

Pour citer ce document : CLERC V., 2015. « La réforme du secteur locatif au Liban, vers un bouleversement physique et social majeur à Beyrouth » in STADNICKI R., *Villes arabes, Cités rebelles*, Paris, Editions du Cygne, p.131-146.

Version auteur :

La réforme du secteur locatif au Liban, vers un bouleversement physique et social majeur à Beyrouth

Valérie CLERC¹

IRD / CESSMA - Université Paris Diderot, Bâtiment Olympe de Gouges, Rue Albert Einstein, 75013 Paris, valerie.clerc@ird.fr.

Résumé

Pays d'économie libérale, le Liban a connu peu de politiques sociales de l'habitat. Seule une politique en faveur des locataires, menée depuis les années 1940, a favorisé le maintien au cœur des villes de ménages à faibles revenus. La réforme de cette politique en 2014 pourrait avoir un impact majeur à Beyrouth. Malgré des filets sociaux annoncés, elle sert le secteur de l'immobilier et exclut les ménages à faibles revenus des zones urbaines centrales par un processus de renouvellement urbain et de gentrification. Dans un contexte d'explosion des prix fonciers, cette réforme encourage le changement, dans un délai court, de l'occupation d'un nombre qui pourrait atteindre près de la moitié des logements de la capitale. La réforme entamée pourrait ainsi mener à une transformation sociale majeure de la population beyrouthine, à une disparition à terme de la mixité sociale actuelle des espaces centraux et péricentraux de la capitale et à une transformation physique accélérée de la ville, une fois levé l'obstacle de la nécessité du maintien dans les lieux des locataires détenteurs de ces baux.

Pays d'économie libérale, le Liban a connu peu de politiques sociales de l'habitat. De rares logements sociaux ont été construits entre le tremblement de terre de 1956 et les années 1970 et, aujourd'hui, seules quelques expériences sont menées par des acteurs locaux, communautés, associations ou municipalités. L'intervention dans les camps et quartiers informels a été laissée aux organismes internationaux et aux municipalités et le projet public Élyssar de résorption des quartiers irréguliers au sud de Beyrouth, conçu en 1995, n'a jamais été mis en œuvre. Principale action publique récente en faveur de l'accès à l'habitat, une politique de subvention de l'accession à la propriété, depuis le milieu des années 1990, a touché les classes moyennes, sans atteindre les ménages les plus démunis².

Seule une politique en faveur des locataires, menée des années 1940 à aujourd'hui, a eu un impact social important sur les villes libanaises, en favorisant le maintien de ménages à

¹ Valérie Clerc est chercheur à l'Institut de recherche pour le développement (IRD). Architecte-urbaniste, elle travaille sur les politiques de l'habitat, les quartiers informels, les marchés fonciers et immobiliers, le développement urbain durable et les pratiques de l'urbanisme dans les villes du Sud, en particulier au Liban, en Syrie et au Cambodge. Elle a notamment publié *Les quartiers irréguliers de Beyrouth, une histoire des enjeux fonciers et urbanistiques de la banlieue sud* (Ifpo, 2008) et « Informal Settlements in the Syrian Conflict : Urban Planning as a Weapon » (*Built Environment*, 2014)

² Cet article s'appuie principalement sur les enquêtes menées dans le cadre de la réalisation de l'étude CLERC, V., 2013. *Revue des politiques de gestion foncière urbaine au Liban*, Caisse des dépôts et consignations, Banque mondiale, Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée (CMI), 114p.

faibles revenus au cœur des villes, en particulier à Beyrouth³. Cette politique a également des conséquences physiques importantes, en préservant les immeubles anciens, dans lesquels les locataires avaient un droit au maintien, mais aussi en favorisant leur dégradation, en raison du peu de motivation des propriétaires à y faire des travaux, vu les très faibles loyers qui y prévalent.

La réforme de cette politique en 2014 pourrait à son tour avoir un impact majeur sur la ville de Beyrouth et sa population. Malgré des filets sociaux annoncés, cette loi sert le secteur de l'immobilier et exclut les ménages à faibles revenus des zones urbaines centrales par le processus de renouvellement urbain et de gentrification qu'elle induit⁴. Mais plus encore que le processus, l'ampleur possible de ses répercussions est remarquable et sans précédent. Dans un contexte d'explosion des prix fonciers de la capitale, cette loi encourage le changement, dans un délai court — elle prévoit de supprimer les baux anciens en moins de 10 ans —, de l'occupation d'un nombre qui pourrait atteindre près de la moitié des logements de la capitale. Tous les logements détenus avec des baux anciens ne soient pas habités par des familles démunies. Mais la réforme entamée annonce une transformation sociale majeure de la population beyrouthine, qui pourrait mener à une disparition à terme de la mixité sociale actuelle des espaces centraux et péri-centraux de la capitale. Elle prépare de même une transformation physique accélérée de la ville, une fois levé l'obstacle de la nécessité du maintien dans les lieux des locataires détenteurs de ces baux.

La mixité sociale à Beyrouth et l'enjeu de la politique locative

Beyrouth est habité par des populations de milieux socio-économiques contrastés. Les écarts de revenus au sein de la société libanaise sont marqués : une petite partie des ménages a des revenus très confortables et à l'opposé, 28,5% des libanais vivent en dessous du seuil de pauvreté (moins de 4 USD/jour) et 8% en situation d'extrême pauvreté (moins de 2,4 USD/jour en 2005)⁵. Le niveau de vie des ménages à Beyrouth est globalement supérieur à celui du reste du pays, mais les inégalités y sont frappantes et, en 1994, la coexistence de populations aisées et défavorisées y est remarquable. Ainsi, côtoyant une proportion importante de ménages aisés dans la ville centre, la frange la plus pauvre de la population libanaise était surreprésentée dans près de la moitié des quartiers centraux et péri-centraux de Beyrouth (entre le tiers et la moitié des habitants). Et certains quartiers présentaient à la fois des concentrations de population de revenus les plus élevés et les plus faibles, comme à Gemayzeh, Mazraa, Achrafieh, Barbir ou Patriarcat⁶.

Une hétérogénéité sociale liée à la politique locative

Cette présence d'un large éventail socio-économique jusqu'au centre de la ville est largement liée à la présence de logements à loyers bloqués dans les quartiers déjà construits dans la première moitié du XX^{ème} siècle, qui juxtaposent aujourd'hui des tours neuves d'appartements haut-de-gamme et des immeubles locatifs anciens.

³ VERDEIL, É., FAOUR, G. et VELUT, S. (éds), 2007, *Atlas du Liban, territoires et société*, Beyrouth, Ifpo/CNRS Liban, Chap.6 §6. <http://books.openedition.org/ifpo/402?lang=fr>

⁴ MAROT, B., 2014, « The End of Rent Control in Lebanon: Another Boost to the "Growth Machine?" *Jadaliyya* Jun 12 2014 http://www.jadaliyya.com/pages/index/18093/the-end-of-rent-control-in-lebanon_another-boost-t

⁵ <http://www.lb.undp.org/>

⁶ VERDEIL, É., FAOUR, G. et VELUT, S. (éds), 2007, *op. cit.*



Photo 1 : Les quartiers péricentraux de Beyrouth juxtaposent des tours neuves d'appartements de luxe et des immeubles anciens dégradés, souvent habités par des détenteurs de baux locatifs anciens ©Valérie Clerc 2012.

Instituée au début de la seconde guerre mondiale, sous le mandat français, la loi exceptionnelle de protection des locataires a été régulièrement reconduite⁷. Le blocage presque permanent des loyers et la transmissibilité familiale des baux, associés à l'inflation et à la dévaluation de la livre pendant la guerre civile (1975-1990), ont effondré la rentabilité locative. Des loyers dérisoires (typiquement de l'ordre de 100 euros par an) ont fait de ce parc un logement social de fait, en même temps qu'un outil puissant de mixité sociale. Cinquante ans plus tard, les investisseurs s'étaient progressivement détournés du marché locatif privé faute de garanties suffisantes. Les locataires ne représentaient plus en 2004 que 23% des libanais, contre 48% en 1970, tandis qu'à Beyrouth on était passé de 77% à 49% (voir tableau).

	Beyrouth			Mont Liban			Régions périphériques			Total		
Année	1970	1996	2004	1970	1996	2004	1970	1996	2004	1970	1996	2004
Location	77%	48%	49%	54%	25%	28%	23%	10%	11%	48%	21%	23%
Propriété	17%	38%	43%	39%	63%	65%	67%	79%	85%	44%	68%	71%
Autre	5%	14%	8%	7%	11%	6%	10%	10%	4%	8%	11%	6%

Tableau 1 : Évolution du statut d'occupation du stock de logements par localisation (1970-2004)-Source ACS⁸

⁷ ROZELIER, M., 2014a « Libéralisation des loyers, une loi nécessaire mais insuffisante », *Le Commerce du Levant*, mai 2014, p.74-83

⁸ Source Administration centrale de la statistique, in WORLD BANK, TAFFIN C., ROY F., GONNET L. et NAHAS C., 2010, *Real Estate Market Activity and Exposure of the Financial Sector in Lebanon*, World Bank, Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, Document of the World Bank, 15 juin 2010, 40p.

En libérant les nouveaux loyers, des lois transitoires votées en 1992 ont enrayé la baisse du secteur locatif, qui est légèrement remonté au Liban de 21% en 1996 à 23% en 2004 et de 48% à 49% à Beyrouth. Mais en maintenant, tout en l'indexant sur l'indice du coût de la vie, le régime d'exception pour les anciens baux, ces lois n'ont pas redonné aux propriétaires la confiance nécessaire pour investir dans le logement locatif et inverser la tendance de façon significative.

Un marché foncier central de plus en plus exclusif a remis en débat la loi sur les loyers

Or, depuis les années 2000, l'explosion des valeurs foncières et immobilières à Beyrouth, comme dans d'autres capitales de la région, transforme son tissu urbain social et physique. Le triplement de valeur totale des transactions effectuées entre 2003 et 2010 (passant de 3 milliards à plus de 9 milliards de dollars) et la valeur moyenne des ventes immobilières (de 30 000 à 100 000\$) entre 2007 et 2010⁹ a rendu plus ardu l'accès des classes moyennes et à faibles revenus au marché immobilier. Les ménages qui ne peuvent plus se loger dans les nouvelles opérations centrales se déplacent vers des périphéries de plus en plus lointaines. La sous-occupation des logements (logements vides ou peu denses) et l'exploitation foncière (rétention à but spéculatif, attente de réaliser des fusions foncières) se développent à nouveau au centre de Beyrouth¹⁰. L'inflation foncière rapide incite les propriétaires à démolir les bâtiments centraux de faible densité, justement souvent détenus avec des baux locatifs anciens, pour investir dans l'immobilier de luxe. La procédure de « récupération en vue de démolition » est en effet la seule, avec la récupération pour l'utilisation par la famille, qui permette au propriétaire de récupérer son bien foncier (avec indemnisation du locataire d'environ 40% de la valeur du bien). Le blocage des loyers favorise ici, paradoxalement, le mouvement de gentrification qu'il ralentit par ailleurs¹¹.



Photo 2 : Tour en construction au milieu d'immeubles anciens dans les quartiers péricentraux de Beyrouth, ici à Gemayzeh ©Valérie Clerc 2012.

⁹ GLOBAL PROPERTY GUIDE 2014, <http://www.globalpropertyguide.com/Middle-East/Lebanon/>

¹⁰ CLERC, V. 2013, *op. cit.*

¹¹ MAROT, B., 2012, « La loi sur les anciens loyers » frein ou accélérateur de la gentrification à Beyrouth ? » *Les Carnets de l'Ifpo*, <http://ifpo.hypotheses.org/4266>

À Beyrouth, cette hausse des prix immobiliers a durci les tensions autour des enjeux économiques et sociaux d'une réforme locative, car les logements concernés sont situés dans les quartiers centraux et péri-centraux — les zones urbanisées à l'époque de la promulgation des lois — dont les valeurs ont explosé. Les propriétaires souhaitent plus que jamais la fin des dispositions législatives de protection des locataires pour profiter de leurs biens à leur juste valeur. Les locataires, eux, redoutent de devoir partir en l'absence de logement alternatif abordable dans les mêmes quartiers. Soumises à la fois à la pression renforcée des lobbies des propriétaires et des locataires, les tentatives de mettre en place une nouvelle législation ont tardé, malgré le consensus autour de l'impératif de la réforme. Des lois successives ont reconduit chaque année les dispositions concernant le régime d'exception, jusqu'en 2012. Depuis cette date, le vide législatif n'est comblé que par une jurisprudence qui reconduit la situation prévalant jusqu'alors, en application du principe de sécurité juridique¹². L'effondrement en 2012 d'un immeuble locatif dégradé à Achrafieh, entraînant la mort de 27 personnes, a marqué l'urgence du processus.

Une nouvelle loi sur les baux locatifs anciens en faveur des propriétaires

La réforme en 2014 de la loi sur les baux locatifs anciens se présente officiellement comme un arbitrage entre les intérêts des propriétaires et des locataires. Mais, fondés sur la valeur constitutionnelle du droit à la propriété, et pour ne pas faire peser sur les propriétaires la charge financière d'une offre sociale de logement, les droits sont donnés aux propriétaires. La loi prévoit de libéraliser les loyers, en 6 ans, progressivement, jusqu'à atteindre la valeur locative commerciale¹³.

Les différences de prix entre les anciens et nouveaux loyers dans un même quartier, central, sont telles que l'augmentation prévisible pourrait atteindre 2400% en 6 ans. En octobre 2013, le loyer mensuel moyen (contrats post-1993) d'un appartement de 150m² était de 2 082 USD¹⁴. Des simulations font passer en 6 ans la location d'un bien de 500 USD à 12 000 USD annuel, avec des augmentations annuelles de loyer de 150 à 200 USD par mois¹⁵. Un autre bien passerait de 1 000 USD à 25 000 USD annuel, avant de passer à un loyer libre¹⁶. Les loyers dans le quartier périphérique et dégradé de Nabaa, qui abrite de nombreux réfugiés syriens, sont eux-aussi supérieurs aux loyers des anciens baux, avec une moyenne de 300 USD mensuels pour une pièce ou un logement de fortune et de 400 USD pour deux pièces¹⁷.

Des filets sociaux ont été prévus. Un fonds public d'indemnisation spécifique a été prévu pour couvrir pendant 9 ans tout ou partie de la différence de loyer pour les familles les plus vulnérables (revenu total inférieur à trois fois le salaire minimum, soit 1 375 USD). Ce filet pose toutefois question sur la réalité et surtout la pérennité du volet social de la politique. Il ne concerne pas les locataires de logements dits « de luxe » (qui disposaient d'un concierge, d'un chauffage et d'un ascenseur au moment de la conclusion du bail, selon les lois 29/67 et 10/74). L'alimentation du fonds paraît incertaine : des subventions de l'État sans précision sur d'éventuels nouveaux revenus attendus et des dons privés dont ni la source ni la constance d'une année à l'autre ne sont précisés. Les critères d'éligibilité des ménages, restrictifs (être

¹² ROZELIER, M., 2014, *op. cit.*

¹³ La valeur du nouveau loyer est fixée à 5% de la valeur du bien. Pendant les 6 ans, le rattrapage annuel des loyers est de 15%, puis 20% de la différence entre le loyer final et le loyer existant. À l'issue des 6 ans, un contrat « nouveau loyer » pour les 3 années suivantes achève la période de transition.

¹⁴ GLOBAL PROPERTY GUIDE 2014, *op. cit.*

¹⁵ Pour un logement d'une valeur 240 000 USD.

¹⁶ Pour un logement estimé 500 000 USD. ROZELIER, M., 2014, *op. cit.*

¹⁷ FAWAZ M., SAGHIYEH N. et NAMMOUR K., 2014, *Housing, Land and Property Issues in Lebanon, Implication of the Syrian Refugee Crisis, August 2014*, UN-HABITAT and UNHCR, 97p. <file:///Users/a/Downloads/HousingLandandPropertyIssuesinLebanonFINAL.pdf>

libanais, présenter une décision déterminant la valeur de leur logement sur le marché et fournir une preuve de situation financière) rendent difficile l'accès à l'indemnisation pour ceux qui pourraient y avoir droit¹⁸. Les ménages à revenus modérés, qui ne peuvent prétendre à l'aide publique, pourraient avoir à faire face à des loyers équivalant à leurs revenus. Enfin, l'allocation aux ménages à faibles revenus ne couvre que la période transitoire (trois ans d'indemnités supplémentaires sont prévus pour les ménages les plus nécessiteux), contraignant à un départ à terme si les nouveaux loyers sont trop élevés.

L'ensemble du dispositif est pensé pour inciter les anciens locataires à quitter au plus vite leur logement si les deux parties sont d'accord. L'État verse une indemnité équivalente au différentiel des loyers au locataire qui veut partir. Un départ contraint par le propriétaire est moins bien indemnisé que dans la loi précédente (20% de la valeur du bien pour une récupération pour sa famille, 30% pour réaliser un projet immobilier). Le taux diminue les années suivantes. Le locataire ne peut plus racheter son bien avec décote (35% ou 40%). Et aucune indemnité n'est prévue si le propriétaire veut récupérer son bien après la période transitoire. Enfin, les ménages évincés sont prioritaires pour obtenir des prêts à taux bonifiés de l'Établissement public de l'habitat pour des logements à bas prix en périphérie.

Toutes ces conditions concourent à favoriser un départ massif hors du centre des locataires qui ne pourront supporter à terme la hausse considérable de leur loyer.

Un changement social d'ampleur inédite en vue à Beyrouth ?

Malgré des débats anciens, aucune enquête officielle n'a été menée pour déterminer le nombre et les caractéristiques des logements, ni le nombre et les profils socio-économiques des ménages détenteurs de baux locatifs anciens, qui auraient permis de mesurer précisément l'importance des changements social et physique que l'on peut attendre de la réforme locative à Beyrouth. Les profils sont variés parmi les locataires. Ils ne sont pas tous en difficulté économique, et certains possèderaient d'autres biens, mais nombreux d'entre eux ont des revenus très modestes, comme des personnes âgées avec de petites retraites. Le profil des propriétaires varie également, certains seraient aussi en situation de précarité. Les chiffres avancés, surtout, font deviner l'ampleur de la réforme en cours.

Les anciens baux concernent-ils réellement la moitié des logements de Beyrouth ?

Les estimations de la quantité de logements concernés varient du simple au triple. Des chiffres établis à partir des taxes du ministère des Finances et de la Municipalité sont contestés à la fois par les associations de locataires et de propriétaires. L'Union des bailleurs du Liban estime que les loyers anciens concernent 81 000 foyers au Liban, tandis que l'Association des locataires parle, elle, d'un parc immobilier de 170 000 appartements¹⁹.

La sous-commission parlementaire en charge de l'étude du projet de loi s'est accordée sur le chiffre de 160 000 logements en location au Liban sous le régime de cette loi, dont 50 000 à Beyrouth municipale²⁰. À l'échelle du Liban, cela représente, en 2004, 80% des 201 389 habitations principales détenues en location, soit 18% du parc des habitations principales (879 855 enregistrées à l'époque)²¹. Les trois-quarts des logements libanais en location étaient alors dans la région capitale : à Beyrouth — 50 333 unités, où ils forment 49% du parc de la

¹⁸ MAROT, B., 2014, *op. cit.*

¹⁹ ROZELIER, M., 2014, *op. cit.*

²⁰ Entretien avec le député G. MOUKHAIBER le 2 mai 2012.

²¹ CENTRAL ADMINISTRATION FOR STATISTICS, 2004, *Census of Buildings Dwellings and Establishments 2004*, Beyrouth, 10p . [En ligne] www.cas.gov.lb

municipalité — et au Mont-Liban — environ 100 000 unités, où ils représentent 23% du parc de la région (la location est aussi présente à Tripoli, où ils représentent 29% du parc).

Si l'on met en regard ces chiffres avec ceux de la commission parlementaire, à Beyrouth même, ce serait donc la quasi-totalité des 50 333 logements locatifs, soit 49% des habitations principales de la capitale, qui seraient concernée par la réforme de la loi sur les loyers.

Cette estimation haute doit être relativisée par les chiffres du ministère des Affaires sociales qui, en 1993, montrent que dès cette année là, suite aux lois de 1992, les nouveaux baux concernaient 14,4% des ménages locataires de la capitale²², soit environ 7 000 logements. Par ailleurs, l'augmentation de 1% de la location entre 1996 et 2004 (voir tableau ci-dessus) représente encore 2 500 logements supplémentaires en location libre à Beyrouth sur cette période²³. En 2004, les logements détenus avec des baux anciens représenteraient alors plutôt un maximum de 40% des résidences principales. Ce chiffre n'a pu que diminuer depuis, sans qu'on l'on puisse savoir dans quelles proportions, avec la mise sur le marché de nouveaux logements locatifs, par exemple la location des invendus des constructions de la fin des années 2000²⁴ ou l'arrivée des réfugiés syriens.

Ancien loyers et réfugiés syriens, deux sphères distinctes du locatif ?

Au moment où la loi est votée en 2014, l'afflux des réfugiés syriens a augmenté la population résidant au Liban de 30% environ en 3 ans, ainsi que les prix des loyers. Toutefois, malgré son ampleur, ce bouleversement influe peu sur le comptage des baux locatifs anciens à Beyrouth municipale.

En mai 2014, plus d'un million de syriens étaient comptabilisés par l'UNHCR au Liban²⁵. Environ 290 000 étaient enregistrés ou en attente d'enregistrement à Beyrouth et au Mont-Liban, dont la moitié dans la région capitale, à Beyrouth Municipale (environ 20 000) et dans ses banlieues Sud (plus de 85 000) et Est (près de 35 000). En l'absence de prise en charge des réfugiés par la puissance publique, cet afflux a entraîné un bouleversement des marchés immobiliers. Tous les quartiers de la région capitale sont concernés, surtout les quartiers populaires, comme Nabaa, où les réfugiés peuvent représenter plus de 70% des habitants²⁶.

De plus, 97% de la population syrienne réfugiée au Liban est locataire : 25% louent des bâtiments non terminés ou non destinés au logement (garages, ateliers, magasins), 15% vivent dans des quartiers informels, généralement ruraux, et seul 57 % des réfugiés loueraient un logement terminé (67% en 2013), souvent des logements d'une pièce, créés par la subdivision de logements plus grands, ou de 2-3 pièces, partagés à plusieurs ménages²⁷. Ce développement du marché immobilier locatif est dominé par des agents immobiliers, mais les

²² Enquête sur logement réalisée en 1993 par le ministère des Affaires sociales, citée par AVELINE, Natacha, 2000, *Marchés fonciers et immobiliers à Beyrouth*, Beyrouth, Cermoc, Document n°6, 35p.

²³ Différence entre 48% de 99 270 logements principaux à Beyrouth en 1996 et 49% de 102 720 logements en 2004. Ces chiffres intègrent vraisemblablement à la fois une mise en location en nouveau loyer de biens auparavant détenus avec des anciens baux, que des propriétaires ont pu récupérer après 1993, et la mise en location de certains des 13 868 logements vides identifiés en 1996 par l'Administration centrale de la statistique lors de son recensement des immeubles et des établissements (BIBAS, B., HUYBRECHTS, É. et ROJLEJ, B., « Les indicateurs de la reconstruction, Le Parc immobilier dans la région Centre », Beyrouth, Cermoc, Observatoire de recherche sur Beyrouth et la reconstruction, *Lettre d'information* n°10, p.6-18.)

²⁴ CLERC, V. 2013, *op. cit.*

²⁵ UNHCR, 2015 *UNHCR Country Operations Profile – Lebanon* <http://www.unhcr.org/pages/49e486676.html>

²⁶ FAWAZ M., SAGHIYEH N. et NAMMOUR K., 2014, *op. cit.*

²⁷ UNHCR 2014, *UNHCR Lebanon Shelter Update*, mars 2014, 2p.
<file:///Users/a/Downloads/10.ShelterUNHCRMonthlyUpdate-March2014.pdf>

« baux » locatifs, récents, sont souvent oraux²⁸ et ne sont pas enregistrés à la Municipalité, échappant ainsi au recensement.

Si l'on rapporte ces chiffres à la taille des ménages des réfugiés syriens (5,19 au Liban²⁹, 6,3 à Nabaa³⁰), il y aurait environ 15 000 logements loués par des réfugiés syriens dans la région capitale. Mais parmi ceux-ci seulement 2 000 environ seraient situés à Beyrouth Municipale, ce qui représente une faible quantité au regard des dizaines de milliers de logements concernés par la loi locative à Beyrouth. Le bouleversement des marchés immobiliers locatifs liés à la présence des réfugiés syriens concerne essentiellement la banlieue de la capitale et malgré son ampleur, la situation influencerait donc relativement peu sur le pourcentage des logements détenus avec des baux anciens à Beyrouth par rapport à l'ensemble des logements locatifs, officiellement recensés ou non.

Conclusion : les logiques immobilières d'un processus engagé

La loi de 2014 initie donc une politique potentiellement lourde (importance du fonds à prévoir si plusieurs dizaines de milliers de ménages sont concernés) et surtout une transformation urbaine de grande ampleur dans la capitale si la loi est mise en œuvre et concerne effectivement entre le tiers et la moitié des logements : accélération et parachèvement de la gentrification des zones urbaines centrales si les ménages à faibles revenus (quelque soit leur nombre) ne peuvent s'y maintenir et que ce logement social de fait n'y est pas remplacé par une autre forme de logement accessible ; transformation physique profonde (morphologie et densité bâtie) si les immeubles locatifs, souvent les plus anciens, de faible hauteur, étaient remplacés par des constructions utilisant la totalité des droits à construire ; profond changement des marchés fonciers et immobiliers de la capitale si la location venait en quelques années à y diminuer drastiquement au profit d'immeubles en accession ; enfin, nouvelle mise en tension des marchés immobiliers, déjà totalement bouleversés depuis 2012 par la forte demande locative liée à l'arrivée des réfugiés syriens.

Les périphéries de Beyrouth seront également impactées. En favorisant le départ en banlieue des ménages beyrouthins qui ne pourront payer les nouveaux loyers, la loi accentuera le mouvement déjà initié par la hausse des prix immobiliers de la décennie 2000, qui réserve l'accession dans la capitale aux ménages les plus aisés. Elle induira un flux supplémentaire d'habitants vers l'immobilier accessible des périphéries, vers lequel se sont déjà reportés les réfugiés syriens, et accroîtra le coût social, économique et environnemental de l'étalement urbain : coût des infrastructures et services, menace sur les ressources naturelles et agricoles, accroissement de la congestion du trafic et des temps de transport.

Reste que l'ensemble de la loi n'est toujours pas mis en application. Adoptée au printemps 2014 et publiée le 3 juillet au Journal officiel, elle devait donc entrer en application à la fin de l'année. Quelques centaines de propriétaires auraient déjà engagé des procédures d'expulsion. Mais le Conseil constitutionnel, saisi de plusieurs recours en invalidation, a décidé de ne pas entériner la loi dans son ensemble. Elle a censuré la création de la Commission spéciale, chargée de régler les litiges éventuels entre locataires et propriétaires et de décider de l'attribution des aides aux locataires les plus démunis, et de la Caisse de solidarité, qui avait pour mission de payer les aides financières octroyées aux locataires les plus nécessiteux afin qu'ils puissent assumer les augmentations de loyer ou se reloger. Le bouleversement en

²⁸ À Nabaa, 75% des contrats locatifs sont sans document écrit. FAWAZ M., SAGHIYEH N. et NAMMOUR K., 2014, *op. cit.*

²⁹ UNHCR 2014, *op. cit.*

³⁰ FAWAZ M., SAGHIYEH N. et NAMMOUR K., 2014, *op. cit.*

vue en est retardé d'autant, mais la censure fait disparaître le cœur du filet social. Et la loi pourrait déjà être appliquée, selon le Comité des consultations du ministère de Justice, pour les logements dits « de luxe », qui n'étaient pas supposés bénéficier des indemnisations de cette caisse³¹, entamant le processus pour les logements les plus confortables.

En se focalisant principalement sur un équilibre entre le droit des propriétaires et la protection des locataires, puis en invalidant les modalités de son volet social, la mise en place de la loi a fait peu de place à une réflexion sur son impact sur la composition sociale de la capitale : pas d'enquête, pas de volonté de maintien sur place de la population historique, ni de volonté de préserver une mixité socio-économique. Pas de réflexion sur l'impact sur Beyrouth d'un report hors du centre de la population à faibles revenus, sur l'efficacité de son économie non foncière et de ses infrastructures (augmentation des temps de transports et des embouteillages, appauvrissement avec l'éloignement du centre d'une population à faible revenus) ou sur la protection du patrimoine que les baux anciens occupent souvent. Sans proposition de développer un parc alternatif de logements à faible coût dans la capitale, la loi s'inscrit dans une logique d'appréhension du foncier comme un espace de développement, dont la gentrification est une vitrine, et de la ville comme un espace de profit, qui ne cherche pas à freiner les transformations sociales et physiques inédites en cours.

³¹ ROZELIER, M., 2014, « La loi sur les loyers serait uniquement applicable aux baux de luxe, *Le Commerce du Levant* 31-10-2014, <http://www.lecommercedulevant.com/node/24212>