».

Enfin, l'aspect provisoire de la gratuité semble également avoir été un frein. Les familles se sont interrogées sur l'après et la façon dont elles pourront bien financer leur loyer lorsque la période de gratuité aura pris fin.

Le secteur privé a par ailleurs pallié les défaillances de ce système en proposant des logements gratuits dans tout le pays, pour des périodes parfois sans limite précise indiquée. Autrement dit, la population s'est mobilisée elle-même afin de venir en aide aux victimes. Parmi ces solutions citoyennes, un site internet mis en place par un jeune étudiant de l'université Waseda² présente les logements offerts de particulier à particulier en les localisant sur une carte interactive Google et en précisant le nom de la personne

2. URL : <<http://roomdonor.jp/>> (dernière consultation : le 9 décembre 2011).

mettant le lot à disposition, ses coordonnées et ses conditions d'accueil. Cette page fonctionne toujours en décembre 2011. De nombreuses agences immobilières affichaient également des propositions de logements ou d'hébergements gratuits, tant sur la devanture de leur vitrine que sur leur site internet. Cette procédure s'est avérée beaucoup plus simple et plus efficace, évitant d'avoir à passer par la longue et lourde procédure d'attribution de logement public.

Logements provisoires et isolement de longue durée

De même que pour la disponibilité en logements publics, chaque commune dépose sa demande de logements provisoires au département qui centralise à son échelle pour relayer l'information auprès du ministère de la Santé et du Travail (Kōsei rōdō shō 厚生労働省)³. Ces logements sont financés par la « caisse spéciale d'aide en cas de cataclysme ». Les données sont ensuite fournies au ministère du Territoire et des Transports, qui fait appel à des promoteurs privés pour la construction. Les travaux peuvent être gérés par l'Urban Renewal selon les cas.

Le nombre de logements provisoires d'urgence requis est de 52 743 unités selon les données établies au 28 novembre 2011 par le ministère. La quasi-totalité de ces habitations a été construite, puisque l'on en compte aujourd'hui 52 041, permettant la fermeture de la totalité des centres d'accueil de première urgence (gymnases d'école et autres équipements réquisitionnés) (Kokudo kōtsū shō 2011b).

La grande majorité d'entre eux se trouve dans le département de Miyagi (22 095), principalement touché par le tsunami. 14 000 ont été construits à Iwate et environ 16 000 dans le département de Fukushima. Les premiers de ces logements ont été établis dans ce département, sur des zones que nous savons aujourd'hui contaminées. Certaines familles se retrouvent captives de ces habitations à surface réduite, puisqu'elles ne disposent que de 30 m² quelle que soit la taille du ménage. Limitant leur sortie à l'extérieur au strict minimum, ces personnes sont aujourd'hui quasi prisonnières de leur habitat, et se trouvent dans une situation d'isolement préoccupante.

3. URL : <<http://www.kenchiku-bosai.or.jp/jimukyoku/Oukyu/Oukyu.htm>> (dernière consultation : le 9 décembre 2011).

Le problème de l'isolement n'est malheureusement pas une difficulté limitée à la région de Fukushima. Le séisme de Kobe avait révélé cette question de la mort par isolement (*kodokushi* 孤独死) dans les logements provisoires et les problèmes d'alcoolisme afférents (Ogino 1998). Selon une enquête menée par le Bureau du Cabinet (Naikakufu 内閣府), 131 suicides ont eu lieu entre mars et juin dans les trois départements d'Iwate, Miyagi et Fukushima⁴. Entre juin et septembre 2011, dix cas de suicides ont été recensés dans les logements provisoires du seul département d'Iwate⁵. Les victimes sont composées de six hommes et quatre femmes, et leur âge s'échelonne entre 30 et 80 ans. Les causes sont multiples, mais au désespoir d'avoir tout perdu vient s'ajouter l'isolement des logements provisoires, parfois implantés dans des rizières excentrées. Cet isolement est tel que le corps d'une personne a été retrouvé une semaine après le décès⁶.

Il devient donc urgent de penser à l'après, afin de permettre aux ménages prisonniers de ces logements provisoires de pouvoir en sortir au plus vite. Une reprise de la politique publique du logement est donc de nouveau au cœur des débats. Les communes qui en feront la requête auprès du ministère du Territoire et des Transports pourraient obtenir la construction de nouveaux logements publics, mais le budget qui pourra y être consacré est aujourd'hui en discussion. En attendant, au sein des cités de logements provisoires, les associations de bénévoles mettent en place le suivi psychologique et social des personnes qui, lui, ne peut attendre. Elles sont très nombreuses et composées de simples citoyens dont la colère face à l'abandon de leur situation a laissé place à l'organisation. À titre d'exemple, l'association Chiiki no mebae nijūichi (地域の芽生え21) fondée par des mères au foyer⁷, ou encore l'association Life link (NPOライフリンク). D'autres associations prennent en charge l'accueil des personnes ayant décidé de quitter les régions contaminées. 150 000 personnes se sont aujourd'hui déplacées à l'intérieur du département de Fukushima, et 60 000 l'ont quitté. Une grande partie d'entre elles trouvent un soutien à la fois logistique et

4. *Sankei News*, 5 août 2011.

5. *Nishi Nihon shinbun*, 21 novembre 2011.

6. *Yomiuri shinbun*, 16 septembre 2011.

7. URL : <<http://www.mebae21.com/about.php>>.

sanitaire auprès d'associations organisées en réseau national (Kodomotachi o hōshanō kara mamoru zenkoku nettowāku 子供たちを放射能から守る全国ネットワーク [Réseau national pour sauver les enfants des radiations]).

La lenteur des politiques publiques pourrait finalement s'apparenter à un échec et l'on peut désormais se demander si les associations d'habitants n'ont pas pris la situation en main, abandonnant tout espoir de recours à l'État.

Février 2012

Bibliographie

BOURDIER Marc, 1991

Nihon kenchiku shi ni okeru Dōjunkai apāto no yakuwari, 1924–1933 日本建築市における同潤会アパートの役割 (« Le rôle de la Dōjunkai dans l'histoire de l'architecture japonaise »), Thèse de doctorat, université de Tokyo.

OGINO Masahiro, 1998

Fissures : Kobe, 17 janvier 1995, le séisme, Paris, éd. de La Villette.

Kokudo kōtsū shō 国土交通省 (ministère du Territoire et des Transports), 2011a

Kōei jūtaku nado, yū āru chintai jūtaku no akishitsu to nyūkyo kettei no jōkyō 公営住宅等、UR賃貸住宅の空き室と入居決定の状況 (État des logements vacants et de l'emménagement dans le parc locatif de UR [Kōdan] et dans celui des logements municipaux et départementaux), 28 novembre.

Kokudokōtsūshō 国土交通省 (ministère du Territoire et des Transports), 2011b

Kōei jūtaku nado, UR chintai jūtaku no ukeire kanō sōsū to nyūkyo kettei no jōkyō 公営住宅等、UR賃貸住宅の受入可能総数と入居決定の状況 (Relogement et possibilité d'accueil dans les logements de l'Urban Renewal [Kōdan] et dans ceux des collectivités locales), 5 décembre.

Sankei News 産経ニュース, 5 août 2011

« Roku gatsu no shinsai san ken jisatsu : shinsai kanren ga ichi wari. Naikakufu chōsa » 6月の震災3県自殺 震災関連が1割 内閣府調査 (Suicides au mois de juin dans les trois départements sinistrés : 10 % en lien avec le séisme. Enquête du Bureau du Cabinet »).

Nishi Nihon shinbun 西日本新聞,

21 novembre 2011

« Iwate-ken ga jisatsu taisaku puran sakutei e : shinsai kanren wa jū nin » 岩手県が自殺対策プラン策定へ 震災関連は10人
(Vers la mise en place d'un plan de lutte contre le suicide dans le département d'Iwate : 10 suicides en lien avec la catastrophe).

Yomiuri shinbun 読売新聞,

16 septembre 2011

« Kasetsu jūtaku de rokujissai dansei ga jisatsu ka... Miyagi, Ishinomaki »
仮設住宅で60歳男性が自殺か...宮城・石巻
(Le suicide d'un homme de 60 ans dans un logement provisoire... à Ishinomaki, dans le département de Miyagi).