



Le Magazine de la FEANTSA - Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abris AISBL

Sans-abri en Europe

Hiver 2008

Logement et sans-abrisme: modèles et pratiques des différents pays européens



FEANTSA



La crise du logement et l'exclusion liée au logement

Par Guillem Fernandez, *Associació ProHabitatge* et Marc Uhry, *Abbé Pierre*

INTRODUCTION

Dans cet article sont envisagés le climat économique actuel et le phénomène de l'exclusion liée au logement, avec indication des outils permettant éventuellement d'éviter les erreurs du passé et de construire une nouvelle Europe sociale.

BULLES ET INTERVENTION

Le 15 novembre 2008, les plus hauts représentants des pays qui constituent le G20 se sont rencontrés à Washington pour traiter de la crise économique et financière. Les pays participants se sont mis d'accord sur un plan d'action pour les cinq mois à venir, sur la base de cinq principes: le renforcement de la transparence et la responsabilité sur les marchés financiers; la promotion de systèmes de surveillance plus étroite; la protection de l'intégrité des marchés et de ses acteurs; le renforcement de la coopération internationale et la réforme des institutions financières internationales. Certains sont d'avis que cela marque la fin d'une période néo-libérale historique et le début d'un Breton Woods II avec davantage de politiques keynésiennes interventionnistes. D'autres pensent que de nouveaux outils sont reformatés afin d'aller plus loin dans la thèse néo-libérale en particulier lorsque l'on lit dans l'accord :

« Nous sommes conscients que ces réformes ne porteront fruit que si elles s'ancrent dans un attachement aux principes du libre marché, qui comprennent la primauté du droit, le respect de la propriété privée, l'ouverture du commerce et de l'investissement, la concurrence sur les marchés et l'établissement de systèmes financiers efficaces et bien régulés. Ces principes indispensables à la croissance économique et à la prospérité ont permis de sortir des millions de personnes de la pauvreté et ont grandement contribué au relèvement du niveau de vie mondial. Tout en convenant de la nécessité de mieux réglementer le secteur financier, nous devons éviter une réglementation excessive qui viendrait freiner la croissance économique et exacerber la contraction des mouvements de capitaux, y compris vers les pays en développement. »¹

Il est précisé dans un rapport du FMI que la perte de production causée par l'explosion de la bulle immobilière est deux fois plus importante que les pertes associées au krach du marché boursier², mais les deux sont *«intenses, longues, et préjudiciables pour l'économie réelle»*³.

Le 26 novembre, la Commission européenne a présenté sa stratégie en vue de juguler les effets de la crise financière. Le Plan européen pour la relance économique⁴ représente un effort financier temporaire de 200.000 millions € (un montant équivalent à 1,5% du PIB de l'UE). Quelque 170.000 millions € concerneront les états membres à titre individuel, et proviendront d'augmentations des investissements publics et d'une diminution des taxes, comme la TVA. Le reste proviendra de financements de la CE. Les origines de la crise actuelle sont identifiées ci-après :

« Durant la période de vigoureuse croissance mondiale, de multiplication des mouvements de capitaux et de stabilité prolongée que nous avons connue au cours des dix dernières années, les acteurs du marché ont cherché à accroître les rendements sans bien saisir les risques courus, ni exercer la diligence requise. Parallèlement, les faibles normes de souscription, la mauvaise gestion du risque, les produits financiers de plus en plus complexes et opaques et l'endettement excessif qui en a découlé se sont conjugués pour créer des vulnérabilités dans le système. Les décideurs et les organismes de réglementation et de surveillance, dans certains pays avancés, n'ont pas pris la juste mesure des risques qui s'aggravaient dans le système financier ni cherché à les atténuer, n'ont pas suivi le rythme des innovations financières ou n'ont pas tenu compte des ramifications systémiques de mesures de réglementation nationales. »⁵

Alan Greenspan, Président de la Réserve fédérale américaine jusqu'en 2006 et aujourd'hui à la retraite, s'est exprimé récemment à propos de la crise et des responsabilités américaines :

« J'étais conscient que le relâchement des conditions de crédits immobiliers pour les emprunteurs à risque augmentait le risque financier et que les logements subventionnés faussaient les résultats du marché. Mais je pensais, et je crois toujours que les avantages liés à l'extension de l'accès à la propriété étaient plus importants que les risques encourus. La protection des droits liés à des biens immobiliers, absolument essentiels dans une économie de marché, requiert une masse critique de propriétaires pour maintenir le soutien politique »⁶

1 Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy, para. 12.

<http://www.efe.com/FicherosDocumentosEFE/Declaration%20of%20the%20Summit%20on%20Financial%20Markets%20and%20the%20World%20Economy.doc>

Il n'en existe pas de traduction française officielle, mais voici deux références comprenant le texte complet : <http://www.canadainternational.gc.ca/g9/assets/pdfs/G20Declaration-fr.pdf>

Et <http://www.voltairenet.org/article58758.html>

2 World Economic Outlook. Housing and Business Cycle Report, 2008. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/pdf/text.pdf>

3 Desequilibrios estructurales del capitalismo actual. Emir Sader. Le Monde Diplomatique. N°156

4 Voir COM (2008) 800 final

5 Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy, para. 12.

<http://www.efe.com/FicherosDocumentosEFE/Declaration%20of%20the%20Summit%20on%20Financial%20Markets%20and%20the%20World%20Economy.doc>

6 La era de las turbulencias. Alan Greenspan. Ediciones B. p. 263



Suite au « négationnisme »⁷ de Greenspan concernant l'existence d'une bulle immobilière, nous sommes confrontés à un choix politique délibéré. Des près de \$ 3.000 milliards de nouveaux prêts immobiliers aux États-Unis en 2006, un cinquième étaient constitués de subprimes⁸. Le 24 août, CNBC News a annoncé que les emprunts immobiliers à haut risque aux mains de grandes banques en Chine totalisaient 11.000 millions de dollars. Il ne fait aucun doute que de nombreuses banques nationales dans d'autres marchés émergents en quête d'actifs à hauts rendements, ont spéculé sur ces emprunts immobiliers à haut risque.⁹

En Europe, la théorie absurde du « découplage »¹⁰, s'est développée. L'idée était que l'Europe pouvait se « découpler » ou se déconnecter des États-Unis. Mais bien qu'il soit vrai que les marchés immobiliers sont locaux, le financement des prêts immobiliers est mondial. Alors que les restrictions de crédit ou « resserrement du crédit » ont d'abord touché les institutions qui avaient acheté des actions et des obligations américaines à haut risque, elles ont ensuite fait éclater les bulles immobilières dans certains pays européens, en particulier en Irlande et en Espagne. En vérité, personne ne sait encore quel sera l'impact réel de cette crise du logement.

LA CRISE? QUELLE CRISE?

Dans ce contexte, il est très important d'être conscient de l'utilisation que l'on fait du terme « crise » dans le domaine du logement. Selon Cortes Alcalá¹¹, il y a deux perspectives fondamentales. La première vient de la croyance du secteur de l'immobilier selon laquelle le marché résidentiel est un élément structural de base et essentiel de la société, et le concept de crise fait référence au moment du cycle de l'immobilier où l'on observe une paralysie du marché, qui se manifeste par une réduction draconienne de la production de nouveaux logements et/ou un excédent d'offre que la demande ne peut compenser, que ce soit au niveau de la location ou de l'achat. Nous pouvons dire de ce point de vue qu'en 2007 nous avons commencé à détecter les premiers symptômes de crise après une décennie de croissance dans de nombreux pays européens.

La seconde approche consiste à interpréter le terme de « crise » du point de vue des besoins. Selon cette approche, le système dominant d'offre résidentielle n'a pas la capacité de répondre de manière adéquate aux besoins de logements de sa propre population via les marchés. L'état doit donc permettre l'existence de systèmes alternatifs pour que les gens puissent accéder au logement. Le Rapporteur de l'ONU pour le logement adéquat a mis l'accent sur cette perspective en précisant que près de 100 millions de personnes dans le monde n'avaient pas d'endroit où habiter. Et

plus d'un milliard de personnes vivent dans des logements inadéquats. Dès lors, bien que l'intégration économique mondiale crée de nouvelles richesses, le nombre de personnes sans abri ou de personnes dans des logements précaires continue à augmenter¹¹. Au niveau européen, Caritas estime qu'il y a autour de trois millions de personnes sans abri et 18 millions qui vivent dans des logements inadéquats. De ce point de vue, nous pouvons dire que nous sommes dans une situation de crise depuis de nombreuses années. L'exclusion liée au logement a déjà été identifiée comme une priorité par le Conseil des ministres de l'emploi, de la politique sociale, de la santé et des consommateurs de l'UE (EPSCO) en 2005¹², et est une priorité en vertu du volet « inclusion sociale » de la stratégie de protection sociale et d'inclusion sociale de l'UE. Le parlement de l'UE a également adopté la Déclaration écrite 111/2007 pour mettre fin au sans-abrisme¹³ en avril 2008.

Dans ce sens, la situation actuelle peut être analysée comme étant la convergence de la crise historique des besoins en termes de logements et de la crise actuelle du marché du logement. Dans la mesure où les groupes les plus vulnérables verront leurs chances d'amélioration s'amenuiser, cela aiguëra et fixera certains problèmes en termes de logement et créera de nouvelles situations d'exclusion sociale liée au logement. C'est dans ce contexte que s'intensifient les revendications en vue de l'établissement de normes de qualité et de priorités en termes de solutions de logements pour les personnes sans abri.

QU'EST-CE QUI COÛTE COMBIEN?

Les mesures européennes anti-crise récemment annoncées contiennent effectivement certaines mesures utiles qui pourraient répondre aux besoins des personnes qui connaissent une situation de pauvreté ou celles qui sont les plus éloignées du marché du travail. Ces mesures ne sont cependant pas assorties d'une stratégie cohérente basée sur les droits humains. Pour mener des politiques publiques en vue de l'éradication de l'exclusion liée au logement, il est nécessaire de disposer de données solides sur le phénomène, ainsi que d'un bon cadre législatif, d'un consensus politique et d'un budget significatif. Mais combien cela coûte-t-il de résoudre le problème de l'exclusion liée au logement ? Aucune tentative d'analyse coût-bénéfice de la résolution du problème de l'exclusion liée au logement n'a été réalisée à ce jour en Europe.

Aux États-Unis ou en Australie¹⁴, il existe diverses propositions coût-bénéfice qui sont toujours controversées, parce que l'on est confronté à un problème de valeurs à chaque fois que l'on essaie de réduire le coût personnel, émotionnel ou sanitaire de la vie dans la rue à une unité monétaire.

7 De la quimera inmobiliaria al colapso financiero, José García Montalvo, Antoni Bosch Editor, p.11

8 El carry trade y la actual crisis financiera por Michael M.H. Lim. Revista del Sur. N° 173 (sept-oct 2007)

9 De la quimera inmobiliaria al colapso financiero, José García Montalvo, Antoni Bosch Editor, p.11

10 La crisis de la vivienda, Luis Cortes Alcalá, Documentación Social n° 138, p.84

11 Kenna, P., "Globalization and Housing Rights", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, No. 2, 2008.

12 FEANTSA. Policy Statement, "Treatment of the phenomenon of homelessness is a key priority". http://www.feantsa.org/files/social_inclusion/Spring%20European%20Council%202005/spring_council.pdf

13 Déclaration du Parlement européen en vue de mettre fin à la situation des sans-abri dans la rue 111/2007, <http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=WDECL&term=6&author=28111&language=EN&startValue=0>

14 *Accountability, Cost-Effectiveness, and Program Performance: Progress Since 1998*. Dennis P. Cullane, University of Pennsylvania, Kenna S. Cross, University of Pennsylvania Wayne D. Parker, The Virginia G. Piper Charitable Trust Barbara Poppe, Columbus Emergency Food and Community Shelter Board Ezra Sykes, Massachusetts Housing and Shelter Alliance, et *Counting the Cost of Homelessness: A Systematic Review of Cost Effectiveness and Cost Benefit Studies of Homelessness*. Mike Berry, Chris Chamberlain, Tony Dalton, Michael Hom and Gabrielle Berman Of the RMIT-NATSEM Research Centre Prepared for the Commonwealth National Homelessness Strategy Final Report July 2003



Mais l'exclusion liée au logement est-elle chère ? Différentes approches existent, mais l'une des plus intéressantes est que les programmes de lutte contre l'exclusion liée au logement produisent des résultats positifs pour les utilisateurs dans la période qui suit immédiatement l'offre de soutien et ce, à un coût faible en rapport avec l'offre d'autres services. En effet, si les programmes de lutte contre l'exclusion liée au logement pouvaient réduire l'utilisation des infrastructures sanitaires et de justice par les utilisateurs de programmes au niveau de leur taux d'utilisation par la population, les économies réalisées permettraient de rembourser de nombreuses fois ces programmes¹⁵.

L'objectif de la mise en œuvre complète des droits est la grille d'évaluation ultime des politiques publiques. Il ne suffit pas de décrire les efforts réalisés sans en évaluer les résultats. Pour prendre des décisions en termes de lutte contre l'exclusion liée au logement, les administrations devraient réaliser une Évaluation sociale multi-critères (SMCE) pour évaluer les alternatives à une situation complexe parce qu'elles doivent faciliter la discussion et le consensus entre les différents acteurs. La SMCE est proposée en tant que cadre politique pour intégrer différents langages scientifiques, par exemple quand on doit prendre en considération des préoccupations concernant la société civile et les générations à venir en même temps que des impératifs de politique et des considérations concernant les conditions du marché¹⁶. Et il convient de garder à l'esprit que pour résoudre le problème de l'exclusion liée au logement en Europe, il n'y a pas de solution unique.

UNE TAXE POUR LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION LIÉE AU LOGEMENT

Les politiques publiques de l'UE en matière de logement doivent réglementer les inadéquations du marché. Mais le premier obstacle qui survient est que le logement ne relève pas de la compétence de l'Union européenne. Toutefois, dans la pratique, un nombre croissant de réglementations européennes ont un impact majeur sur le logement au niveau des états membres. Par exemple, la politique monétaire contrôlée par la Banque centrale européenne a un effet direct sur les marchés du logement et du prêt immobilier via les taux d'intérêt nationaux. Ces derniers sont très différents d'un pays à l'autre et dès lors, les données ou les actions spécifiques dans un pays ne peuvent être comparées ou extrapolées à d'autres. En effet, la Commission européenne a déjà essayé de promouvoir l'intégration des marchés du prêt immobilier via des produits identiques aux mêmes taux partout au sein de l'UE¹⁷.

Il est clair que le processus de convergence économique européenne s'est déroulé à un rythme plus rapide que d'autres formes de convergence, telles la législation sur le consommateur européen ou d'autres législations ou droits sociaux harmonisés pour les personnes qui vivent en Europe. Nous croyons en effet que l'intégration d'un marché unique du prêt

immobilier peut bénéficier avant tout aux banques et aux fonds d'investissement. Ce qu'il faut, c'est un instrument en accord avec une réforme structurelle, à long terme du système de logement. Il est nécessaire d'avoir un cadre général d'étude plus général parce qu'il dépend du régime des droits liés aux biens immobiliers, du régime de financement du logement, du régime d'infrastructure du logement, du régime des réglementations et du régime des subventions au logement/du logement public¹⁸.

Il convient de prendre en compte différentes idées. L'une d'entre elles pourrait être de créer une directive similaire à la directive contre la discrimination, pour parvenir à mettre fin à l'exclusion liée au logement au niveau de la CE. Une autre serait de créer une taxe sur les mouvements financiers spéculatifs liés au logement pour éviter des situations comme celle de la crise des subprimes. Cela serait entendu comme une taxe visant la prévention de l'exclusion liée au logement. Le but serait d'obtenir un financement pour faire face aux inégalités d'accès au logement créées par le marché, le droit au logement étant un droit humain. On pourrait l'appeler la TPEL (la taxe pour la prévention de l'exclusion liée au logement) ou la taxe Ferkery (en reprenant les initiales des noms de famille des trois personnes qui l'ont imaginée).

La politique fiscale pourrait être un instrument important au niveau des états. Si nous voulons un état social fort afin de développer un rôle actif dans la réponse aux besoins de la population, il est nécessaire de disposer de fonds. Des soins de santé de qualité, le logement, l'éducation ne peuvent exister si les gouvernements n'ont pas les ressources nécessaires pour parvenir à ces objectifs. Il faut ensuite décider quels sont les segments de la population qui vont porter le poids des taxes. À cet égard, il convient de se rappeler que les pays les plus avancés basent davantage leur système fiscal sur les impôts directs (sur les revenus, la propriété, les entreprises, l'héritage) par opposition aux impôts indirects (la TVA, l'essence). Taxer les transactions en matière de change pour pénaliser la spéculation et pour contrôler les mouvements de capitaux à court terme serait l'affirmation de la prévalence d'un intérêt public sur les intérêts spéculatifs individuels. Cela placerait les besoins en termes de logements et l'utilisation des logements au-dessus du logement pris comme une marchandise commercialisable, indirectement sujette à la spéculation internationale des marchés financiers. La taxe Ferkery serait la version locale de la « taxe Tobin sur le logement ».

Une nouvelle taxe peut ne pas constituer la solution au problème de l'exclusion liée au logement – elle permettrait seulement de lever des fonds pour développer des programmes. Mais il est nécessaire dans l'intérêt de la grande majorité de la population de réaliser de réels changements pour parvenir à un autre modèle dans lequel le système financier contribue à l'égalité sociale, à la stabilité économique et au développement durable.

Nous croyons en effet que l'intégration d'un marché unique du prêt immobilier peut bénéficier avant tout aux banques et aux fonds d'investissement. Ce qu'il faut, c'est un instrument en accord avec une réforme structurelle, à long terme du système de logement.

15 What is the cost to government of homelessness programs? by Kaylene Zaretsky, Paul Flatau, Michelle Brady, Australian Journal of Social Issues, Winter, 2008 http://findarticles.com/p/articles/mi_hb3359/is_2_43/ai_n28565880/pg_1?tag=artBody:col1

16 Social Multi-Criteria Evaluation for a Sustainable Economy, Munda, Giuseppe 2008, XVIII, 210 p. 35 illus., Hardcover, ISBN: 978-3-540-73702-5

17 The Costs and Benefits of Integration of EU Mortgage Markets Report for European Commission, DGInternal Market and Services, London Economics, 2005

18 Housing Law and Policy in Ireland, Padraic Kenna, Clarus Press, April 2006