



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/10/7
4 février 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
Dixième session
Point 3 de l'ordre du jour

**PROMOTION ET PROTECTION DE TOUS LES DROITS DE L'HOMME,
CIVILS, POLITIQUES, ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS,
Y COMPRIS LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT**

**Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable
en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que
sur le droit à la non-discrimination dans ce domaine, Raquel Rolnik***

* Soumission tardive.

Résumé

Le présent rapport est le premier que présente au Conseil des droits de l'homme Raquel Rolnik, nouvelle titulaire du mandat, qui a pris ses fonctions le 1^{er} mai 2008. Compte tenu de la crise actuelle du logement et du secteur financier, la Rapporteuse spéciale a choisi de consacrer ce rapport thématique aux conséquences de certaines politiques et approches en matière d'économie, de finance et de logement qui ont eu ces dernières décennies de graves répercussions sur le droit à un logement convenable et ont contribué à la crise actuelle.

Le premier chapitre est consacré à la crise du logement/des crédits hypothécaires et à la crise financière. Le deuxième chapitre relie ces crises aux approches de politique générale qui prévalent en matière d'économie, de finance et de logement et à leur impact sur le droit à un logement convenable.

Avec la mondialisation des marchés du financement et du logement des biens immobiliers et les politiques d'ajustement économique, les villes sont devenues inabordables pour les habitants dont les revenus sont modestes et de plus en plus pour ceux qui ont des revenus moyens. Dans la plupart des pays, le marché est devenu l'agent régulateur, qui fixe les critères pour le prix, l'emplacement et l'offre de logements et de terrains, ainsi que pour les prix de l'immobilier locatif, et le rôle de l'État dans la gestion des logements sociaux a dans l'ensemble diminué. Cette évolution a contribué à renforcer la vision du logement comme simple marchandise et actif financier, au mépris des autres dimensions du droit à un logement convenable et au préjudice de la jouissance des droits de l'homme par tous.

La Rapporteuse spéciale voit en ces crises l'occasion de réfléchir au système en place en matière de logement et d'envisager l'adoption d'une approche axée sur les droits de l'homme, en vue d'introduire des mesures tendant à rendre le système viable et à fournir à tous un logement convenable. Elle prie le Conseil d'examiner les différents thèmes soulevés dans le présent rapport et énonce un certain nombre de recommandations préliminaires: il faudrait que soient prises en considération les multiples dimensions du logement, et le logement ne devrait pas être considéré comme une marchandise ou un actif financier. La Rapporteuse spéciale fait valoir dans le rapport que le jeu du marché ne peut pas assurer à lui seul un logement convenable pour tous, et que l'intervention de l'État est requise dans certaines situations.

La Rapporteuse spéciale plaide en faveur de l'adoption de politiques de logement social axées sur les droits de l'homme, aptes à garantir l'accès à un logement convenable par différents moyens, notamment des solutions autres que le crédit hypothécaire et les systèmes de logement reposant sur l'accession à la propriété, et par la mise au point de nouveaux mécanismes financiers et modes d'occupation. La Rapporteuse spéciale invite aussi à augmenter la part des fonds publics consacrés au logement et à développer la construction de logements sociaux, afin de pallier les effets de la crise sur les établissements humains et l'exercice des droits de l'homme.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1 – 4	4
I. LA CRISE ACTUELLE DU LOGEMENT, DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE.....	5 – 18	5
II. POLITIQUES ET APPROCHES DOMINANTES EN MATIÈRE D'ÉCONOMIE ET DE LOGEMENT ET LEUR IMPACT SUR LE DROIT À UN LOGEMENT CONVENABLE.....	19 – 73	9
A. Redéfinition du rôle de l'État	23 – 30	10
B. Ajustements structurels.....	31 – 34	13
C. La propriété de la résidence principale en tant que seul objectif et son incidence sur les autres possibilités de logement.....	35 – 42	14
D. Marchandisation du logement.....	43 – 50	16
E. Financement de l'accession à la propriété	51 – 54	18
F. Enregistrement des titres de propriété foncière et immobilière.....	55 – 59	19
G. Discrimination dans l'accès au logement	60 – 66	21
H. Sécurité d'occupation du logement, expulsions et problème des sans-abri.....	67 – 73	23
III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	74 – 91	24

Introduction

1. Le présent rapport est soumis au Conseil des droits de l'homme en application de sa résolution 6/27 sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant.
2. La nouvelle Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, Raquel Rolnik, a pris ses fonctions le 1^{er} mai 2008. En mai et juin, elle a tenu des consultations approfondies et en juillet, elle a présenté à l'Assemblée générale un rapport préliminaire (A/63/275), dans lequel sont exposées les grandes lignes de l'approche qu'elle compte appliquer dans l'exercice de son mandat. Du 3 au 6 novembre, elle a participé au Forum urbain mondial, à Nanjing (Chine), intervenant comme orateur principal dans plusieurs groupes de discussion, notamment lors d'une séance plénière consacrée au thème de l'équité dans les villes, d'un débat sur la promotion de l'équité sociale et l'intégration, et de diverses tables rondes portant notamment sur les femmes et le logement ou sur le logement des peuples autochtones. La Rapporteuse spéciale a entrepris d'assurer le suivi des missions menées par son prédécesseur dans différents pays; elle rend compte au Conseil de la mise en œuvre des recommandations de ce dernier à l'intention du Mexique, du Pérou, de la Roumanie et de l'Afghanistan¹. Elle rend également compte des communications échangées avec les gouvernements² et soumet le rapport établi par son prédécesseur à l'issue de sa visite au Canada, en octobre 2007³. La Rapporteuse spéciale a contacté un certain nombre d'États au sujet de visites éventuelles dans leur pays. Elle espère qu'il lui sera répondu favorablement et que les États coopéreront avec elle.
3. La récente crise du logement et des emprunts immobiliers et la crise financière qui a suivi ont été le point de mire des médias et de la communauté internationale. Or, on n'a guère parlé de leur impact à l'échelle mondiale sur le droit à un logement convenable. En octobre 2008, la Rapporteuse spéciale a fait part à l'Assemblée générale de ses préoccupations. Encouragée par plusieurs délégations, elle a décidé de consacrer à cette question son premier rapport au Conseil des droits de l'homme.
4. La première partie du présent rapport expose la crise du logement et des crédits immobiliers et la crise financière. La deuxième partie étudie le lien entre ces crises et les politiques et approches courantes en matière d'économie, de finance et de logement et leur impact sur le droit à un logement convenable. En fin de rapport sont énoncées un certain nombre de recommandations préliminaires qui visent à remédier à la situation actuelle, dont une tendant à ce que le Conseil des droits de l'homme se penche sur la question.

¹ A/HRC/10/7/Add.2.

² A/HRC/10/7/Add.1.

³ A/HRC/10/7/Add.3.

I. LA CRISE ACTUELLE DU LOGEMENT, DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE

5. Pour comprendre la crise et ses incidences sur le droit à un logement convenable et pour formuler des recommandations utiles, la Rapporteuse spéciale estime qu'il est important d'analyser les décisions et les approches économiques et financières à l'origine de la situation actuelle.

6. Il est généralement admis que la brusque contraction du crédit dans le monde, induite par la crise des crédits hypothécaires à haut risque (*subprimes*), a été l'une des causes principales de la crise financière et économique qui sévit actuellement à l'échelle planétaire. Par «crédits immobiliers (hypothécaires) à haut risque», on entend généralement des «prêts accordés aux emprunteurs dont les revenus, la solvabilité ou la valeur du bien à hypothéquer ne permettrait pas de contracter un emprunt classique au taux d'intérêt et aux conditions du moment. Les crédits immobiliers à haut risque sont assortis d'un taux d'intérêt plus élevé et sont considérés comme présentant un risque plus élevé de saisie pour défaut de paiement»⁴. En de telles circonstances, des prêts hypothécaires à taux variable sont également proposés, c'est-à-dire des prêts à un taux d'intérêt susceptible de varier considérablement au cours de la durée du prêt. Les crédits immobiliers à haut risque ont été vendus par les bailleurs de fonds (essentiellement sous forme de portefeuilles de placement ou de titres adossés à des créances immobilières avec flux groupés) à des acquéreurs du monde entier. Sur ces dix dernières années, le montant de ces opérations à l'échelle mondiale était estimé en mars 2007 à 1,3 billion de dollars des États-Unis⁵.

7. Initialement, les crédits immobiliers à haut risque ont été encouragés dans certains pays développés comme moyen d'étendre l'accession à la propriété aux familles présentant un risque élevé, dotées souvent de revenus modestes⁶. L'abondance de liquidités, à l'époque, a entraîné un rapide essor du crédit dans nombre de pays développés et de pays émergents⁷. Le financement du logement axé sur les marchés a pris une importance croissante dans le secteur financier et il a

⁴ P. Marcuse, «Subprime housing crisis», novembre 2008, consultable à l'adresse: <http://www.hic-net.org/articles.asp?PID=911>.

⁵ Associated Press, «Will subprime mess ripple through economy? Q & A: Looking at the impact of the mortgage meltdown», 13 mars 2007.

⁶ Dans une récente étude, cependant, la Banque mondiale constate que plus de la moitié des prêts immobiliers à haut risque ont servi à refinancer les emprunts hypothécaires existants plutôt qu'à acheter un logement, et les prêts de ce genre n'ont pas tous été accordés à des ménages à faible revenu, nombre d'entre eux ayant été consentis à des emprunteurs à revenu plus élevé mais présentant de mauvais antécédents de crédit, W. B. Gwinner et A. Sanders, *The Sub Prime Crisis: Implications for Emerging Markets*, Banque mondiale, Document de travail 4726 consacré à la Recherche sur les politiques, septembre 2008.

⁷ Les prêts immobiliers à haut risque étaient inexistantes ou très rares dans les pays émergents, où les crédits étaient généralement accordés à des conditions classiques aux ménages de revenu moyen à élevé employés dans le secteur formel de l'économie. Ibid.

contribué à la création d'une bulle généralisée des prix de l'immobilier⁸. La libéralisation des marchés hypothécaires a été favorisée par une série de politiques et de règles. L'Union européenne, par exemple, a fait l'expérience de décisions d'abolir le plafonnement des taux d'intérêt, d'assouplir le crédit et d'abolir les restrictions à l'entrée sur les marchés hypothécaires⁹. Aux États-Unis, l'abrogation en novembre 1999 du *Glass-Steagall Act* a permis aux banques commerciales de collaborer avec des sociétés de courtage traditionnelles et de se lancer dans des opérations de banques d'affaires.

8. Aux États-Unis, les prêts immobiliers à haut risque, apparus au milieu de la décennie 1990, comptaient pour 8,6 % de l'ensemble des prêts hypothécaires en 2001, et ont atteint 20,1 % en 2006. Depuis 2004, plus de 90 % des prêts immobiliers à haut risque ont offert des taux d'intérêt variables qui, après une période initiale où ils sont modérés, augmentent de façon spectaculaire¹⁰. Ces dernières années, la plupart des prêts immobiliers à haut risque ont été consentis par des établissements qui ne sont pas des banques de dépôt, appelés couramment «émetteurs de prêts hypothécaires». Ces sociétés ont emprunté des millions de dollars pour émettre et financer de tels prêts. Les émetteurs n'avaient les prêts en leur possession qu'un laps de temps réduit (soixante à quatre-vingt-dix jours généralement) avant de les regrouper avec d'autres prêts et de les vendre aux investisseurs du marché secondaire selon le processus dit de la «titrisation», qui permettait aux émetteurs de rembourser leurs créanciers¹¹.

9. L'augmentation du volume des prêts immobiliers à haut risque s'est accompagnée d'une appréciation erronée des risques par les investisseurs, d'un manque de vigilance de la part des organismes de réglementation et de surveillance, de l'accumulation d'un endettement excessif par les établissements financiers, et d'une spéculation immobilière et d'une construction excessive au cours de la phase d'expansion¹². Les consommateurs étaient mal protégés et souvent victimes de pratiques malhonnêtes. Nombre d'émetteurs de prêts immobiliers à haut risque ne se préoccupaient plus des conditions du prêt ou de savoir si l'emprunteur parviendrait à honorer sa dette. Ils cherchaient plutôt à conclure les contrats de prêt le plus vite possible,

⁸ «Si de nombreuses années durant il a joué un rôle important dans des pays comme le Danemark, les États-Unis d'Amérique (qui présentent plus de 6 billions d'avoirs hypothécaires non remboursés) et le Royaume-Uni, l'accès au financement se développe aujourd'hui dans d'autres pays. Dans les pays d'Europe occidentale, le financement du logement augmente de plus de 8 % par an, soit plus du double du taux de croissance du PIB sur ces dix dernières années», R. M. Buckley et J. Kalarickal, éd., *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?*, Banque mondiale, 2006.

⁹ M. Ball, *RICS European Housing Review 2005*, Royal Institute of Chartered Surveyors, 2005.

¹⁰ J. Atlas et P. Dreier, «The conservative origins of the sub-prime mortgage crisis», *The American Prospect*, 18 décembre 2007.

¹¹ P. Madigan, «Overview of the subprime foreclosure crisis», Iowa Office of the Attorney General, septembre 2007, consultable à l'adresse: http://www.iowa.gov/government/ag/latest_news/releases/sept_2007/Foreclosure_analysis.pdf.

¹² Voir note 6 plus haut.

afin de percevoir leurs frais de constitution de dossier, puis à vendre le prêt sur le marché secondaire. Le problème est devenu encore plus aigu pour les courtiers à capitaux réduits, qui ont émis 63,3 % du volume de prêts immobiliers à haut risque en 2006, et qui ne disposaient pas d'une participation suffisante dans la réalisation des prêts.

10. Aux États-Unis, quelques grands prêteurs nationaux de crédit immobilier à haut risque avaient les compétences de base en commercialisation et en vente, mais pas en matière de crédit responsable¹³. Ailleurs, en Espagne par exemple, les mécanismes et le système de crédit étaient très différents, mais d'autres formes de crédit immobilier à haut risque ont été pratiquées: le financement de la totalité du prix d'une maison, des crédits immobiliers à taux zéro les premiers mois destinés aux jeunes, notamment¹⁴.

11. La valeur des biens immobiliers étant partiellement liée à la disponibilité du crédit, sa surestimation a été alimentée pour partie par les prêts hypothécaires dits «d'accessibilité». Au lieu de s'appuyer sur des garanties raisonnables et de rejeter certaines demandes, les bailleurs de fonds et les investisseurs ont eu recours à des critères de prêt artificiels pour jauger les emprunteurs. Il en est résulté une accumulation excessive de risques, de multiples facteurs de risque figurant dans un même prêt. Peu importait la mesure dans laquelle le prix du logement excédait les revenus de l'emprunteur, dès lors que celui-ci remplissait les conditions requises pour un prêt hypothécaire, la valeur des biens augmentait. C'est ainsi que, sans en être l'unique cause, des pratiques de crédit laxistes et irresponsables ont contribué à une valorisation irrationnelle des logements¹⁵.

12. On a constaté que le commerce des prêts immobiliers à haut risque et ses conséquences s'appuie sur un système économique «reposant sur la quête de l'accumulation constante de profits et la nécessité d'une croissance constante génératrice de ces profits... L'apparition du marché de l'immobilier à haut risque est un des résultats de cette tendance: une toute nouvelle génération d'acquéreurs de logement a surgi, le marché immobilier a explosé, et tant que les prix continuent de monter ... [le fait] que l'augmentation repose sur ... l'achat par des acquéreurs qui n'en ont pas les moyens est occulté.»¹⁶.

13. Le système a fonctionné tant que le marché immobilier se développait et que les emprunteurs remboursaient leurs mensualités. En 2006 et 2007, le marché de l'immobilier a cessé de croître dans un certain nombre de pays, les crédits ont été réévalués, et en 2007 un grand nombre d'emprunteurs ont commencé à ne plus pouvoir honorer leur dette. Aux États-Unis, les graves cessations de paiement (quatre-vingt-dix jours ou plus, ou saisie du bien hypothéqué) pour l'ensemble des prêts hypothécaires à haut risque sont passées de 5,68 % au troisième trimestre de 2005 à 14,44 % à la fin de 2007. Au cours de la même période, les graves

¹³ Voir note 11 plus haut.

¹⁴ *El cielo está enladrillado: entre el mobbing y la violencia inmobiliaria y urbanística* (Espagne, éd. Bellaterra, 2006).

¹⁵ Voir note 11 plus haut.

¹⁶ Voir note 4 plus haut.

cessations de remboursement pour les prêts hypothécaires à taux variable ont quadruplé, passant de 5,15 % à 20,43 %¹⁷.

14. De l'été à l'automne 2007, l'effondrement du marché des prêts hypothécaires à haut risque a atteint les banques qui, aux États-Unis et en Europe, avaient réalisé des investissements liés à ces prêts. Les gouvernements sont intervenus de diverses façons, essentiellement en injectant des fonds de la banque centrale, venant en aide à certaines banques et sociétés, allant parfois jusqu'à nationaliser des institutions (le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a lancé le mouvement en janvier 2008). En décembre 2007, le Président des États-Unis a proposé des initiatives visant à aider également les victimes de la crise, autrement dit les propriétaires dont le bien immobilier risquait d'être saisi, soit une population estimée à 1,7 million de personnes à la fin de 2007. À partir de janvier 2008, les marchés boursiers ont commencé à enregistrer des pertes importantes dans le monde entier et l'impact de la crise sur «l'économie réelle» a été annoncé par la Banque mondiale. Au cours de l'année, tandis que les prix des logements et le nombre de prêts hypothécaires accordés continuaient à baisser et qu'un nombre croissant de banques faisaient faillite, les initiatives visant à remédier à la crise se sont multipliées, avec notamment des plans de sauvetage nationaux pour le système bancaire et une baisse du taux d'intérêt des banques centrales. À l'automne 2008, dans de nombreux pays occidentaux et aux États-Unis, un nombre croissant de personnes avaient perdu leur emploi.

15. Face à la catastrophe qui s'annonçait, même les détracteurs les plus virulents de l'ingérence de l'État dans l'économie ont fermé les yeux sur l'intervention massive des pouvoirs publics pour sauver les sociétés privées et les marchés. Certains pays sont intervenus en achetant les actifs toxiques, en particulier les titres adossés à des créances hypothécaires, et en injectant des capitaux dans le circuit bancaire. Certains observateurs voient en ce plan de sauvetage¹⁸ une occasion de repenser un système qui fait que des individus et des entités privées, par les conséquences de leurs activités, prennent en otage la population et les pouvoirs publics. Il est admis que le secteur financier doit être réformé en profondeur et entièrement réorganisé; l'apport massif de fonds publics pour le sauver exige que tous les intervenants aient à répondre de leurs actes et que l'on veille à ce que ces actes ne portent pas préjudice aux droits de l'homme.

16. Dans le projet de document final de la Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, il est dit que «la crise financière actuelle et les faiblesses persistantes du système financier international ne font que souligner la nécessité de renforcer l'architecture financière internationale»¹⁹. Malheureusement, le texte ne reconnaît pas la nécessité d'appliquer pour ce faire une approche axée sur les droits de l'homme. La crise actuelle constitue une menace pour la mise en œuvre du droit au logement – et d'autres droits de l'homme – si les pertes des banques sont couvertes par des fonds publics aux dépens des programmes publics et de l'aide en faveur

¹⁷ Voir note 6 plus haut.

¹⁸ Dans le monde de l'économie et de la finance, le «plan de sauvetage» est l'opération qui consiste à injecter des liquidités dans une entité en faillite ou proche de la faillite – entreprise ou banque – afin de lui permettre d'honorer ses obligations à court terme.

¹⁹ A/CONF.212/L.1/Rev.1, par. 68.

du logement et d'autres domaines de la sphère sociale. La crise actuelle du logement et des conditions de vie peut donc s'en trouver aggravée.

17. Dans le cadre du présent rapport, un autre élément important mérite d'être pris en compte: l'impact sur les États, les politiques de logement et les questions connexes de l'accélération de l'interdépendance, de l'interaction et de l'intégration mondiales. Si la crise financière a été perçue dans un premier temps comme frappant les pays développés, elle ne cesse aujourd'hui de se propager et atteint les pays en développement. Pour de nombreux pays déjà touchés durement par la hausse des prix de l'alimentation et de l'énergie, la crise financière et ses répercussions sur l'économie mondiale déclenchent d'autres problèmes. On s'attend à ce que la crise ne touche pas de la même façon les pays en développement, en fonction de leurs liens avec le système financier international. En Afrique subsaharienne par exemple, l'impact de la crise devrait être plus limité que dans d'autres régions en raison de sa «déconnexion» des institutions financières occidentales²⁰. Malgré ces écarts, quatre tendances d'évolution risquent de se répercuter sur la plupart des pays en développement: la baisse des exportations vers les pays développés (en raison de la récession qui frappe ces derniers), le recul éventuel de l'aide internationale au développement, la diminution des envois de fonds émanant des migrants, et la diminution des investissements étrangers directs. En outre, en cas de récession mondiale, l'impact de la crise touchera tous les pays.

18. La Rapporteuse spéciale estime que la crise, et ses racines dans le marché du logement, traduisent des failles fondamentales dans les politiques économiques et de logement actuelles, révélatrices de l'inaptitude des mécanismes du marché à fournir un logement convenable et à un coût abordable pour tous. Il faut étudier les causes sous-jacentes de la crise des prêts hypothécaires à haut risque et de la crise financière mondiale qui en a découlé afin d'évaluer leur impact sur le droit à un logement convenable.

II. POLITIQUES ET APPROCHES DOMINANTES EN MATIÈRE D'ÉCONOMIE ET DE LOGEMENT ET LEUR IMPACT SUR LE DROIT À UN LOGEMENT CONVENABLE

19. L'exercice du droit à un logement convenable a considérablement pâti du retrait des États du secteur du logement imposé par des institutions financières internationales ou d'autres protagonistes comme l'une des conditions d'octroi des prêts ou librement décidé par les gouvernements, ainsi que de la marchandisation et de l'utilisation accrue du logement comme placement, dans un marché financier mondialisé.

20. Des observateurs ont constaté l'impact sur le logement convenable et les systèmes de gestion des logements, y compris les lois et les politiques, de la mondialisation et des modèles économiques les plus courants de ces dernières décennies. Selon l'un d'entre eux, «la croissance et la puissance des entreprises mondialisées du secteur du logement; la mondialisation des droits fonciers, des marchés financiers du logement et la promotion de l'occupation par le propriétaire; les placements immobiliers mondialisés dans le logement, la réorganisation des villes et des îlots insalubres; les nouveaux rôles de l'État en rapport avec le logement; et les conséquences de la

²⁰ «Africa's prospects – opportunity knocks», *The Economist*, 9 octobre 2008.

mondialisation des flux de migrants et de réfugiés posent des problèmes inédits»²¹. La conviction que les marchés pouvaient réguler la production de logements comme mode le plus rationnel de dotation en ressources et la progression des investissements consacrés au logement dans un système financier intégré sur le plan mondial ont amené l'État à se retirer de plus en plus de la sphère sociale.

21. Tout comme les autres domaines de la vie sociale, le logement est touché par le conflit qui continue d'opposer les partisans de la responsabilité collective, y compris – mais pas seulement – du rôle de l'État dans la promotion du bien-être général, et ceux qui pensent que le meilleur moyen de parvenir au bien-être général consiste pour chacun à rechercher son propre intérêt par le biais du marché, l'intervention de l'État étant aussi limitée que possible²². Si le premier point de vue a semblé prédominer dans la première moitié du XX^e siècle, c'est le second qui prend de l'importance depuis quelques décennies. Certains avancent que «jamais cette divergence n'a été aussi marquée que dans le domaine du logement et des politiques de logement»²³.

22. Plusieurs dizaines d'années durant, le monde a vu «la nécessité d'attirer les capitaux internationaux l'emporter sur la réalisation d'autres objectifs sociaux»²⁴. Des priorités néolibérales telles que les contraintes budgétaires, le libre-échange, la réduction des dépenses consacrées à la protection sociale et la baisse de l'impôt ont rapidement été adoptées par les gouvernements de divers pays. En conséquence, à la fin des années 90, on est passé à l'échelle mondiale «d'une perspective axée sur la gestion économique et la prestation de services par l'État à un système de valeurs prônant la privatisation dans la prestation et la réglementation de la vie sociale et économique»²⁵.

A. Redéfinition du rôle de l'État

23. Lorsque l'extrême misère des pauvres des zones urbaines a été exposée par les réformateurs sociaux en Europe et aux États-Unis, à la fin du XIX^e siècle, les gouvernements ont commencé à fournir activement aux individus et aux ménages une aide au logement, et à procurer directement des logements²⁶, intervention qui a nécessité la mise en place de grandes institutions bureaucratiques et la constitution d'importants fonds publics. Aux États-Unis par

²¹ P. Kenna, «Globalization and housing rights», paru dans l'*Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 15, n° 2, juillet 2008, p. 397 à 469.

²² R. G. Bratt, M. E. Stone et C. Hartman, éd., *A Right to Housing: Foundation for a New Social Agenda* (Philadelphie, Temple University Press, 2006).

²³ Ibid.

²⁴ G. Soros, *The Bubble of American Supremacy: Correcting the Misuse of American Power* (New York, PublicAffairs, 2003).

²⁵ G. W. Anderson, *Constitutional Rights after Globalization* (Oxford, Hart Publishing, 2005).

²⁶ M. Harloe, *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America* (Hoboken, Wiley-Blackwell, 1995).

exemple, à la suite de la Grande dépression, nombre de propriétaires de logements n'ont pu honorer le remboursement mensuel de leur prêt hypothécaire, ce qui a entraîné une saisie des biens à grande échelle et l'effondrement de l'ensemble du secteur du bâtiment. Par suite, l'administration Roosevelt a mis en place des programmes et des institutions qui ont «tracé la voie à une extraordinaire progression de l'accession à la propriété dans le pays, des années 40 aux années 60, et instauré un nouveau système stable de financement des logements qui a résisté plus de 40 ans»²⁷. La nouvelle approche du New Deal en matière de logement prévoyait la construction de logements sociaux à bas prix pour les pauvres et la création d'un Office du logement. Celui-ci a subventionné les loyers modérés pour les familles à revenu modeste et accordé des prêts de longue durée aux organismes locaux qui finançaient une partie des travaux de démolition des îlots insalubres et de la construction et de l'entretien de logements sociaux²⁸.

24. À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, un nombre alarmant de familles et de populations se sont retrouvées sans abri en Europe. La reconstruction des villes et la construction de logements sociaux a connu un essor rapide qui a perduré pendant une bonne vingtaine d'années. À la fin des années 70, la demande de logements était relativement stable dans la région et le coût des grands programmes de logements sociaux continuait de croître. Avec le ralentissement de la croissance économique à la fin des années 60, le coût de l'aide sociale a été de plus en plus perçu comme une ponction excessive dans les finances publiques. Les avis critiques ont commencé de faire valoir que de telles politiques n'étaient plus viables, ni même nécessaires, sur les plans financier et social²⁹.

25. Toutefois, à la même période, certains pays en développement, en Amérique latine en particulier, ont connu une forte demande de logements en raison de l'impact urbain du développement industriel, qui attirait des migrants venus des campagnes. L'absence de politique d'urbanisme et de logement, et l'absence de politique foncière permettant à cette nouvelle population, de condition modeste en général, d'accéder aux terrains situés en zone urbaine ont fait que la plupart des migrants se sont logés dans des habitats spontanés qu'ils avaient construits eux-mêmes, caractérisés par des conditions précaires et l'absence marquée de services et d'infrastructures de base.

26. On a alors assisté à un changement important véhiculé par un ensemble de théories économiques voulant que les activités économiques qui étaient sous contrôle de l'État passent sous contrôle du secteur privé et appelant à une libéralisation sans restriction du marché et du commerce. Au fil des ans, cette vision est devenue la doctrine économique prépondérante, façonnant les politiques des États, des institutions financières internationales et des organismes de développement. Les effets de la prééminence de ces nouvelles approches économiques dans

²⁷ A. F. Schwartz, *Housing Policy in the United States: An Introduction* (Londres, CRC Press, 2006).

²⁸ D. J. Russo, *American History from a Global Perspective: An Interpretation* (Praeger Publishers, 2000).

²⁹ J. Dodson, *Rolling the State: Government, Neoliberalism and Housing Assistance in Four Advanced Economies*, research paper, Griffith University Urban Research Program, 2006).

différents pays ont été différents selon le contexte juridique, politique et institutionnel propre à chacun d'eux³⁰.

27. D'une manière générale, dans ces pays, on a constaté que le gouvernement est passé du rôle de fournisseur à celui de facilitateur³¹. On a donc enregistré une baisse importante de la construction de logements convenables pour les pauvres – et les groupes de population les plus vulnérables – parallèlement à une diminution des budgets nationaux et des fonds publics disponibles. Les États ont choisi de privilégier leur fonction de promotion et de création de conditions propres à attirer les capitaux internationaux et les investissements étrangers pour des opérations immobilières. Ce nouveau rôle est loin d'être passif: c'est un rôle actif qui suppose la création des conditions, des institutions et des réglementations voulues pour soutenir les activités financières³².

28. Persuadés qu'ils devaient intervenir dans une moindre mesure, les gouvernements ont commencé à modifier leur budget en conséquence et à restreindre le financement des logements sociaux et des subventions. Certains font valoir que les problèmes actuels de logement en France s'expliquent en partie par un volume de construction insuffisant depuis dix ans. L'accession à la propriété a augmenté continuellement depuis 1954, mais entre 1989 et 1995, la progression s'est ralentie suite à la décision du Gouvernement de réduire les subventions³³. De même, en Pologne, diverses subventions du Gouvernement pour le logement ont été réduites ces dernières décennies; elles ont même été divisées par 10 entre 1995 et 2004³⁴.

29. Dans la plupart des pays en développement, en particulier ceux qui avaient vécu de grandes vagues d'urbanisation dans les années 1960 et 1970 (comme le Brésil et d'autres pays d'Amérique latine), le recul de l'État a mis un terme aux fragiles tentatives de mise en place de systèmes de protection sociale. Dans la plupart des cas, il en est résulté un accroissement de la pauvreté et des arrangements non soumis à des règles formelles, pesant sur les conditions de vie des pauvres³⁵.

³⁰ N. Brenner et N. Theodore, «From the “new localism” to the spaces of neoliberalism», *Antipode*, vol. 34, n° 3, 2002.

³¹ J. Doherty *et al.*, *The Changing Role of the State: Welfare Delivery in the Neoliberal Era*, Fédération européenne d'associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), 2005.

³² *Ibid.*

³³ D. Czischke et A. Pittini, *Housing Europe 2007: Rapport sur le logement social, le logement public et le logement en coopérative dans les 27 États membres de l'UE*, Comité européen de coordination de l'habitat social (CECODHAS), 2007, p. 54.

³⁴ *Ibid.*, p. 74.

³⁵ Instrumentos financieros para mejorar el acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos en América Latina y el Caribe, Division du logement et du développement durable urbain, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, XV^e Assemblée

30. Il y a toutefois lieu de noter que si la construction de logements sociaux a été interrompue dans l'ensemble des pays européens, outre les changements mis en place en matière de gouvernance des systèmes de logement et d'exécution des politiques de logement, les États ont continué de faciliter l'accès à la propriété des ménages à revenu modeste³⁶.

B. Ajustements structurels

31. Les préférences marquées par les pays développés en faveur d'une intervention réduite de l'État ont peu à peu gagné les travaux menés par les organisations internationales, les donateurs et les autres acteurs influant sur les politiques des pays en développement. Ainsi, selon certains commentateurs, par mimétisme ou que cela leur ait été imposé comme condition d'octroi d'une aide ou d'un prêt, en particulier dans le contexte des programmes d'ajustement structurel, les modèles de développement mis en place dans nombre de pays en développement ont conduit les gouvernements à réduire leur action en matière de droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au logement³⁷. Au Ghana par exemple, les programmes d'ajustement structurel lancés sous l'égide du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale ont été perçus comme ayant contribué à faire monter les prix de l'immobilier au-delà des limites abordables pour une part importante de la population³⁸.

32. Les années 80, où le FMI et la Banque mondiale ont été mobilisés pour aider à restructurer l'économie de nombreux pays en développement afin de réduire leur dette, correspondent à l'explosion du phénomène des bidonvilles, qui attiraient non seulement les migrants pauvres des zones rurales mais aussi des millions de citoyens déplacés ou tombés dans la pauvreté à la suite de ces ajustements³⁹.

33. En Amérique latine, la construction de logements sociaux a souffert d'importantes compressions des dépenses publiques. Par exemple, entre 1990 et 2000, la pénurie de logements dans la région est passée de 38 millions à 52 millions de logements, évolution qui s'explique en partie par la réduction des dépenses publiques consacrées aux logements sociaux dans un certain nombre de pays de la région. Au Brésil par exemple, les dépenses pour les logements sociaux et

générale des Ministres et Autorités supérieures d'Amérique latine et des Caraïbes du secteur du logement et du développement durable urbain (MINURVI), 2006.

³⁶ Reposant sur des stratégies de principe et des initiatives menées dans 12 pays, ces caractéristiques ont été décrites par J. Lawson et V. Milligan dans *International Trends in Housing and Policy Responses*, Rapport final n° 110, Australian Housing and Urban Research Institute, décembre 2007, consultable à l'adresse: http://www.ahuri.edu.au/publications/download/60323_fr.

³⁷ M. Rodwan Abouharb et D. Cingranelli, *Human Rights and Structural Adjustment* (Cambridge University Press, 2007).

³⁸ K. Konadu-Agyemang, «Structural adjustment programs and housing affordability in Accra, Ghana», *Canadian Geographer*, vol. 45, n° 4, 2008, p. 528.

³⁹ Voir note 21, p. 404.

l'assainissement, qui représentaient 4,4 % de l'ensemble des dépenses publiques en 1990, sont tombées à 0,8 % en 2001. De même, au Paraguay, la proportion est tombée de 5,6 % à 1 % au cours de la même période, et en République dominicaine, la chute a été de 75 %, la proportion passant de 13,6 % à 3,4 % des dépenses publiques totales⁴⁰.

34. Il existe un lien manifeste entre la hausse du prix des logements – et les problèmes d'accessibilité financière qui en découlent – et la demande de logements sociaux abordables. Au cours des visites qu'il a effectuées dans les pays, le précédent Rapporteur spécial a constaté la diminution du parc de logements sociaux et son impact sur les catégories les plus vulnérables de la population. La baisse constante de l'offre de logements sociaux a engendré de longues listes d'attente, et un grand nombre de personnes ont été maintenues dans des conditions de logement médiocres ou ont dû réduire leurs dépenses dans d'autres domaines (alimentation, habillement et santé).

C. La propriété de la résidence principale en tant que seul objectif et son incidence sur les autres possibilités de logement

35. Le transfert de responsabilité au marché pour la fourniture de logements va de pair avec l'idée que la propriété du logement est la meilleure solution pour tous. C'est pourquoi cette forme d'occupation a été placée au cœur de toutes les politiques de logement dans la plupart des pays. Elle a été bénéfique pour une partie de la population, mais elle a eu aussi des effets secondaires néfastes.

36. Le logement public était considéré comme faisant partie intégrante de la culture d'assistanat et comme l'exemple des pires problèmes de l'urbanisme moderne⁴¹. Il est aujourd'hui considéré essentiellement comme un logement pour les pauvres et les groupes dits marginaux. Cette façon de voir a des incidences sur la programmation des politiques générales et les choix gouvernementaux en matière de logement, ainsi que sur la manière dont le logement public est perçu dans la société.

37. Dans certains pays, on a vu dans la vente des logements de l'État à leurs locataires un moyen de développer l'accession à la propriété tout en abaissant les dépenses de l'État, surtout en matière de frais d'entretien. La privatisation des logements publics a pris diverses formes: vente d'immeubles locatifs par des politiques de type «droit d'achat» aux locataires dans les lieux (au Royaume-Uni), transfert de propriété à des institutions sans but lucratif (Pays-Bas et Royaume-Uni) mais dans certains cas à des entités en quête de rentabilité maximum (en Allemagne)⁴².

38. La privatisation à grande échelle du parc de logements publics s'est faite aussi dans les pays en transition de l'économie planifiée à l'économie de marché. D'après la Banque mondiale, dans ces pays, une grande quantité d'immeubles d'habitation, d'une valeur pouvant atteindre

⁴⁰ Voir note 35 ci-dessus.

⁴¹ Voir note 26 ci-dessus.

⁴² Voir note 33 ci-dessus, p. 23.

1 billion de dollars, est passée du secteur public en main privée⁴³. L'incidence de cette privatisation sur la population varie d'un pays à l'autre⁴⁴ mais la crainte a été exprimée que cette privatisation très rapide n'ait été opérée sans qu'on tienne suffisamment compte des conséquences qu'elle pourrait avoir sur les couches les plus vulnérables⁴⁵. Dans ces mêmes pays, la contraction du financement du logement public, la privatisation et la libéralisation des prix du bâtiment et des services publics ont rendu le logement moins abordable financièrement et débouché sur une diminution des nouvelles constructions⁴⁶.

39. On relève aussi dans les pays en transition une commercialisation croissante des associations et autres organismes de logement. Du fait que ces derniers adoptent alors une stratégie tendant à éviter le risque financier, le logement social s'est détourné des ménages les plus défavorisés et présentant le plus de risque. Le choix de locataires offrant la plus grande fiabilité et le recours aux mesures d'expulsion sont symptomatiques de ce processus⁴⁷.

40. Associé à la déréglementation du système financier, le crédit immobilier est devenu de plus en plus important dans les pays en développement où, souvent, l'encours de la dette hypothécaire est supérieur à 10 % du PIB (mais inférieur à 20 %, ce qui est faible comparé à 100 % au Danemark et à 75 % aux États-Unis)⁴⁸. En 2006 encore, la Banque mondiale demeurait très optimiste concernant cette évolution du crédit immobilier dans ces pays. Elle estimait que «pour le crédit immobilier dans les pays en développement, une nouvelle déréglementation et une nouvelle expansion paraissent quasi inévitables. La corne d'abondance est ouverte et, si elle est gérée prudemment, on peut en attendre d'immenses bienfaits.»⁴⁹.

41. On est aujourd'hui bien revenu de cet optimisme, depuis que les marchés financiers émergents ont pâti de pertes subies par le secteur hors bilan et opaque du marché financier et étant donné que les petites économies ont pâti elles aussi de la contraction internationale du crédit parce qu'elles étaient tributaires du capital étranger pour financer la croissance de leur

⁴³ Voir note 8 ci-dessus.

⁴⁴ Voir R. Yemtsov, Université des Nations Unies – Institut mondial de recherche sur l'économie du développement, *Housing Privatization and Household Wealth in Transition* – Étude n° 2007/2, janvier 2007.

⁴⁵ «Comme les logements publics sont souvent les seuls qui soient d'un prix abordable sur le marché immobilier, l'initiative des gouvernements centraux ou locaux de vendre la quasi-totalité du parc public a eu des conséquences considérables pour les ménages défavorisés.» (Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, *Housing Finance Systems for Countries in Transition, Principles and Examples*, 2005, p.4).

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Voir note 37 ci-dessus.

⁴⁸ Voir note 6 ci-dessus, p. 32.

⁴⁹ Voir note 8 ci-dessus, p. 79.

marché intérieur⁵⁰. La Banque mondiale estime aujourd'hui que, dans les pays en développement, les politiques destinées aux catégories de revenu faible ou moyen ne doivent pas être orientées à l'excès vers la propriété du logement familial et que «les ménages à revenu faible et aléatoire ont peut-être intérêt à louer plutôt qu'à acheter un logement qui répond aux normes sanitaires et aux normes de sécurité. Si des subventions sont versées, elles doivent être disponibles soit pour l'accession à la propriété (par exemple pour financer un apport personnel), soit pour la location (par exemple sous forme de bons de location), que le logement soit ancien ou neuf. Une protection juridique équilibrée doit être offerte aux preneurs d'hypothèque et aux créanciers hypothécaires ainsi qu'aux propriétaires loueurs et aux locataires. La fiscalité ne doit pas favoriser indûment la propriété ou la location.»⁵¹.

42. Parallèlement au recul du logement social, la législation protégeant les locataires a été révisée dans certains pays développés ou en développement. Ainsi au Canada, la loi de protection des locataires et de contrôle des loyers a été abolie en 1998 en Ontario, ce qui explique peut-être l'augmentation des expulsions⁵². En Espagne, la libéralisation des baux à loyer amorcée en 1985 par la loi Boyer, et poursuivie en 1994 par la loi sur les loyers urbains (Ley de Arrendamientos Urbanos), visait à faciliter la location par les propriétaires. Or, il semblerait que cette mesure n'ait pas été pleinement efficace ni n'ait stimulé le marché de la location; en revanche, elle a peut-être influé négativement sur la sécurité de l'occupation⁵³.

D. Marchandisation du logement

43. Le retrait de l'État dans la gestion du parc immobilier public au profit du marché privé en tant que seul fournisseur de logement a fait que le logement est perçu comme une simple marchandise qui peut être achetée et vendue comme n'importe quelle autre, comme un objet de consommation. Le logement étant considéré comme un produit et un bien financier, les autres dimensions du droit à un logement convenable ont été complètement occultées, avec des conséquences non négligeables sur l'exercice des droits de l'homme pour tous. D'après les spécialistes, la mondialisation a accentué la marchandisation du logement⁵⁴.

44. L'escalade des prix immobiliers et des loyers est une réaction normale du marché au déséquilibre entre l'offre et la demande. Théoriquement, le marché devrait s'adapter par la croissance de l'offre et la baisse consécutive des prix. Malheureusement, il y a loin de la théorie à la réalité.

⁵⁰ Voir note 6 ci-dessus, p. 32.

⁵¹ Voir note 6 ci-dessus, p. 33.

⁵² En Ontario, 66 746 ménages locataire auraient été expulsés en 2006, soit une augmentation de 21 % par rapport à 1998 (Wellesley Institute, communication à la Universal Periodic Review, août 2008).

⁵³ A/HRC/7/16/Add.2, par. 29.

⁵⁴ P. Marcuse, «Neo-liberal globalization and national housing policy», document présenté à la Conférence de l'European Network for Housing Research, 2002.

45. Lorsque le crédit est abondant et que les capitaux à investir augmentent, les terrains urbains sont de plus en plus demandés et leur valeur augmente, de sorte que seuls les ménages à revenu élevé ont les moyens d'acheter.

46. La hausse des prix est due habituellement à divers facteurs: la spéculation foncière et immobilière, la rénovation urbaine, l'embellissement des villes et la création de villes dites de classe internationale se répercutent directement sur les moyens de payer un logement en ville. Cette évolution débouche sur la création de quartiers réservés aux riches et dotés de tous les services et de tous les équipements souhaitables. À l'opposé, ceux qui ne peuvent pas se permettre d'habiter dans ces quartiers sont relégués dans des bidonvilles ou des logements insalubres, dans des zones où les services de base sont médiocres ou inexistantes et qui sont trop éloignés de leur source de revenus. Les groupes vulnérables, en particulier les femmes, sont les plus touchés par la précarité et sont souvent ceux qui souffrent le plus de l'effet centrifuge qui les expulse vers la périphérie urbaine ou vers des banlieux ou des bidonvilles dépourvus d'infrastructure et de services élémentaires. Cet exode des centres-villes résulte en grande partie du caractère inabordable des logements, des services et d'autres biens et de l'absence de politiques bien conçues.

47. Ainsi, le rôle accru des marchés financiers dans la construction de logements et d'infrastructure a provoqué dans des métropoles aussi différentes que Madrid, Mexico ou Santiago une nouvelle forme de discrimination fondée sur le statut économique ou la classe sociale⁵⁵. Au Chili, le Gouvernement reconnaît que sa politique de logement social n'était pas une véritable politique de logement mais qu'elle visait plutôt à financer la construction d'habitations bon marché. On avait cru que le nouveau parc d'habitation s'inscrivait dans la tentative d'améliorer l'accès au logement, les politiques étant conçues et justifiées pour atténuer la pénurie de logements et améliorer la qualité de vie des familles pauvres en les aidant à déménager de campements précaires dans des locaux neufs. Or, des études faites depuis le milieu de la décennie 1990 font apparaître le résultat opposé: le nouveau logement social n'était pas une solution, il a créé au contraire un nouveau problème, les ghettos urbains⁵⁶.

48. Secteur extrêmement lucratif, l'immobilier et le foncier ont fait l'objet de spéculation dans le monde entier⁵⁷. Or la spéculation contribue à faire monter les prix et à relever le seuil d'abordabilité financière.

49. La crise actuelle aggrave les problèmes d'abordabilité du logement et des terrains dans le monde. Elle rappelle aussi cruellement que l'abordabilité n'est pas un problème seulement pour les pauvres, mais aussi pour les groupes à revenu modeste et même de plus en plus pour

⁵⁵ Observatorio Metropolitano, *Madrid ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad* (Madrid, Traficantes de Sueños, 2007).

⁵⁶ A. Rodriguez et A. Sugranyes, «The Emperor's New Clothes: Social Housing Financing Policies in Santiago, Chile», *Civil Society and Social Movements: Building Sustainable Democracies in Latin America*, A. Domike, éd. (Washington, Banque interaméricaine de développement, Special Publications on Development, n° 5, 2008).

⁵⁷ Voir note 21, p. 417.

les classes moyennes. La disparité entre la hausse des revenus et celle des prix du logement et des loyers devient alors cruciale, car les ménages vivent dans la crainte constante de perdre leur logement s'ils ne peuvent plus payer leur loyer ou rembourser leur hypothèque.

50. De toute évidence, en période de déséquilibre entre les besoins et l'offre, et vu la cherté de l'immobilier, beaucoup ne sont pas en mesure d'obtenir un logement convenable en raison de leur statut économique. En outre, l'intégration des marchés de crédit immobilier dans les circuits financiers généraux fait que les propriétaires simples particuliers se trouvent en concurrence avec des sociétés multinationales pour l'obtention de capitaux et de crédits. Il est inacceptable que la possibilité d'accès à un logement convenable soit fondée sur ce genre de concurrence selon le revenu, qui, sur le plan des droits de l'homme, devient une discrimination inadmissible.

E. Financement de l'accession à la propriété

51. Les gouvernements ont encouragé l'accession à la propriété du logement pour les ménages à faible revenu, avec la double intention d'améliorer le patrimoine de ces ménages et de les rendre moins dépendants de l'aide de l'État. Cette formule pouvait permettre de donner une plus grande sécurité d'occupation à de nombreuses familles, mais elle comporte aussi un effet secondaire important: des crédits étaient accordés par le secteur privé à des ménages qui, normalement, n'auraient pas pu prétendre à un prêt. Par conséquent, non seulement les sociétés privées prenaient plus de risques, mais aussi les ménages à revenu modeste devenaient encore plus vulnérables aux changements économiques et sociaux.

52. Tant que le prix de l'immobilier continuait à monter, l'idée que la hausse des prix serait supérieure à la différence entre le coût du logement et le revenu satisfaisait tout le monde. Une des incidences de la mondialisation sur le logement concerne la bulle immobilière qui a incité *The Economist* à lancer en 2002 son indice mondial du prix de l'immobilier dans 20 pays. D'après certains observateurs, la valeur totale du patrimoine d'habitation dans les économies développées aurait augmenté entre 2000 et 2003 de 20 billions de dollars (pour atteindre plus de 60 billions). Les calculs de *The Economist* ont fait apparaître que le prix des logements a atteint un niveau record par rapport aux revenus en Australie, en Espagne, aux États-Unis, en France, en Irlande, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni⁵⁸.

53. Comme on pouvait s'y attendre, l'escalade ne pouvait pas continuer indéfiniment. La «plus grosse bulle de toute l'histoire» avait bien été prévue, mais les gouvernements n'ont pratiquement rien fait pour prévenir la crise⁵⁹. Dès que les prix ont cessé de monter, les problèmes ont commencé à s'aggraver, aboutissant à la débâcle et à la crise financière dans laquelle nous nous trouvons⁶⁰.

⁵⁸ «The global housing boom», *The Economist*, 16 juin 2005.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Voir note 4 ci-dessus.

54. Les États ont favorisé l'acquisition de logements grâce à des hypothèques, mais d'autres formes d'accession à la propriété ont été créées au niveau local. Ainsi, des prêts aux ménages à faible revenu pour améliorer leur habitation, pour leur permettre d'acheter ou de construire leur nouveau logement peuvent être accordés par des banques de développement communautaire, des caisses de crédit mutuelles, des organismes de microcrédit et d'autres formes de prêt éthique. Ces programmes peuvent apporter une contribution décisive aux stratégies d'amélioration de l'habitat et des moyens d'existence⁶¹. En effet, ces modalités d'acquisition et de financement sont loin de la conception du logement en tant que simple moyen de faire des plus-values pour les investisseurs et courtiers mondialisés.

F. Enregistrement des titres de propriété foncière et immobilière

55. La multiplication des programmes de régularisation des titres de propriété foncière est une autre dimension de la place accordée aux marchés financiers dans les politiques de logement. D'après Hernando De Soto, qui a encouragé activement ces programmes, une des causes principales du sous-développement est l'absence d'un système d'enregistrement de la propriété qui facilite les emprunts hypothécaires, interdisant de ce fait le développement du capital personnel et la croissance de la valeur nette d'hypothèque sur le marché foncier et immobilier⁶².

56. Dans les hypothèses qui précèdent, les programmes d'enregistrement massif de titres de propriété foncière étaient considérés comme le meilleur moyen d'aider les habitants des bidonvilles. Dans cette optique, les systèmes juridiques et l'approche du droit de la propriété occidentaux ont été exportés vers d'autres régions du monde. Le phénomène a contribué à la mondialisation, légitimant encore davantage des pratiques qui débouchaient sur le brevetage, le contrôle, l'accaparement et la marchandisation de ressources physiques et humaines dans le monde entier. Dans les années 80 et les années 90, certains pays ont lancé, avec l'aide d'institutions financières internationales, des programmes visant à délivrer un titre de propriété aux habitants des bidonvilles et des campements sauvages afin de leur permettre d'accéder au marché. Dans cette optique, les hypothèques étaient largement pratiquées par les établissements de crédit⁶³.

57. Certains font valoir que pour créer et faire fonctionner un marché du logement équitable, on a besoin d'instruments juridiques et de l'intervention de l'État afin d'établir un régime des droits de propriété, un régime de financement du logement, un régime d'infrastructure des zones résidentielles, un régime de réglementation et un régime de subventions au logement. Un régime des droits de propriété qui soit fonctionnel et efficace doit comprendre un ensemble de règles

⁶¹ D. Mitlin, *Finance for low-income housing and community development*, Institut international pour l'environnement et le développement, *Environment & Urbanization Brief*, n° 16, juin 2008.

⁶² H. De Soto, *Le mystère du capital: Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs* (New York, Basic Books, 2000).

⁶³ Voir H. De Soto, «La protección del derecho de propiedad y la sociedad civil», *La Economía Política de la Reforma Judicial*, E. Jarquin et F. Carrillo-Florez. (éd.) (Washington, Banque interaméricaine de développement, 1997); H. De Soto, *The Other Path* (New York, Basic Books, 2002).

transparentes, prévisibles, non discriminatoires et stables qui protègent le droit pour les particuliers d'utiliser, équiper, entretenir, louer, hypothéquer ou vendre leur terrain et leur logement sans entrave et avec une totale protection contre des mesures arbitraires de la part des pouvoirs publics⁶⁴. D'autres au contraire considèrent le processus de création de droits de propriété sur les terrains et les logements tout simplement comme une nouvelle recolonisation aboutissant à une nouvelle mainmise sur les terres et les immeubles par des moyens juridiques officiels, permettant aux sociétés et aux banques des pays développés de s'emparer du territoire des pays en développement⁶⁵.

58. Au cours de sa mission de 2003 au Pérou, l'ancien Rapporteur spécial a observé le fonctionnement des programmes de titularisation. Dans son rapport, il a conclu que la pratique de l'Organisme de formalisation de la propriété informelle (COFOPRI) consistant à délivrer des titres de propriété en bonne et due forme, inspirée des travaux de Hernando De Soto et appuyée par la Banque mondiale, était biaisée quand on l'envisageait dans le cadre des obligations découlant pour le Pérou des instruments relatifs aux droits de l'homme. Le Rapporteur spécial a préconisé la révision de la politique et du fonctionnement d'institutions comme le COFOPRI pour assurer le respect des obligations en matière de droits de l'homme. Il a indiqué que l'on délivrait systématiquement un titre de propriété aux familles, mais sans leur assurer l'accès à l'eau, à l'assainissement, à l'électricité et à la sécurité du domicile et de la personne ou sans assurer l'égalité des droits pour les femmes. Il a fait valoir que cette pratique ne pouvait aboutir qu'à donner un sentiment de sécurité erroné et qu'elle n'envisageait le droit au logement que comme un droit à la propriété étroit et individualiste⁶⁶.

59. Plusieurs études sur l'évaluation de programmes massifs de titularisation, particulièrement en Amérique latine, ont montré que la titularisation sans urbanisation et sans intégration socioéconomique permet aux marchés de fonctionner mais n'améliore pas les conditions de vie dans les bidonvilles⁶⁷. Le principal problème en matière de services financiers est que «la conception de ces services doit tenir compte des choix difficiles auxquels sont confrontés les ménages à faible revenu pour épargner, puisqu'ils doivent s'efforcer à grand-peine d'établir un équilibre entre les gains de revenu potentiels (emprunt destiné aux microentreprises), les économies sur leurs dépenses, les investissements en qualifications professionnelles et en relations sociales (études, mariage) et des investissements en biens matériels (y compris le logement)». Au lieu de décourager le crédit destiné aux secteurs à revenu modeste, les services

⁶⁴ S. Angel, *Housing Policy Matters: a Global Analysis* (Oxford University Press, 2000).

⁶⁵ S. Andreasson, «Stand and deliver: private property and the politics of global dispossession», *Political Studies*, vol. 54, n° 1 (mars 2006), p. 3.

⁶⁶ E/CN.4/2004/48/Add.1, encadré 3.

⁶⁷ G. Riofrio, «Why have families mortgaged so little?», document présenté à l'atelier du Lincoln Institute of Land Policy sur les perspectives comparées de la réforme du marché des terrains urbains en Amérique latine, en Afrique australe et en Europe de l'Est, juillet 1998; J. Calderón Cockburn, *Análisis comparativo de la población beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización*, Rapport d'enquête, Instituto Nacional de Estadística y Informática, Pérou, 2001.

financiers doivent ménager plus de «souplesse pour étayer cette complexité»; en outre, ils doivent être axés sur les besoins précis de la population concernée⁶⁸.

G. Discrimination dans l'accès au logement

60. La discrimination en matière de logement convenable peut résulter de différents facteurs: lois, politiques et mesures discriminatoires; mauvaise réglementation de l'occupation des sols; politique d'exclusion; exclusion des prestations liées au logement; absence de sécurité d'occupation; absence d'accès au crédit; participation limitée aux processus de prise des décisions relatives au logement; absence de protection contre les pratiques discriminatoires du secteur privé. Par ailleurs, une discrimination peut être exercée dans les pratiques de prêt contre certains groupes particuliers comme les nomades, les minorités, les migrants et les femmes.

61. Les membres des groupes minoritaires qui cherchent à acheter un logement peuvent se heurter à une discrimination, par exemple de la part des établissements de crédit hypothécaire. Ils peuvent se voir refuser l'égalité d'accès au capital (car ils ont moins de chances d'obtenir un financement hypothécaire) ou se voir imposer des conditions moins favorables pour l'obtention d'une hypothèque.

62. Un certain nombre d'études effectuées aux États-Unis ont fait apparaître des différences selon la race dans les refus de prêt. Quant à la discrimination dans les conditions d'emprunt, comme on l'a vu dans la description des hypothèques à risque ci-dessus, les prêteurs s'adressent souvent aux catégories à faible revenu ou minoritaires, c'est-à-dire aux personnes qui seraient considérées comme présentant un risque trop élevé pour l'octroi d'un prêt normal. À cause de leur degré de solvabilité plus faible, on leur applique des taux d'intérêt plus élevés. D'après les statistiques de la Federal Reserve, environ 46 % des Hispaniques et 55 % des Afro-Américains qui ont obtenu une hypothèque en 2005 ont contracté un prêt coûteux, contre environ 17 % seulement pour les Blancs et les Asiatiques. Un emprunteur à risque représentatif de la catégorie a dû payer 5 222 dollars de plus au cours des quatre premières années d'une hypothèque de 166 000 dollars qu'un emprunteur de la même somme avec une hypothèque normale. En trente ans, cet emprunteur paierait 35 874 dollars d'intérêts de plus⁶⁹.

63. Ces chiffres pourraient s'expliquer au moins partiellement par des disparités de revenus entre les communautés ethniques, mais d'autres sources confirment que les Afro-Américains avaient cinq fois plus de probabilité de contracter un prêt à risque que les Blancs, même lorsqu'ils remplissaient les conditions pour l'obtention d'un prêt à un taux de base plus faible⁷⁰. La proportion des prêts immobiliers à risque était de 52,44 % pour les familles afro-américaines, de 40,66 % pour les familles hispaniques et de 22,20 % pour les familles

⁶⁸ Voir note 61 ci-dessus.

⁶⁹ K. Ernst, D. Bocian et W. Li, *Steered Wrong: Brokers, Borrowers, and Subprime Loans*, Center for Responsible Lending, 2008.

⁷⁰ E. Warren et A. Warren Tyagi, *The Two-Income Trap: Why Middle-Class Mothers and Fathers are Going Broke* (New York, Basic Books, 2003).

blanches non hispaniques⁷¹. De toute évidence, ces groupes deviennent du fait de ces disparités beaucoup plus vulnérables dans le cas d'une crise comme la crise actuelle.

64. En Espagne, d'après l'information émanant du Consejo General del Poder Judicial (Conseil général de la justice), on estime que le pourcentage des saisies pour défaut de paiement pourrait augmenter en 2009 jusqu'à 194 % par rapport à 2007⁷², les migrants originaires d'Amérique latine étant particulièrement touchés par la crise. On a estimé que 180 000 familles de cette origine risquent de se retrouver en cessation de paiement parce qu'elles n'ont pas les moyens d'acquitter les intérêts de leur prêt immobilier⁷³.

65. Dans ce contexte, la pratique des prêts dits prédateurs a eu aussi une incidence disproportionnée sur certaines couches de la population⁷⁴. Ce type de prêt se caractérise par un taux d'intérêt ou des frais excessifs et par des conditions abusives ou inutilement rigoureuses qui ne sont pas favorables à l'emprunteur, par exemple l'exigence de paiement en bloc ou la garantie du crédit par une assurance-vie à prime unique, de fortes pénalités en cas de remboursement anticipé et une assurance qui ne tient pas compte de la capacité de remboursement de l'emprunteur⁷⁵.

66. Les pratiques prédatrices ont été décrites comme comprenant des caractéristiques telles que des conditions de prêt déraisonnables et injustifiables et un comportement franchement frauduleux qui maximise l'effet destructeur des stratégies de commercialisation répréhensibles et des conditions de prêt abusives sur les consommateurs. Chose importante, elles ont été aussi considérées comme impliquant une commercialisation ciblée en direction des ménages en fonction de la race, de l'appartenance ethnique, de l'âge ou du sexe ou bien d'autres caractéristiques personnelles n'ayant rien à voir avec la solvabilité⁷⁶. Par conséquent, les prêts prédateurs sont par essence discriminatoires et doivent être interdits.

⁷¹ Center for Responsible Lending, Updated Projections of Subprime Foreclosures in the United States and Their Impact on Home Values and Communities, CRL Issue Brief, août 2008.

⁷² *El Poder Judicial alerta de que los embargos de pisos crecerán hasta un 200 por ciento*, Información.es, 7 décembre 2008.

⁷³ *Imigrantes protestam em Madri*, Utime Segundo, Brésil, à consulter sur: http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2008/10/13/imigrantes_protestam_em_madri_2044281.html.

⁷⁴ J. H. Carr et L. Kolluri, «Predatory lending: an overview», Fannie Mae Foundation, 2001.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

H. Sécurité d'occupation du logement, expulsions et problème des sans-abri

67. La sécurité d'occupation, pour les propriétaires comme pour les prêteurs, a été profondément compromise par la crise. Dans un certain nombre de cas, la saisie du bien hypothéqué concernait une résidence secondaire, mais le plus souvent elle s'est traduite par la perte de l'unique logement d'un ménage, qui s'est souvent retrouvé sans abri ou dans des conditions de vie précaires. On a signalé l'apparition de «villages de toile» et de campements de fortune, conséquence apparemment directe de la saisie de biens hypothéqués⁷⁷.

68. Les saisies de biens hypothéqués concernent aussi des logements en location. Parfois, les locataires ne savaient même pas que leur propriétaire faisait l'objet d'une procédure de saisie et ils ont été expulsés de leur logement pratiquement sans préavis.

69. Il importe de comprendre les conséquences d'une saisie de bien hypothéqué, ou d'une expulsion, sur un ménage. Elle place les gens dans une situation plus difficile et dans des conditions de vie précaires et les rend moins aptes à faire face à de nouvelles difficultés, surtout lorsqu'elle a pour effet de les mettre à la rue. Il est beaucoup plus difficile de garder un emploi quand on a des difficultés à accéder à l'eau, à l'assainissement et aux services de base. Il faut dépenser beaucoup d'énergie pour supporter les variations du temps et les exigences administratives, déménager ses effets personnels et conserver une adresse où l'on peut être joint. Dans certains cas, l'absence d'adresse permanente aboutit à l'exclusion de certains types d'aide ou à la perte des droits civils et politiques, notamment du droit de vote.

70. Après une saisie immobilière, beaucoup de familles se retrouvent sans économies, de sorte qu'elles n'ont plus les moyens de verser une caution de loyer. Même si elles en ont les moyens, elles sont considérées comme moins aptes à honorer leur dette ou à rembourser leur hypothèque, de sorte qu'elles ne peuvent plus prétendre à un bail à loyer⁷⁸.

71. L'expulsion et l'absence de domicile peuvent avoir des effets particulièrement catastrophiques sur les femmes et les enfants, tout comme le fait de vivre dans la crainte perpétuelle d'être expulsé. L'absence de domicile peut avoir un impact particulièrement néfaste sur ces deux groupes. Étant donné la discrimination dont elles sont l'objet, les femmes peuvent souffrir davantage de l'expulsion et du fait de se retrouver sans abri. L'ancien Rapporteur spécial a fait plusieurs études sur les femmes et le logement convenable. Il a conclu que les femmes subissent de plein fouet le choc de l'expulsion car elles doivent souvent emmener leur famille habiter dans des zones éloignées et dans de mauvaises conditions, sans sécurité d'occupation, services de base, accès à l'école, aux services de santé et à l'emploi. Lorsque les familles sont déplacées vers des lieux où elles n'ont pas de moyen d'existence, les hommes ont tendance à

⁷⁷ CBS News a signalé l'existence de villages de toile à Seattle, Portland, Fresno, Columbus et Chattanooga. On signale aussi des campements à Seattle, San Diego, Columbus (Ohio), Santa Barbara et Fresno (Californie). Voir: <http://www.msnbc.msn.com/id/26776283/>.

⁷⁸ J. Carr, «Understanding the Foreclosure Crisis: Don't Believe the Hype!», discours prononcé au Congrès national annuel de la National Association for the Advancement of Colored People, le 14 juillet 2008.

partir, laissant aux femmes la charge de s'occuper de la famille comme elles peuvent. Autre résultat des expulsions forcées, les femmes se retrouvent souvent dans une situation plus difficile qu'auparavant pour faire vivre leur famille⁷⁹.

72. Lors des expulsions, les biens et les effets personnels sont souvent endommagés, la cohésion familiale est brisée, les moyens d'existence et la scolarité sont menacés. Les enfants touchés par le phénomène de l'expulsion décrivent la violence, la panique et le désordre qui accompagnent l'opération et l'expérience douloureuse de la vie dans la rue. Ils sont aussi confrontés à la tâche ardue qui consiste à reprendre une vie stable et à faire face aux ruptures familiales qui résultent souvent de la tension et des difficultés économiques extrêmes qui sont le lot des sans-abri.

73. Outre les chocs physiques et psychologiques causés par l'expulsion et l'absence de domicile, les ménages, particulièrement les femmes et les enfants, perdent les réseaux d'aide auxquels ils étaient habitués et leurs relations avec la communauté. La rupture des liens sociaux et la perte de stabilité entraînent de nombreux autres problèmes.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

74. La Rapporteuse spéciale craint, étant donné l'information et l'analyse qui précèdent, que la crise financière ne continue à causer de nombreux problèmes économiques et financiers d'ordre interne ou international, notamment de nouvelles faillites et des incidences sur les secteurs immobiliers touchés par les activités d'investissement financier.

75. La Rapporteuse spéciale estime que la crise actuelle est aussi l'occasion de réfléchir aux moyens d'améliorer les systèmes, les politiques et les programmes de logement afin de garantir un logement convenable à tous. Elle espère que le Conseil des droits de l'homme examinera les questions soulevées dans le présent rapport.

76. Il pourrait être utile d'étudier plus avant la distinction entre les droits de propriété et le droit à un logement convenable, qui présentent des caractères communs mais aussi des différences, afin d'aider le Conseil à envisager les moyens d'améliorer encore l'exercice du droit à un logement convenable.

77. Les défis posés par la crise et la série de problèmes soulevés dans le présent rapport appellent une analyse plus approfondie et la Rapporteuse spéciale continuera à observer la situation. Néanmoins, elle souhaite proposer d'emblée quelques recommandations préliminaires à l'attention du Conseil des droits de l'homme.

⁷⁹ Le Rapporteur spécial précédent a conduit des consultations régionales sur les femmes et le logement et présenté trois documents sur la question: E/CN.4/2003/55, E/CN.4/2005/43, E/CN.4/2006/118. On trouvera des détails à l'adresse suivante: <http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm>.

78. **Tous les protagonistes qui interviennent dans le secteur du logement doivent reconnaître sans réserve la dimension plurielle du logement, qui est beaucoup plus qu'un simple avoir financier et qui a des conséquences de grande envergure pour l'individu, la collectivité et la société tout entière.**
79. **Le droit à un logement convenable doit être intégré pleinement dans toutes les politiques, tous les projets et toutes les activités concernant le logement, en particulier ceux qui sont conçus par les pouvoirs publics. Toutes les parties prenantes, publiques et privées, doivent reconnaître le droit à un logement convenable et en tenir compte dans leur travail.**
80. **Les États doivent assurer une cohérence dans la prise des décisions, au plan national comme au plan international, à tous les niveaux et pour tous les organismes et entités publics concernés. L'action de l'État doit viser à améliorer l'exercice des droits de l'homme et la jouissance d'un logement convenable. Ainsi, les décisions sur le logement convenable prises par le Conseil des droits de l'homme doivent être reconnues, coordonnées avec les décisions prises par ONU-Habitat ou par les institutions financières internationales et renforcées par elles.**
81. **L'action des pouvoirs publics doit refléter l'idée que la valeur d'un logement est non seulement liée à l'investissement personnel des ménages mais qu'elle dépend de nombreux facteurs externes: investissements publics d'infrastructure, services de base connexes, environnement, communauté et sécurité qui vont de pair avec le logement; cette action doit tendre à faire en sorte que la société ait un rôle à jouer et un enjeu légitime dans la valeur des logements, tous facteurs qui exigent une réglementation appropriée.**
82. **La crise économique mondiale, voire la récession dans de nombreux pays, peut entraîner une baisse de revenu dans certains secteurs de la population, rendant d'autant plus nécessaire la présence de logements financièrement abordables. C'est pourquoi les États doivent prendre rapidement toutes mesures utiles pour élargir l'offre et le choix de logements convenables.**
83. **Les États doivent faciliter l'accès à un logement convenable par des formules autres que les hypothèques privées et les systèmes d'occupation fondés sur la propriété, et mettre au point de nouveaux mécanismes financiers pouvant assurer l'amélioration des conditions de vie et de logement de la majorité de la population mondiale, qui n'a pas été bien desservie par les mécanismes existants. Ils ne doivent pas réduire les dépenses publiques consacrées au logement. Au contraire, il faudra augmenter le financement public et la construction de logements sociaux afin d'atténuer les répercussions de la crise sur les populations les plus vulnérables.**
84. **Dans certains pays, la propriété de la résidence principale a toujours été considérée comme le mode d'occupation le plus sûr et la location comme présentant moins de sécurité et un plus grand risque d'expulsion. Les événements récents ont montré clairement que la propriété n'est sûre que dans certains cas, en particulier s'il existe des moyens financiers suffisants, durables et stables d'y accéder. La location pourrait devenir plus sûre grâce à une législation visant à protéger les locataires contre les expulsions abusives et propre à élargir l'accès à des mécanismes de loyers abordables, contrôlés et subventionnés.**

85. Les États doivent faire en sorte que les institutions et la réglementation financière tiennent compte de la vulnérabilité et des limites de la capacité de remboursement des ménages à revenu modeste. Des services financiers doivent être créés à l'intention de ces ménages, en consultation avec eux, car ils sont les mieux à même d'évaluer leur capacité de remboursement et d'assurer le développement de systèmes répondant efficacement à leurs besoins.

86. Les États doivent reconnaître que le marché ne permet pas à lui seul de parvenir à l'objectif du logement convenable pour tous. Une réglementation efficace et une surveillance étroite par les pouvoirs publics des activités du secteur privé, y compris des établissements financiers et des promoteurs immobiliers, s'imposent.

87. Dans certaines situations, l'État ne doit pas hésiter à intervenir sur le marché, par exemple par une politique équitable d'occupation des sols, par la fourniture de moyens de financement et de logements publics, par une réglementation judicieuse des loyers et le renforcement de la sécurité juridique d'occupation. Consacrer par une législation appropriée le droit à un logement convenable contribuera à donner à l'État le rôle qui lui revient dans le secteur du logement.

88. Les États doivent prendre des mesures correctives pour atténuer l'impact des saisies de biens et de la crise, par exemple en cas d'expulsion de locataires due à une saisie ou en cas de défaut de paiement de loyer dû à la crise économique. En particulier, les États doivent mettre tout en œuvre pour prévenir la perte du logement qui précipite les ménages dans des conditions de vie précaires et nuit à l'exercice d'autres droits de l'homme pour l'individu, la famille et la communauté, notamment l'accès à l'enseignement, à l'emploi et à un niveau de vie décent.

89. Les États doivent mettre en place une réglementation appropriée des activités financières internationales afin d'éviter le retour des crises financières et de leurs effets sur les droits de l'homme et le logement convenable.

90. Les États doivent adopter des mesures nationales et internationales visant à juguler la spéculation immobilière. Ils doivent en particulier protéger les droits au logement en mettant en place des mécanismes de surveillance visant à encadrer les activités des sociétés privées (interdiction des prêts prédateurs, du harcèlement moral, des pratiques de crédit discriminatoires, etc.) qui entraînent la perte du droit à un logement convenable.

91. Les difficultés de l'économie risquent de faire naître une vague de désinvestissement dans le logement; or il est indispensable au contraire, pour des raisons à la fois économiques et sociales, d'investir massivement dans le logement. Les États doivent réagir aussi promptement et aussi efficacement qu'ils l'ont fait dans le système financier international pour faire face à la crise du logement dans le monde, de manière à remplir l'obligation qui leur incombe de protéger le droit à un logement convenable pour tous.
