



# Assemblée générale

Distr. générale  
18 janvier 2017  
Français  
Original : anglais

---

## Conseil des droits de l'homme

### Trente-quatrième session

27 février-24 mars 2017

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 à cet égard**

### Note du secrétariat

Le secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport thématique 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 à cet égard, Leilani Farha, établi en application de la résolution 31/9 du Conseil.

Le rapport traite essentiellement de la « financiarisation du logement » et de ses répercussions sur les droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale y examine les changements structurels survenus ces dernières années, plus précisément le fait que des masses de capitaux, au niveau mondial, ont été investies dans des logements utilisés comme marchandises, à titre de garanties pour des instruments financiers négociés sur les marchés mondiaux et comme moyens d'accumuler des richesses. Elle analyse les incidences de ces changements sans précédent sur l'exercice du droit à un logement suffisant et trace les grandes lignes d'un cadre relatif aux droits de l'homme qui devrait permettre aux États de faire face à ces changements. Elle se penche également sur le rôle du droit national et international à cet égard et examine l'application des principes relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

Le rapport se termine par un examen des mesures prises par les États en réaction à la financiarisation du logement et par des recommandations visant à améliorer la cohérence et l'efficacité des stratégies pour faire en sorte que les actions des institutions et des acteurs financiers mondiaux contribuent à assurer l'accès de tous à un logement d'ici à 2030. La Rapporteuse spéciale estime que, pour aller de l'avant, les États devraient repenser leurs

---

\* Nouveau tirage pour raisons techniques (17 février 2017).

GE.17-00770 (F) 100217 140217



\* 1 7 0 0 7 7 0 \*

Merci de recycler



relations avec les investisseurs privés et les institutions financières internationales et réformer le système de gouvernance des marchés financiers de sorte que, au lieu de considérer le logement comme un produit de base valorisé essentiellement pour son potentiel d'accumulation de richesses, ils l'érigent en bien social et, partant, garantissent le droit fondamental à un lieu où vivre en toute sécurité et dans le respect de la dignité humaine.

## **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 à cet égard**

### Table des matières

|  | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| I. Introduction : la financiarisation du logement.....   | 4           |
| II. Cadre relatif aux droits de l'homme.....   | 6           |
| III. Conséquences de la financiarisation du logement sur les droits de l'homme.....                          | 8           |
| A. Origine de la financiarisation du logement.....   | 8           |
| B. Effets de l'excès de capitaux mondiaux.....   | 9           |
| C. Déshumanisation du logement : d'un outil social à une marchandise.....                                    | 11          |
| D. Un facteur d'inégalité et d'exclusion.....  | 13          |
| E. Abandon de la gouvernance et de la responsabilité.....  | 14          |
| IV. Financiarisation du logement dans les pays en développement et les marchés émergents.....                | 15          |
| V. Manque d'accès à la justice et à des voies de recours effectives et absence<br>de responsabilisation..... | 17          |
| A. Traités d'investissement.....   | 18          |
| B. Juridictions internes.....  | 19          |
| C. Entreprises et droits de l'homme.....   | 21          |
| VI. Réaction des pouvoirs publics face à la financiarisation du logement.....                                | 22          |
| VII. Conclusions et recommandations : la voie à suivre.....  | 24          |

## I. Introduction : la financiarisation du logement

1. Le rôle croissant et la domination inédite exercés par les marchés financiers et les entreprises dans le secteur du logement sont maintenant généralement désignés par l'expression « financiarisation du logement »<sup>1</sup>. Cette expression a plusieurs significations. Dans le présent rapport, on entend par « financiarisation du logement » les changements structurels concernant les marchés du logement, les marchés financiers et les investissements mondiaux, plus précisément le fait que le logement est considéré comme un produit de base, un moyen d'accumuler des richesses et, souvent, une garantie pour des instruments financiers négociés et échangés sur les marchés mondiaux. L'expression désigne la façon dont les investissements en capital dans le secteur du logement dissocient de plus en plus le logement de sa fonction sociale, qui est d'offrir à chacun un lieu où vivre en toute sécurité et dans le respect de la dignité humaine, et nuit de ce fait à la réalisation du droit fondamental au logement. Elle renvoie à la manière dont les marchés du logement et les marchés financiers font abstraction des peuples et des communautés ainsi que de la place que le logement occupe dans le bien-être de ces peuples et communautés.

2. Les marchés du logement et les marchés immobiliers ont été transformés par les activités d'organismes financiers tels que les banques, les fonds d'assurance, les caisses de retraite, les fonds spéculatifs, les sociétés de capital-risque et d'autres intermédiaires financiers ayant des capitaux importants et des excédents de trésorerie. La sphère financière mondiale a connu une croissance exponentielle, largement due au secteur du logement, et pèse maintenant bien plus lourd que ce qu'on appelle l'économie réelle « productive » rien qu'en termes de volume de richesses.

3. Les logements et les immeubles à usage commercial sont devenus les « produits de base de prédilection » des entreprises et des fonds financiers, qui s'emparent de ces biens dans de nombreuses villes à un rythme affolant. La valeur du marché de l'immobilier mondial avoisine 217 mille milliards de dollars – soit près de 60 % de la valeur de l'ensemble des actifs au niveau mondial – dont 75 % correspondent à des logements<sup>2</sup>. En l'espace d'un an, entre mi-2013 et mi-2014, dans les 100 villes où cette pratique est la plus répandue, la valeur des achats de vastes propriétés par des entreprises est passée de 600 milliards de dollars à 1 000 milliards de dollars<sup>3</sup>. Le secteur du logement est au cœur d'une transformation structurelle sans précédent concernant les investissements mondiaux et les économies du monde industrialisé, ce qui a des incidences majeures sur les personnes dépourvues d'un logement suffisant.

4. Dans les « villes refuges », premier choix des investisseurs mondiaux qui cherchent un lieu sûr où placer leurs capitaux, le prix des logements a atteint un niveau tel qu'il dépasse les moyens de la plupart des résidents, ce qui a pour effet de décupler les richesses des propriétaires dans ces villes et d'empêcher les ménages qui ont des revenus faibles ou modérés de devenir propriétaires ou locataires. Ces ménages sont ainsi poussés vers les zones périurbaines, où les perspectives d'emploi et les services sont rares.

<sup>1</sup> Voir Manuel Aalbers, *The Financialization of Housing: A political economy approach* (Londres et New York, Routledge, 2016), et Radhika Balakrishnan, James Heintz et Diane Elson, *Rethinking Economic Policy for Social Justice: The radical potential of human rights* (Londres et New York, Routledge, 2016), p. 85.

<sup>2</sup> Savills World Research, *Around the world in dollars and cents: what price the world? Trends in international real estate trading*, 2016, p. 4 et 5, consultable à l'adresse [www.savills.co.uk/research\\_articles/188297/198669-0](http://www.savills.co.uk/research_articles/188297/198669-0).

<sup>3</sup> Saskia Sassen, *The global city: enabling economic intermediation and bearing its costs*, *City & Community*, vol. 15, n° 2 (juin 2016), p. 105.

5. En dehors des « villes refuges », la financiarisation du logement est associée à l'augmentation du crédit et de la dette des ménages rendus vulnérables aux pratiques prédatrices en matière de prêt et à la volatilité des marchés, situation qui a entraîné un niveau de précarité sans précédent en ce qui concerne le logement. La financiarisation du logement a provoqué des déplacements et des expulsions à une fréquence inédite : aux États-Unis d'Amérique, en l'espace de cinq ans, plus de 13 millions de saisies ont été effectuées, entraînant l'expulsion de plus de 9 millions de ménages<sup>4</sup> ; en Espagne, entre 2008 et 2013, plus de 300 000 ménages ont été expulsés comme suite à plus de 300 000 saisies<sup>5</sup> ; en Hongrie, près d'un million de logements ont été saisis entre 2009 et 2012<sup>6</sup>.

6. Dans de nombreux pays du Sud, où il y a peu de chances que la plupart des ménages aient accès aux circuits de crédit officiels, les conséquences de la financiarisation sont ressenties différemment, mais elles restent les mêmes : le logement et la terre cessent d'être considérés comme des biens sociaux et deviennent des marchandises valorisées pour leur potentiel d'accumulation de richesses, ce qui conduit à des expulsions et à des déplacements généralisés. Les implantations sauvages sont fréquemment remplacées par des résidences de luxe et des immeubles commerciaux haut de gamme<sup>7</sup>.

7. Si la financiarisation du logement a déjà fait couler beaucoup d'encre, elle a rarement été examinée sous l'angle des droits de l'homme. Le logement n'est jamais évoqué en tant que droit de l'homme lors de la prise des décisions et de l'évaluation des politiques relatives au logement et à la finance. Les questions liées aux entreprises et aux droits de l'homme ont reçu une certaine attention ces dernières années, mais le secteur du logement et de l'immobilier – le plus grand secteur commercial, qui est à l'origine de nombreuses incidences des plus préoccupantes en matière de droits de l'homme – semble avoir été largement ignoré.

8. Le moment est bien choisi pour publier un rapport sur la financiarisation du logement, les États se lançant actuellement dans la réalisation des objectifs de développement durable. Pour réaliser la cible 11.1 (assurer l'accès de tous à un logement et des services de base adéquats et sûrs, à un coût abordable) d'ici à 2030, il est essentiel de se pencher sur le rôle que jouent la finance internationale et les acteurs financiers dans les systèmes de logement. Cela permettrait de recenser et de combattre plus efficacement les différentes formes d'exclusion systémique, de faire en sorte que les responsables de déplacements, d'expulsions, de démolitions et de situations de sans-abrisme répondent de leurs actes de manière plus cohérente au regard des droits de l'homme et de veiller à ce que tous les acteurs concernés participent à la mise en œuvre du droit à un logement suffisant.

9. Il peut sembler impossible d'intégrer un dispositif d'application du principe de responsabilité en matière de droits de l'homme dans un système financier complexe dont les États sont eux-mêmes responsables et qui brasse des actifs valant plusieurs milliers de milliards de dollars. Toutefois, la communauté internationale ne peut se permettre de

<sup>4</sup> Saskia Sassen, *Finance as capability: good, bad, dangerous*, 2014, p. 5 et 6. Consultable à l'adresse <http://arcade.stanford.edu/occasion/finance-capability-good-bad-dangerous>.

<sup>5</sup> Observatorio DESC (Drets Econòmics, Socials i Culturals) et Plataforma de Afectados por la Hipoteca, *Housing emergency in Spain: the crisis of foreclosures and evictions from a human rights perspective* (décembre 2013), p. 12. Consultable à l'adresse <http://observatoridesc.org/sites/default/files/2013-housing-emergency-spain-observatory-desc.pdf>

<sup>6</sup> Saskia Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy* (Cambridge, Massachusetts et Londres, Harvard University Press, 2014), p. 48.

<sup>7</sup> Stanley D. Brunn, Maureen Hays-Mitchell et Donald J. Zeigler, dir. publ., *Cities of the world: world regional urban development*, 5<sup>e</sup> éd. (Plymouth, Rowman & Littlefield Education, 2012), p. 446.

reculer devant la complexité de la financiarisation<sup>8</sup>. Le présent rapport vise à rendre la question du financement du logement moins complexe et moins opaque afin de mettre en lumière l'importance fondamentale et la nécessité du modèle des droits de l'homme à tous les niveaux, du niveau international au niveau local.

10. Le présent rapport fait fond sur les travaux considérables accomplis par l'ancienne Rapporteuse spéciale sur le logement convenable. Dans son rapport de 2012 sur l'effet des politiques financières sur le droit au logement des personnes vivant dans la pauvreté (A/67/286), celle-ci avait mis en garde contre la nouvelle tendance à la financiarisation du logement qui était favorisée par l'abandon des programmes de logements sociaux proposés par les États et qui renforçait la dépendance aux solutions du marché privé. Elle avait exposé les tentatives de certains États de se tourner vers le marché privé et la propriété, qui avaient eu pour effet de creuser les inégalités et n'avaient pas permis de subvenir aux besoins en matière de logement des groupes à faible revenu et des groupes marginalisés. Qui plus est, elle avait préconisé de changer de modèle, plus précisément de considérer de nouveau le logement comme un droit fondamental et non comme un produit de base. Le présent rapport tend vers cet objectif.

## II. Cadre relatif aux droits de l'homme

11. Le droit à un logement suffisant correspond essentiellement au droit à un lieu où vivre en toute sécurité et dans le respect de la dignité humaine. Il est interdépendant avec les autres droits de l'homme, en particulier le droit à l'égalité et à la non-discrimination et le droit à la vie (voir A/71/310). C'est par rapport à ces droits fondamentaux qu'il convient d'examiner les actions des États liées aux acteurs financiers et aux systèmes de logement.

12. Les institutions et les marchés financiers nationaux et internationaux sont créés et maintenus par les gouvernements, et ils doivent être tenus de respecter les obligations des États en matière de droits de l'homme. Le fait que des millions de saisies, d'expulsions et de déplacements ont été effectués et que plus d'un milliard de personnes vivent dans des logements gravement inadaptés ou sont privés de logement partout dans le monde montre, entre autres choses, que les États et la communauté internationale ne parviennent pas à gérer les interactions entre les acteurs financiers et les systèmes de logement en accord avec le droit à un logement suffisant. L'absence de réels dispositifs de surveillance du respect des droits de l'homme et d'application du principe de responsabilité en matière de droits de l'homme à cet égard est également un signe que les gouvernements, les organes internationaux et nationaux chargés des droits de l'homme, les tribunaux nationaux, les juristes et les avocats sous-estiment le rôle que le droit national, régional et international des droits de l'homme peut jouer pour ce qui est de régler les activités des acteurs financiers et de faire en sorte que les systèmes financiers contribuent à la réalisation du droit au logement.

13. Les obligations des États en matière de droits de l'homme sont généralement réparties en trois catégories, à savoir respecter, défendre et mettre en œuvre. Les États doivent respecter le droit au logement en s'abstenant de prendre des mesures qui y porteraient atteinte, défendre le droit au logement des personnes et des communautés contre les violations par des tiers et mettre en œuvre le droit à un logement suffisant au maximum de leurs ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice de ce droit par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures

<sup>8</sup> Voir Saskia Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy* (Cambridge, Massachusetts et Londres, Harvard University Press, 2014).

législatives<sup>9</sup>. L'obligation de mettre en œuvre le droit au logement suppose notamment l'adoption et l'application, en collaboration avec les parties prenantes, de stratégies qui définissent clairement les rôles et les responsabilités des autorités, des institutions et des acteurs privés à tous les niveaux et qui soient assorties d'objectifs, d'échéances, de mécanismes de responsabilisation, de ressources financières suffisantes et de mesures visant à garantir l'accès à la justice<sup>10</sup>.

14. Ces obligations tripartites des États en ce qui concerne la gestion des marchés financiers et la régulation des acteurs privés sont souvent interprétées de manière trop réductrice. Conformément au droit international des droits de l'homme, les obligations des États liées aux investissements privés dans le secteur du logement et à la gouvernance des marchés financiers vont bien plus loin que la conception traditionnelle selon laquelle il s'agit juste d'empêcher les acteurs privés de violer ouvertement les droits de l'homme. L'idée, soutenue par le néolibéralisme, que les États devraient simplement laisser les marchés fonctionner selon leurs propres règles, à la seule condition que les acteurs privés « ne lèsent pas » et ne violent pas les droits d'autrui, n'est tout simplement pas compatible avec l'obligation primordiale de mettre en œuvre le droit à un logement suffisant par tous les moyens appropriés, y compris l'adoption de mesures législatives.

15. Les États doivent réglementer et diriger le marché privé et entretenir un dialogue avec les acteurs financiers non seulement pour garantir que ceux-ci ne violent pas ouvertement les droits de l'homme, mais également pour faire en sorte que les règles auxquelles ils sont assujettis et les actions qu'ils mènent concordent avec la réalisation du droit à un logement suffisant. Le droit international des droits de l'homme impose aux États de veiller à ce que les investisseurs privés répondent au besoin des résidents d'avoir accès à un logement sûr à un prix abordable, à ce qu'ils ne se soucient pas uniquement des nantis et à ce qu'ils n'achètent pas des logements uniquement pour les laisser inoccupés.

16. En dernier lieu, le respect du droit à un logement suffisant par les États doit être examiné par rapport à la situation des titulaires de droits. Il importe qu'un cadre de lutte contre la financiarisation du logement fondé sur les droits de l'homme remette en question le fait que la responsabilité des États de subvenir aux besoins des communautés et de respecter leurs obligations en matière de droits de l'homme a été supplantée par la responsabilité de satisfaire les marchés et les investisseurs. Des mécanismes permettant aux titulaires de droits d'exprimer pleinement leur opinion et de participer aux discussions sur des questions les concernant doivent être mis en place. Les États doivent faire le nécessaire pour que les institutions financières et les investisseurs tiennent compte des besoins des communautés marginalisées, et ils doivent agir d'une manière compatible avec la réalisation intégrale du droit à un logement suffisant, mettre en place des procédures de plainte et offrir un accès à des voies de recours efficaces<sup>11</sup>.

17. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a fait valoir que l'obligation de réaliser comprenait à la fois l'obligation de faciliter l'exercice et celle de mettre à disposition<sup>12</sup>. En ce qui concerne le lien déterminant entre le logement et les marchés financiers, le fait d'associer l'obligation de réaliser à l'obligation de mettre des logements

<sup>9</sup> Voir le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>10</sup> Voir l'observation générale n° 4 (1991) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à un logement suffisant, par. 11 à 15.

<sup>11</sup> Voir la communication n° 2/2014 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *I. D. G. c. Espagne*, constatations adoptées le 17 juin 2015, et l'observation générale n° 9 (1998) sur l'application du Pacte au niveau national. Voir également Balakrishnan, Heintz et Elson, *Rethinking Economic Policy for Social Justice*, p. 96 et 97.

<sup>12</sup> Voir les observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels n° 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante, par. 15, et n° 13 (1999) sur le droit à l'éducation, par. 46.

à disposition en cas de besoin et à celle de faciliter l'exercice du droit au logement permet de bien rendre compte de la grande diversité d'obligations que les États doivent honorer pour faire en sorte que les marchés financiers et les investisseurs privés œuvrent à la réalisation du droit à un logement suffisant.

18. En plus de s'acquitter de certaines obligations plus évidentes en matière de droits de l'homme, notamment veiller à ce que les promoteurs immobiliers prennent les précautions qui s'imposent, respectent les normes en matière de sécurité et adoptent des politiques non discriminatoires, les États peuvent être tenus de faire en sorte que les investissements dans le secteur du logement soient conformes à une stratégie relative au logement fondée sur les droits de l'homme et à la cible consistant à assurer l'accès de tous à un logement adéquat d'ici à 2030. Les acteurs privés peuvent être tenus de prendre des mesures particulières pour garantir l'accès au crédit des ménages défavorisés et répondre aux besoins des personnes qui habitent dans des implantations sauvages, des femmes, des migrants et des personnes handicapées. L'obligation des États de faciliter l'exercice du droit au logement, qui passe par l'élaboration d'une stratégie cohérente aux niveaux national et international assortie d'une définition claire des rôles et des responsabilités, est au cœur de leurs engagements au titre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et du Nouveau Programme pour les villes.

### **III. Conséquences de la financiarisation du logement sur les droits de l'homme**

#### **A. Origine de la financiarisation du logement**

19. La financiarisation du logement prend son origine dans le néolibéralisme, la déréglementation des marchés du logement et les programmes d'ajustement structurel imposés par les institutions financières et acceptés par les États. Le phénomène est également lié à l'internationalisation des accords de commerce et d'investissement, qui, comme expliqué plus bas, amène les États à devoir rendre des comptes sur leur politique du logement aux investisseurs plutôt qu'à respecter les droits de l'homme. La financiarisation du logement est également le résultat de changements significatifs dans la manière dont les prêts au logement sont consentis et, plus spécifiquement, de l'apparition des créances hypothécaires titrisées.

20. Avant l'émergence, dans les années 1980, des créances hypothécaires titrisées, un crédit au logement était généralement accordé par un prêteur unique, généralement une banque ou une institution de crédit ou d'épargne, à un créancier ou propriétaire unique au titre d'un contrat personnalisé. Les créances hypothécaires titrisées ont été privilégiées parce qu'elles constituaient un moyen d'attirer de nouveaux bailleurs de fonds sur le marché hypothécaire et de réduire la dépendance à l'égard des institutions financières locales. Ces titres, qui permettaient de regrouper des portefeuilles de prêts hypothécaires afin de répartir le risque de manière plus équilibrée entre tous les prêts hypothécaires, ont été cédés à des investisseurs sous forme d'obligations ou d'instruments d'investissement sur les marchés obligataires secondaires. De quoi favoriser encore l'investissement des capitaux mondiaux dans le logement<sup>13</sup>.

21. La crise financière mondiale de 2008 a mis à nu la fragilité, la volatilité et la nature prédatrice des marchés du logement financiarisés et les répercussions catastrophiques que cette situation pouvait avoir sur les ménages et l'économie mondiale. Aux États-Unis d'Amérique, on dénombrait en 2008 environ 10 000 saisies par jour ; en cinq ans, pas

<sup>13</sup> Voir Aalbers, *The Financialization of Housing*.



moins de 35 millions de personnes ont fait l'objet d'une expulsion<sup>14</sup>. En plus d'avoir perdu leur logement, ces personnes risquaient d'être ruinées.

22. Beaucoup pensaient que la crise financière mondiale et ses répercussions sur les droits de l'homme de millions de ménages serviraient d'avertissement et que les États et les institutions financières internationales seraient obligés de se pencher sur les effets de la financiarisation incontrôlée et d'engager des réformes pour faire en sorte que le système financier réponde aux besoins des ménages à faible revenu et cesse de les exploiter. Hélas, il semble que l'inverse se soit produit. Les personnes et les familles touchées par la crise, souvent accusées de s'être excessivement endettées, ont vu leur accès aux prêts hypothécaires limité par de nouvelles règles. Dans le cadre des politiques d'austérité, on a diminué les ressources allouées aux programmes vers lesquels ces personnes s'étaient tournées pour se loger, laissant libre cours à la financiarisation du logement. Les États les plus gravement touchés par la crise ont dû gérer les conséquences de milliards de dollars de créances sinistrées, qu'ils ont revendues à des fonds de capital-investissement privés, ce qui a eu pour effet de renforcer encore l'influence du secteur financier sur les systèmes nationaux de logement, alors même qu'il aurait fallu l'affaiblir<sup>15</sup>.

23. Les États ont continué de s'employer à attirer des capitaux et des investisseurs fortunés en réduisant les taxes et en offrant d'autres avantages. Les pays comme Chypre, l'Espagne, la Grèce et le Portugal, où des mesures d'austérité drastiques ont été mises en œuvre, se sont efforcés d'attirer des investisseurs étrangers sur leur marché intérieur<sup>16</sup>. L'une de ces mesures, familièrement appelée « visa d'or », permet aux investisseurs étrangers de recevoir un permis de séjour permanent, voire la nationalité du pays concerné, en échange d'un investissement minimum dans l'immobilier : 500 000 euros en Espagne et au Portugal, 300 000 euros à Chypre et 250 000 euros en Grèce<sup>17</sup>. En Australie, dans le cadre d'un programme similaire, les particuliers étrangers qui investissent 5 millions de dollars australiens dans l'immobilier par l'intermédiaire d'une société d'investissement immobilier reçoivent un visa spécialement destiné aux investisseurs importants<sup>18</sup>. Les programmes de ce type peuvent aggraver les problèmes liés au coût des logements rencontrés par la population locale, et rien ne prouve qu'ils soient bénéfiques pour le reste de la population.

## B. Effets de l'excès de capitaux mondiaux

24. Il est presque impossible de résorber le volume de capitaux investis dans le logement et l'immobilier. Cushman & Wakefield, société immobilière transnationale américaine qui réalise 90 milliards de dollars de transactions immobilières par an, publie un rapport annuel intitulé « The Great Wall of Money », qui indique le montant des

<sup>14</sup> Sassen, *Expulsions*, p. 128.

<sup>15</sup> Debt and Development Coalition Ireland, « From Puerto Rico to the Dublin docklands: vulture funds and debt in Ireland and the global South », 2014, p. 4 à 9. Consultable à l'adresse [www.debtireland.org/download/pdf/ddci\\_vulture\\_funds\\_report.pdf](http://www.debtireland.org/download/pdf/ddci_vulture_funds_report.pdf).

<sup>16</sup> Xiangming Chen et Julia Mardeusz, « China and Europe: reconnecting across a new silk road », *European Financial Review*, vol. 2 (février 2015), p. 8.

<sup>17</sup> Voir, par exemple, Espagne, loi n° 25/2015, art. 63 ; Grèce, loi n° 4146/2013, art. 6 2) ; et Portugal, loi n° 23/2007, telle que modifiée par la loi n° 29/2012. Voir également « Living, buying property and doing business in Cyprus », consultable à l'adresse [www.cyprusinformation.com/](http://www.cyprusinformation.com/).

<sup>18</sup> Voir Australie, « Explanatory statement: select legislative instrument n° 102, 2015 », attachment D (visa de sous-catégorie 188 (innovation commerciale et investissements des entreprises)). Voir également Dallas Rogers, Chyi Lin Lee et Ding Yan, « The politics of foreign investment in Australian housing: Chinese investors, translocal sales agents and local resistance », *Housing Studies*, vol. 30, n° 5 (2015).

investissements internationaux annuels dans l'immobilier. En 2015, ces investissements, dont la plus grande part a servi à l'achat de logements, ont atteint un montant record de 443 milliards de dollars. Selon les auteurs du rapport, les flux internationaux devraient continuer de transformer l'investissement immobilier dans le monde<sup>19</sup>.

25. Les logements et les biens immobiliers urbains sont devenus une marchandise de choix pour le secteur financier. Sorte de coffre-fort réservé aux nantis, réceptacle des capitaux et des excès de liquidité des marchés émergents, ce type de biens permet aux sociétés fictives de dissimuler des fonds par des moyens très peu transparents<sup>20</sup>. En outre, les paradis fiscaux, qui génèrent d'immenses profits exonérés d'impôts, estimés à 30 % du produit intérieur brut mondial, sont particulièrement attirés par le logement et l'immobilier<sup>21</sup>. Dans la plupart des pays, investir dans les logements procure de nombreux avantages fiscaux, aussi le système de logement est-il lui-même un paradis fiscal pour les riches (voir A/67/286, p. 11 à 13).

26. Dans les « villes refuges » comme Hong Kong, Londres, Munich, Stockholm, Sydney et Vancouver, les prix des logements ont augmenté de plus de 50 % depuis 2011, entraînant une hausse de la valeur des actifs des nantis tout en rendant les logements financièrement inaccessibles pour la plupart des ménages encore en dehors du marché<sup>22</sup>. Dans les 35 plus grandes villes de Chine, le prix des terrains a pratiquement quintuplé en dix ans, tandis que le prix des terrains urbains des 100 principales villes du pays a augmenté d'environ 50 % au cours de l'année passée<sup>23</sup>.

27. Le secteur financier ne tire pas seulement profit des prix excessifs de l'immobilier dans les villes refuges, mais également des crises du logement<sup>24</sup>. La crise financière mondiale a offert aux investisseurs une occasion sans précédent d'acquérir des créances immobilières sinistrées, qui ont été vendues à un prix réduit dans des pays comme l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Aux États-Unis, après la crise financière de 2008, le groupe Blackstone, la plus grande société mondiale de capital-risque du secteur de l'immobilier, qui gère 102 milliards de dollars d'actifs, a dépensé 10 milliards de dollars pour acheter par voie judiciaire, notamment par enchères en ligne, des logements saisis, ce qui a fait de lui le plus grand propriétaire de logements locatifs du pays<sup>25</sup>. D'autres grands acteurs institutionnels ont investi 20 milliards de dollars pour acquérir environ 200 000 maisons individuelles aux États-Unis entre 2012 et mi-2013<sup>26</sup>. Compte tenu de la reprise du marché du logement américain, Blackstone et d'autres sociétés de capital-risque ont cherché à acquérir d'autres

<sup>19</sup> Cushman & Wakefield, « The Great Wall of Money », 2016, p. 5. Consultable à l'adresse [www.cushmanwakefield.com/en/research-and-insight/2016/great-wall-of-money-2016/](http://www.cushmanwakefield.com/en/research-and-insight/2016/great-wall-of-money-2016/).

<sup>20</sup> Voir Rodrigo Fernandez, Annelore Hofman et Manuel Aalbers, « London and New York as a safe deposit box for the transnational wealth elite » *Environment and Planning A*, vol. 48, n° 12 (décembre 2016).

<sup>21</sup> Aalbers, *The Financialization of Housing*, p. 85.

<sup>22</sup> Voir Sassen, « La ville globale ».

<sup>23</sup> Edward Gleason et collaborateurs, « A real estate boom with Chinese characteristics », National Bureau of Economic Research, Working Paper 22789 (2016), p. 2. Consultable à l'adresse [www.nber.org/papers/w22789.pdf](http://www.nber.org/papers/w22789.pdf). Voir également Jacky Wong, « Why China's developers can't stop overpaying for property », *Wall Street Journal*, 24 juin 2016.

<sup>24</sup> Elvin Wyly et collaborateurs, « Cartographies of race and class: mapping the class-monopoly rents of American subprime mortgage capital », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, n° 2 (juin 2009), p. 333.

<sup>25</sup> Joe Beswick et collaborateurs, « Speculating on London's housing future: the rise of global corporate landlords in "post-crisis" urban landscapes », *City*, vol. 20, n° 2 (mars 2016), p. 323 à 325.

<sup>26</sup> Right to the City Alliance, « Renting from Wall Street: Blackstone's invitation homes in Los Angeles and Riverside », juillet 2014, p. 9. Consultable à l'adresse <http://homesforall.org/wp-content/uploads/2014/07/LA-Riverside-Blackstone-Report-071514.pdf>.

biens en Europe et en Asie. Cushman & Wakefield estime qu'en 2015 la valeur des créances immobilières sinistrées en Europe était supérieure à 541 milliards de dollars et que la plupart de ces créances étaient détenues par des structures de défaillance publiques comme la National Asset Management Agency (Agence nationale pour la gestion des actifs) en Irlande et la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Société de gestion des actifs procédant de la restructuration bancaire) en Espagne. Dans leur immense majorité, ces créances sont achetées par de grandes sociétés de capital-risque<sup>27</sup>.

28. Il ne faut pas confondre injection massive de capitaux sur les marchés du logement et hausse des prix, d'une part, et construction de logements et avantages en découlant, d'autre part. Pour la plupart, les transactions immobilières de ce type n'aboutissent pas à la création des logements nécessaires ou d'emplois à long terme. Lorsque les logements locatifs ou les prêts hypothécaires sont détenus par de lointains investisseurs, les communautés voient leurs capitaux s'envoler, ce qui ne fait qu'accroître la concentration des richesses dans le monde. Le récent intérêt des investisseurs pour l'acquisition de maisons saisies et leur transformation en logements locatifs soulève des inquiétudes : il est plus avantageux de saisir un logement que de modifier un accord de prêt pour éviter une expulsion inutile<sup>28</sup>. Dans des pays comme le Portugal, la hausse des investissements étrangers et intérieurs dans le secteur de la location de logements à court terme (Airbnb par exemple) a contribué à l'envolée des prix des logements et à la modification de la composition des quartiers, sans pour autant créer de logements abordables ou d'autres avantages pour la population locale.

29. Il est frappant de constater que, de manière générale, les importantes sommes d'argent investies dans les logements ne sont guère consacrées à l'amélioration des conditions de logement insupportables dans lesquelles vivent des millions de personnes. Si une partie de cet argent était utilisée pour créer des logements abordables et permettre aux personnes qui en ont besoin d'accéder au crédit, la cible 11.1 des objectifs de développement durable, qui consiste à assurer l'accès de tous à un logement adéquat d'ici à 2030, serait parfaitement réalisable<sup>29</sup>. Cependant, dans le cadre des régimes actuels, la financiarisation produit l'effet inverse : des marchés débridés qui ne répondent pas aux besoins de la population en matière de logement, et des centres urbains qui deviennent la chasse gardée des nantis.

### C. Déshumanisation du logement : d'un outil social à une marchandise

30. Une part non négligeable des logements détenus par des investisseurs sont tout bonnement vacants. À Melbourne (Australie), par exemple, 82 000 unités d'habitation détenues par des investisseurs, ce qui représente un cinquième de ces logements, sont vides<sup>30</sup>. À Londres, dans les riches quartiers de Chelsea et de Kensington, destinations privilégiées des investisseurs étrangers fortunés, le nombre de logements vacants

<sup>27</sup> Debt and Development Coalition Ireland, « From Puerto Rico to the Dublin docklands », p. 9.

<sup>28</sup> Voir Sarah Edelman, Julia Gordon et David Sanchez, « When Wall Street buys Main Street: the implications of single-family rental bonds for tenants and housing markets » (Washington, Centre for American Progress, 2014). Consultable à l'adresse [www.americanprogress.org/wp-content/uploads/2014/02/WallStMainSt\\_Report.pdf](http://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/2014/02/WallStMainSt_Report.pdf).

<sup>29</sup> Jonathan Woetzel et collaborateurs, « Tackling the world's affordable housing challenge » (McKinsey Global Institute Report, octobre 2014), p. 8. Consultable à l'adresse [www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/tackling-the-worlds-affordable-housing-challenge](http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/tackling-the-worlds-affordable-housing-challenge).

<sup>30</sup> Catherine Cashmore, « Speculative vacancies 8: the empty properties ignored by statistics » (Prosper Australia, 2015), p. 5. Consultable à l'adresse [http://www.prosper.org.au/wp-content/uploads/2015/12/11Final\\_Speculative-Vacancies-2015-1.pdf](http://www.prosper.org.au/wp-content/uploads/2015/12/11Final_Speculative-Vacancies-2015-1.pdf).

a augmenté de 40 % entre 2013 et 2014<sup>31</sup>. Sur ces marchés, la valeur et le rôle social des logements ne sont plus liés : qu'ils soient vacants ou occupés, les logements ont la même valeur. Ainsi, la population des sans-abri augmente, tandis que des logements restent vides.

31. Les marchés du logement financiarisés répondent aux souhaits des investisseurs mondiaux et non aux besoins des communautés. Le revenu moyen des ménages de la communauté ou le type de logement que la population voudrait habiter importe peu aux investisseurs financiers qui se préoccupent des besoins et des souhaits des marchés spéculatifs et sont capables de remplacer des logements abordables et nécessaires par des logements de luxe qui restent vides, et ce dans le but de réaliser rapidement des bénéfices. La financiarisation du logement déclenche un phénomène de « distanciation à l'égard du logement », c'est-à-dire que les habitants se sentent étrangers à leur logement qui ne favorise plus l'ensemble des relations sociales qui lui donnaient du sens<sup>32</sup>. Sur les marchés du logement financiarisés, les décisions concernant les logements – usage, coût, construction ou démolition – sont prises depuis de lointains conseils d'administration, sans que les habitants des communautés où se trouvent les « actifs » soient consultés ou reçoivent d'explications<sup>33</sup>.

32. De nombreuses sociétés qui détiennent des logements sont anonymes. Aux États-Unis, pendant le premier trimestre de l'exercice budgétaire de 2015, 58 % de l'ensemble des transactions immobilières d'une valeur supérieure à 3 millions de dollars ont été réalisées non pas par des personnes agissant en leur nom propre, mais par des sociétés à responsabilité limitée qui ont la plupart du temps effectué des paiements en espèces, ajoutant encore à l'anonymat<sup>34</sup>. À Londres, plus de 36 000 logements appartiennent à des sociétés fictives enregistrées dans des paradis fiscaux comme les Bermudes, l'île de Man, les îles Vierges britanniques, et Jersey<sup>35</sup>.

33. De nombreux logements locatifs appartiennent aujourd'hui à des détenteurs d'obligations ou d'actions qui n'ont pas de lien direct avec leur bien. Il est difficile de savoir qui est responsable du respect des droits de l'homme lorsque les propriétaires des logements sont des fonds de plusieurs milliards de dollars, des détenteurs d'obligations ou d'actions ou des sociétés fictives anonymes. Les locataires de logements appartenant à des investisseurs non résidents se plaignent d'une forte hausse du prix de leur loyer, d'un manque d'entretien de leur logement et de mauvaises conditions de vie résultant de travaux de rénovation que les propriétaires ont entrepris à la hâte pour mettre les logements en location, et expriment leur mécontentement quant à l'impossibilité de déterminer qui est responsable de cette situation.

<sup>31</sup> Voir Department for Communities and Local Government, « Vacant dwellings ». Consultable à l'adresse <https://data.london.gov.uk/dataset/vacant-dwellings/resource/c428a18b-9961-4b98-9cfe-b7f120114141>. Voir également Ed Cumming, « "It's like a ghost town": lights go out as foreign owners desert London homes », *Guardian*, 25 janvier 2015, et « Empty Homes in England – data ». Consultable à l'adresse [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1IgLJr3bfF\\_63Hv1w17AkhwqwsPehC6N8q8eriVLuWs8/edit#gid=0](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1IgLJr3bfF_63Hv1w17AkhwqwsPehC6N8q8eriVLuWs8/edit#gid=0).

<sup>32</sup> Voir David Madden et Peter Marcuse, *In Defense of Housing: The Politics of Crisis* (Londres et New York, Verso, 2016), chap. 2.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>34</sup> Voir Ana Swanson, « How secretive shell companies shape the U.S. real estate market », *Washington Post*, 12 avril 2016, et Louise Story et Stephanie Saul, « Stream of foreign wealth flows to elite New York real estate », *New York Times*, 7 février 2015.

<sup>35</sup> Voir Transparency International UK, *Corruption on your doorstep: how corrupt capital is used to buy property in the UK* (2015). Consultable à l'adresse [www.transparency.org.uk/publications/corruption-on-your-doorstep/](http://www.transparency.org.uk/publications/corruption-on-your-doorstep/).

## D. Un facteur d'inégalité et d'exclusion

34. La hausse des prix des biens immobiliers, notamment résidentiels, est un élément clef de l'inégalité croissante de la répartition des richesses. Les propriétaires de biens situés dans des quartiers demandés se sont enrichis, tandis que l'escalade des prix de l'immobilier a appauvri les ménages à faible revenu. Des études portant sur des particuliers très fortunés ont montré que plus de la moitié d'entre eux avaient augmenté la proportion de leurs investissements dans l'immobilier résidentiel, principalement dans l'optique d'une revente ultérieure ou d'un placement sûr<sup>36</sup>. « L'économie des inégalités »<sup>37</sup> peut en effet être expliquée en grande partie par les écarts de fortune engendrés par le logement et les investissements immobiliers<sup>38</sup>. L'achat d'un logement à crédit devient un investissement spéculatif en raison de la volatilité des marchés financiers, et il peut être à l'origine de gains considérables grâce à l'effet de levier, ou à l'inverse dépouiller des ménages de leurs économies de toute une vie.

35. Le poids dominant de l'investissement privé est également à l'origine de l'apparition et du maintien dans les villes des inégalités et d'une ségrégation spatiale. En Afrique du Sud, par exemple, l'investissement privé dans les centres urbains a perpétué les schémas discriminatoires issus de l'apartheid, ce qui signifie que les ménages aisés à dominante blanche vivent dans les zones proches du centre-ville, tandis que les noirs les plus démunis vivent en périphérie. Cette « asymétrie spatiale » liée au fait que les ménages noirs démunis ne peuvent acheter un logement que dans les zones périurbaines où les possibilités d'emploi sont rares, plutôt que de louer par exemple au centre-ville, a profondément enraciné la pauvreté et les inégalités<sup>39</sup>. En raison de schémas similaires de déplacement racial des centres urbains et de ségrégation constatés dans les métropoles des États-Unis, les ménages afro-américains ont particulièrement souffert de la financiarisation et de la crise de l'endettement<sup>40</sup>. La financiarisation est également à l'origine d'une ségrégation par sexe. En Australie, une étude a mis en évidence que les travailleuses célibataires de la classe moyenne ne pouvaient se permettre d'habiter que dans une seule banlieue de Melbourne et n'avaient pas les moyens d'habiter où que ce soit à Sydney<sup>41</sup>.

36. Dans le Chili d'aujourd'hui, en raison de l'appropriation des terres par des investisseurs et des spéculateurs à grande échelle, qui ont accumulé des terres et des propriétés de luxe, de nombreux résidents traditionnels ont dû quitter le centre-ville, ce qui met en évidence l'imbrication des rôles de l'État et des détenteurs du pouvoir économique

<sup>36</sup> Knight Frank Research, « The Wealth Report 2016: the global perspective on prime property and investment », p. 13. Consultable à l'adresse <http://content.knightfrank.com/research/83/documents/en/wealth-report-2016-3579.pdf>.

<sup>37</sup> Voir Thomas Piketty, *L'économie des inégalités* (Paris, Éditions La Découverte, 2015).

<sup>38</sup> Voir Matthew Rognlie, « Deciphering the fall and rise in the net capital share: accumulation or scarcity? », *Brookings Papers on Economic Activity* (printemps 2015), et Aalbers, *The Financialization of Housing*, p. 83.

<sup>39</sup> Voir Socio-Economic Rights Institute of South Africa, « Edged out: spatial mismatch and spatial justice in South Africa's main urban areas », novembre 2016. Consultable à l'adresse [www.seri-sa.org/images/images/SERI\\_Edged\\_out\\_report\\_Final\\_high\\_res.pdf](http://www.seri-sa.org/images/images/SERI_Edged_out_report_Final_high_res.pdf).

<sup>40</sup> Voir Jacob Rugh et Douglas Massey, « Racial segregation and the American foreclosure crisis », *American Sociological Review*, vol. 75, n° 5 (octobre 2010).

<sup>41</sup> Voir Council to Homeless Persons, « Single working women being locked out of renting in Melbourne », 2 octobre 2016. Consultable à l'adresse [http://chp.org.au/wp-content/uploads/2016/10/161002\\_single-women-locked-out-of-rental.pdf](http://chp.org.au/wp-content/uploads/2016/10/161002_single-women-locked-out-of-rental.pdf). Voir également Calla Wahlquist, « Apartment rent in Sydney and Melbourne beyond reach of many women », *Guardian*, 3 octobre 2016.

dans la production, la distribution et la représentation de l'exclusion urbaine et de la ségrégation<sup>42</sup>.

37. Les marchés immobiliers financiarisés engendrent un embourgeoisement sur lequel ils prospèrent, ainsi qu'une appropriation de biens publics par des intérêts privés. L'amélioration des services, des écoles et des parcs dans un quartier pauvre attire l'investissement, et la hausse des prix qui en résulte chasse les résidents. Dans le quartier de West Chelsea, à Manhattan, la transformation d'une ancienne ligne de chemin de fer en une promenade et un parc publics a attiré dans ce quartier à revenus mixtes des investisseurs fortunés, qui l'ont radicalement transformé en construisant de luxueuses unités d'habitation valant plusieurs millions de dollars, ce qui a chassé des résidents de longue date<sup>43</sup>. À Vancouver, l'ouverture de nouvelles infrastructures de transport public à Burnaby, l'une des dernières zones où les locations immobilières restaient abordables, a rapidement mené à la construction de tours d'habitation haut de gamme et chassé des résidents qui non seulement vivaient ici depuis des décennies, mais avaient également investi dans le développement de leur quartier.

38. Ce sont dans les pays en développement que les schémas d'inégalité sont souvent les plus marqués. En Afrique, si les tendances actuelles perdurent, le nombre de familles vivant dans des implantations sauvages continuera de croître, tandis que le nombre de particuliers très fortunés devrait progresser de près de 50 % au cours de la prochaine décennie<sup>44</sup>.

## E. Abandon de la gouvernance et de la responsabilité

39. La financiarisation du logement a considérablement modifié la relation entre les États d'une part, et le secteur immobilier et ceux envers qui ils doivent s'acquitter d'obligations en matière de droits de l'homme d'autre part. Plutôt que de devoir rendre des comptes aux résidents et répondre à leurs besoins en logement, les États ont élaboré des politiques du logement aux termes desquelles ils doivent souvent rendre des comptes aux établissements financiers, et ils semblent se plier aux exigences des marchés mondiaux de capitaux et aux préférences des riches investisseurs privés. Au vu de l'importance prédominante du crédit immobilier dans de nombreuses économies, les politiques nationales du logement deviennent souvent étroitement liées aux priorités et aux stratégies des banques centrales et des institutions financières internationales, qui ne sont elles-mêmes que rarement tenues pour responsables des manquements au devoir des États d'assurer un accès à un logement décent et qui ne coopèrent pas efficacement avec les titulaires de droits<sup>45</sup>.

40. Cette allégeance à la finance mondiale plutôt qu'aux droits de l'homme a été fermement imposée par le Fonds monétaire international et d'autres créanciers aux gouvernements qui étaient déjà aux prises avec la crise de la dette extérieure. Les décisions adoptées par les banques centrales et les ministres des finances en consultation avec les institutions financières internationales s'inspirent rarement des contributions des parties prenantes ou de celles des personnes responsables des politiques et programmes du logement. Les processus mis en place pour gérer la crise de la dette en Europe centrale et orientale et en Europe du Sud-Est, par exemple dans le cadre de l'Initiative de Vienne, ont réuni des acteurs clés tels que des banques centrales nationales et des banques mères

<sup>42</sup> Ernesto López-Morales, « Gentrification in the global South », *City*, vol. 19, n° 4 (2015), p. 569.

<sup>43</sup> Kevin Loughran, « Parks for profit: the High Line, growth machines, and the uneven development of urban public spaces », *City & Community*, vol. 13, n° 1 (mars 2014), p. 49 à 68.

<sup>44</sup> Knight Frank Research, « The Wealth Report 2016 », p. 13.

<sup>45</sup> Ray Forrest, « Globalization and the housing asset rich », *Global Social Policy*, vol. 8, n° 2 (2008), p. 168.

d'Europe occidentale, ainsi que de multiples institutions financières internationales et régionales. Les organisations de la société civile étaient absentes et personne ne représentait les intérêts des ménages emprunteurs, c'est-à-dire les personnes les plus touchées par les décisions prises<sup>46</sup>.

41. Dans un contexte où les gouvernements devraient prendre des mesures positives et réallouer les ressources de façon à fournir un logement aux familles touchées par le ralentissement économique et le chômage de masse, nombre d'entre eux ont été tenus pour responsables des mesures d'austérité imposées par les créanciers. Ils ont accepté de réduire considérablement ou d'éliminer les programmes de logements, de privatiser les logements sociaux et de brader de nombreux logements et biens immobiliers à des fonds de capital-investissement.

42. L'Institute for Human Rights and Business a constaté que les institutions financières mondiales où siègent les gouverneurs des banques centrales et les ministres des finances semblent généralement rester à l'écart de la participation des parties prenantes. Ces institutions sont des organismes autonomes indépendants qui disposent de leur règlement intérieur propre et qui ne doivent pas rendre compte directement au grand public<sup>47</sup>. Les gouvernements qui dépendent du système financier et des biens immobiliers financiarisés pour assurer le service de leur dette ne sont pas encouragés par les institutions financières mondiales à gérer des systèmes de logement conformes aux droits de l'homme. Il est plus probable qu'ils soient incités à supprimer des programmes de logements et des programmes de protection sociale pour se conformer aux exigences et aux théories économiques des institutions financières et des organismes de crédit.

#### **IV. Financiarisation du logement dans les pays en développement et les marchés émergents**

43. Les recherches menées sur la financiarisation du logement ont principalement porté sur l'Amérique du Nord, l'Australie et l'Europe, où une grande partie de la population a accès au crédit et où sont situées la majorité des métropoles qui attirent des capitaux considérables. Il est donc nécessaire de faire preuve de prudence lors de l'examen des diverses expériences de financiarisation afin d'éviter des généralisations fondées sur des circonstances spécifiques à ces villes.

44. Dans le monde du Sud, le financement à grande échelle de l'accession à la propriété n'est pas encore une réalité. Au Botswana, au Kenya, en Namibie et en Zambie, par exemple, seulement près de 17 % de la population aurait droit à un crédit hypothécaire sur la base des critères en vigueur<sup>48</sup>. Les communautés à faible revenu, informelles et autochtones ont cependant été exposées directement au pouvoir des sociétés financières, qui se sont approprié des terrains et des biens immobiliers et qui, en traitant le logement et la terre comme des produits, sont à l'origine d'inégalités notables de patrimoine. Au Honduras, le remplacement de communautés Garifuna par des villes modèles qui proposent aux touristes et aux riches résidents du pays des logements luxueux illustre les déplacements et les expulsions forcées dont sont victimes des communautés dans beaucoup de pays (voir A/HRC/33/42/Add.2, par. 56). De nombreux gouvernements locaux et

<sup>46</sup> Voir Daniela Gabor, *Central Banking and Financialization: A Romanian Account of how Eastern Europe became Subprime* (New York, Palgrave Macmillan, 2011).

<sup>47</sup> Voir Institute for Human Rights and Business, « Human rights and sustainable finance: exploring the relationship », 11 février 2016. Consultable à l'adresse [www.ihrb.org/focus-areas/finance/report-human-rights-and-sustainable-finance-exploring-the-relationship](http://www.ihrb.org/focus-areas/finance/report-human-rights-and-sustainable-finance-exploring-the-relationship).

<sup>48</sup> Voir Centre for Affordable Housing Finance in Africa, « Housing Microfinance ». Consultable à l'adresse <http://www.housingfinanceafrica.org/projects/housing-microfinance>.

nationaux à la recherche d'investisseurs ont choisi de vendre des terres à d'importants promoteurs au détriment de communautés autochtones pauvres et de personnes vivant dans des logements précaires.

45. Dans des villes du Sud, des implantations sauvages sont régulièrement détruites pour être remplacées par des logements de luxe et des projets tels que des centres commerciaux et d'autres services haut de gamme destinés à une clientèle aisée. Ainsi, à Lagos, au Nigéria, 30 000 résidents de la communauté Otodo Gbame ont été expulsés après que leurs logements du front de mer ont été incendiés, apparemment en raison de projets immobiliers de luxe. Nombre d'entre eux se sont retrouvés à la rue<sup>49</sup>. Ailleurs, lorsque des implantations sauvages bénéficient de la création d'infrastructures et de l'attribution de titres de propriété et de l'octroi de crédit, elles attirent les spéculateurs et l'inflation des prix oblige les résidents à partir, surtout les locataires informels. Sur le marché immobilier de Mumbai, en Inde, l'heure est à la recherche active d'investissements spéculatifs dans les implantations sauvages, où les perspectives de développement favorisent la spéculation immobilière et la hausse des prix<sup>50</sup>.

46. Les exemples de financiarisation dans les pays émergents présentent de nombreux points communs avec ceux des métropoles mondiales<sup>51</sup>. Ainsi, en Malaisie, la société nationale de crédit immobilier Cagamas, dont le mandat originel était de promouvoir l'accès au logement dans le cadre d'une politique sociale, est devenue le principal émetteur malaisien de titres garantis par des actifs, marché dont elle détient plus de 50 %, et elle vise à devenir le plus grand organisme de titrisation de la région. Elle a été l'élément central d'une forte expansion de l'accession à la propriété, à l'image des institutions des États-Unis, Fannie Mae et Freddie Mac<sup>52</sup>.

47. La République de Corée a connu une transition assez rapide vers une économie financiarisée après la crise financière asiatique, lorsque le Fonds monétaire international a sauvé les banques coréennes à condition qu'elles se restructurent dans le cadre d'un programme de dérégulation et de privatisation. Même si la facilitation de l'accès au crédit immobilier a fait augmenter le taux d'accession à la propriété, la République de Corée connaît maintenant une inégalité accrue entre les riches et les pauvres, et l'endettement des ménages y est le plus élevé des pays émergents<sup>53</sup>.

48. En Égypte, après que le décret n° 350/2007 du Premier Ministre a levé les restrictions à l'achat de propriétés par des ressortissants étrangers, les prix de l'immobilier ont plus que doublé dans certaines régions, leur progression ayant atteint un taux de 148 % par an entre 2007 et 2011<sup>54</sup>. L'octroi d'un crédit immobilier a surtout bénéficié aux ménages à haut revenu du Caire et de Gizeh, et près de 3 millions de logements ont été

<sup>49</sup> Des informations sur ce sujet seront rendues publiques dans le rapport conjoint sur les communications destiné à la trente-quatrième session du Conseil des droits de l'homme.

<sup>50</sup> Voir Vandana Desai et Alex Loftus, « Speculating on slums: infrastructure fixes in informal housing in the global South », *Antipode*, vol. 45, n° 4 (2012).

<sup>51</sup> Bruno Bonizzi, « Financialization in developing and emerging countries: a survey », *International Journal of Political Economy*, vol. 42, n° 4 (2014), p. 91.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>53</sup> Voir Kyung-Hwan Kim et Miseon Park, « Housing policy in the Republic of Korea », *Asian Development Bank Institute Working Paper*, n° 570 (avril 2016). Consultable à l'adresse [www.adb.org/sites/default/files/publication/183281/adb-wp570.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/publication/183281/adb-wp570.pdf).

<sup>54</sup> Voir Yahia Shawkat, « Egypt's deregulated property market: a crisis of affordability », *Middle East Institute*, 5 mai 2015. Consultable à l'adresse [www.mei.edu/content/at/egypts-deregulated-property-market-crisis-affordability](http://www.mei.edu/content/at/egypts-deregulated-property-market-crisis-affordability).



laissés vides ou inachevés dans les zones urbaines. La pauvreté continue de se développer et plus de 12 millions de personnes vivent dans des logements insalubres<sup>55</sup>.

49. Le Mexique applique depuis 2003 la titrisation des prêts et d'autres aspects de la financiarisation, avec la participation active de la Banque mondiale. Le marché immobilier a connu une forte croissance en raison du développement des prêts et d'un triplement du volume des titres adossés à des créances hypothécaires, dont la valeur a atteint plus de 6 milliards de dollars des États-Unis en 2006. Cependant, la forte progression de l'immobilier et la titrisation des prêts n'ont pas bénéficié aux ménages qui sont le plus dans le besoin. Les mesures prises par le Gouvernement pour stabiliser le secteur financier ont séduit les sociétés financières, les fonds de pension et les sociétés de capital-risque, qui sont devenus des acteurs importants du marché immobilier mexicain<sup>56</sup>.

50. Dans nombre de pays en développement et de marchés émergents, la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales et régionales continuent de promouvoir activement la financiarisation en tant que stratégie dominante pour répondre au besoin vital en logement, même si ces stratégies se sont avérées inefficaces pour les ménages les plus démunis et ont entraîné des inégalités socioéconomiques croissantes<sup>57</sup>. La Banque mondiale concentre ses programmes de développement sur ce qu'elle considère être les piliers du financement résidentiel, à savoir l'enregistrement des titres de propriété, les procédures de saisie immobilière, les dispositions réglementaires relatives aux prêts, les instruments de financement à long terme et l'amélioration de la liquidité des avoirs hypothécaires en vue de réduire le risque de crédit pour les investisseurs<sup>58</sup>. Ces politiques, qui sont souvent associées à des mesures d'austérité visant à réduire la protection sociale et les programmes de logements, ont fait que les programmes de développement favorisent souvent l'apparition d'un système de financiarisation du logement qui est en contradiction avec l'obligation qu'ont les États d'accorder la priorité aux besoins des plus désespérés<sup>59</sup>.

## V. Manque d'accès à la justice et à des voies de recours effectives et absence de responsabilisation

51. La financiarisation est rendue possible par l'exécution de contrats conclus entre les prêteurs et les emprunteurs. Elle s'appuie, d'une part, sur les systèmes juridiques régissant les droits de propriété, les lois sur l'occupation des sols et les contrats et, d'autre part, sur un ensemble de plus en plus complexe de traités internationaux et régionaux régissant les conditions d'investissements et les décisions des pouvoirs publics pouvant avoir une incidence sur la rentabilité.

52. La financiarisation excessive du logement est directement liée à des inégalités systémiques présentes dans les traités d'investissement et dans le droit interne, lesquels ne tiennent pas compte de la primauté des droits de l'homme sur les intérêts des investisseurs, privant ainsi d'accès à la justice ceux dont le droit au logement est en jeu.

<sup>55</sup> Voir Banque mondiale, « Opening up housing to Egypt's poorest », 5 mai 2015. Consultable à l'adresse [www.worldbank.org/en/news/feature/2015/05/04/opening-up-housing-to-egypt-s-poorest](http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/05/04/opening-up-housing-to-egypt-s-poorest).

<sup>56</sup> Susanne Soederberg, « Subprime housing goes south: constructing securitized mortgages for the poor in Mexico », *Antipode*, vol. 47, n° 2 (mars 2015), p. 495 et 496.

<sup>57</sup> Banque internationale pour la reconstruction et le développement et Groupe de la Banque mondiale, « World Bank Group support for housing finance » (Washington, 2016), p. 22 à 29. Consultable à l'adresse <https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/housingfinance.pdf>.

<sup>58</sup> Loïc Chiquier et Michael Lea, dir. publ., *Housing Finance Policy in Emerging Markets* (Washington, Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, 2009), p. xlv.

<sup>59</sup> Voir Padraic Kenna, dir. publ., *Contemporary Housing Issues in a Globalized World* (Farnham, Ashgate Publishing, 2014).

Une transformation profonde des systèmes juridiques et de responsabilisation actuels et la création de nouvelles voies d'accès à la justice aux niveaux local, national et international seront nécessaires pour assurer une responsabilisation efficace des institutions financières et des acteurs privés en matière de droit au logement.

## A. Traités d'investissement

53. Il y a actuellement près de 2 500 traités d'investissement bilatéraux en vigueur et près de 300 traités comportant des dispositions relatives à l'investissement<sup>60</sup>. Les dispositions des traités d'investissement protègent généralement les investisseurs contre les décisions des États et ne leur imposent pas de respecter les droits de l'homme. Les investisseurs se voient garantir un traitement juste et équitable, une protection contre l'expropriation directe ou indirecte et d'autres formes de protection et ont accès à une procédure de règlement des différends entre investisseurs et États qui leur permet de réclamer des dommages-intérêts en cas de violation de ces dispositions. Ces garanties ont pour effet de protéger le « droit » d'investir dans le logement et l'immobilier aux fins de la spéculation et de l'accumulation des richesses, tandis que les mesures prises par les gouvernements pour réglementer les investissements afin de protéger le droit au logement peuvent servir de base sur laquelle les investisseurs privés s'appuient pour demander aux États des indemnités considérables.

54. Des procédures ont ainsi été récemment engagées contre les Gouvernements de la République dominicaine et du Panama au motif que leurs décisions d'annuler des projets immobiliers de luxe, afin de protéger des territoires autochtones ou des ressources environnementales, constituaient une violation des droits des investisseurs énoncés dans les traités bilatéraux d'investissement<sup>61</sup>. Le Gouvernement mauricien fait actuellement l'objet d'une procédure d'arbitrage intentée par un groupe de promoteurs immobiliers du Royaume-Uni qui avaient investi dans des projets immobiliers de luxe et qui lui réclament maintenant des dommages-intérêts pour avoir changé sa politique d'aménagement du territoire afin de limiter la réalisation de tels projets<sup>62</sup>.

55. La seule menace de ce type de réclamations peut avoir un effet direct sur les politiques publiques en matière de logement. L'arbitrage des différends relatifs aux investissements donne souvent lieu au versement d'indemnités qui se chiffrent en millions de dollars, ce qui dissuade les États de promulguer et de faire appliquer des mesures réglementaires limitant la rentabilité des logements ou des biens immobiliers achetés par des investisseurs étrangers. En revanche, ceux dont le droit à un logement suffisant pourrait avoir été violé en conséquence de l'incapacité des États à réglementer les activités et les profits spéculatifs des investisseurs étrangers n'ont pas ou presque pas accès à des voies de recours et n'ont évidemment pas la capacité d'exiger des dommages-intérêts correspondant aux montants réclamés par des investisseurs privés. Ce déséquilibre dans l'accès aux voies de recours crée des déséquilibres dans les priorités de l'État et l'exercice de sa responsabilité.

<sup>60</sup> Voir la base de données sur les accords internationaux d'investissement (Navigator) : <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>.

<sup>61</sup> Voir *Michael Ballantine et Lisa Ballantine c. République dominicaine*, notification d'arbitrage et déclaration de plainte, 11 septembre 2014, et *Álvarez et Marín Corporación SA et autres c. Panama* (2015), Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), affaire n° ARB/15/14.

<sup>62</sup> Voir *Thomas Gosling et autres c. République de Maurice* (2016), CIRDI, affaire n° ARB/16/32.

## B. Juridictions internes

56. Dans le domaine du logement et des finances, le règlement interne des différends tend à protéger les investisseurs et à faire respecter l'entente conclue entre les prêteurs et les créanciers, qu'il s'agisse des ménages ou des États et quel que soit le déséquilibre des pouvoirs ou les répercussions que les moyens utilisés pour obtenir un remboursement ont sur les droits de l'homme<sup>63</sup>. Il est rarement fait mention du droit à un logement suffisant dans les décisions de saisies et les procédures d'expulsion qui s'ensuivent, bien qu'il en soit clairement question.

57. Dans certains cas, les tribunaux ont grandement contribué à faire en sorte que les institutions financières aient à répondre de pratiques abusives et discriminatoires en matière de prêts, sans toutefois faire référence aux obligations internationales relatives aux droits de l'homme. Dans une affaire récente, la cour d'appel du onzième circuit des États-Unis a donné gain de cause à la ville de Miami qui avait engagé une action en justice contre la Bank of America et Wells Fargo pour des pratiques abusives et discriminatoires en matière de prêts liés à la crise des crédits hypothécaires<sup>64</sup>. La Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud a récemment examiné une affaire dans laquelle des centaines de propriétaires avaient été victimes d'un stratagème frauduleux mis en place par des investisseurs et une société financière et avaient perdu leur maison et leurs économies. Le tribunal a rejeté la demande des banques tendant à faire peser sur les propriétaires la responsabilité du remboursement des dettes non acquittées, estimant que des groupes bancaires puissants et dotés de ressources suffisantes se devaient de vérifier la légalité des produits achetés par leurs clients avant de leur accorder des prêts et d'encaisser les intérêts<sup>65</sup>.

58. Cela étant, on constate de grandes variations et incohérences dans le droit interne et dans les décisions appliquées par les tribunaux en ce qui concerne les défauts de paiement des prêts hypothécaires ou des loyers. Dans de nombreux pays, des procédures de saisies immobilières sont généralement engagées pour sanctionner des arriérés de remboursement de prêts hypothécaires, quelles que soient les raisons de ces arriérés et les conséquences de ces saisies. Les principes du droit international des droits de l'homme, notamment le fait de ne pas prononcer une expulsion si celle-ci conduit au sans-abrisme, n'ont généralement pas été correctement appliqués par les tribunaux nationaux dans le cas d'expulsions liées à des défauts de paiement de loyers ou de prêts hypothécaires. La Rapporteuse spéciale est préoccupée par le fait que, dans le domaine du logement, le recours aux expulsions est fréquent en cas de dettes impayées, alors que, sans aller jusqu'à invoquer le pouvoir de l'État de saisir ou d'expulser des personnes de leur domicile, les tribunaux disposent de nombreux autres moyens pour obtenir le remboursement ou la restructuration des dettes, tels que l'imposition de plans de remboursement ou de saisies sur salaires. Les saisies et les expulsions ont de graves répercussions sur la santé et le bien-être des personnes concernées et peuvent entraîner la perte de la garde des enfants<sup>66</sup>. Ces conséquences sont inacceptables alors qu'il existe d'autres moyens de remédier au défaut de paiement d'un prêt hypothécaire ou d'un loyer. En outre, ces procédures vont généralement à l'encontre du droit international des droits de l'homme.

<sup>63</sup> Voir Lauren E. Willis, « Introduction: why didn't the courts stop the mortgage crisis? », *Loyola of Los Angeles Law Review*, vol. 43, n° 4 (janvier 2010), et Ada Colau et Adrià Alemany, *Mortgaged Lives: From the housing bubble to the right to housing* (Journal of Aesthetics & Protest Press, Los Angeles, Leipzig et Londres, 2014), p. 165 à 167.

<sup>64</sup> Voir *Ville de Miami c. Bank of America Corp*, cour d'appel du onzième circuit des États-Unis, affaire n° 14-14543.

<sup>65</sup> Voir *Absa Bank Limited c. Moore et autres* (CCT 03/16), Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud.

<sup>66</sup> Colau et Alemany, *Mortgaged Lives*, p. 165 à 167.

59. Certains pays interdisent les saisies en cas de défaut de remboursement d'un prêt hypothécaire et limitent juridiquement les autres procédures applicables en tel cas. L'Irlande a supprimé les procédures de saisies après à la crise financière de 2008, en prévoyant toutefois une procédure équivalente pour la National Asset Management Agency, la structures de défaillance publique<sup>67</sup>. Au Brésil, les saisies de biens résidentiels utilisés comme domiciles par leurs propriétaires sont interdites par la loi, quoique les créanciers aient trouvé des moyens de contourner ces restrictions<sup>68</sup>. En Chine, il existe des dispositions qui offrent de nombreuses solutions pour recouvrer des dettes impayées, les saisies immobilières n'étant autorisées qu'en dernier ressort<sup>69</sup>. En Espagne, néanmoins, les expulsions ne libèrent pas de l'obligation de régler les arriérés de paiement des crédits hypothécaires, ce qui signifie que les propriétaires endettés doivent continuer de rembourser les arriérés même après avoir perdu leur maison<sup>70</sup>.

60. Dans la première affaire portée devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, *I. D. G. c. Espagne*, le Comité a examiné l'obligation qui incombe aux États de garantir l'accès à la justice dans le cadre de saisies hypothécaires. En raison d'un manque de diligence du tribunal national, l'auteure de la communication n'avait pas été notifiée de la procédure de saisie hypothécaire et n'avait reçu aucune autre information concernant l'ordonnance de mise aux enchères. Dès lors, le Comité a été d'avis que le droit de l'auteure d'accéder à la justice pour faire valoir son droit au logement avait été violé. Selon lui : « cette notification de la demande de saisie hypothécaire [devait] être appropriée et conforme aux normes du Pacte applicables au droit au logement »<sup>71</sup>. Il a précisé que l'Espagne devrait veiller à offrir les garanties d'une procédure régulière à toutes les personnes visées par une expulsion, affirmant que « le droit au logement devrait être assuré à tous sans distinction de revenus ou de toutes autres ressources économiques »<sup>72</sup>.

61. Dans ce cas, l'auteure a pu rester à son domicile mais le Comité n'a pas abordé la question de savoir si les saisies hypothécaires et les expulsions de personnes hors de leur domicile, pouvant conduire au sans-abrisme, constituaient des recours acceptables en cas de défaut de paiement des loyers ou de remboursement de prêts hypothécaires ou étaient compatibles avec l'obligation des États de respecter le droit à un logement suffisant. Il est à espérer que la question sera examinée et que des éclaircissements seront donnés par le Comité et d'autres organes compétents en matière de droits de l'homme dans des affaires futures. De l'avis de la Rapporteuse spéciale, la pratique trop courante consistant à priver des personnes de leur domicile en dédommagement d'arriérés de paiement de crédits hypothécaires ou de loyers devrait faire l'objet d'un examen plus rigoureux au regard des droits de l'homme de la part des tribunaux nationaux et des organes internationaux de protection de ces droits.

<sup>67</sup> Voir Irlande, loi de 2009 portant amendement de la loi relative à la propriété foncière et au transfert de propriété immobilière et loi de 2009 relative à la National Asset Management Agency.

<sup>68</sup> Bruno Martins, Eduardo Lundberg et Tony Takeda, « Housing finance in Brazil: institutional improvements and recent developments », Banque interaméricaine de développement, document de travail, n° 269 (2011), p. 8 et 9. Consultable à l'adresse [www.iadb.org/document.cfm?pubDetail=1&id=36411946](http://www.iadb.org/document.cfm?pubDetail=1&id=36411946).

<sup>69</sup> Tien Foo Sing, Yonglin Wang et Daxuan Zhao, « Impact of foreclosure laws on mortgage loan supply and performance », 10 septembre 2016. Consultable à l'adresse [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2837333](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2837333).

<sup>70</sup> Colau et Alemany, *Mortgaged Lives*, p. 165 à 167.

<sup>71</sup> Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *I. D. G. c. Espagne*, par. 11.1.

<sup>72</sup> Voir l'observation générale n° 4 (1992) du Comité sur le droit à un logement suffisant, par. 7.

## C. Entreprises et droits de l'homme

62. L'apparition de nouvelles normes relatives aux entreprises et aux droits de l'homme et l'attention accrue accordée à la responsabilité sociale des entreprises offrent des moyens supplémentaires de renforcer la responsabilisation et d'assurer des voies de recours effectives en cas de violations des droits de l'homme liées à la financiarisation du logement.

63. Les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies fournissent un cadre de premier plan pour la responsabilisation des entreprises en matière de droits de l'homme. Ce cadre repose sur trois piliers : a) l'obligation faite aux États d'exercer une protection contre les violations des droits de l'homme commises par des entreprises ; b) la responsabilité qui incombe aux entreprises de respecter les droits de l'homme et donc d'éviter de porter atteinte à ces droits ; c) l'obligation faite aux États d'assurer aux victimes l'accès à des voies de recours effectives lorsque leurs droits ont été violés. Les 10 principes du Pacte mondial des Nations Unies offrent un cadre similaire, les deux premiers principes engageant les entreprises à promouvoir et respecter les droits de l'homme reconnus sur le plan international et à éviter d'être complices de violations des droits de l'homme<sup>73</sup>. Les Principes pour l'investissement responsable ont été adoptés en 2006 par l'Initiative de collaboration du Programme des Nations Unies pour l'environnement avec le secteur financier et le Pacte mondial. Ils fournissent un cadre facultatif pour l'intégration des questions environnementales, sociales et de gouvernance dans la prise de décisions et les pratiques des propriétaires. Plus de 1 200 organismes de placement en sont désormais signataires, ce qui représente environ 45 000 milliards de dollars d'actifs gérés<sup>74</sup>.

64. Malgré l'attention croissante accordée à l'importance de la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme et en dépit du fait que le logement est le premier secteur commercial dans le monde, la question des obligations des entreprises et des sociétés financières opérant dans le secteur de l'immobilier et du logement en ce qui concerne le droit à un logement suffisant a très peu été abordée. Le « Guide pratique pour l'intégration des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance d'entreprise dans le capital-investissement », par exemple, ne fait aucune référence aux droits de l'homme en ce qui concerne les investissements dans le logement et d'autres biens immobiliers. L'Organisation internationale des commissions de valeurs, dont les membres réglementent plus de 95 % des marchés financiers mondiaux, n'a pas abordé la question du rôle central que les droits de l'homme en général et le droit au logement en particulier devraient jouer dans la régulation des marchés de capitaux<sup>75</sup>.

65. Les décisions prises par les sociétés financières, les institutions et les sociétés de capital-risque internationales en ce qui concerne l'accès au crédit, les saisies et les priorités de développement ont une incidence directe sur le sans-abrisme, les déplacements et l'accès à un logement abordable. L'adoption par les investisseurs dans le secteur du logement et de l'immobilier de politiques progressistes en matière de responsabilité sociale des entreprises pourrait jouer un rôle important dans la réorientation des investissements en faveur de l'utilisation sociale du logement et dans la réalisation des objectifs de développement durable.

<sup>73</sup> Voir <http://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles/principle-1>.

<sup>74</sup> Voir [www.unglobalcompact.org/take-action/action/responsible-investment](http://www.unglobalcompact.org/take-action/action/responsible-investment).

<sup>75</sup> Voir l'intervention de Tajinder Singh, Vice-Secrétaire général de l'Organisation internationale des commissions de valeurs, « IOSCO initiatives and the challenges going forward », devant l'assemblée générale annuelle et la conférence annuelle de l'International Council of Securities Associations, Stockholm, 23 mai 2016. Consultable à l'adresse [www.iosco.org/library/speeches/pdf/20160523-Tajinder-Singh.pdf](http://www.iosco.org/library/speeches/pdf/20160523-Tajinder-Singh.pdf).

66. Les directives relatives aux entreprises et aux droits de l'homme dans le secteur du logement doivent tenir compte de la responsabilité qui incombe aux investisseurs privés et des obligations qu'ont les organismes de réglementation des marchés de capitaux, d'une part, de veiller à répondre de manière satisfaisante aux besoins des groupes vulnérables et marginalisés grâce à des stratégies d'investissement inclusives et, d'autre part, de contribuer à la réalisation du droit au logement et à la mise en œuvre du Programme 2030 et du Nouveau Programme pour les villes.

## VI. Réaction des pouvoirs publics face à la financiarisation du logement

67. Face à la financiarisation du logement, les pouvoirs publics ont en général privilégié le soutien aux institutions financières au détriment des besoins de ceux dont le droit à un logement convenable était en jeu. Les dépenses engagées pour sauver les banques et les institutions financières après la crise de 2008 ont largement dépassé les dépenses consacrées à l'aide aux victimes de cette crise. En fait, de nombreux gouvernements nationaux ont considérablement réduit leurs programmes de logements. Comme noté ci-dessus, dans les pays émergents la Banque mondiale continue de promouvoir la « libéralisation financière » plutôt que l'intervention active de l'État dans la fourniture de logements, alors qu'il est clair que la financiarisation aggrave les inégalités d'une manière générale et ne répond pas aux besoins des millions de ménages vivant en situation de sans-abrisme ou dans un logement insalubre tout à fait inadapte<sup>76</sup>.

68. Néanmoins, un certain nombre de gouvernements locaux et nationaux ont commencé à s'attaquer aux effets des flux excessifs de capitaux et de la financiarisation sur la capacité de financement et l'accès au logement des ménages à faible revenu. Des initiatives adoptées à l'échelle nationale et locale fournissent un certain nombre d'outils qui peuvent du moins freiner les excès de la financiarisation et atténuer ses effets.

69. En réponse à la crise des prêts hypothécaires en Espagne, les régions autonomes d'Andalousie et de Catalogne ont promulgué des lois progressistes exprimant expressément la fonction sociale du logement et facilitant l'expropriation temporaire des logements vacants<sup>77</sup>. La législation catalane interdit également les saisies et les expulsions qui feraient des sans-abri<sup>78</sup>. Ces deux initiatives régionales ont été annulées par la Cour constitutionnelle au motif qu'elles empiétaient sur la compétence du Gouvernement national et qu'elles faisaient obstacle aux intérêts économiques généraux du pays<sup>79</sup>. En réaction, du moins dans le cas de la Catalogne, la législation a été réintroduite avec des amendements et a été adoptée par le Parlement catalan<sup>80</sup>.

70. Un certain nombre d'États, dont l'Autriche, la Chine, les Philippines, la Thaïlande et le Viet Nam, ont imposé des restrictions visant les acheteurs étrangers de biens immobiliers à usage d'habitation. La province de Colombie-Britannique au Canada a instauré une taxe

<sup>76</sup> Voir Banque internationale pour la reconstruction et le développement et Groupe de la Banque mondiale, « World Bank Group support for housing finance ». Voir également Aalbers, *The Financialization of Housing*, p. 73.

<sup>77</sup> Voir Aalbers, *The Financialization of Housing*, p. 73.

<sup>78</sup> Voir Région autonome de Catalogne, Espagne, Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, art. 2, 3 et 4, et Gouvernement régional d'Andalousie, Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda.

<sup>79</sup> Voir [www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-6831](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-6831) (BOE-A-2015-6831, 19 juin 2015), et [www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-5337](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-5337), (BOE-A-2016-5337, 3 juin 2016).

<sup>80</sup> Voir Clara Blanchar, « Cataluña recupera la ley contra los desahucios que anuló el Constitucional », *El País*, 22 décembre 2016.

de 15 % applicable aux propriétaires étrangers<sup>81</sup>. La ville de Vancouver a récemment approuvé une taxe de 1 % qui devrait s'appliquer aux logements vacants appartenant à des investisseurs étrangers et nationaux, pour essayer de résoudre le problème que posent quelque 20 000 logements vacants sur son marché immobilier spéculatif en état de surchauffe. Les recettes nettes tirées de ces taxes doivent être investies dans des programmes de logements d'un coût abordable<sup>82</sup>.

71. Ailleurs, des taxes ont été instituées sur les biens de luxe. Singapour impose une taxe de 18 % sur les ventes immobilières<sup>83</sup> et un droit de timbre supplémentaire aux propriétaires et aux investisseurs aisés lors de l'acquisition d'un bien, les recettes ainsi dégagées servant à subventionner l'accession à la propriété des particuliers à faible revenu<sup>84</sup>. Un certain nombre de pays, dont l'Allemagne, la Chine et la Malaisie, ont mis en place une taxe sur la spéculation foncière<sup>85</sup>. En Chine, la taxe annoncée au début de 2013 après une recrudescence de l'activité spéculative sur le marché du logement, a été fixée à hauteur de 20 % sur les plus-values<sup>86</sup>, et dans la province chinoise de Taiwan, les propriétaires d'immeubles à usage d'habitation doivent acquitter une taxe de 15 % sur le prix de vente de leurs biens s'ils le vendent dans un délai d'un an suivant l'achat et de 10 % s'ils le vendent dans un délai de deux ans.

72. Certains gouvernements ont choisi de favoriser une approche plus inclusive de l'investissement privé dans le logement en proposant des incitations financières visant à encourager la construction de logements d'un coût abordable. Le Gouvernement algérien, par exemple, finance la construction, sur des terrains domaniaux gratuits, de logements locatifs pour les ménages gagnant moins de 1,5 fois le salaire minimum. Il prévoit également un programme de location-acquisition pour les ménages ayant un apport personnel limité<sup>87</sup>. D'autres gouvernements exigent que les promoteurs prévoient un certain pourcentage de logements d'un coût abordable. Le maire de Londres a récemment annoncé que les entrepreneurs-constructeurs seraient tenus de faire en sorte que 35 % des nouvelles maisons prévues soient d'un coût vraiment abordable<sup>88</sup>.

73. Ces types de programmes ou d'accords doivent être correctement conçus et suivis si l'on veut qu'ils soient efficaces. Par exemple, les définitions du terme « coût abordable » ne rendent pas toujours compte des niveaux réels de revenus de ceux qui ont besoin d'un logement et il existe rarement des mécanismes de responsabilisation susceptibles de

<sup>81</sup> Colombie-Britannique, Ministère des finances, « Additional property transfer tax on residential property transfers to foreign entities in the Greater Vancouver Regional District: Property Transfer Tax Act » (27 juillet 2016). Consultable à l'adresse [www2.gov.bc.ca/assets/gov/taxes/property-taxes/property-transfer-tax/forms-publications/is-006-additional-property-transfer-tax-foreign-entities-vancouver.pdf](http://www2.gov.bc.ca/assets/gov/taxes/property-taxes/property-transfer-tax/forms-publications/is-006-additional-property-transfer-tax-foreign-entities-vancouver.pdf).

<sup>82</sup> Voir ville de Vancouver, « Empty homes tax ». Consultable à l'adresse <http://vancouver.ca/home-property-development/empty-homes-tax.aspx>.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Voir Sock-Yong Phang et Matthias Helbie, « Housing policies in Singapore », documents de travail de l'Institut de la Banque asiatique de développement, n° 559 (Tokyo, Institut de la Banque asiatique de développement, 2016). Consultable à l'adresse [www.adb.org/sites/default/files/publication/181599/adbi-wp559.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/publication/181599/adbi-wp559.pdf).

<sup>85</sup> Andrew Heywood et Paul Hackett, « The case for property tax speculation », document de synthèse du Smith Institute (Smith Institute, 2013), p. 12. Consultable à l'adresse <https://smithinstitutethinktank.files.wordpress.com/2014/11/the-case-for-a-property-speculation-tax.pdf>.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Voir Centre for Affordable Housing Finance in Africa, « 2014 Yearbook: housing finance in Africa: a review of some of Africa's housing finance markets » (Afrique du Sud, novembre 2014). Consultable à l'adresse [www.housingfinanceafrica.org/wp-content/uploads/2014/11/CAHF-14.11.2014-small.pdf](http://www.housingfinanceafrica.org/wp-content/uploads/2014/11/CAHF-14.11.2014-small.pdf).

<sup>88</sup> Voir Dave Hill, « Sadiq Khan sets out key plans for more “genuinely affordable” London homes », *Guardian*, 29 novembre 2016.

contraindre les promoteurs à tenir leurs engagements. De plus, les accords visant à inclure des logements d'un coût abordable dans des projets de construction ont parfois pour effet de stigmatiser les locataires occupant de tels logements. En vertu du phénomène dénommé « la porte des pauvres », les locataires à faible revenu sont séparés des résidents les plus aisés et obligés d'utiliser des entrées distinctes et moins attrayantes ainsi que des services distincts, comme la buanderie ou les poubelles<sup>89</sup>.

74. Diverses initiatives ont également été prises dans un certain nombre d'États et de villes afin d'offrir un accès au crédit aux ménages à faible revenu selon de nouveaux modèles de microfinancement contrôlés par la collectivité. Tirant son origine soit d'organisations non gouvernementales, soit de prêteurs de microentreprises, la microfinance permet aux ménages à faible revenu de financer progressivement leur projet de construction, souvent dans des zones non aménagées.

## VII. Conclusions et recommandations : la voie à suivre

75. Malgré les aspects positifs de la réaction de certains États, globalement les mesures prises ont le plus souvent été sporadiques et correctives, appliquées sur des marchés en surchauffe, ou offrant des solutions limitées pour élargir l'accès au crédit. Les questions systémiques de plus large portée que posent la financiarisation et la marchandisation du logement restent pour une large part sans réponse. Ce qu'il faudrait, c'est que les États reprennent aux marchés mondiaux du crédit la gouvernance des systèmes de logement et, en collaboration avec les communautés touchées et avec la coopération et la participation des banques centrales et des institutions financières, repensent le financement du logement et l'investissement mondial dans le logement afin d'assurer l'accès de tous à un logement adéquat d'ici à 2030.

76. De nombreux États se sont montrés trop complaisants à l'égard de la dynamique des marchés non réglementés et n'ont pas pris les mesures appropriées pour mettre l'investissement privé en conformité avec le droit à un logement convenable. En accordant des subventions fiscales pour l'accession à la propriété et des allègements fiscaux aux investisseurs et en volant au secours des banques et des institutions financières, les États ont subventionné la financiarisation excessive du logement au détriment des programmes destinés à ceux qui avaient désespérément besoin d'un logement. Il semble qu'il y ait un profond déséquilibre entre, d'une part, l'attention qu'ont portée les États à la financiarisation du logement ainsi que les mécanismes qu'ils ont mis en œuvre et les ressources qu'ils ont allouées à cette fin et, d'autre part, le déficit manifeste de logements dans l'optique du droit à un logement convenable.

77. La Rapporteuse spéciale fait valoir que la voie à suivre passe par un changement d'orientation, ce qui signifie que les États doivent veiller à ce que tout investissement dans le logement tienne compte de la fonction sociale de ce dernier ainsi que de leurs obligations en matière de droits de l'homme à cet égard. D'où la nécessaire transformation de la relation entre l'État et le secteur financier, la réalisation des droits de l'homme devenant alors l'objectif fondamental, et non une obligation secondaire ou négligée. La Rapporteuse spéciale estime que l'on peut y parvenir moyennant un engagement et un dialogue plus constructifs entre les États, les acteurs des droits de l'homme, les organismes de réglementation financière internationaux et nationaux, les sociétés de capital-risque et les principaux

<sup>89</sup> Voir Hilary Osborne, « Poor doors: the segregation of London's inner-city flat dwellers », *Guardian*, 25 juillet 2014.



investisseurs. Pour nouer ce dialogue et opérer ce changement, la Rapporteuse spéciale recommande ce qui suit :

a) De nouvelles initiatives devraient être élaborées pour tisser des liens entre le financement des entreprises et de l'État, le logement, la planification et les droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale recommande qu'une réunion internationale de haut niveau réunissant les États, les institutions financières internationales, les organes chargés des droits de l'homme, des organisations de la société civile et des experts compétents soit organisée pour élaborer une stratégie visant à associer les organismes de réglementation financière et les acteurs concernés à la réalisation de l'objectif consistant à assurer l'accès de tous à un logement adéquat d'ici à 2030 ;

b) Les stratégies élaborées par les États et les administrations locales pour atteindre la cible 11.1 des objectifs de développement durable et réaliser le Nouveau Programme pour les villes devraient inclure une gamme complète de mesures fiscales, réglementaires et de planification pour refaire du logement un bien social, promouvoir un système de logement inclusif et empêcher la spéculation et l'accumulation excessive de richesse ;

c) Les traités sur le commerce et l'investissement devraient reconnaître la primauté des droits de l'homme, y compris le droit au logement, et faire en sorte que les États soient pleinement habilités à réglementer l'investissement privé afin de garantir la réalisation du droit au logement ;

d) Des lignes directrices sur les entreprises et les droits de l'homme devraient, à titre prioritaire, être élaborées à l'intention des acteurs financiers intervenant dans le domaine du logement ;

e) Les États devraient revoir toutes les lois et politiques relatives à la saisie, à l'endettement et au logement, afin de les mettre en conformité avec le droit à un logement convenable, et prévoir notamment l'obligation d'empêcher toute expulsion entraînant une situation de sans-abrisme ;

f) Les États doivent veiller à ce que les tribunaux et les institutions des droits de l'homme reconnaissent et appliquent le principe de la primauté des droits de l'homme et interprètent et appliquent les lois et politiques nationales relatives au logement et au financement du logement compte dûment tenu du droit à un logement convenable ;

g) Les organes internationaux, régionaux et nationaux chargés des droits de l'homme devraient accorder une plus grande attention à la question de la financiarisation et donner aux États des précisions sur leurs obligations au regard de la financiarisation du logement, dans le cadre d'un dialogue constructif lors des examens périodiques et de l'examen de cas individuels.