christian topalov

la politique du logement dans le processus révolutionnaire portugais

(25 avril 1974 - 11 mars 1975)

Tandis qu'écrivent observateurs et chercheurs, au Portugal, la lutte de classes continue. Le texte qui suit a pour objet l'un de ses terrains — la politique du logement — et il est daté : écrit en mai 1975, il porte sur une période si proche — du 25 avril 1974 au 11 mars 1975 — et pourtant si lointaine, tant les conditions politiques ont changé depuis lors. Les processus contradictoires que ce texte analyse demeurent toutefois les lignes de force des luttes d'aujourd'hui : tel quel, il est versé au débat.

Satisfaire les besoins populaires les plus urgents, lutter contre le chaos économique que tentent d'instaurer l'oligarchie et l'impérialisme, réaliser la transformation démocratique de l'appareil d'Etat et assurer les conditions de l'initiative des masses populaires : toutes ces exigences de la révolution portugaise sont présentes dans la politique du logement du nouveau Portugal.

Ce texte porte sur la période qui va du 25 avril 1974 au 11 mars 1975 (1), caractérisée à la fois par la **consolidation politique** du processus démocratique et révolutionnaire et par l'**absence de mesures antimonopolistes** décisives.

Au niveau politique, trois tentatives majeures de la réaction pour inverser le processus engagé le 25 avril, marquent la période : le « coup d'Etat constitutionnel » de Palma CARLOS en juillet 1974, l'appel de SPINOLA à une manifestation de la « majorité silencieuse » le 28 septembre, la tentative directe de coup d'Etat du 11 mars 1975.

Au niveau économique, l'oligarchie financière et foncière conserve au cours de cette période l'essentiel de son pouvoir. Elle l'utilise largement pour appuyer les tentatives de coup d'Etat réactionnaire et essayer d'organiser le chaos économique. C'est l'utilisation par le grand patronat et les hauts fonctionnaires du fascisme du mouvement revendicatif de mai-juin 1974 : opération manquée de détournement de la lutte ouvrière pour l'augmentation des salaires en une désorganisation de la production et

(1) Un séjour d'une semaine à Lisbonne quelques jours avant le 11 mars, auprès de Nuno PORTAS, secrétaire d'Etat au Logement et à l'Urbanisme du Gouvernement Provisoire, est à l'origine de ce texte.

une hausse des salaires nominaux incompatible avec l'économie héritée du fascisme. C'est, au cours de l'été 1974, une politique des banques visant à étrangler les petites et moyennes entreprises et à provoquer le chômage : des mesures de contrôle public prises après le 28 septembre, appuyées par l'intervention des travailleurs du secteur bancaire, permettent de rétablir la situation (2). C'est en novembre-décembre l'arrêt de la production dans de grandes entreprises du tourisme et de la construction et dans de grands domaines agricoles du sud, conduisant le gouvernement et les travailleurs à prendre en mains leur gestion. Au delà de ces mesures ponctuelles défensives, la puissance économique du capital monopoliste reste intacte.

Cette phase de la révolution portugaise est donc caractérisée par **la contradiction entre un pouvoir politique de plus en plus clairement démocratique et un pouvoir économique resté aux mains de l'oligarchie.**

Alvaro CUNHAL, devant le Congrès du P.C.P. qui se tient en octobre 1974 tire les conséquences politiques de cette contradiction : « Depuis le 25 avril, le pouvoir économique et le pouvoir politique ont cessé de se correspondre. Le pouvoir politique est aux mains des forces démocratiques qui poursuivent une politique tournée vers la défense des intérêts du peuple et du Pays. Mais le pouvoir économique a continué et continue d'être aux mains des monopoles et des latifundiaires. Cette situation ne peut se maintenir pendant longtemps. Ou bien les monopoles et les latifundiaires s'emparent du pouvoir politique, instaurant une nouvelle dictature, ou bien les forces démocratiques, pour construire un Portugal démocratique, mettent fin au pouvoir économique des monopoles et des latifundiaires » (3).

(2) A cette époque, seules les banques d'émission sont nationalisées : Banque du Portugal, Banque de l'Angola, Banque Nationale d'Outre-mer.

(3). « A situaçao politica e as tarefas do Partido no momento actual », Intervention de Alvaro Cun hal, 7. congresso (extraordinario) do PCP. Ed. Avante !, p. 30.

L'échec du putsch fasciste du 11 mars 1975 va entraîner une nouvelle clarification politique, renforcer les positions de la gauche au sein du Gouvernement Provisoire et permettre de prendre les premières mesures antimonopolistes nécessaires : nationalisation des banques et des compagnies d'assurance, puis d'une trentaine d'entreprises des industries de base – pétrole et pétrochimie, électricité, sidérurgie, ciment, etc. – Ces nationalisations peuvent permettre le démantèlement des principaux groupes monopolistes et faire entrer la révolution portugaise dans une nouvelle étape. Elles créent en même temps des conditions nouvelles pour la politique du logement.

Dans le contexte antérieur au 11 mars, cette politique comporte un double aspect : commencer à satisfaire les besoins populaires les plus urgents dans le domaine du logement et lutter contre la crise et le chômage déclenchés dans le secteur du bâtiment et des travaux publics par les promoteurs-constructeurs.

I. FAIRE FACE A LA CRISE DU BTP : LE GOUVERNEMENT PROVISOIRE ET LA CONSTRUCTION PRIVEE.

1 - La construction immobilière privée au Portugal : archaïsme et spéculation.

Le secteur immobilier privé au Portugal est à l'image d'un capitalisme mis en place et perpétué par près de 50 années de dictature fasciste de l'oligarchie financière et agraire : **le bas niveau des forces productives** – lié à la compression du pouvoir d'achat populaire comme à la faiblesse de l'accumulation du capital dans la production – se conjugue avec une **forte concentration monopoliste.** Les mécanismes du capitalisme monopoliste d'Etat sont à l'œuvre dans l'ensemble de l'économie, mais restent embryonnaires dans le domaine de la consommation collective : la reproduction de

la force de travail est assurée au plus bas niveau de développement qualitatif par l'exode rural et la dictature terroriste.

La construction privée domine donc la production de logements, dont elle représente de l'ordre de 90 %. Le secteur du B.T.P. est émietté en une multitude d'unités artisanales et de petites entreprises, mais sa production est fortement concentrée dans les grandes et moyennes entreprises. Les entreprises sont en même temps promoteurs et l'accumulation du capital a pour base principale la rente foncière, non la production elle-même : la construction privée, entièrement spéculative, produit pour une infime couche privilégiée de la population.

Le capital monopoliste, qui domine le secteur par le crédit, y est aussi implanté de façon directe. Au cours des dix dernières années de fascisme d'une part sa fonction en tant que capital de prêt s'accroît considérablement, d'autre part son intervention devient importante dans les secteurs les plus rentables : construction de logements de luxe, construction et exploitation touristiques.

Totale inédaquation aux besoins populaires – non solvables – et orientation spéculative, entretiennent à la fois le faible niveau des forces productives et la fragilité structurelle de l'accumulation dans la construction privée portugaise.

a) L'industrie du bâtiment : éparpillement des entreprises et concentration de la production.

Le secteur du BTP au Portugal est caractérisé à la fois par **l'émiettement des entreprises en une multitude de P.M.E.** et la **concentration de la production** dans les grandes et moyennes entreprises (4).

Les **unités artisanales** (0 à 9 salariés) constituent l'immense majorité des entreprises (82 % en 1973) : leur nombre a tendance à augmenter en moyenne période et très rapidement pendant les booms immobiliers. De 1957 à 1973, la proportion des entreprises de moins de 20 salariés passe de 82 % à 93 % ; en quatre ans, de 1970 à 1973, le nombre des unités de moins de 10 salariés augmente de 51 % ! En même temps, le nombre des travailleurs et la production de ces unités est très faible : en 1957, les unités de moins de 6 salariés occupent 6 % des travailleurs et réalisent 2 % de la production.

Le grand nombre d'artisans témoigne des possibilités qu'ont encore une partie des ouvriers du bâtiment à se « mettre à leur compte » dans les secteurs des réparations ou des agrandissements de constructions, du second œuvre, voire des constructions individuelles. L'importance des constructions précaires et sauvages dans la banlieue de Lisbonne contribue à expliquer la proportion élevée d'unités artisanales parmi les entreprises de la région (84 % en 1970 alors que la moyenne nationale est de 78 %). Ces « entreprises » se font et se défont au gré de la conjoncture immobilière et constituent en partie une forme déguisée de chômage (5).

Les **petites entreprises** (10 à 49 salariés) représentent une part beaucoup plus faible des entreprises (16 % en 1973) : leur nombre augmente, mais plus faiblement (14 % de 1970 à 1973). Elles sont relativement moins nombreuses à Lisbonne (en 1970, 12 %) et plus nombreuses à Porto (28 %) qu'en moyenne dans le pays (19 %).

(4) Cf. Instituto de Estatisticas da construçao e da habitaçao.

(5). L'instabilité d'emploi caractérise aussi bien les entreprises plus importantes. En 1961, **le personnel saisonnier représente 56,5 % de la population active de la branche.** (Cf. A. FONSECA FERREIRA, Doc. (4) p. 65).

Moyennes (50 à 200 salariés) et **grandes entreprises** (plus de 200) représentent une faible minorité des entreprises (2,3 % en 1973), mais exploitent la majorité des travailleurs du secteur et réalisent la plus grande part de la production : les entreprises de plus de 100 salariés emploient en 1957, 48 % du personnel et représentent 55 % de la production.

La marginalisation des artisans et petites entreprises est donc assez avancée. Ainsi, en 1970 les entreprises ayant pris la forme juridique de sociétés sont au nombre de 803 (soit 7 % du total, ce qui comprend, au moins pour moitié, des petites entreprises) : ces sociétés réalisent 63 % de la production.

Dans cet ensemble dominent quelques dizaines de grandes entreprises de plus de 500 travailleurs, et une poignée d'entreprises de plus de 1.000.

b) Capital monopoliste et bâtiment : les formes d'intégration et de domination.

Les liens du capital bancaire et financier avec les grandes entreprises de l'immobilier se développent à partir du début des années 1960 (6). Les principaux secteurs investis par le capital monopoliste sont les **travaux publics, la promotion de logements de luxe, le tourisme.** Des groupes intégrés se mettent en place dans le secteur touristique réalisant la promotion, la construction et la gestion de complexes touristiques.

En 1973, on peut relever dans chacun des principaux groupes monopolistes portugais, des filiales intervenant dans le secteur immobilier (7). C'est le cas des deux principaux groupes financiers qui dominent l'économie portugaise :

— **Le groupe C.U.F.** représente plus de 100 entreprises intégrées, soit plus de 10 % du capital social de toutes les sociétés portugaises. Groupe basé dans la chimie lourde, il est présent dans tous les secteurs d'activité industrielle, commerciale, bancaire (10 % des dépôts) ou d'assurance (20 % des primes). En 1973, la C.U.F. dispose d'un réseau de 10 filiales immobilières, de construction, de tourisme (8).

— **Le groupe Champalimaud** d'importance équivalente, domine la sidérurgie portugaise (2/3 du Fer et de l'Acier), la métallurgie (moitié de la production), le ciment. Il a de fortes positions dans les industries mécaniques et électriques et le papier, contrôle une des principales banques du pays et des compagnies d'assurance. En 1973, Champalimaud possède une grande société de construction immobilière (9).

(6). « Si au cours des dernières années, les groupes financiers portugais se sont dirigés en force vers le tourisme, on peut en dire autant des opérations immobilières dans les zones urbaines et tous les groupes ont leurs sociétés immobilières, tous sont de grands acheteurs de terrains et de bâtiments à démolir, tous construisent des cités satellites et de grands immeubles au centre des villes ». Maria BELMIRA MARTINS, **Sociedades e grupos em Portugal**, Lisbonne, Ed. Estampa, 1973, p. 111.

(7). Sur les liaisons financières au Portugal, cf. Maria BELMIRA MARTINS. op. cit. Sur les groupes monopolistes, Cf. Alexis COUSIN. « Août 1974 au Portugal ». **Economie et Politique** N. 241-242, Août-Sept. 1974, pp. 70-72.

(8). Organisé autour d'une grande entreprise de B.T.P. (Empresa de Administraçao e Construçao, (EMACO) et d'une société de financement (Sociedade Gestoes e financiamento), il comprend des sociétés de financement immobilier liées aux compagnies d'assurances du groupe (Administraçao e Participaçoes financieiras, FUNDUS), des entreprises de B.T.P., des sociétés immobilières de construction ou de gestion locative (ALBAR, IMOBUR, RIGUA-DIANA, SAEMA, etc.), des sociétés hôtelières (comme la Sociedade de Industria Hoteleira do sul de Portugal, HOTAL).

(9). La SIMOTRA, filiale commune de trois sociétés du groupe : la banque (Banco Pinto et Sotto-Mayor), le ciment (comp. Cimentos Tejo) et l'assurance (comp. Seguros « A Mundial »).

Les autres groupes monopolistes de moindre importance ont une base essentiellement bancaire, bien qu'ils développent, dans les dernières années du fascisme, leur implantation industrielle. Chacun d'eux a une activité immobilière : la Banco Nacional Ultramarino (4 filiales immobilières et touristiques liées à des groupes suisse et belge), la Banco Espirito Santo (2 filiales immobilières), la Banco Português do Atlantico (2 filiales immobilières et touristiques), la Banco Fonsecas e Burnay, la Banco Intercontinental Português, etc.

Le capital international est implanté dans le secteur, principalement en association avec les groupes portugais : on relève des participations suisses, belges, britanniques, brésiliennes. Il n'y a en 1970 que 4 entreprises de B.T.P. dont le siège social soit à l'étranger (10).

Il reste néanmoins un important secteur des moyennes et grandes entreprises de B.T.P. formellement indépendant du capital bancaire et financier. La domination de la banque s'établit sur ce secteur par l'intermédiaire du crédit.

Le **financement de la construction** est en effet **massivement privé.** La Caisse des Dépôts (Caixa Geral de Depositos, Crédito e Previdencia), établissement public qui gère les régimes d'assurances sociales et de retraites des fonctionnaires, joue un rôle limité en matière de logement : elle finance une partie des investissements du secteur public du logement et consent des prêts à moyen et long terme à la construction privée. Cette dernière intervention se développe rapidement à partir de 1966, mais reste très limitée sous le fascisme (11). Sur l'ensemble des prêts hypothécaires consentis au Portugal, elle représente 18,8 % en 1964, 14,9 % seulement en 1968.

Les établissements privés de crédit voient par contre leur part augmenter rapidement : ils distribuent 40,8 % des crédits hypothécaires en 1964, 50,4 % en 1968 ; parallèlement la proportion des crédits hypothécaires consentis directement par les particuliers diminue de 35,6 % à 23,8 %.

Il apparaît donc, au milieu des années 1960 une transformation importante du système du financement du logement au Portugal. Le volume du crédit public à la construction privée augmente, mais de façon limitée. Par contre les banques privées, qui délivraient déjà le crédit à court terme aux entreprises, conquièrent rapidement le crédit à moyen et long terme (12), et tendent à marginaliser le crédit privé qui ne passe pas par leur intermédiaire : c'est un mouvement rapide de **centralisation du capital de prêt immobilier** par la substitution de la banque aux opérations financières de la petite et moyenne bourgeoisie.

Corrélativement on observe une **hausse rapide des taux d'intérêt** hypothécaires. Les taux bancaires des crédits hypothécaires, à l'origine sensiblement plus bas que les taux pratiqués par les particuliers tendent à rejoindre ceux-ci au fur et à mesure que la part des crédits bancaires augmente : l'écart était de 2,1 points en 1964, il n'est plus que de 1,3 point en 1968. La hausse des taux d'intérêt bancaires autorisés s'accélère à partir de 1970 et est plus rapide que celle du taux de l'escompte de la banque du Portugal (13). La **ponction des banques sur l'immobilier** – comme sur les autres secteurs de l'économie – s'accroît rapidement.

(10). A. FONSECA FERREIRA. Doc. (4), tableau 62, p. 95.

(11) Cf. F. F. H. Doc. (1) tableaux 14, 55 et 22.

(12). Les banques de dépôt (bancos comerciais) sont autorisées en 1969 à consentir des crédits à moyen terme – de un à cinq ans. (Décret-loi N. 48948 du 3 avril 1969).

(13). De août 1965 à février 1971, alors que le taux d'escompte passe de 3 à 3,75 % le taux légal du crédit à moins de 6 mois passe de 4,5 à 5,5 % celui des crédits à plus de 7 ans de 6,5 à 8 %. Cf. F. F. H. doc. (1) pp. 68-71.

c) Les entrepreneurs-promoteurs et la spéculation foncière-immobilière

Le secteur immobilier privé portugais est caractérisé par **la fusion de la fonction d'entreprise et de la fonction de promotion et l'orientation spéculative de son activité.**

Le secteur public est principalement maître d'ouvrage des travaux publics, secondairement des constructions publiques et de logements : cet ensemble représente de l'ordre de 20 % du chiffre d'affaires du secteur B.T.P. (14). La part du secteur public est à peine majoritaire dans le chiffre d'affaires des travaux publics eux-mêmes (50 à 60 %), très faible dans celui du logement (7 à 8 %). Les commandes publiques si elles jouent un rôle notable dans le processus de concentration du secteur B.T.P. sont négligeables en ce qui concerne le logement.

Dans ce secteur, les entreprises de construction sont en même temps promoteurs immobiliers. Cette donnée structurelle oriente profondément leur activité : l'accumulation s'opère autant par **l'exploitation de la rente foncière** que dans la production elle-même. Les entrepreneurs-promoteurs sont donc presque exclusivement engagés dans des **opérations de logements de luxe et de tourisme.**

Leur activité est par conséquent fortement concentrée dans les grandes agglomérations dont la croissance démographique est relativement forte (15) et surtout où résident des couches sociales privilégiées à fort pouvoir d'achat ; en 1970, 55 % des entreprises de B.T.P. y sont localisées et 64 % des entreprises de plus de 50 salariés (16). L'activité des promoteurs se déploie aussi dans les régions touristiques, comme la côte sud.

La production privée de logements est vendue soit à des investisseurs soit à des propriétaires occupants : en 1973, les premiers représentent 42 %, les seconds 36 % du nombre total de logements produits. La valeur moyenne des logements achetés pour l'occupation personnelle est de 79 % de celle des logements à loyer limité. A Lisbonne, le niveau de prix du secteur privé est supérieur de 225 % à celui du secteur public (17).

Les promoteurs bénéficient donc de l'existence d'une couche importante de **particuliers investisseurs** qui assure l'écoulement de la majeure partie de leur production : sur les 42 % de logements locatifs à loyer libre, les sociétés d'investissement représentent moins du cinquième (soit 7,5 %).

Cette place privilégiée de l'investissement immobilier — comme du prêt hypothécaire direct — dans les emplois du petit et moyen capital, voire même de l'épargne populaire (celle des émigrés par exemple), témoigne d'un degré relativement peu avancé de la **centralisation** du capital-argent dans l'économie portugaise, malgré la très forte **concentration** de l'activité bancaire.

Le niveau des prix de la production privée est très élevé : l'orientation de la production vers l'exploitation de la rente foncière de monopole se manifeste par une structure des prix où les **profits fonciers ont une part extrêmement**

(14) Cf. INE **Estatisticas da Construçao e habitaçao.**

(15). L'agglomération de Lisbonne compte 916.000 habitants en 1960, celle de Porto 453.000. On estime à 32,0 % la part de la population portugaise qui réside dans ces deux agglomérations, en 1970. Alors que la ... population totale du Portugal diminue de 1 % de 1960 à 1970, celle des districts de Lisbonne et Porto augmente respectivement de 16 et 10 %. A l'exception de trois autres districts (dont la région industrielle de Setubal qui augmente de 24 %) la population diminue partout ailleurs. Cf. A. FONSECA FERREIRA. Doc. (4), pp. 5, (, 10.

(16). Cf. INE **Loc. cit.**

(17) D'après les promoteurs eux-mêmes. Doc (8), 1. partie, p. 6.

importante. Une évaluation a pu être faite en 1970 pour les logements produits dans l'agglomération de Lisbonne (18).

Les profits fonciers sont prélevés à deux niveaux : a) par le lotisseur lors de la vente du terrain (théoriquement) aménagé et b) par l'entrepreneur-promoteur lors de la vente des logements. Les rapports profit/prix de revient sont évalués à 50-90 % pour le premier et à 30-40 % pour le second (en sus du profit industriel incorporé aux « coûts de construction »).

Il en résulte une structure des prix finaux où les coûts de production (construction et aménagement foncier) représentent à Lisbonne 40 % du prix de vente, dans sa banlieue de 50 à 60 % selon le caractère plus ou moins bourgeois de la zone. Corrélativement les **profits fonciers interviennent pour 35 à 40 %.** Les prix fonciers eux-mêmes constituent un élément relativement limité : 24 % à Lisbonne, 12 % dans une banlieue bourgeoise, 3 à 5 % dans des banlieues plus populaires. Bien entendu, les prix fonciers sont entraînés à la hausse par le mouvement rapide de **hausse des prix des logements** (19).

L'activité de spéculation foncière — achat de terrains non urbanisés, mise en réserve, équipement sommaire et revente ou construction — s'opère à grande échelle. Une petite spéculation subsiste, sur les parcelles de faible importance en périphérie (les terrains maraîchers par exemple), réalisée notamment par les petites entreprises de bâtiment. D'autre part, certaines municipalités, celle de Lisbonne en particulier, ont fait d'importantes opérations spéculatives en revendant au prix fort au secteur privé des réserves de terrains constituées depuis les années 1930. Mais l'essentiel de l'activité foncière est mise en œuvre par les **entrepreneurs-promoteurs** et les **grands lotisseurs.** On estime début 1975 qu'ils possèdent la quasi-totalité des terrains urbanisables de l'agglomération de Lisbonne (20). L'activité des lotisseurs joue un rôle dominant dans la périphérie urbaine où la construction est interdite : des communes entières sont achetées, les terrains divisés en lots et vendus sans le moindre équipement ni garantie de constructibilité (21). Les lots sont alors construits par les occupants ou par des petites entreprises : ces lotissements « sauvages », mais parfaitement intégrés dans le circuit de la spéculation foncière capitaliste, se transforment vite en zones déshéritées ou même en bidonvilles. On évalue à 30 % de la construction « officielle » le nombre de logements ainsi édifiés.

La logique spéculative a pour conséquence que les promoteurs immobiliers construisent pour **une couche extrêmement limitée de la population : de l'ordre de 2 à 3 %** (22). A titre d'exemple, le loyer moyen des logements neufs du secteur privé dans l'agglomération de Lisbonne représente, en 1970, selon les localisations de 116 à 73 % du salaire moyen de l'industrie, et de 40 à 25 % du salaire moyen de la banque et des assurances, branche où d'importantes luttes revendicatives sous le fascisme ont permis aux travailleurs d'obtenir un niveau de salaire relativement élevé (23).

---

(18) Cf. tableau 1.

(19). Entre 1970 et 1971, les prix des logements neufs privés ont augmenté de 25 % à Cascais, de 19 % à Sintra, de 16 % à Loures (FFH, Doc.(3), tableau XIX). Le coût de construction à Lisbonne augmente dans le même temps de 5,8 % (A. Fonseca Ferreira, Doc. (4), p. 112).

(20) Cette situation, fort différente de celle de la France, se caractérise par la fusion du capital et de la propriété foncière du sol support de la production immobilière. Sous réserve de l'importante activité foncière de lotisseurs et entreprises de bâtiment non intégrés aux groupes financiers, on tend à une monopolisation du foncier à bâtir par les monopoles.

(21). Ainsi un grand lotisseur, Xavier de Lima possède toute la zone non urbanisée de la rive gauche du Tage, au débouché du « Pont du 25 avril » (ex pont Salazar) qui la relie à Lisbonne (Palmela, Seixal Sesimbra, etc.).

(22). Ceci résulte d'une estimation faite par le promoteurs eux-mêmes. Cf. tableau 2.

(23). Cf. Tableau 3.

Tableau 1

EVALUATION DE LA STRUCTURE DES PRIX DE VENTE DES LOGEMENTS NEUFS DU SECTEUR PRIVE DANS L'AGGLOMERATION DE LISBONNE EN 1970

Par logement (3 pièces)	LISBOA		CASCAIS		SINTRA		LOURES	
Prix de vente (PV)	512	100 %	393	100 %	320	100 %	281	100 %
Structure du prix de vente								
Coût de construction (CC)	190	37 %	180	46 %	170	53 %	160	57 %
Profit de l'entrepreneur (PE)	118	23 %	102	26 %	91	28 %	80	28 %
Charge foncière (CF)	204	40 %	111	28 %	59	18 %	41	15 %
dont coût d'aménagement (CA)	(14)	(3%)	(14)	(3%)	(14)	(4%)	(14)	(5%)
Profit foncier (PF)	(68)	(13%)	(50)	(13%)	(28)	(9%)	(20)	(7%)
Prix du terrain (PT)	(122)	(24%)	(47)	(12%)	(17)	(5%)	(7)	(3%)
Rapports profits/coûts								
Entrepreneur PE/CC+CF	30 %		35 %		40 %		40 %	
Interméd. Foncier PF/CA+PT	50 %		80 %		90 %		90 %	
Loyer annuel	33 260		27 550		24 000		21 070	
. mensuel	2 772		2 296		2 000		1 756	
Taux d'intérêt Investisseur	6,5 %		7,0 %		7,5 %		7,5 %	

Source : FFH. Doc. (2), tableau XX

Méthode : calculs menés à partir des loyers constatés dans le secteur privé, des coûts de construction et d'aménagement foncier constatés dans le secteur public d'une part ; de rapports profits/coûts et d'un taux d'intérêt fixés à priori, d'autre part.

Tableau 2

PRIX DES LOGEMENTS ET DEMANDE SOLVABLE EN 1973. ESTIMATION ETABLIE PAR LES PROMOTEURS

Revenu mensuel du ménage	Moins de 3800 $	3800 à 7000 $	7000 à 10 000 $	Plus de 10 000 $
% des ménages dans chaque classe de revenus	15,5 %	50,3 %	29,7 %	4,5 %
Taux d'effort "souhaitable"	10 %	10/20 %	20/25 %	25 %
Loyers mensuels solvables	jusqu'à 380 $	380/ 1400 $	1400/ 2500 $	Plus de 2500 $
Loyers mensuels effectifs "considérant l'ensemble des coûts" et sans aide de l'Etat	1400/ 1700 $	2100/ 3100 $	3000/ 4200 $	Plus de 4200 $

Source : Grupo de Trabalho da industria da construção. Doc. (8), 1ª partie, p. 12

Tableau 3

SALAIRES ET LOYERS EN 1970

	Logements neufs du secteur privé dans l'agglomération de Lisbonne				Logements du secteur public dans l'ensemble du Portugal selon la catégorie				
	Lisboa	Cascais	Sintra	Loures	Minima	I	II	III	IV
Loyer annuel du 3 Pièces	33 260	27 550	24 000	21 070	6 606	8 639	11 215	14 195	18 716
Loyer/Salaire Ann. moyen									
- Ind. de transformation	119	99	86	76	24	31	40	51	67
- Construction	113	94	82	72	22	29	38	48	64
- Electricité - Gaz	54	45	39	34	11	14	18	23	30
- Ensemble des Industries	116	96	84	73	23	30	39	50	65
- Commerce	92	76	66	58	18	24	31	39	52
- Banques et Assurances	40	33	29	25	8	10	13	17	22
- Transports et Communic.	81	67	58	51	16	21	27	34	45

Sources : Loyers : FFH. Doc. (2), tableaux XI et XIX
Salaires : FFH. Doc. (3), tableau I. Il s'agit des salaires moyens pour l'ensemble de la métropole inférieurs à ceux de Lisbonne.

2 - Crise du secteur privé et lutte contre la crise

La fragilité structurelle de l'accumulation dans le B.T.P. provoque après le 25 avril une chute importante de la production. Alors que le niveau d'activité est rapidement stabilisé dans la plupart des branches de l'économie portugaise, les entrepreneurs-promoteurs enfoncent le B.T.P. dans la crise.

La lutte contre le chômage, entreprise par le gouvernement et les travailleurs dans tous les secteurs, rencontre de sérieuses difficultés dans le bâtiment. Les modalités de l'issue à la crise dans cette branche sont l'objet d'une intense bataille politique, dont l'issue dépend, de toute évidence, de l'orientation générale du processus politique portugais : ou bien la mise en place dans le secteur du logement des mécanismes du capitalisme monopoliste d'Etat ; ou bien un secteur public prédominant, et un secteur privé contrôlé dans une économie débarrassée du pouvoir du capital monopoliste. A la veille du 11 mars 1975, l'issue n'est pas encore tracée (24).

a) La construction privée en crise

Dans les mois qui suivent le 25 avril, **le chômage se développe rapidement** dans le secteur du B.T.P. : de mars à novembre 1974, les demandes d'emploi augmentent de 280 % (de 1.300 à 4.900), tandis que les offres d'emplois diminuent de 73 % (de 6.700 à 1.800) (25).

La croissance du chômage résulte à la fois de licenciements et de l'entrée de nouveaux actifs dans le secteur, alors que l'embauche a pratiquement cessé. De mai à décembre, le nombre des **licenciements** dans la branche est de l'ordre de 5.000 (26) : ceci représente environ 30 % du total des licenciements intervenus au cours de la période dans l'ensemble de l'économie et environ 1,8 % de l'emploi dans la branche. Ce sont principalement des moyennes et grandes entreprises (100-500 salariés) qui licencient ; de l'ordre de 15 % des licenciements sont le fait d'entreprises à capital étranger ; les régions de développement touristique sont les plus durement touchées. Par ailleurs, la main d'œuvre afflue dans la branche sous le double effet de la **démobilisation** qui commence avec la fin des guerres coloniales et du **ralentissement considérable de l'émigration** : celle-ci diminue de 40 % entre 1973 et 1974. Au total, en décembre 1974 on évalue le nombre des chômeurs dans le B.T.P. à 15.000, soit **5,4 % de la population active du BTP** (27). Les promoteurs, à la même époque annoncent un total de 3.600 emplois à supprimer entre octobre 1974 et mars 1975 (28) : c'est le chantage capitaliste au chômage.

Pourquoi cette crise ? les promoteurs ont une réponse simple : la cause en est la diminution de la demande, la perte de confiance de l'investissement privé, qui ont pour origine les premières mesures « dirigistes » du nouveau régime et les incertitudes politiques quant à l'avenir. De cette « analyse » découlent bien entendu des « remèdes » et d'abord la suppression des mesures gouvernementales d'août-septembre 1974 (29).

Les causes réelles de la crise sont ailleurs : des causes immédiates particulières à chacune des catégories de production du B.T.P., des causes structurelles générales au secteur immobilier privé. A ceci s'ajoute, notamment après le 28 septembre, un sabotage économique du grand patronat.

Le montant des commandes publiques (bâtiments et travaux publics) connaît une chute importante après le 25 avril : le montant

(24) Elle ne l'est pas non plus au moment où le texte est rédigé (décembre 1975).

(25) Cf. Serviço Nacional de Empreso, cité in Grupo de Trabalho Doc. (7) pp. 2/6.

(26). Selon le GRUPO DE TRABALHO... Doc. (7), p. 2/8 : 4803; selon le GRUPO DE TRABALHO... Doc. (8), 1. partie, p. 23 : 5580

(27). Cf. GRUPO DE TRABALHO... Doc. (7), pp. 2/6-8

(28). Cf. GRUPO DE TRABALHO... Doc. 1. partie, p. 23.

(29). Ibid. 2ème partie.

total des adjudications baisse de 59 % de 1973 à 1974, la diminution concernant principalement les grosses adjudications (30). Le processus de réforme de l'appareil administratif et la remise en cause des grandes orientations de la politique d'aménagement du fascisme pouvaient difficilement ne pas entraîner de telles conséquences. Le gouvernement dans les premiers mois de 1975 invite l'ensemble des administrations disposant de projets susceptibles d'une réalisation immédiate à les lancer sans attendre.

La construction pour le tourisme diminue considérablement : c'est le secteur du B.T.P. où le capital financier portugais et international est le plus fortement implanté ; c'est aussi celui qui dépend le plus du marché mondial. Or, celui-ci se porte mal : la crise du système capitaliste s'approfondit en 1974 et le marché mondial du tourisme est frappé de plein fouet. Les flux se ralentissent, en particulier du fait de la dépréciation du dollar. La propagande orchestrée par les mass media des pays capitalistes contre le Portugal démocratique ne fait que renforcer cette tendance de fond (31). Comme par ailleurs, l'investissement étranger spéculatif dans la construction touristique était un moteur essentiel du secteur, cette dépendance a fait sentir toutes ses conséquences.

Enfin, la **construction de logements** se ralentit. Le rythme des ventes diminue (32) tandis que leur structure se modifie : la prédominance des investisseurs fait place à celle des acheteurs pour l'occupation personnelle. Les mesures de blocage des loyers prises en septembre 1974 mais aussi la diminution des envois des travailleurs émigrés expliquent en partie le reflux de la petite et moyenne épargne de son secteur traditionnel d'investissement. Mais le 25 avril intervient au moment d'un boom spéculatif considérable dans le domaine du logement : le prix moyen des logements invendus à Lisbonne fin 1974 est **en hausse de 25 %** sur celui des ventes de 1973 (33). Les promoteurs ont des stocks importants, une crise de liquidités, « gèlent » leurs réserves foncières, licencient ou arrêtent l'embauche. Et pourtant la surproduction n'est que relative aux prix pratiqués qui incorporent, comme on l'a vu des marges considérables. Plutôt que d'une crise de la demande, il s'agit d'une **spéculation de crise** élément de la tactique de l'entreprise pour la maximisation du profit, élément de la stratégie politique de la bourgeoisie pour battre sur le terrain économique la révolution portugaise.

Déclenchée par la chute du fascisme, aggravée par la politique de classe du patronat, **la crise immobilière a des racines structurelles** : ce n'est pas la première que connaît le Portugal.

La construction de logements connaît une croissance considérable depuis le début des années 1950 (34) : interrompue par plusieurs récessions (1954, 1959-60, 1962-63, 1965-66), la courbe des logements autorisés passe de 8.000 en 1950 à près de 39.000 en 1967. Une chute profonde intervient en 1968-70 (en 1970, à peine 28.000 logements terminés) et en 1973, les 41.000 logements sont dépassés. Il semble qu'à **partir du milieu des années 1960, commence la crise structurelle de la promotion privée, c'est-à-dire l'entrée dans un processus de**

(30). Soit de 5433,8 à 2238,7 millions d'escudos. Ibid. 1. partie, pp. 20-21. Par ailleurs, les retards de paiement des maîtres d'ouvrages publics aux entreprises de BTP de Lisbonne, qui étaient déjà passés, de décembre 1972 à décembre 1973 de l'indice 100 à l'indice 199, passent en décembre 1974 à l'indice 260. (« Consulta a Industria da Construçao », décembre 1974).

(31) Le nombre des entrées d'étrangers au Portugal baisse de 36 % de 1973 à 1974.

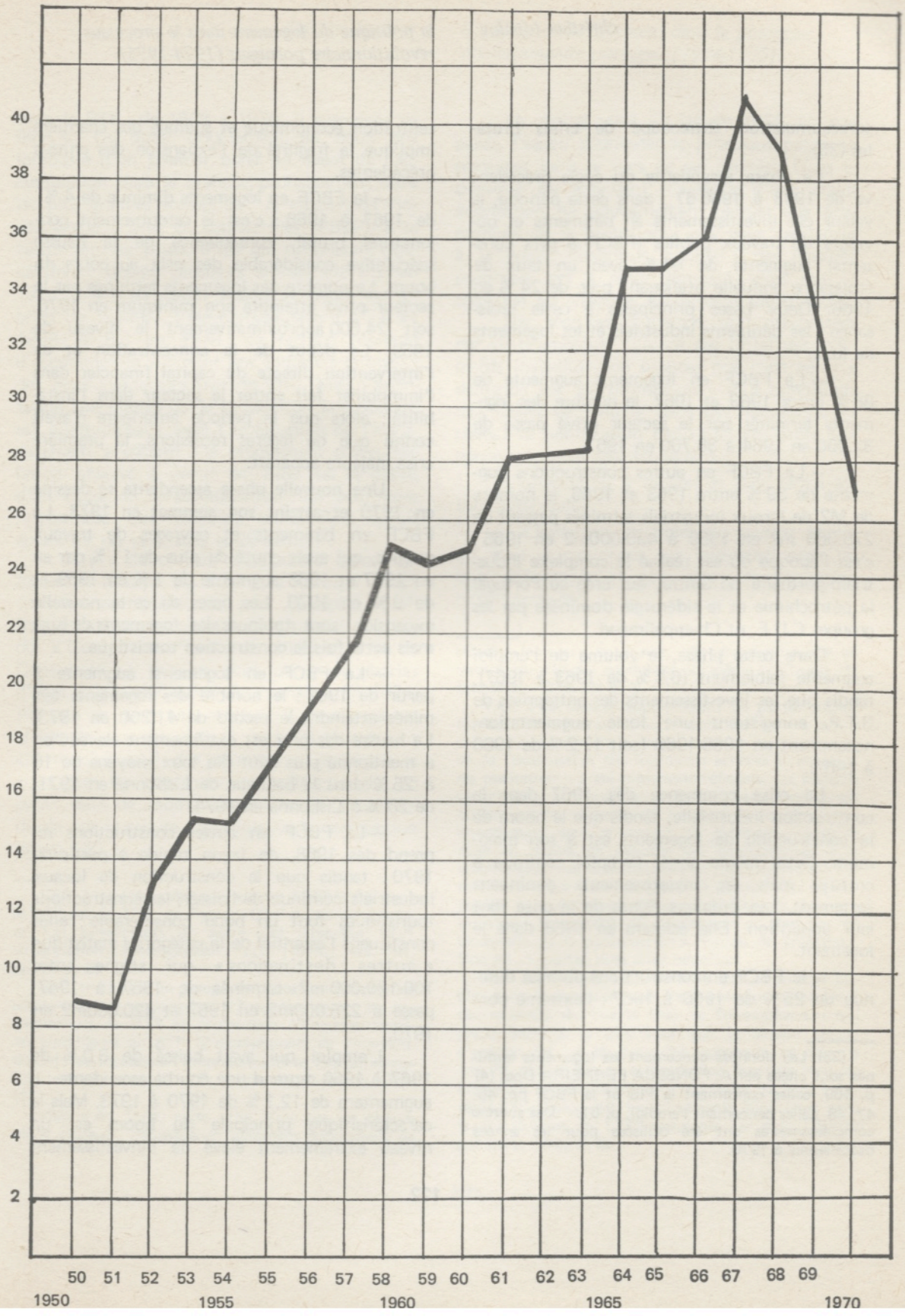
(32). Pour 108 entreprises de Lisbonne, le nombre des logements vendus évolue ainsi : 1971 : 346 ; 1972 : 454 ; 1973 : 719 ; 1974 (au 30 novembre) : 488. Le nombre des logements invendus est de 1438 dont 319 terminés : leur valeur totale est de 938,5 millions d'escudos, soit une valeur moyenne de 652600 dollars par logement (« Consulta à industria da construçao » décembre 1974).

(33). Soit 652.600 dollars en 1974 contre 520.000 dollars en 1973 (GRUPO DE TRABALHO... Doc. (8), 1. partie, p. 6).

(34). Cf. Graphique. Soufce A. Fonseca Ferreira Doc. (4) p. 110.

Graphique

Nombre de logements construits au Portugal de 1950 à 1970



suraccumulation entrecoupé de crises brutales (35).

La **phase ascendante** du cycle précédent va de **1963 à 1966-67** : dans cette période, la valeur des investissements en bâtiments et ouvrages de travaux publics (FBCF à prix constants) augmente de 44 % avec un taux de croissance annuelle atteignant près de 24 % en 1966. Deux bases principales à cette croissance : **les bâtiments industriels** et les **logements de luxe.**

— La FBCF en logements augmente de 88 % entre 1963 et 1967, le nombre des logements terminés par le secteur privé passe de 32.000 en 1964 à 38.700 en 1967.

— La FBCF en autres constructions augmente de 39 % entre 1963 et 1966, le nombre de M2 de locaux industriels terminés passant de 275.000 m2 en 1959 à 490.000m2 en 1965 : c'est l'époque où est réalisé le complexe industrialo-portuaire de Sintra, qui crée au Portugal la pétrochimie et la sidérurgie dominées par les groupes C.U.F. et Champalimaud.

Dans cette phase, le volume de l'emploi augmente faiblement (6,4 % de 1963 à 1967), tandis que les investissements des entreprises de B.T.P. enregistrent une forte augmentation, notamment en 1965-1966 (soit 17,2 % de 1963 à 1967).

La **crise** commence dès 1967 dans la construction industrielle, tandis que le boom de la construction de logements est à son maximum. Cette même année l'emploi continue à croître, mais les investissements diminuent fortement. Les premiers signes de la crise font leur apparition. Elle éclatera en 1968 dans le logement.

— la FBCF en constructions diverses diminue de 25 % de 1966 à 1967 : l'extrême concentration économique et spatiale des chantiers implique la fragilité de l'expansion des années précédentes.

— la FBCF en logements diminue de 4 % de 1967 à 1968 : c'est le retournement conjoncturel brutal, conséquence de la hausse spéculative considérable des prix au cours du boom. Le nombre des logements terminés par le secteur privé atteindra son minimum en 1970, soit 24.600 approximativement le niveau de 1959. **Le début de la concentration et de l'intervention directe du capital financier dans l'immobilier fait entrer le secteur dans l'instabilité** : alors que la période antérieure n'avait connu que de légères récessions, la première crise majeure apparaît.

Une nouvelle phase ascendante se dessine en 1970 et atteint **son sommet en 1973.** La FBCF en bâtiments et ouvrages de travaux publics, qui avait chuté de plus de 11 % par an en 1967 et 1968 augmente de 1 % en 1969 et de 9 % en 1970. Les bases de cette nouvelle expansion sont toujours les **logements de luxe** mais cette fois la **construction touristique.**

— La FBCF en logements augmente à partir de 1969 : le nombre des logements terminés atteindra le record de 41.300 en 1973. La hausse des prix est extrêmement élevée : on a mentionné plus haut des taux moyens de 16 à 25 % dans la banlieue de Lisbonne en 1971, de 25 % à Lisbonne en 1974.

— La FBCF en autres constructions reprend dès 1968, de façon rapide à partir de 1970 : tandis que la construction de locaux industriels continue de baisser, les constructions touristiques font un bond considérable : elles constituent l'essentiel de la catégories statistique « autres destinations » qui stagne entre 100-120.000 m2 terminés de 1957 à 1967, passe à 225.000m2 en 1967 et 420.000m2 en 1970.

L'emploi qui avait baissé de 8,0 % de 1967 à 1969 reprend une courbe ascendante : il augmentera de 12,1 % de 1970 à 1973. Mais la caractérisitique principale du boom est un niveau extrêmement élevé de l'investissement

(35). Les données concernant les logements terminés sont citées par A. FONSECA FERREIRA Doc. (4) p. 109, celles concernant la PIB et la FBCF pp. 45, 47, 48, celles concernant l'emploi, p. 61. Des sources complémentaires ont été utilisées pour les années postérieures à 1970.

dans le BTP : de 1968 à 1970, il augmente de 95,4 %. Ce quasi doublement en deux ans témoigne **d'un premier bond en avant de l'accumulation dans la branche**, probablement dans les plus grandes entreprises : le rapport de l'investissement brut en capital fixe (FBCF) à la valeur ajoutée brute (PIB) qui décroissait régulièrement depuis plusieurs années (de 6,9 en 1963 à 4,7 en 1968) malgré le boom immobilier de 1963-67, s'élève brusquement à 7,6 en 1969, à 8,3 en 1970 ; ce rythme nouveau d'accumulation n'atteint pas toutefois le niveau des pays capitalistes avancés (36). Mais **l'orientation spéculative de la production immobilière est contradictoire avec l'accélération de l'investissement productif** : le mouvement d'accumulation observé à partir de 1969 est le **début d'un cycle de suraccumulation** : on peut faire l'hypothèse que la crise immobilière aurait éclaté tôt ou tard, sans le 25 avril.

Il y a donc deux explications contradictoires de la crise du B.T.P. au Portugal : leurs conséquences politiques sont opposées. L'affrontement s'est notamment manifesté au sein du « Groupe de Travail de l'Industrie de la Construction » mis en place par le secrétariat d'Etat à la planification Economique fin 1974. Au sein de ce groupe mixte (37), le clivage est clairement apparu et deux rapports séparés ont été remis : celui des promoteurs explique la crise par les conséquences politiques du 25 avril ; celui de l'administration et de l'inter-syndicale par la nature capitaliste de la contruction privée (38).

Le capital privé, en janvier 1965, n'a pas perdu l'espoir d'orienter le processus politique portugais dans le sens de ses intérêts. Dans le domaine du logement, **l'absence d'une claire orientation du gouvernement permet aux promoteurs de se battre pour une issue capitaliste à la crise** : l'habillage « social » des mesures proposées est à peine esquissé, alors que le chantage au chômage est présent partout (39).

Des mesures d'urgence sont préconisées par les promoteurs : l'achat par l'Etat des logements invendus — on suppose que c'est au prix demandé par les promoteurs — sous conditions très lâches de remploi dans des opérations sociales ; la bonification par l'Etat des prêts aux constructeurs et aux acquéreurs.

L'orientation à moyen et long terme est tout aussi claire.

— **Limitation du poids du secteur public** qui doit se cantonner aux logements pour les plus défavorisés et aux zones d'urbanisation prioritaires (40).

---

(36). A la même époque le taux FBCF/VAB dans le BTP est de 12 % en France. Cf. F.Ascher, J. Lacoste. **Les producteurs du cadre bâti**, Grenoble, UER Urbanisation Aménagement, s.d. (1974), vol. III, pp. 23 et 28.

(37). Il s'agit d'un groupe de concertation entre les administrations concernées (17 représentants), les entrepreneurs de BTP et promoteurs (8 représentants), les travailleurs du BTP (2 représentants de l'intersyndicale), les locataires (1 représentant) et des personnalités compétentes (4). CF. Grupo de Trabalho, Doc. (7).

(38). « Au fond, cette crise n'est pas un phénomène passager, conséquence purement accidentelle de certains facteurs ; en réalité, elle est permanente et résulte du régime capitaliste lui-même ». Grupo de Trabalho..., Doc. (7) p. 1.

(39). « La nature, apparemment de portée sociale limitée, de certaines mesures préconisées — à savoir celles qui concernent le financement de l'acquisition et de la construction des logements achevés et en cours de réalisation — a été mûrement réfléchie. La décision de proposer leur application à court terme est fondée autant sur la nécessité de relancer la confiance des investisseurs dans le secteur du logement — avec la mise en œuvre de mesures qui contribueront à la reconversion des constructeurs et des promoteurs immobiliers — que sur l'impossibilité pratique du secteur public à pouvoir satisfaire, exclusivement par son initiative, la capacité de production et d'emploi de l'industrie de la construction ». Grupo de Trabalho... Doc (8), 1. partie, note d'introduction.

(40). « L'incapacité manifestée par le secteur public dans la promotion de logements (on se souvient des objectifs du IVème Plan de Développement qui prétendaient à la promotion par le secteur public d'environ 22,0 % du total des logements, ce qui n'a pas été réalisé) est en contradiction flagrante avec les intentions du Gouvernement provisoire de faire intervenir l'Etat, avec des investissements importants dans la construction de 1.500 logements par mois (18.000 par an) ». (Ibid. P. 8).

— **Financement public de la construction privée** par les établissements financiers publics et la bonification du crédit privé : l'aide financière serait plus ou moins importante selon le prix des logements, mais ne comporterait aucune autre contrepartie du promoteur. Par ailleurs les collectivités publiques fourniraient au secteur privé les terrains aménagés qu'elles possèdent lorsqu'elles ne peuvent pas réaliser immédiatement des programmes publics.

— **Déblocage et indexation des loyers** liberté du prix de vente.

— **Exemptions fiscales** supplémentaires.

— **Aide à la concentration dans le BTP** par l'intermédiaire du crédit et des commandes publiques. L'objectif explicitement formulé est d'éliminer les entreprises artisanales et d'inciter les moyennes entreprises à l'association ou à la concentration (41).

b) La lutte contre la crise : mesures contre la hausse spéculative des prix.

En septembre 1974 — avant la tentative réactionnaire du 28 septembre — le gouvernement prend une série de mesures antispéculatives : règlementation des loyers, vente ou location obligatoire des logements inoccupés, interdiction de la rénovation privée.

Le décret-loi n. 445/74 du 12 septembre 1974 institue un **contrôle public des loyers et des prix** des logements anciens et des logements neufs.

Le loyer des nouveaux contrats de location cesse d'être libre : l'augmentation en est sévèrement plafonnée par des coefficients applicables dans l'ensemble du pays.

En matière de logements inoccupés, sont instaurées des procédures contraignant le propriétaire à vendre ou à louer dans des délais déterminés. Tout logement vide doit être déclaré à la municipalité qui en publie la liste ainsi que les demandes. Si dans les 3 mois, le propriétaires d'un logement à loyer n'a pas trouvé preneur, ou bien il acquitte un impôt dont le taux augmente avec le temps sur le loyer auquel il prétend, ou bien la municipalité fixe un loyer plafond. Quand aux propriétaires vendeurs, si la vente n'est pas intervenue dans les 6 mois, ils doivent mettre en location selon le régime ci-dessus ou bien faire fixer un loyer plafond par la municipalité, qui s'imposera à tout acquéreur destinant le logement à la location.

Les évaluations sont faites par des commissions administratives (instituées en 1948) et homologuées par la municipalité ; mais les critères d'évaluation restent très imprécis.

Par ailleurs, **le droit de démolir est suspendu** sauf dans les zones de rénovation urbaine définies par les pouvoirs publics : l'objectif est ici d'arrêter le processus de conquête du centre des grandes villes par la promotion privée de logements de luxe, forme caractéristique du boom spéculatif de 1971-1973.

La mise en application du décret-loi du 12 septembre 1974 permet de **limiter le nombre des logements inoccupés** : la sanction fiscale de la rétention spéculative est sévère. Les propriétaires sont dans un premier temps incités à vendre ou louer : le prix est libre, sauf s'il ne s'agit pas d'une première location, mais le délai légal incite à baisser les prix ; dans un deuxième temps, la location devient obligatoire à un prix évalué administrativement.

En même temps, **la hausse des prix des logements peut être contenue.** L'augmentation de l'offre par la lutte contre la rétention va dans ce sens. Mais surtout, **les prix de l'ensemble des logements vides tendront à faire l'objet d'une évaluation administrative** s'ils ne baissent pas suffisamment pour que leur libre commercialisation ait lieu.

Les conditions politiques deviennent alors décisives : l'évaluation tendra-t-elle à s'aligner sur les prix élevés affichés par les promoteurs et les propriétaires, ou aboutira-t-elle à une certaine limitation des prix de monopole ? Le résultat dépendra non seulement des autres mesures organisant la production de logements, mais aussi du rapport des forces sociales et politiques, au niveau de l'administration et des municipalités comme au niveau national.

(41). Ibid. pp. 1-5.

Il s'agit en effet d'ûn aspect du processus de « fiscalisation » (fiscalizaçao) imposé au capital privé dans de nombreux secteurs de l'économie portugaise : publication des comptes, des profits, des investissements permettant le contrôle et l'intervention des travailleurs et de l'Etat dans la gestion du secteur privé. Les effets positifs d'une règlementation des prix dépendront, dans le secteur du logement privé comme dans les autres branches, du rapport des forces.

Par ailleurs, le **contrôle des loyers** instauré bloque le processus de hausse, dans les centres ville en particulier. L'exposé des motifs du décret-loi précise : « une limitation des loyers comme celle-ci sera nécessairement de caractère transitoire ». Idée reprise en février 1975 par le programme du gouvernement provisoire : « on procèdera au perfectionnement du système de contrôle des loyers, en tendant à substituer à l'actuel blocage absolu un système d'indices différenciés afin de stimuler l'investissement, sans préjudice de l'objectif fondamental d'éviter les vices de la spéculation » (42).

Les promoteurs et les propriétaires sont totalement opposés aux mesures du décret-loi 445/74 qui contribueraient à décourager l'initiative privée en matière de logement, avec des conséquences négatives sur l'emploi. Ils revendiquent les mesures d'urgence suivantes (43) :

— l'annonce de la date à laquelle le blocage des loyers cessera au profit d'un système d'indexation ;
— la suppression du délai de 6 mois limitant la période de vente libre : cette mesure aggrave les risques des entrepreneurs, incite les acheteurs à attendre l'évaluation administrative, laquelle ne garantit pas la « rémunération normale » de l'investissement.

c) La lutte contre la crise : l'aide au secteur privé et son ambiguïté

En novembre 1974, le gouvernement trace le cadre législatif d'une politique d'aide au secteur privé et de reconversion de celui-ci vers des logements pour les couches moyennes, qui commence à être appliquée dans les premiers mois de 1975.

Le fascisme avait institué en 1944 un régime particulier de **logements à loyer limité** redéfini par le décret-loi N. 608/73 du 14 novembre 1973, après une suspension de plusieurs années qui avait dû être décidée à la suite « d'un grand nombre d'abus et de cas manifestes de fraude ».

Les constructeurs privés peuvent choisir de faire fixer par l'Etat le loyer des logements qu'ils construisent — un pourcentage minimum de logements à loyer limité pouvant toutefois théoriquement être imposé aux constructeurs d'opérations importantes. Les logements soumis à ce régime sont distribués par les « bourses de logements » des municipalités.

Il s'agit d'un régime de **limitation volontaire du loyer dans le secteur privé** (l'obligation pouvant être aisément tournée par les constructeurs en divisant leurs grandes opérations entre plusieurs supports juridiques), accompagné d'une double incitation : **l'actualisation des loyers** en cours de bail et des **exemptions fiscales au bénéfice de l'investisseur** (et non du promoteur). Ses applications ont été extrêmement limitées.

Le gouvernement provisoire prend appui sur cette règlementation : le décret-loi N. 663/74 du 26 novembre 1974 crée les **« contrats de développement pour l'habitation »**. Aux termes de ce décret (44) les entreprises construisant des logements à des prix limités ou produisant des biens et services destinés à la construction de tels logements peuvent obtenir de l'Etat dans le cadre d'un contrat de développement, des avantages importants.

— **Un niveau maximum de loyer** est fixé : s'il est sensiblement inférieur aux loyers prati-

(42). Governo Provisorio... Doc (9) p. 122.
(43). Grupo de Trabalho... Doc (7), pp. 56-58.
(44). Et de l'arrêté n. 759/54 du 23 novembre 1974 du secrétaire d'Etat à l'habitation et à l'urbanisme.

qués par le secteur privé libre, il reste très élevé par rapport aux revenus de la population, malgré la hausse des salaires intervenue en mai-juin 1974 et accessible seulement à la strate la plus privilégiée des couches moyennes (45).

— **Les coûts et les profits sont limités** : un coût de construction plafond est fixé et le prix de vente ne peut excéder ce coût de plus de 40 %. Ce supplément se répartit en prix du terrain aménagé (plafonné à 20 % du coût de construction) et profit brut du promoteur (incluant ses frais d'étude et ses frais financiers, mais net d'impôt) (46). De même le taux d'intérêt de l'investisseur est plafonné au taux légal des dépôts à terme.

En contrepartie, le promoteur bénéficie d'un financement public à taux bonifié, quotité élevée et long délai d'amortissement ; d'une garantie de commercialisation (l'Etat s'engage à acheter les logements invendus ou vacants au bout de 6 mois) ; d'avantages fiscaux importants (amortissements accélérés et quasi-exemption de la « contribution industrielle » normalement 18 % des profits). De plus les loyers limités ne sont pas bloqués mais pourront être régulièrement réévalués.

L'objectif poursuivi est explicité ainsi par le programme du gouvernement provisoire : « Conjoncturellement, le secteur immobilier privé souffre d'une crise de demande. En face de cette situation, l'initiative privée devra s'orienter de façon croissante vers les acheteurs de leur propre habitation à des prix plus accessibles et vers les régimes de loyer limité, afin que ne se produise pas de réduction de la capacité de production et, donc, de l'emploi dans le secteur du bâtiment » (47).

Le Secrétariat d'Etat à l'Habitation et à l'Urbanisme prévoit de financer sous ce régime 20.000 logements par an en 1975 et en 1976 (48). Dans les premiers mois de 1975, la formule attire un grand nombre de promoteurs : début mars, les demandes de contrats de développement correspondent à 40 à 50 000 logements. La tendance que réflètent les premiers contrats signés semble être d'en faire bénéficier prioritairement les grandes entreprises candidates pour de plus gros chantiers et offrant de plus solides garanties. La concurrence est telle que les prix de construction proposés sont inférieurs jusqu'à 10 % du plafond règlementaire.

Il s'agit donc de la mise en place de **l'aide publique au secteur privé.** Les avantages consentis aux promoteurs sont considérables. Le taux de profit sur les capitaux propres, garanti par l'engagement d'achat de l'Etat, est très élevé : entre 50 et 100 % selon la durée de l'immobilisation (49). De plus, l'importance des programmes faisant l'objet de contrats donne à l'entreprise la possibilité de programmer sa production sur plusieurs années.

Les entrepreneurs-promoteurs sont incités à reprendre la production par un soutien à leur taux de profit : c'est une politique destinée à remédier à court terme à la **crise de l'emploi.** En même temps, ils sont incités à réorienter leur production, à se détourner du marché du logement de luxe pour **produire massivement**

(45). Le loyer mensuel maximum du 3 pièces est fixé à 3.500 dollars, niveau de prix considéré par les promoteurs comme accessible à 3 ou 4 % de la population compte tenu des revenus d'avant le 25 avril. La hausse du revenu réel a certainement élargi ce pourcentage, mais de façon non décisive.

(46). Le coût de construction plafond est fixé à 3.000 dollars /m2, soit un prix de vente maximum de 4.200 dollars/m2, fin 1974. En 1973, le prix moyen des logements vendus pour la location dans le secteur libre était, d'après les promoteurs, de 4.432 dollars/m2. Compte tenu de la hausse des coûts de construction intervenue en un an, la différence est réelle mais malgré tout limitée.

(47). Governo Provisorio... Doc. (9) p. 122.

(48). Sur un total de l'ordre de 35 à 40.000, soit de 50 à 60 % de la construction de logements.

(49). La Caisse des Dépôts avançant au promoteur 70 % du prix de revient, l'engagement de capitaux propres est de 16 pour un prix de revient de 120 (100 construction plus 20 charge foncière). Si la vente intervient au bout d'un an le taux de profit est de 20/16, soit 125 % ; au bout de deux ans il est de 20/16x2, soit 62,5 %.

des logements destinés aux couches moyennes : à la logique de la hausse des prix et de l'exploitation de la rente de monopole, on vise à substituer celle de la production de masse (augmentant le profit industriel) et de l'accélération de la vitesse de rotation du capital grâce au financement public. Il est clair toutefois que **ce mécanisme ne contribuera en rien à résoudre le problème du logement des masses populaires** et ne concernera même qu'une partie très limitée des couches moyennes.

Sous ces modalités, le financement public du secteur privé constitue une mesure dont l'orientation politique, la signification de classe est ambigüe : il peut s'agir d'un **compromis provisoire** visant à résorber à très court terme le chômage dans le B.T.P. ; il peut s'agir **d'une aide puissante à l'accumulation et à la concentration** dans la branche, la mise en place d'un mécanisme classique de la politique du logement du capitalisme monopoliste d'Etat que connaissent plusieurs pays européens (50).

Un fort courant, aussi bien dans l'administration que chez les promoteurs pousse à l'extension du financement par la Caisse des Dépôts bonifié par l'Etat au delà des logements à loyer limité. C'est ce que propose unanimement le groupe de travail consultatif de l'industrie de la construction en janvier 1975 : des conditions de crédit préférentielles – bien que de façon décroissante lorsque les prix sont plus élevés – seraient consenties aux promoteurs et aux acquéreurs jusqu'à un plafond de prix supérieur de 138 ou 162 % au plafond du régime à loyer limité (51).

(50). Le « modèle français » des primes et prêts du Crédit Foncier des années 1950-1963, et des « Logéros » est fréquemment invoqué au Portugal.

(51). Soit 11.000 dollars/m2 selon les promoteurs (Grupo de Trabalho... Doc. (7), pp. 49 et 53) ou 10.000 dollars/m2 selon l'Administration (Grupo de Trabalho... Doc. (6), p. 6/14).

d) La lutte contre la crise : l'intervention des travailleurs.

Au lendemain du 28 septembre, tentative manquée de la réaction, les actes de sabotage économique du patronat deviennent plus fréquents. La « stratégie antimonopoliste » inscrite au programme du M.F.A. n'est pas encore entrée dans les faits. Toutefois une mesure importante est prise en novembre (décret-loi N. 660/74) : l'Etat peut désormais intervenir pour assurer le maintien de la production dans « les entreprises qui ne fonctionnent pas de façon à contribuer normalement au développement économique du pays ».

C'est la lutte des travailleurs concernés qui va permettre de mettre en application ce cadre légal que la clarification politique qui a suivi le 28 septembre a permis d'adopter.

Dans le B.T.P. à partir de novembre 1974, les patrons de plusieurs grandes entreprises soit mettent l'entreprise en faillite soit procèdent à des licenciements massifs préparant la liquidation : c'est le retrait des capitaux qui s'amorce, c'est en même temps une contribution au sabotage de l'économie portugaise.

En décembre, un groupe de l'industrie touristique employant 10.000 travailleurs tombe « en faillite » et par conséquent l'entreprise de construction du groupe (Arquitectura e Construçao, 2.500 travailleurs). Faillite aussi d'un grand promoteur constructeur, l'Imobiliario Construtora Grao-Para, 1.000 travailleurs. Licenciements ou faillite menacent dans d'autres entreprises : une grande entreprise intégrée de bâtiment, matériaux de construction, tourisme (Joao Pimenta, 3.000 travailleurs), des promoteurs-constructeurs de taille plus moyenne (Joaquim Francisco dos Santos, 600 travailleurs ; Habitat, 600 travailleurs).

En cas de faillite, le gouvernement engage rapidement une enquête pour en examiner les conditions : les cas les plus importants s'avèrent frauduleux et les dirigeants de l'entreprise inculpés et condamnés – lorsqu'ils ne sont pas en fuite. Un organisme de gestion de l'entreprise

est mis en place, associant l'administration et les travailleurs.

Dans certains cas, c'est la lutte des travailleurs contre les licenciements qui est à l'origine du processus. Ainsi dans l'entreprise Dos Santos, des licenciements massifs sont annoncés par la direction en décembre : la lutte des travailleurs s'engage, à l'initiative du syndicat et appuyée par une cellule du PCP nombreuse et influente. Début janvier, le patron répond par le lock-out : les travailleurs occupent l'entreprise et, la direction ayant « disparu », remettent en marche les chantiers. La situation est « légalisée » dans le cadre du décret-loi n. 660/74 et un conseil d'administration tripartite est mis en place : administration, municipalité, commission des travailleurs (52).

Début mars 1975, plusieurs grandes entreprises de B.T.P. sont ainsi gérées par l'Etat et les travailleurs, en réponse au sabotage du patronat : près de 10.000 travailleurs sont concernés, de l'ordre de 3,5 % de la population active du secteur.

Le statut de ces entreprises « autogérées » est encore incertain : la propriété de l'entreprise reste inchangée, seule la gestion échappe au capital. Ce régime provisoire ouvre une alternative : ou bien l'entreprise est rendue à son propriétaire une fois la situation assainie, ou bien le propriétaire est exproprié et, si l'évolution politique générale le permet, des rapports de production de type socialiste peuvent se développer. Dans ce cas, les entreprises « autogérées » peuvent devenir le noyau des entreprises publiques de B.T.P. prévues par le programme du gouvernement provisoire de janvier 1975 (53).

En toute hypothèse, l'extension du secteur public dans la production même du B.T.P. sera nécessairement limitée par le poids spécifique des petites et moyennes entreprises. L'intervention des travailleurs pour imposer le maintien de l'emploi, le développement de la production et des investissements, la limitation du profit n'en sera que plus nécessaire. Elle pourra prendre appui sur les mesures d'urgence prévues par le Gouvernement Provisoire pour rendre effectif le contrôle public sur la gestion du secteur privé :

— création d'un organe spécial de répression des délits économiques ;

— reformulation du droit pénal des sociétés permettant l'inculpation des responsables réels des opérations anti-économiques au détriment des autres associés, des créanciers, des travailleurs et de l'Etat, et permettant des peines atteignant leurs biens hors de la société ;

— législation permettant de défendre la concurrence contre les monopoles de marché ;

— Législation permettant au gouvernement d'imposer aux grandes entreprises des plans de production, la fourniture sur le marché de quantités données de produits, la réalisation de programmes d'investissement et de constitution de réserves (54).

(52) Des obstacles surviennent alors, surmontés un à un. Les cadres techniques liés à l'ancienne direction quittent l'entreprise avec une partie des plans nécessaires à la production : un ingénieur, ancien de la maison et licencié pour activités antifascistes, est réembauché et les compétences des techniciens restés unis aux ouvriers sont mises à contribution. La banque de l'entreprise cesse de consentir les crédits à court terme nécessaires : le gouvernement accorde une subvention pour rétablir la situation de trésorerie et la Caisse des Dépôts intervient. Le fournisseur de ciment, du groupe monopoliste Champalimaud, interrompt les livraisons, exigeant le règlement immédiat de la dette commerciale normale de l'entreprise : les commissions des travailleurs de Champalimaud exigent et obtiennent de leur direction la reprise des livraisons. Le problème de la mévente, enfin, touche aussi l'entreprise autogérée : une partie des chantiers en cours de construction sont réorientés dans un sens non spéculatif et des baisses de prix sont décidées.

(53). Governo Provisorio... Doc. (9), p. 121.

(54). Mesures à court terme n. 21, 22, 23 et 25. Ibid. pp. 177-178.

II. FAIRE FACE A LA CRISE DU LOGEMENT : COOPERATIVES ET SECTEUR PUBLIC

1 - L'héritage du fascisme.

Pour les masses populaires urbaines, l'héritage du fascisme en matière de logement est catastrophique.

Le taux d'urbanisation au Portugal est faible (55) : en 1960, les agglomérations de plus de 2.000 habitants comptent 34,1 % de la population et parmi elles, celles de plus de 5.000 habitants 28,9 %. Les trois principales agglomérations, Lisbonne (916.000 h.), Porto (453.000 h.), Setubal (151.000 h.) regroupent cependant à elles seules 18,4 % de la population. De 1960 à 1970, alors que **la population du pays diminue** (-1,4 %), et que les districts ruraux connaissent des baisses de population allant de 15 à 25 % seuls les districts de ces trois villes voient leur population augmenter : 16 % à Lisbonne, 10 % à Porto, 24 % à Setubal. Le **mouvement de concentration urbaine,** qui s'accélère à partir de 1950 est plus rapide encore dans la décennie 1960-1970.

L'exode rural est intense au cours de cette période. Mais en même temps **l'émigration vers l'étranger** s'accélère fortement à partir de 1964 : de 1960 à 1970, plus d'un million de portugais doivent émigrer soit 12 % de la population de 1960. Il en résulte un brassage considérable de la population des grandes villes : arrivée massive de ruraux déracinés, départ vers l'étranger de l'ancienne ou de la nouvelle population urbaine. Ainsi, dans la région de Lisbonne – qui comprend deux districts urbanisés, Lisbonne et Setubal et un district rural – le solde migratoire avec le reste du Portugal, de 1960 à 1970 s'élève à 264.000 personnes (soit 12 % de la population initiale), tandis que le solde migratoire avec l'étranger est négatif de 182.000 personnes (8 %).

Tandis que la population des trois grandes villes s'accroît, la construction de logements reste faible quantitativement, et entièrement inadaptée aux besoins. La construction privée – 34.000 logements par an en moyenne 1964-68 – est presqu'exclusivement tournée vers les couches privilégiées de la population, et la construction publique est d'un niveau très faible – 3.200 logements par an en moyenne 1964-68. Les données statistiques disponibles sont insuffisantes pour décrire avec précision les conditions de logement des masses urbaines, mais leurs traits essentiels sont suffisamment évidents : **surpopulation et taudification** des logements dans les centres, développement de **l'habitat précaire** – lotissements défectueux et bidonvilles – parfois dans certaines zones centrales, surtout dans la périphérie. Le processus d'éviction des couches populaires des logements centraux dont le loyer peut s'élever, conduit soit à une densification supplémentaire des quartiers taudifiés, soit à l'expulsion vers la périphérie éloignée où la promotion privée n'a pas encore monopolisé le sol. Le poids du loyer dans les dépenses des ménages est élevé : 14 % en moyenne dans les zones urbaines (56), ce qui indique un taux d'effort sensiblement plus important dans les grandes agglomérations ; les taux d'effort considérés comme normaux pour bénéficier d'un logement dans le secteur public varient de 16,7 à 28,6 % selon le niveau de revenu des candidats (57).

Par rapport à la structure de la production de logements qui prévalait sous le fascisme, **les besoins de logements de la grande majorité de la population sont insolvables.** Ils sont évalués en 1969 à 500.000 logements (58).

Avant le 25 avril, l'intervention de l'Etat dans le secteur du logement est très faible et

(55). Sources des données démographiques : INE, **Recenseamentos da populaçao 1960 et 1970.** Citées dans A. Fonseca Ferreira. Doc. (4), pp. 2-21.

(56). INE. Inquérito às Feccitas e despesas familiares, 1967-68. Cité in : A. Fonseca Ferreira, Doc. (4), p. 36.

(57). FFH, Doc. (1), p. 20.

(58). Coloquio sobre Politica da Habitaao. Relato Final.

orientée principalement vers l'aide au secteur privé (59).

Deux instruments principaux de financement : la Prévoyance Sociale qui gère les assurances sociales et retraites du secteur privé et la Caisse Générale des Dépôts, Crédit et Prévoyance, qui remplit le même rôle pour les fonctionnaires. En 1968, la première fournit 78 % de l'aide publique au logement social, la seconde 11 %. Le reste du financement public provient des municipalités de Lisbonne et Porto, soit 10 % ; le rôle du budget de l'Etat est extrêmement réduit.

Les prêts publics au secteur privé, très importants dans les secteurs plus monopolisés, représentent une faible part du financement total de la construction : en 1968, alors que la Caisse des Dépôts fournit 45 % des crédits à moyen et long terme dans l'ensemble de l'économie, elle ne fournit que 15 % du total des prêts hypothécaires.

Et pourtant, dans l'ensemble des ressources publiques destinées au logement, prédominent très largement les prêts au secteur privé : en 1968, les investissements directs (et prêts aux administrations publiques pour le logement) représentent 6 % des prêts au secteur privé du logement pour la Caisse des Dépôts, 23 % pour la Prévoyance sociale.

Le secteur public de la construction ne représente donc que 10 % des logements construits par l'Etat (15 % des investissements directs du secteur public en 1968), la Caisse des Dépôts (23 %) qui destine ses logements aux fonctionnaires (en particulier à l'armée et la police), la Prévoyance sociale (30 %), les municipalités de Lisbonne et Porto (32 %).

Les logements du secteur public restent d'un prix élevé : les taux d'effort maximum autorisés, compte-tenu du niveau des loyers et des critères de revenus appliqués sont de 28,5 % pour les logements de la Prévoyance sociale, de 33,3 % pour les logements de la Caisse des Dépôts. Les critères d'attribution, outre leur caractère policier (le « bon comportement civil »), éliminent les candidats qui travaillent ou résident depuis moins de deux ans dans la localité et privilégient les fonctionnaires et les candidats présentés par les municipalités (fascistes).

Il est clair que le secteur public du logement est réservé à une part limitée de la population laborieuse : les travailleurs les mieux payés, à l'emploi et à la résidence stables, et avant tout aux fonctionnaires de l'Etat fasciste, notamment de son appareil répressif.

2 - Les besoins les plus urgents : taudis et bidonvilles.

Au lendemain du 25 avril, l'expression des besoins les plus criants de la population des taudis et des bidonvilles ne se fait pas attendre (60) : à Lisbonne, en quinze jours, deux mille logements sont occupés ; des mouvements identiques ont lieu à Porto. Il s'agit, dans la quasi-totalité des cas, de logements municipaux inoccupés, parce que la viabilité n'est pas encore terminée, ou même en cours de construction, le gros-œuvre seul étant achevé (61). L'occupation interrompt les chantiers et, en même temps, évince les travailleurs auxquels ces logements étaient destinés : la file d'attente des mal-logés est alors de l'ordre de 130.000 ménages à Lisbonne.

La junte de Salut National publie le 10 mai un communiqué qui légitime en pratique les occupations effectuées à cette date, mais interdit toute nouvelle occupation. La négociation s'engage entre les autorités et les occu-

(59). Cf. FFH, Doc. (1) pp. 13, 16, 30, 32, 55, 60.

(60). Nuno PORTAS retrace ce mouvement dans des interviews à **O Século** (12 juin 1974) et à **Espaces et sociétés** N. 13-14, octobre 1974 – janvier 1975, pp. 204-205.

(61). A l'origine d'une partie de ces occupations se trouve le M.R.P.P. organisation maoïste violemment opposée au gouvernement provisoire ; d'autres mouvements furent indépendants de toute organisation politique, d'autres, encore à l'initiative de militaires du MFA.

pants organisés en comités de quartier : les logements leur sont attribués au loyer minimum des constructions publiques – soit 25 % du salaire minimum – et sont évacués pour permettre l'achèvement des travaux.

Ce bref épisode exprime l'urgence extrême des besoins en logements de la partie la plus défavorisée de la population urbaine. Le développement du secteur public de la construction, nécessaire à leur satisfaction, pose un double problème : il ne permettra de fournir les logements nécessaires qu'au bout de plusieurs années, et à un prix incompatible avec les revenus irréguliers et très faibles de couches sociales victimes des bas salaires et d'un sous-emploi endémique. Il résulte de ceci deux exigences : un rythme soutenu de construction publique au meilleur marché possible, mais aussi la supression du chômage et la hausse du pouvoir d'achat : tout le problème de la réorientation démocratique de l'économie portugaise est posé à travers celui du logement.

Toutefois, des mesures à court terme sont prises par le Secrétariat d'Etat au Logement et à l'Urbanisme, s'appuyant sur le potentiel de mobilisation populaire qui s'exprime dans les grandes villes et inspirées par les positions du M.E.S. : l'Etat va apporter une aide technique et financière aux organisations de quartier qui entreprennent la réhabilitation des zones taudifiées, l'équipement et la construction de bidonvilles ou lotissements insalubres. Il s'agit de donner un appui à « l'action populaire de base » indépendante « des décisions d'un organisme central, avec tous les schémas technocratiques de celui-ci, éloigné de la participation des populations » ; il s'agit aussi de maintenir sur place les occupants de taudis et bidonvilles dont la localisation est centrale, tout en améliorant leurs conditions de logement (62).

Cette politique a d'importants développements à Lisbonne et Porto. La pratique précède sa codification légale et les problèmes posés par le processus lui-même entraînent une série de mesures nouvelles par l'Etat.

En novembre 1974, les « associations de résidents » reçoivent un statut légal (décret-loi n. 594/74 du 7 novembre); en décembre est défini celui des « coopératives d'habitation économique » (décret-loi n. 737 A/74 du 23 décembre). Les unes et les autres vont bénéficier de plusieurs formes d'aide publique.

– Une aide technique et juridique du « Service Mobile d'Appui Local » (Serviço de Apoio Ambulatorio Local, SAAL) créé dès juillet 1974 pour « appuyer les initiatives des populations mal logées ».

– Les terrains ou les bâtiments peuvent être expropriés selon une procédure d'urgence et le « droit de superficie » est cédé à la coopérative. La question foncière posée par les programmes SAAL a joué un grand rôle dans la réforme de l'expropriation adoptée en février 1975, et fait l'objet d'une lutte sociale et politique importante. Les immeubles taudifiés ou les terrains à bidonvilles sont fréquemment situés dans des localisations centrales et ont une valeur vénale ; par ailleurs les terrains non équipés des lotissements sauvages périphériques sont encore pour une large part la propriété des grands lotisseurs. Les habitants de ces zones entendent ne pas payer à un prix spéculatif les terrains sur lesquels ils vont bâtir ; dans certains cas, ils revendiquent l'expropriation sans indemnité. Les nouvelles règles d'évaluation des biens expropriés permettent d'indemniser à la valeur agricole un terrain non équipé, quelle que soit sa localisation : c'est le cas des terrains de bidonvilles, mais aussi des lotissements. Pour ces derniers, il peut être tenu compte des sommes déjà perçues par le lotisseur dans la vente spéculative des premiers lots, et l'indemnité à verser réduite à zéro.

– La municipalité, éventuellement aidée par une subvention de l'Etat, réalise les infrastructures – voirie, réseaux – et les fournit gratuitement à l'association ou à la coopérative.

– L'Etat, enfin, accorde une subvention non remboursable pour chaque logement cons-

(62). Cf. l'interview de Nuno PORTAS à O Século.

truit ou réhabilité, limitée à 40 % du coût des travaux — matériaux et main-d'œuvre — jusqu'à un certain plafond de coût. Cette subvention s'élève en 1975 à 60.000 dollars par logement, somme supérieure au coût pour le budget des bonifications d'intérêt accordées aux logements du secteur public. Le reste du coût est couvert par les coopérateurs, soit par un investissement monétaire, soit par la fourniture de travail. Dans les couches sociales concernées, à très faible revenu, l'autoconstruction prédomine largement sur le recours aux petites entreprises de bâtiment.

Le processus s'engage avec la constitution d'associations de résidents, organisations de masse des habitants des quartiers taudifiés ou de bidonvilles. Le niveau de la conscience politique s'élève : la présence du PCP parmi les habitants concernés, l'intervention du MFA dans le cadre de la « dynamisation culturelle » l'action des techniciens du SAAL — intellectuels politisés, parfois sur des bases gauchistes — y contribuent de façon diverse. Des conflits s'engagent, à Porto notamment, entre les associations de résidents et les municipalités lorsque les positions de la droite prédominent dans celles-ci.

En 1975, 4.000 logements doivent être réalisés dans le cadre des programmes SAAL, alors que le secteur public devra produire de l'ordre de 10.000 logements et 30.000 l'année suivante.

Les coopératives d'autoconstruction ne peuvent donc qu'avoir un rôle de mesures à court terme. Ainsi, le PCP leur apporte un soutien, mais pas inconditionnel. Un soutien, car elles sont une forme d'organisation et de lutte populaires qui permet de contrôler l'action de l'administration et de développer la revendication de municipalisation du sol urbain ; des réserves, car elles peuvent détourner la population de la revendication que l'Etat prenne en charge la construction sociale. Des réticences existent d'ailleurs dans la population : l'autoconstruction signifie la fourniture de travail gratuit et un logement aux conditions d'habitabilité meilleures qu'auparavant, mais cependant médiocres, par rapport aux logements « conventionnels » auxquels les intéressés estiment eux aussi avoir droit.

« Population organisée, habitation conquise » : le mot d'ordre du programme SAAL laisse entier le problème de la transformation et de l'extension du secteur public du logement.

3. Le secteur public de la construction

Le nouveau Portugal hérite donc d'un secteur public de la construction très peu développé par rapport aux autres pays capitalistes européens. De toute évidence, seule la rapide croissance de ce secteur public peut fournir une solution au problème du logement des masses populaires.

Le principe de l'extension du secteur public est adopté par le gouvernement provisoire qui annonce à l'automne 1974 la mise en chantier de 1.500 logements par mois (soit 18.000 par an), et affirme dans son programme de janvier 1975 : « le secteur public connaîtra nécessairement une croissance décisive en valeur absolue et en valeur relative dans la réalisation des programmes de logement par rapport au niveau courant de l'initiative privés » (63).

Les prévisions du Secrétariat d'Etat au Logement pour l'année 1975 s'établissent à 10.000 logements pour le secteur public (de l'ordre de 30 % du total), 4.000 pour le secteur coopératif (soit 11 %), 20.000 pour le secteur privé aidé dans le cadre des contrats développement (soit 59 %), le nombre des logements privés du secteur libre étant imprévisible, mais probablement très faible. En 1976, il y aurait un renversement des proportions avec 30.000 logements pour le secteur public et 20.000 pour le secteur privé aidé. Ces objectifs sont faibles par rapport aux besoins en logements évalués à 500.000, étant donné l'insolvabilité de 70 % de la population par rapport aux prix du secteur privé, même contrôlé. Mais ils

(63). Governo Provisorio, Doc. (9), p. 121.

représentent cependant un doublement de la construction publique en 1975, suivi d'un triplement en 1976.

L'orientation exprimée par ces objectifs, et poursuivie par le gouvernement provisoire, rencontre l'opposition des promoteurs-constructeurs qui doivent en admettre la légitimité compte tenu du rapport des forces politiques, mais en soulignent le caractère « irréaliste » : ils limitent le rôle de l'Etat en matière de construction à la construction d'habitations de coût minimum et à la fourniture de crédits à la construction privée et aux acheteurs (64).

Les problèmes posés par la mise en œuvre d'un tel programme de logements publics sont considérables. Les deux premiers sont celui du financement et des terrains.

En 1975, la participation du budget aux investissements en logements s'accroît ainsi que les financements de la Caisse des Dépôts et de la Prévoyance Sociale. D'importantes ressources sont dégagées pour la politique foncière : un programme d'expropriation de 2.000 ha est prévu pour 1975.

Les instruments législatifs de la politique d'expropriation sont un héritage du fascisme, qui en avait d'ailleurs fait une utilisation très limitée.

Le décret-loi 576/70 du 24 novembre 1970 avait instauré une procédure « d'expropriation systématique » dans des zones d'urbanisation où les terrains expropriés ne pourront être que concédés, mais aussi la cession de gré à gré au privé des terrains expropriés pour réaliser une zone industrielle ou construire des logements économiques. Procédures utilisées dans trois cas seulement : deux opérations de logement à Lisbonne et le complexe industriel monopoliste de Sintra. Par ailleurs une définition très large est donnée du terrain à bâtir (constructible, bordé d'une voie et desservi par deux réseaux) indemnisé à sa valeur vénale ; de plus une plus-value de 20 % sur la valeur agricole est autorisée dans les autres cas.

(64). Grupo de Trabalho, Doc. (8), 1. partie p. 8.

Des textes de 1971 et 1973 prévoient l'expropriation des constructions non autorisées et des lotissements insuffisamment équipés : dispositif législatif que le fascisme n'utilisera pas.

Le gouvernement provisoire hérite donc d'instruments utilisables pour la mise en œuvre d'une nouvelle politique du logement. En février 1975 (décret-loi n. 56/75 du 13 février) deux modifications sont apportées à la législation d'expropriation :

— La définition du terrain à bâtir — entraînant la fixation de l'indemnité d'expropriation à la valeur vénale — se fait plus restrictive : le terrain doit être desservi par tous les réseaux existants dans l'agglomération ou dans la zone, et non plus par deux seulement.

— La prise de possession administrative immédiate des biens expropriés peut être autorisée par le gouvernement lorsqu'elle est nécessaire à la réalisation des travaux d'exécution des plans et que l'utilité publique urgente de l'expropriation a été déclarée.

Cette réforme partielle constitue un compromis entre deux positions en présence, exprimées notamment au sein du groupe de travail sur la construction en janvier 1975 : celle des promoteurs-constructeurs (65) et celle de l'Intersyndicale, reprise par la composante administrative du groupe de travail (66).

Les promoteurs s'opposent à toute politique de nationalisation ou municipalisation du sol urbain (67). A titre de mesures immédiates, ils préconisent : le recours à l'expropriation — avec procédure d'urgence — dans les zones d'urbanisation prioritaires, seulement lorsque l'administration est en mesure de commencer immédiatement les travaux ; l'utilisation immédiate des terrains publics pour la construc-

(65). Grupo de Trabalho, Doc. (8), 2ème partie, pp. 61-65.

(66). Grupo de Trabalho, Doc. (7).

(67). Leur argumentation sur ce point consiste en une longue citation du « Rapport Bordier » (groupe de travail sur la politique foncière du Vème Plan Français).

tion par des promoteurs publics ou privés ; la possibilité de mettre en demeure de construire les propriétaires de terrains aménagés. Faute de quoi leur terrain serait mis aux enchères et, à défaut d'acheteur privé, exproprié. Il s'agit donc de limiter le recours à l'expropriation, et notamment de protéger les réserves foncières des promoteurs ; en même temps de fournir à ceux-ci des terrains déjà équipés, possédés par les collectivités publiques ou mis en vente forcée.

L'Intersyndicale préconise par contre, des mesures réservant aux collectivités publiques le rôle d'aménageur foncier : gel des transactions foncières et des changements d'usage du sol dans toutes les zones d'expansion urbaine ; déclaration d'utilité publique de la totalité de ces zones, à exproprier selon la procédure d'expropriation différée ; expropriation systématique – avec appropriation définitive du sol par la collectivité – des zones dont l'urbanisation est effectivement entreprise ; obligation faite aux propriétaires de terrains constructibles de les déclarer, et possibilité de les mettre en demeure de construire sous peine d'expropriation. Par ailleurs, le principe de fixation des indemnités serait profondément transformé : la distinction des terrains à bâtir et des autres terrains serait supprimée, tous les terrains devant être expropriés à la valeur rurale ; de plus la plus-value de 20 % autorisée en 1970 serait supprimée.

Le programme de janvier 1975 du Gouvernement Provisoire ne tranche pas entre ces orientations : il prévoit des programmes annuels d'expropriation systématique pour la réalisation des programmes publics et semi-publics, et la concession du droit de superficie à la promotion privée construisant des logements à loyer limité. Par ailleurs est affirmée, comme « règle fondamentale de la gestion urbaine municipale », « la séparation du droit de propriété et de valorisation urbaine, qui est toujours une concession de l'administration publique » (68).

L'orientation effectivement adoptée s'exprimera dans la pratique : la quasi-totalité des terrains urbanisables de Lisbonne sont propriété des promoteurs-constructeurs et des lotisseurs, notamment des plus importants d'entre eux. La politique foncière publique dispose d'instruments légaux : mais sa mise en œuvre effective implique d'attaquer de front l'activité spéculative. C'est en même temps la condition d'une production rapidement croissante du secteur public du logement et d'une orientation effective du secteur privé vers une construction moins inadaptée aux besoins.

Dans le domaine foncier, comme pour les autres aspects de la politique du logement, la politique suivie jusqu'au 11 mars constitue un **compromis** entre deux lignes fondamentalement opposées.

D'un côté, une politique conférant aux collectivités publiques un rôle dominant dans la production de logements : extension très rapide du poids des maîtres d'ouvrages publics et construction massive de logements bon marché ; rôle dominant des collectivités publiques sur le marché foncier et réalisation par celles-ci de l'essentiel de l'aménagement urbain ; constitution d'un secteur public dans le B.T.P. lui-même, appuyé sur la nationalisation des producteurs de matériaux de construction. Le secteur privé de la construction serait maintenu, son activité et ses profits étant strictement contrôlés ; une aide spécifique serait apportée aux petites et moyennes entreprises de B.T.P. favorisant leur activité, leur association sous diverses formes. Cette orientation suppose que le secteur privé soit rendu contrôlable par le démantèlement du pouvoir économique du capital financier et du grand capital industriel. Cette politique du logement s'inscrit dans la perspective de la transition démocratique au socialisme.

D'un autre côté, une politique limitant la construction publique à la fourniture de logements aux « couches défavorisées » et orientant une grande partie des ressources publiques vers l'aide au secteur privé : fourniture d'une part des terrains nécessaires à son activité et surtout

(68). Governo Provisorio, Doc. (9), p. 123.

financement de la production et de la demande par des prêts publics assortis d'un minimum de conditions, et élargissant le marché de la promotion privée sans mettre en cause son niveau de profit. C'est la perspective de la mise en place des mécanismes du capitalisme monopoliste d'Etat dans le secteur.

Les mesures de **lutte contre la spéculation de crise** (règlementation des loyers, délais obligatoires de vente ou location des logements vides, incitation à la promotion privée pour une production moins chère, gestion démocratique des entreprises privées défaillantes) sont des moyens défensifs pour empêcher le secteur privé de compromettre, dans le domaine de la construction, la base économique de la démocratie portugaise. Mais en même temps, les mesures **d'aide au secteur privé** (contrats de développement) peuvent conduire au renforcement des positions monopolistes dans le secteur si celles-ci ne sont pas entamées dans le reste de l'économie.

En un an, les pouvoirs de coercition et de contrôle de la collectivité publique sur l'urbanisation ont été renforcés : c'est l'usage qui sera fait de ces pouvoirs qui permettra d'en apprécier le contenu de classe réel. A ce point deux questions sont posées. Celle du pouvoir politique, d'abord : seul un pouvoir exercé par des forces politiques exprimant clairement l'alliance du mouvement populaire et du mouvement des forces armées peut orienter le compromis de la première année du Portugal démocratique dans le sens de la transition au socialisme. La question du pouvoir économique aussi est posée : le pouvoir démocratique ne peut contrôler le secteur privé qu'à une condition, la destruction de la puissance du capital monopoliste. Si c'est bien le cours pris par la révolution portugaise en mars et avril 1975, la crise politique ouverte depuis laisse à nouveau l'issue indéterminée.

DOCUMENTS CONSULTES

FUNDO DE FOMENTO DE HABITACAO, **Monografia sobre estruturas do financiamento da habitacao em Portugal.** Lisbonne, Janvier 1972, 97 p.

– FUNDO DE FOMENTO DE HABITACAO, **Principais caracteristicas da habitacao economica – anos de 1970/71.** Lisbonne, mars 1972, 37 p.

– FUNDO DE FOMENTO DE HABITACAO. **A evolucao do crescimento dos salarios. Estudo da sua tendencia.** Lisbonne, août 1972, 9 p.

– Antonio FONSECA FERREIRA, **Dados para a caracterizacao da industria da construçao em Portugal.** Lisbonne, GEPAE/SNA, mai 1972, 145 p.

– « O problema (grave) da habitacao », Interview de Nunos PORTAS à **O Século,** 12 juin 1974.

– « La question du logement au Portugal démoncratique ». Entretien de Manuel CASTELLS avec Nuno PORTAS du 23 juin 1974.. **Espaces et Société,** n. 13-14, octobre 1974-Janvier 1975, pp. 199-207.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEAMENTO ECONOMICO, **Grupo de trabalho da industria da construcao.** Janvier 1975.

– Rapport administration, **Relatorio de um subgrupo.**

– Rapport entreprises privées, première partie : **Diagnostico e conjuntura,** deuxième partie ; **Propostas concretas.**

– (GOVERNO PROVISORIO DA REPUBLICA PORTUGUESA), Programa de politica economica e social. Lisbonne, janvier 1975, 184 p.