

DANS CE NUMÉRO

- 2 Editorial
- 3 La criminalisation des sans-abri en France : comment la Loi de sécurité intérieure a criminalisé 300 000 gens du voyage
- 5 Les mesures favorables au traitement de l'endettement en Hongrie
- 8 Craintes d'une augmentation de personnes sans-abri et de la vulnérabilité sociale suite à la mise en vigueur des réformes de la 'Loi Hartz' en Allemagne
- 11 Les Mesures Drastiques Adoptées par le Nouveau Gouvernement Socialiste Espagnol Manquent de Remédier aux Problèmes Endémiques du Logement du Pays
- 13 Le Code du logement de la Région de Bruxelles -Capitale
- 15 Nouvelle loi visant à réduire la rétention injustifiée de cautions
- 17 L'émergence du cadre administratif et législatif de la lutte contre le sans-abrisme en Irlande

Un Aperçu des Evolutions Législatives en Europe ayant un Impact sur le Logement et le Sans-abrisme

Les mesures favorables au traitement de l'endettement en Hongrie

Page 5



SANS-ABRI en Europe



Le travail de la FEANTSA est soutenue financièrement par la Commission européenne

Automne 2004



L'Europe se veut un endroit où le bien-être des citoyens est une valeur fondamentale et où l'état-providence réside au cœur même des systèmes législatifs. Pourtant à l'ère de la mondialisation et de la libéralisation, il semble parfois que nous sommes des témoins muets du déclin de l'état-providence, qui recule face à la suprématie des valeurs de l'économie de marché. La privatisation de certains secteurs, gérés auparavant par le secteur public, laisse libre voie à la logique de profit généré par le marché, au dépens de ceux qui ne peuvent pas espérer concourir dans cette arène : c'est à dire les plus pauvres et les plus vulnérables. Certains groupes comme les sans-abri ne peuvent accéder ni aux services privatisés, ni au marché privé du logement. La misère et le sans-abrisme deviennent des réalités de plus en plus prégnantes au fur et à mesure que l'accès au logement abordable devient plus précaire. Il peut parfois sembler que cette tendance est imparable et que la situation ira inmanquablement de mal en pire, mais en même temps, il est possible d'identifier des développements actuellement en cours à travers l'Europe, qui mettent en relief une compréhension améliorée de la situation des personnes vulnérables et exclues et une volonté de l'améliorer. Ces développements laissent espérer qu'une économie moderne dans le cadre de la mondialisation n'est point incompatible avec une conscience sociale et la volonté d'assurer le bien-être de chaque citoyen sans exception.

Cette édition du magazine de la **FEANTSA** cherche à présenter quelques développements législatifs récents dans différents pays de l'Europe, qui ont un impact, positif ou négatif, sur les enjeux et les causes du sans-abrisme ainsi que sur l'accès au logement abordable. Comme nous avons pu le constater dans les éditions précédentes de ce magazine, aussi bien que dans le travail plus général de la **FEANTSA**, le manque de logement abordable et accessible peut avoir un effet causal direct sur le sans-abrisme. Les changements législatifs présentés ont un grand intérêt pour les acteurs du secteur social et il en émerge un aperçu intéressant, mais soyons tout de même prudents : il est fondamental de garder à l'esprit que les évolutions présentées ci-après sont examinées isolément et ne sont peut-être pas représentatives des différentes réalités nationales. Chaque article s'efforce plutôt à examiner un seul aspect de la politique sociale ou du logement, important certes, mais un aspect parmi tant d'autres éléments cruciaux. Alors, bien que les analyses et les critiques pertinentes proposées ici puissent intéresser les décideurs politiques, l'objectif n'est ni de condamner, ni de louer le système général dans chacun des pays traités.

Il est intéressant de constater que beaucoup des développements législatifs portés à notre attention par nos contributeurs experts contribuent à la lutte contre l'exclusion sociale. En Hongrie, par exemple, les mesures gouvernementales qui nous sont présentées par Peter Bakos de l'ONG hongroise « Hajszolt » constituent un pas positif et concret vers la diminution de l'endettement parmi la population. Cela améliore la situation financière des familles et aide à prévenir les expulsions. L'article écrit par Matt Cornish de l'ONG « Shelter » du Royaume Uni illustre un dispositif législatif intéressant visant à sécuriser les relations bailleur-locateur. Le gouvernement au Royaume Uni essaie à présent de créer un système qui assurera aux locateurs privés de ne pas être privés injustement de leur caution. Ils pourront donc récupérer l'argent, argent qui est fondamental à la signature d'un nouveau contrat de location. Pol Zimmer de la Société de Développement pour la Région Bruxelles-Capitale présente le nouveau code de loge-

ment qui vient d'entrer en vigueur dans la région. Bien qu'il soit trop tôt pour en évaluer l'impact dans sa totalité, il représente un pas important vers une responsabilité publique d'assurer le respect du droit au logement.

Certains de nos contributeurs proposent des analyses pertinentes de changements législatifs qui peuvent sembler très positifs au premier regard, mais qui sont en fait assez superficiels. En réalité, ils ne s'attaquent pas aux vraies racines du problème en question. Ainsi, Josep Castanaye de l'ONG espagnole Prohabitage nous fait part de ses réserves sur les « mesures drastiques » entreprises par le nouveau gouvernement socialiste espagnol. Bien que des mesures pour améliorer l'offre de logements abordables en Espagne soient nécessaires, il craint que la législation proposée ne fera guère plus qu'encourager la logique du marché privé et n'aidera que certains groupes stratégiques, sans pour autant améliorer la situation des plus exclus. Padraic Kenna de l'université de Galway examine l'émergence d'un cadre législatif et administratif pour combattre le sans-abrisme en Irlande. Bien qu'il y ait des éléments louables dans la stratégie adoptée par le gouvernement irlandais, Padraic Kenna craint qu'elle évite la question fondamentale du droit justiciable au logement.

Finalement, il y a des contributions qui décrivent des changements législatifs nationaux qui ne manqueront pas d'avoir un effet direct négatif sur la situation de certains groupes vulnérables. Il est inquiétant de constater que les plus vulnérables sont simplement ignorés ou, pire encore, criminalisés par ces développements et ainsi ces dispositifs mettent en exergue une évolution inquiétante des systèmes de valeurs. En France, Marc Uhry démontre comment la nouvelle loi sur la sécurité intérieure criminalise le mode de vie des gens du voyage. De plus, ce développement semble faire parti d'une tendance généralisée vers la réduction de la responsabilité collective pour le bien-être de tous les citoyens, en faveur de la responsabilisation de chaque individu pour sa propre situation. Le chercheur allemand Volker Busch-Geertsema attire notre attention sur les réformes de l'aide sociale en Allemagne, appelées les réformes « Hartz ». Malgré les manifestations populaires, le gouvernement soutient que ces réformes sont nécessaires. Volker Busch-Geertsema nous offre une analyse de l'impact qu'auront ces réformes une fois en vigueur et de l'influence négative sur la situation des groupes vulnérables, tels que les sans-abri, les personnes qui sont dépendantes de l'aide sociale et les chômeurs de longue date.

Comme toujours, la **FEANTSA** est très reconnaissante envers tous les contributeurs qui nous font bénéficier de leurs expertises rendant possible cet aperçu européen. Pris ensemble, les articles nous donnent une image des tendances législatives en Europe qui nous laissent avec des sentiments mitigés d'espoir et d'inquiétude. En dépit de certains développements négatifs, nous ne pouvons pas ignorer le message sous-entendu que le changement est possible. Beaucoup de nos contributeurs affirment que les ONGs et le secteur associatif ont contribué bénéfiquement au processus législatif et que cela aura un réel impact sur la situation des personnes exclues et sans abri. Nous devons tendre vers de tels changements si l'Europe espère à l'avenir aussi porter la bannière de la citoyenneté, des droits de l'homme et de l'inclusion sociale.

Vos réactions et vos commentaires sont les bienvenus. N'hésitez pas à les envoyer à dearbh@feantsa.org ●



La criminalisation des sans-abri en France : Comment la Loi de sécurité intérieure a criminalisé 300 000 gens du voyage

Par Marc Uhry, Alpil

Une Loi de 1990¹, actualisée en 2000 impose à chaque commune comptant plus de cinq mille habitants, de réaliser une aire d'accueil pour les gens du voyage vivant en caravane. Ces lois demandent également à chaque département, la mise en œuvre d'un schéma mettant en œuvre des solutions d'habitat qualitativement et quantitativement adaptés aux besoins.

Moins de 20% des communes concernées ont à ce jour respecté cette obligation faite il y a 14 ans. La France compte donc 10 000 emplacements, pour une population d'environ 400 000 personnes², soit au moins 100 000 caravanes servant d'habitation principale. Quelques-unes de ces caravanes sont stationnées sur des terrains privés, mais dans une proportion marginale.

Il est raisonnable de considérer qu'au moins 80% des gens du voyage sont donc sans-abri, c'est-à-dire contraints de stationner hors des cadres prévus³, les aires d'accueil étant saturées et cette population n'étant pas spécialement bienvenue dans les logements traditionnels (auxquels, symétriquement, elle aspire peu).

La plupart du temps, les gens du voyage stationnent donc sans autorisation sur des terrains nus.

Jusqu'à présent, ce stationnement illicite relevait d'un contentieux de droit civil entre le propriétaire du terrain et les occupants. Pour expulser les familles, le propriétaire entamait une procédure judiciaire, qui se concluait par une autorisation d'expulsion, avec ou sans délai (selon l'urgence de la situation, la nature du propriétaire, etc.). La décision de justice était transmise au Préfet (le représentant local de l'Etat, en tant que pouvoir exécutif), qui autorisait le concours des forces de police pour procéder à l'expulsion. Le Préfet pouvait également moduler les délais de cette intervention, au regard de la situation.

En moyenne, les caravanes pouvaient stationner entre trois semaines et trois mois sur un terrain qui n'y était pas destiné. Lorsque ce stationnement illicite leur était reproché, les gens du voyage pouvaient se défendre en justice, justifier de l'absence d'alternative, d'une situation de santé préoccupante, d'efforts consentis pour scolariser convenablement leurs enfants, etc. Bref, ils avaient droit à un procès équitable.

La Loi de sécurité intérieure du 18 mars 2003 est venue transformer radicalement cette situation. L'article 53 introduit une modification du code pénal, précisant que le fait de s'installer sur un terrain, afin d'y établir une habitation, même temporaire, sans autorisation, est puni de six mois de prison et 3 750 euros d'amende⁴. Par ailleurs, les personnes concernées risquent une suspension de trois ans de leur permis de conduire et la confiscation des véhicules autres que ceux destinés à l'habitation (en clair, les voitures servant à tirer les caravanes).

Au-delà de l'anecdotique incohérence technique de cette loi qui prévoit la confiscation des véhicules servant à tracter les caravanes dont on ordonne l'évacuation (sic) et le retrait du permis à ceux qui sont interdit de s'arrêter (re-sic), le véritable changement est que désormais, la stationnement illicite est devenu un délit pénal, et non plus uniquement un problème de droit civil.

Concrètement, cela signifie que la police n'a plus besoin de la décision d'un juge et de l'accord du Préfet pour procéder à l'expulsion des caravanes. En matière pénale, il existe ce que l'on appelle "la permanence du délit" : quel que soit le moment où la police constate une occupation illicite, les gens du voyage sont en flagrant délit, et la police est tenue de faire cesser ce délit.

Sur le plan du droit, les gens du voyage ne peuvent plus s'expliquer en justice, n'ayant plus droit à un procès contradictoire.

Sur un plan pratique, ils sont chassés tous les deux jours, au lieu d'être expulsés tous les deux ou trois mois, comme par le passé. Cela condamne entre autre la scolarisation et le suivi médical des gens du voyage. Mais c'est surtout une pression psychologique permanente qui éprouve durement toutes les personnes concernées, épuisées par ces installations incessantes et ces confrontations quotidiennes.

La police n'a plus
besoin de la décision
d'un juge et de l'accord
du Préfet pour procéder
à l'expulsion des
caravanes

Par ailleurs, cette Loi s'inscrit dans un inquiétant mouvement de criminalisation de la pauvreté et de déresponsabilisation de la collectivité.

Evidemment, faute de place supplémentaire, cette Loi n'a pas fait cesser les occupations illicites, mais a simplement occasionné une accélération de la rotation d'une place à l'autre. Pour les communes et les riverains, les problèmes durent moins longtemps, mais sont plus fréquents...

Le caractère automatique du délit prive les autorités locales des marges de manœuvre dont elles disposaient pour moduler leur attitude, ce qui réduit leurs rapports avec les gens du voyage à une stricte relation conflictuelle, radicalisant les comportements de part et d'autre.

La Loi de Sécurité Intérieure est donc inutile, voire contre-productive dans son volet relatif aux gens du voyage.

Par ailleurs, cette Loi s'inscrit dans un inquiétant mouvement de criminalisation de la pauvreté et de déresponsabilisation de la collectivité. Et cet exemple est flagrant : 20% des communes seulement respectent une loi vieille de 43 ans, condamnant 80% d'un groupe social à vivre sans place autorisée, ni même assignée. Or c'est par une Loi pointant les responsabilités individuelles, que l'on prétend résoudre les problèmes résultant de cette situation.

Il est pourtant évident que les progrès en matière de stationnement des caravanes ne pourront pas venir d'initiatives individuelles, mais d'une organisation collective du partage de l'espace, à travers les règles d'urbanisme, la production d'équipements et la définition de leur mode de gestion, la question de l'accès aux fluides (eau, électricité), etc.

Cette même Loi de Sécurité Intérieure a compliqué les conditions d'exercice de la prostitution, fragilisant les prostituées -notamment étrangères- au motif de lutter contre le trafic d'êtres humains. Elle interdit les regroupements de jeunes dans les halls d'immeubles, pour garantir la qualité de vie des quartiers populaires. Comme si l'ensemble des difficultés sociales relevait exclusivement de pratiques individuelles.

Il ne s'agit malheureusement pas d'une excoissance isolée. Cette Loi est un symptôme parmi d'autres, d'un mouvement de la société qui pousse à la responsabilisation des individus, en oblitérant les aspects qui relèvent de l'organisation collective. Ce phénomène se retrouve en matière de politiques de santé (responsabilisation des patients), de sécurité routière (responsabilisations des conducteurs), etc. Si les efforts de sensibilisation de la population sont louables et s'il est sûrement nécessaire de repreciser les responsabilités individuelles, il n'est pas acceptable que le renvoi aux responsabilités individuelles fasse office de politique publique.

La criminalisation du mode de vie des gens du voyage, à travers l'instauration d'un délit pénal individuel est non seulement moralement discutable, mais elle est d'autant plus scandaleuse que ces personnes n'ont aucune alternative leur permettant de changer de situation. Ils sont condamnés à rester "délinquants".

Au-delà de cet exemple, les premières victimes de ce mouvement de déresponsabilisation collective sont les pauvres, notamment les sans-abri et mal-logés, qui sont les plus visibles d'entre les pauvres ; ceux que nous nous empressons de voir comme coupables des désagréments que leur situation nous cause.

La pierre philosophale législative, qui a transformé 300 000 sans-abri en autant de criminels est une escroquerie. Ils sont toujours sans-abri et leur transformation en coupables, responsables de leur situation, n'a abouti qu'à radicaliser les rapports sociaux, éloignant la perspective d'une résolution durable des difficultés que la situation actuelle pose à tous ceux qui la subissent, gens du voyage, riverains et institutions. ●

¹ Pour connaître l'intégralité des textes juridiques français, consulter le site <http://www.legifrance.fr>

² La notion de minorité n'est pas reconnue en France. Il n'existe pas de compte précis de la population concernée, estimée entre 300 000 et 500 000 personnes. Toutes les données présentées ici sont donc à considérer comme un ordre de grandeur. Les tendances sont suffisamment éloquents pour compenser l'imprécision des statistiques...

³ Aujourd'hui, la quasi totalité du territoire français est réglementée sur un plan urbanistique : partout où les caravanes ne sont pas spécifiquement autorisées, elles sont interdites. Cela interdit le mode nomade traditionnel qui consistait à s'arrêter au bord des chemins.

⁴ Sauf si le terrain appartient à une commune qui n'a pas respecté ses obligations d'accueil des gens du voyage. Mais pour diverses raisons financières et de recomposition des collectivités territoriales, les "réserves foncières" appartenant directement aux communes sont devenues résiduelles. L'absence de foncier disponible est justement l'argument principal des communes pour expliquer le retard pris dans la production de solutions pour les gens du voyage...



Les mesures favorables au traitement de l'endettement en Hongrie



Par **Peter Bakos**, *Coordinateur des Relations Internationales* pour l'organisation hongroise "HAJSZOLT", membre de la FEANTSA. Contact: peter_bakos@refomix.hu

Au début des années 1990, période de transition économique et politique en Hongrie, le vaste processus de privatisation s'est retrouvé appliqué aux entreprises d'utilité publique. Conformément aux exigences du processus, on a supprimé les principaux financements qui étaient auparavant accordés aux entreprises d'utilité publique, bien que ces compagnies aient besoin de ressources pour assurer leur reprise économique et s'améliorer. Le coût des services d'utilité publique a alors commencé à croître, engendrant par la suite un surcroît de dépenses pour la population. Les chiffres suivants confirment l'augmentation substantielle des prix pour les consommateurs :

- Entre la période 1990 et 1996, le prix de l'énergie et des services d'utilité publique a augmenté de 500%.
- Une donnée plus récente permet également de mettre en perspective cette augmentation : tandis que les prix en magasin ont été multipliés par six depuis 1989, le prix de l'énergie a lui été multiplié par douze.

Fait significatif de l'accroissement du coût des services d'utilité publique : l'intérêt prélevé sur les anciens prêts bancaires a aussi augmenté, provoquant une hausse considérable du coût de la vie si l'on compare au niveau de l'année 1989. Le processus de privatisation s'est accompagné d'un accroissement du chômage, qui a aggravé la situation de nombreuses familles. Depuis 1993, un tiers des anciens lieux de travail (1,5 millions) a été supprimé progressivement. Seule la moitié de ces lieux professionnels a été rétablie au cours des dix dernières années.

La combinaison de ces changements défavorables (perte d'emplois – augmentation des dépenses de logement) a menacé la structure de nombreuses familles. Elles se sont retrouvées dans l'incapacité de maintenir leur ancien niveau de vie. Ainsi, dans certains cas très extrêmes, les familles ont différé le paiement de leurs factures d'utilité publique et ont considéré ce report de paiement comme une sorte de prêt sans intérêts. Cette solution était un moyen pour les familles qui vivaient dans la pauvreté de finir le mois, mais elle menait naturellement à une accumulation de dettes. (D'après des estimations d'experts, 500,000 foyers avaient des arriérés de paiement antérieurs à six mois.)

Les premiers efforts pour remédier à la situation ont été faits par des grandes villes de Hongrie (Budapest, Szombathely, Nyíregyháza). Dans le cadre des campagnes locales, elles ont introduit des mesures visant à apporter aux familles locales un soutien pour la gestion de leurs dettes. Cependant, le problème fondamental nécessite des mesures plus globales au niveau national. Une résolution portant sur la prévention des familles par rapport au sans-abrisme, adoptée par le Parlement pendant la deuxième moitié de 2002, fut précurseur de ces mesures.

Dans le cadre de cette résolution –

1. Le Parlement invite le Gouvernement à s'informer :
 - a. Quel est le pourcentage de familles menacées par la sans-abrisme ?

- b. De quelle manière et dans quelle mesure la législation en vigueur, les autorités locales et le réseau des organisations d'ONG peuvent contribuer à prévenir les familles contre le risque de devenir sans-abri ?
 - c. Quel est le niveau de dépenses directes et indirectes que le gouvernement, les municipalités et autres organes encourrent lorsqu'une famille est sans-abri ?
 - d. Comment la loi est-elle appliquée dans la pratique ? On devrait consulter les instances d'état et municipales appropriées, ainsi que toute autre organisation spécialisée dans l'application des droits des enfants dans les situations où les familles deviennent sans-abri.
 - e. Quelles sont les pratiques observées dans les pays membres de l'UE en matière de droits de propriété, de droits sociaux et d'exécution des règlements relatifs à la protection des familles et des enfants ?
2. Le Parlement invite le Gouvernement à informer le Parlement de ses résultats d'enquête.
 3. Le Gouvernement se doit de voter des motions pour modifier la loi – ou créer de nouvelles lois si une telle action est justifiée – ce qui permettrait :
 - f. D'assurer l'accès à des logements sociaux à bas loyer pour les familles qui n'ont pas les ressources suffisantes pour pouvoir acheter ou construire une maison par leurs propres moyens ;
 - g. De promouvoir la prévention du sans-abrisme parmi les familles ;
 - h. De garantir le respect des droits sociaux des familles menacées par le sans-abrisme.

Après adoption de la résolution mentionnée ci-dessus, une loi créant un service de gestion de la dette est entrée en vigueur en janvier 2003 ; elle vient substituer les initiatives locales par une législation nationale. Elle apporte un cadre légal et laisse certaines responsabilités aux gouvernements locaux (par exemple, chaque gouvernement local peut décider du type de dette qu'il désire inclure dans le service de gestion de la dette.) L'objectif est d'aider les familles qui se retrouvent endettées par des dépenses domestiques et qui sont disposées et capables de résoudre, au moins partiellement, leur arriérés de paiement. Cette capacité de paiement partiel est complétée par une aide, dont le but est de restaurer et de stabiliser leur capacité à faire face à leurs dépenses et d'empêcher l'expulsion des familles. Afin de comprendre la complexité du problème, il importe d'examiner brièvement les intérêts de chaque partie prenante.

Il y a quatre acteurs principaux impliqués dans le scénario, mus par quatre intérêts différents : le **gouvernement** et les **autorités locales** doivent prendre des décisions mesurées qui consistent à "punir" ceux qui sont incapables de payer et à fournir une aide à ceux qui sont dans le besoin. Un soutien trop important aux mauvais payeurs peut engendrer une aggravation des pratiques de paiement des autres consommateurs. Des sanctions trop excessives imposées

aux mauvais payeurs (exclusions successives) choqueraient l'opinion publique. D'autre part, les mesures à prendre pour secourir les familles expulsées, une fois dans la rue, coûteraient même plus cher (De plus, certaines autorités locales possèdent aussi (partiellement) des entreprises locales d'utilité publique). **Les entreprises d'utilité publique** voudraient réduire les arriérés de paiement et augmenter leurs profits. Elles ne peuvent augmenter leurs prix sans voir le nombre de consommateurs mauvais payeurs augmenter aussi, ce qui ne ferait qu'accroître les arriérés de paiement. D'où leur intérêt à apporter un soutien aux personnes endettées, afin que ces dernières puissent être capables de rembourser leurs dettes à temps. Le dernier acteur est bien sûr tout foyer en situation d'endettement. Les ménages veulent conserver leur logement et les services de base essentiels pour avoir un confort minimum.

Conformément à la loi sur la gestion de la dette, les autorités locales devront appliquer la loi au niveau local. Cette loi fixe des mesures spécifiques concernant le service de gestion de la dette à l'échelle locale, lesquelles sont :

- La taille et la qualité du lieu de résidence que la ville en question peut inscrire à son programme ;
- Le montant maximum des arriérés de paiement toléré ;
- Le montant de l'aide à la réduction de la dette qui peut être offert ;
- Les critères d'éligibilité pour bénéficier du service de gestion de la dette ;
- La participation financière des bénéficiaires au service.

Les autorités locales peuvent décider d'inclure ou pas dans le service de gestion de la dette les types de dettes suivantes : les arriérés de paiement d'utilité publique (pour les services tels que le gaz, l'électricité, le chauffage, l'eau, etc.), les arriérés de paiement locataires, ainsi que les dettes issues d'un emprunt bancaire souscrit en vue de payer un logement. Concernant le dernier type de dette, les négociations avec la Banque d'Épargne Nationale sont toujours en cours pour débattre de la manière d'étendre le service aux personnes endettées auprès de la banque.

Tout en offrant un soutien financier, les autorités locales doivent également proposer des entretiens pour aborder les problèmes d'endettement. Cet aspect du service est habituellement offert par les Services locaux d'aide aux familles.

La loi régleme les types de ménages susceptibles de pouvoir bénéficier du service de gestion de la dette. Les ménages concernés doivent répondre aux critères suivants :

- L'endettement du ménage doit excéder 50.000 HUF (~200 EUR) et au minimum une des dettes en suspens doit dater d'au moins 6 mois. La dette antérieure à 6 mois doit être survenue au cours des 18 mois précédant la soumission de la candidature.

- Le ménage doit avoir un revenu mensuel par tête inférieur au montant fixé dans les dispositions par l'autorité locale.
- Le ménage doit vivre dans un logement dont la taille et la qualité ne doivent pas excéder les normes fixées dans les dispositions par l'autorité locale.
- Le ménage doit prendre en charge le paiement du solde de la dette en cours de règlement, une fois que le gouvernement local a évalué l'aide à la réduction de la dette.
- Le ménage doit s'engager à participer à un système de consultation sur la gestion de la dette.

Le taux et la période de l'aide à la réduction de la dette sont présentés de la manière suivante :

- Le taux de l'aide à la réduction de la dette ne peut être supérieur à 75% des arriérés de paiement.
- Le montant de l'aide à la réduction de la dette ne peut excéder un maximum de 200,000 HUF (~800 EUR).
- L'aide peut être versée en une seule fois ou sous forme de paiements mensuels.
- La période maximum prévue dans le système d'aide à la gestion de la dette est de 18 mois. Une extension de 6 mois est toutefois possible si elle s'avère nécessaire.
- L'aide à la gestion de la dette doit être accordée, soit en soldant directement le compte du débiteur avec le soutien de l'entreprise d'utilité publique, soit en remboursant directement les créanciers.
- Le débiteur n'a pas à rembourser l'aide à la réduction de la dette.

La loi stipule également que 90% de l'aide à la réduction de la dette accordée par les autorités locales devrait être remboursé par le Budget central.

Afin de renforcer l'initiative de réduction de la dette, une aide financière standard pour l'entretien domestique a été introduite pour ceux qui répondent aux critères fixés par la loi. Cette aide est accordée par les autorités locales. Une personne est en droit de recevoir une aide pour l'entretien domestique à la condition que son revenu mensuel par tête du ménage ne dépasse pas 150% de la pension minimum vieillesse (souvent utilisée comme unité de base pour le calcul des versements des aides sociales en Hongrie), pourvu que le coût mensuel avéré pour l'entretien domestique dépasse 25% du revenu mensuel total du ménage. La loi stipule également que pour être éligible, la taille de l'appartement doit se conformer aux dimensions suivantes :

- a. 35 m² pour une personne vivant seule
- b. 45 m² pour deux personnes habitant le même foyer
- c. 50m² pour trois personnes habitant le même foyer
- d. 65 m² pour quatre personnes habitant le même foyer
- e. Supérieur à 65 m², si plus de quatre personnes habitent le même foyer, sachant que chaque personne supplémentaire doit pouvoir bénéficier de 5.5 m²



Ces mesures amèneront sans aucun doute des progrès. Toutefois, il est important d'ajouter qu'en Hongrie, seulement 2-3% du PIB est dépensé dans des subventions au logement, alors que ce même indicateur s'élève à 1% dans l'UE-15. Il s'agit malgré tout d'une mesure assez "spectaculaire" puisqu'elle cible l'étape qui précède juste la perte de logement, et à la suite de quoi les familles se décomposent et beaucoup se retrouvent sans-abri.

La dernière mesure en faveur d'une réduction de l'endettement est un programme de consolidation de la dette. En mai 2004, le gouvernement a pris la décision de lancer un programme destiné à réduire le degré d'endettement de la population. Le programme vise un segment particulier de prêts immobiliers, ainsi que les arriérés de paiement d'utilité publique. Une enquête préalable à la décision du gouvernement a révélé que près de 100,000 familles étaient impliquées dans des actions judiciaires émanant de dettes non prévisibles. Le montant total des dettes liées au paiement d'un logement s'élevait à 36 milliards de HUF (144 millions EUR). Il existe deux types d'arriérés de paiement : les arriérés de paiement liés au remboursement des prêts bancaires souscrits pour payer un logement et les arriérés de paiement liés au paiement des factures d'utilité publique.

Année	Montant de la dette	Estimation du nbr de familles touchées	Dépenses
2005	Moins de 100.000 HUF	10 000	1 milliard HUF
2006	100-200 000 HUF	6 500	1,6 milliards HUF
2007	Plus de 200 000 HUF	4 500	3,2 milliards HUF

Les personnes qui auront souscrit un prêt immobilier avant le 31 décembre 1988 seront aptes à participer au programme de consolidation de la dette. Ce programme sera lancé en 2005 pour une période de 3 ans et sera doté d'un budget d'environ 5,8 milliards de HUF ; plus de 20,000 familles pourront en bénéficier. Les détails du programme sont en train d'être élaborés. Le programme cible les personnes qui ne sont plus capables de payer leur dette en raison de leur situation sociale et parce que le logement qu'elles possèdent ne couvre pas leur dette. L'obligation de rembourser la dette en question sera reportée jusqu'au moment où leur situation sociale aura évolué défavorablement et de manière significative.

Concernant les arriérés de paiement d'utilité publique, de plus amples changements sont à prévoir en raison de l'extension des critères d'éligibilité qui conditionnent le droit à bénéficier du service de gestion de la dette. Du reste, le gouvernement prévoit de prendre des mesures afin d'empêcher l'accumulation de nouveaux arriérés de

paiement. Dans ce but, une décision a été prise visant à établir un système d'avertissement préventif. Dans ce contexte, les prestataires de services d'utilité publique seront obligés de tenir informé l'organe responsable de la gestion de la dette des consommateurs ayant cumulé des arriérés de paiement depuis plus de 3 mois.

Bien que les mesures pour traiter l'endettement soient très significatives, elles ne reposent que sur un des facteurs à l'origine du sans-abrisme. Les stratégies visant à empêcher de manière efficace le sans-abrisme doivent prendre en compte l'ensemble des causes. Il sera possible à cette condition d'établir une législation appropriée ou de l'adapter pour permettre d'en éradiquer les causes. Il y a fort à espérer que le nouveau "Bureau Gouvernemental pour l'Egalité des Chances", institution créée dans l'objectif de renforcer l'inclusion sociale, se conformera à cette approche globale.

Le 1er janvier 2004, le Gouvernement a établi le Bureau Gouvernemental pour l'Egalité des Chances, destiné à développer les stratégies de lutte contre l'exclusion sociale. Le Bureau Gouvernemental

- Identifie les principales causes d'exclusion sociale, ainsi que les populations affectées ;
- Initie l'établissement d'une législation nécessaire au renforcement de l'inclusion sociale et participe au développement et à la mise en place de mesures adéquates ;
- Promeut la solidarité sociale à travers ses activités ;
- Promeut la diminution de l'exclusion ;
- Développe des programmes et des mesures destinés à limiter les conflits dont les origines sont multiples : une situation sociale donnée, des conditions de santé, des circonstances financières, etc. ;
- Publie les appels à propositions mettant en avant la promotion de l'égalité des chances.

Le Bureau Gouvernemental a créé un Réseau National pour l'égalité des chances, présent partout en Hongrie, lequel a établi dans chaque région ce qu'on a appelé les "Maisons de la Chance".

Le succès et l'impact du Bureau Gouvernemental pour l'Egalité des Chances dépendront pour beaucoup de la prise en compte de ses propositions et de ses opinions dans le processus législatif. Il est fondamental que le Bureau Gouvernemental pour l'Egalité des Chances s'appuie sur le réseau d'ONGs existantes et tire profit de leur connaissance et de leur expertise pour conserver une vigilance constante. De cette manière, le Bureau peut endosser un rôle de "chien de garde" et faire entendre sa voix chaque fois qu'une législation déjà en vigueur ou à venir menace d'affecter les plus vulnérables. ●

Crainces d'une augmentation de personnes sans-abri et de la vulnérabilité sociale suite à la mise en vigueur des réformes de la 'Loi Hartz' en Allemagne



Par **Volker Busch-Geertsema**, *Correspondant de recherche national pour l'Observatoire Européen sur le Sans-abrisme*

Introduction:

Pendant les deux dernières années, un débat important attirant beaucoup d'attention médiatique anime l'Allemagne autour de la réforme du gouvernement sur le système de prestation sociale et d'indemnité au chômage. Pendant ce débat toutefois, la réforme de loi en question, connue sous le nom de la 'Loi Hartz', a été approuvée par le parlement et sera établie en décembre 2004. Cette loi sera mise en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Nombreux sont les experts qui considèrent que cette réforme sera l'une des plus importantes en matières de réforme sociale en Allemagne depuis la Seconde Guerre Mondiale.

La création d'une nouvelle forme d'indemnité du chômage pour tous les chômeurs à long-terme :

En bref cette réforme devrait intégrer deux anciens types d'aides sociales pour les personnes aux chômages. Le premier est l'indemnité au chômage (*Arbeitslosenhilfe*), laquelle assurait, dans le passé, un revenu transféré aux personnes au chômage de longue durée, et était calculée sur base des anciens salaires et des contributions à la sécurité sociale. Cette indemnité sera supprimée en faveur d'une nouvelle allocation plus générale. Sous cette réforme les personnes qui ont été au chômage pendant plus de 12 mois, et qui sont physiquement aptes à travailler au minimum trois heures par jour, ont droit à une nouvelle forme d'allocation de subsistance appelée « *Arbeitslosengeld II* », du moment qu'elles ne sont pas aptes à se procurer d'autres revenus de subsistance.

Un second type d'indemnité qui sera intégré dans cette nouvelle allocation généralisée est l'« indemnité aide sociale » (*Sozialhilfe*). Jusqu'à 2004 les personnes qui n'ont jamais payé leurs contributions à la sécurité sociale, ou sinon seulement pour une très courte période, avaient droit à cette indemnité d'« aide sociale » qui représentait une indemnité inférieure à l'indemnité au chômage habituel (*Arbeitslosenhilfe*). A présent, ces personnes recevront la nouvelle indemnité généralisée *Arbeitslosengeld II* – du moment qu'elles sont dans la capacité de travailler pour au moins trois heures par jours. Ce changement représente une différence importante surtout pour tous ceux qui avant la réforme recevaient une indemnité chômage, car ils verront une réduction dans leur ayants droit.

Cette nouvelle indemnité généralisée *Arbeitslosengeld II* sera financée par une taxe collectée par le gouvernement central et local, mais le niveau des paiements et les conditions d'éligibilité à cette indemnité sont similaires aux conditions relatives à l'aide sociale (laquelle était et restera exclusivement financée par les municipalités) ¹. Une petite indemnité supplémentaire (régressive et limitée seulement à une période de deux ans) est prévue pour ceux qui recevaient auparavant des allocations de chômage, afin de ne pas diminuer soudainement leur revenu minimum.² Ainsi un nouveau système de revenu minimum et strictement adapté aux moyens des personnes a été conçu et concerne toutes les catégories de chômeurs de longue durée (ainsi que les membres de leur ménage) qui en ont le plus besoin (jusqu'à six millions de personnes dans 2,9 millions de ménages). La base légale de cette réforme se trouve dans la « partie deux » récemment créée du Code Social allemand (*Sozialgesetzbuch II*, connu sous le sigle de SGBII), laquelle sera mise en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

Réduction importante du nombre des personnes qui ont droits aux prestations sociales :

Etant donné que les chômeurs de longue durée qui étaient auparavant éligibles pour les prestations sociales recevront désormais cette nouvelle forme généralisée d'indemnité *Arbeitslosengeld II*, le résultat de la réforme est qu'un nombre important de personnes ne sont plus éligibles pour recevoir les prestations sociales (*Sozialhilfe*). Dès le 1^{er} janvier 2005, les prestations sociales seront régularisées par la partie XII du Code Social allemand (*Sozialgesetzbuch XII*, connu sous *SGB XII*). Selon des sources du gouvernement, moins de 10% de ceux qui recevaient précédemment les prestations sociales (2,81 millions dans plus de 1,42 millions de ménages ont reçu ces paiements à la fin de 2003), auraient ainsi droit à cette nouvelle forme de revenu de subsistance. La nouvelle provision (*Grundsicherung*) pour les personnes âgées de plus de 65 ans et pour les personnes totalement invalides, laquelle a été mise en vigueur au début de 2003, a été réintégrée au sein du *SGB XII*, et il est prévu qu'en tout environ 430 000 personnes recevront des paiements directs selon cette loi à



partir de 2005. De plus, l'aide sociale continuera à financer, en partie ou intégralement, les coûts de soins et de réhabilitation des personnes handicapées en particulier, mais aussi pour toutes les autres personnes ayant des besoins d'aides médicales et de soutien (y compris les personnes sans domiciles fixes et les personnes en situation de risque de le devenir).

Division des responsabilités et du financement entre les autorités locales et fédérales :

Tandis que les responsabilités inscrites dans le *SGBXII* (connu auparavant comme *Sozialhilfe*) demeurent exclusivement sous la tutelle des collectivités locales, la nouvelle provision *Arbeitslosengeld II* sous *SGBII* indique que toutes les tâches et responsabilités concernant les chômeurs de longue durée seront partagées entre les autorités : d'une part les collectivités locales continueront dans leur devoir de financer les coûts pour fournir logement et chauffage 'adéquats' à toutes les personnes qui ont droit à l'allocation de subsistance sous *SGBII* et dans le travail de soutien et d'aide personnelle aux chômeurs de longue durée tels que l'aide sociale face aux dépendances (alcooliques, drogues), l'endettement, soins 'psychologiques et sociaux', et garde-enfant.

Toutes les autres responsabilités et tâches sous le *SGBII* (gestion des paiements de subsistance autres que le logement, aides relatifs à la recherche d'emploi, plan de formations...etc.) relèvent de l'Agence fédérale des Services pour l'Emploi. Toutefois dans le cadre d'un projet pilote 69 collectivités locales à travers l'Allemagne peuvent opter pour prendre en charge ces responsabilités de l'Agence fédérale. Dans tous les cas les ressources nécessaires pour les tâches allouées à l'Agence sous le *SGBII* seront financées entièrement par des fonds fiscaux nationaux. Il semble probable que la majorité des grandes villes adopteraient une collaboration rapprochée avec les branches locales de l'Agence fédérale des Services pour l'Emploi et les administrations locales sur les affaires sociales. Cette approche vise à donner aux services financiers et personnels destinés aux chômeurs une dimension plus intégrée. Un nouveau système de coopération institutionnelle intitulé « consortia » (*Arbeitsgemeinschaften*) est également prévu par le *SGBII*.

Les implications de la Réforme Hartz pour les sans-abri et ceux en risque de le devenir

De nombreux détails sur la mise en vigueur de cette nouvelle législation n'étaient pas encore très clairs au moment de la rédaction de cet article, mais un certain nombre d'évidences montrent les risques que cette réforme représente pour les sans-abri et ceux qui risquent de le devenir :

Pour la majorité des chômeurs de longue durée, la nouvelle situation légale va se traduire en une perte substantielle des paiements de transfert. Une partie considérable de tous ceux qui auparavant avaient droit à l'ancienne indemnité au chômage *Arbeitslosenhilfe* va perdre tout revenu auquel ils avaient droit à cause de ces règles d'éligibilités plus strictes (Cela concernera selon les estimations environ 500 000 personnes, la majorité d'entre elles des femmes qui dépendaient du revenu de leurs conjoints) Pour le reste des recevables ils ne bénéficieraient pas des allocations de logements seulement dans des cas considérés comme « appropriés ». Un grand nombre de ménages se verront ainsi transférés dans la catégorie de « logement approprié » dans les six mois qui viennent ou sinon d'utiliser une part de leur revenu minimum pour remplacer la partie excédentaire de leurs allocations logement. La demande pour les logements à loyer modéré et le risque d'arriérés de loyers vont donc augmenter de manière importante. Le plafond des allocations « appropriées » sera fixé par les responsabilités locales (ce qui engendrerait des variations considérables d'une localité à une autre et aurait tendance à restreindre le niveau de plafonnement, comme l'ont démontré auparavant les expériences en matière de paiements des prestations sociales), mais la *SGBII* fera en sorte également que le gouvernement national puisse imposer des règlements administratifs à cet effet et définir des systèmes de seuil minimum en ce qui concerne les allocations de logements pour les chômeurs de longue durée.

Alors que cette réforme allège le fardeau financier des autorités locales en matière d'allocations de subsistance pour les chômeurs de longue durée qui auparavant recevaient des prestations sociales, les autorités locales vont désormais devoir financer elles-mêmes ces allocations logements (et les services attribués à ce sujet) pour ceux qui recevaient auparavant les indemnités chômage (*Arbeitslosenhilfe*) De plus à partir du premier janvier 2005 toute personne bénéficiant des allocations logements sous *SGB XII* et *SGBII* ne pourra plus bénéficier des aides au logement sous la Loi nationale d'Aide au Logement (*Bundeswohngeldgesetz*). Tel est le grand problème financier en matière de logement que vont connaître tous les chômeurs de longue durée et les personnes recevant des allocations de subsistance de la part des autorités locales.* Après une manifestation massive contre de telles conséquences négatives pour les autorités locales il a été décidé en juillet 2004 que le gouvernement national financerait une partie des allocations logement sous le *SGBII* (29,1 % mais le pourcentage sera ajusté au coût réel) afin de garantir un équilibre positif des budgets municipaux. Néanmoins le coût des aides au logement aux chômeurs de longue durée sera de toute manière plus élevé qu'auparavant sur le cahier des charges des municipalités. Or, les municipalités ne se trouvent pas dans une bonne position d'augmenter les possibilités de logement pour les chômeurs. Le parc immobilier des logements sociaux est en pleine réduction massive depuis les dernières années et les parts des municipalités dans les entreprises immobilières ont été revendues pour baisser leurs dettes élevées. L'investissement dans la construction de nouveaux logements sociaux est au plus bas historiquement.

De plus à partir du premier janvier 2005 toute personne recevable des allocations logements sous *SGB XII* et *SGBII* ne pourra plus bénéficier des aides au logement sous la Loi nationale d'Aide au Logement

Un autre facteur qui a mené à la montée des risques que les chômeurs de longue durée deviennent sans-abri est le renforcement des sanctions sous SGB II et le fait que les sanctions récurrentes puissent également mener à une réduction des soutiens financiers aux logements et au chauffage. Presque toutes les catégories d'emploi doivent être acceptées par les chômeurs, et si le chômeur ne remplit pas ses obligations de signer « une convention d'intégration », de rechercher activement un travail ou d'accepter toute offre d'emploi, il peut se voir sérieusement couper ses allocations de subsistance. Les jeunes de moins de 25 ans perdent ainsi leur ayants droit pour trois mois s'ils se trouvent dans un tel cas (seul les loyers peuvent être couverts par les paiements directs aux propriétaires et les tickets de repas leurs sont fournis.)

De nouvelles lois de prévention aux risques d'expulsion viennent également compliquer et diminuer les mesures de prévention. La nouvelle réglementation dans SGBII (sect 22, para 5) donne la possibilité de couvrir les arriérés de loyer, mais seulement à travers l'attribution de crédits, lesquels doivent être remboursés. De plus ces crédits ne peuvent être attribués seulement dans le cas où l'expulsion empêcherait la personne d'accepter une offre d'emploi. La réglementation du SGB XII est encore plus contraignante et est utilisée comme dernier recours pour les chômeurs de longue durée : les municipalités sont obligées de couvrir les arriérés de loyers au cas où il y aurait risque de devenir sans-abri, en attribuant des crédits ou en attribuant des aides. Mais dans une interprétation stricte des clauses de cette réglementation il est possible de penser qu'elle mènerait à l'exclusion des personnes qui sont en risque de devenir sans-abri et qu'ils ont droit ni aux paiements des prestations sociales régulières, ni au nouveau *Arbeitslosengeld II*, ainsi donc une exclusion de toute forme d'aide. Cela pourrait amener à augmenter les personnes sans domicile fixe parmi ces ménages qui dépendaient des prestations de la sécurité sociale (*Arbeitslosengeld I*, fonds de pensions...Etc) et de bas revenus. De récents sondages sur plus de 40 villes allemandes montrent que ces ménages font partie de plus de 30 % des clients des services sociaux destinés à la prévention du sans-abrisme.

Mis à part les nombreux problèmes pour combiner les mesures de soutien que représentent SGB II et SGB XII pour les personnes sans-abri ainsi que pour les autres personnes défavorisées, il semblerait possible que se poursuive la pression de transférer les responsabilités et les recevables d'un système de revenu minimum à un autre. A l'avenir la question qui causerait le plus de débat sera si le candidat au titre de chômeur de longue durée sera capable de travailler (pour au minimum 3 heures par jour) et donc pourrait avoir droit à une assistance financière et une assistance de l'insertion par le travail attribuées par le 'Centre de Travail (sous SGB II) ; si son cas n'est pas recevable il ou elle devrait dépendre des prestations sociales attribuées par sa municipalité (sous SGB XII). Les personnes qui séjournent dans les institutions socio-thérapeutiques ('institutions stationnaires', *stationäre Einrichtung*) pendant plus de six mois et ceux qui n'ont pas de domicile fixe sont particulièrement exclus de toutes allocations sous SGB II.

Conclusion

Il est encore pour l'instant trop tôt de juger si la Loi Hartz va mener à une montée du sans-abrisme en Allemagne. De nombreux détails de gestion et d'organisation restent inconnus, et un grand nombre de débats publics intenses et animés ont lieu sur les conséquences de cette réforme. Les plus touchés par la réforme ne seront en réalité pas les pauvres, mais ceux qui avaient droit à un transfert de revenu plus important dans le passé. Cela dépendra du développement économique et du développement du marché du logement. En particulier en Allemagne de l'Est où il y a un nombre important de logements vacants alors que les personnes au chômage vont être obligées de vivre dans des régions économiquement plus dynamiques, des régions qui justement connaissent un déficit en matière de logement et où les sans-abri sont de plus en plus nombreux. Cela dépendra également des stratégies locales à gérer les services de prévention, de déterminer un index de prix 'approprié' des loyers et de la rigidité des mesures contre les personnes au chômage de longue durée qui ne peuvent réduire le coût de leur logement, mesures jugées 'irraisonnables'. ●

¹ L'indemnité perçue jusqu'à présent par un adulte célibataire serait de 345 € en Allemagne de l'Ouest, et de 331 € en Allemagne de l'Est, avec en plus les coûts „raisonnables“ pour le logement et le chauffage. Cette somme devrait couvrir tous les coûts de la vie et par rapport aux règles auparavant tous les paiements supplémentaires pour les besoins spéciaux (habits, meubles, articles de maison...etc) sont compris dans cette somme de base. Toutes demandes de paiements supplémentaires seraient seulement admises dans certaines circonstances exceptionnelles.

² L'assurance d'allocation de chômage est payée pendant les premières années de chômeurs pour ceux qui ont contribué pendant un minimum de mois à cette assurance. Le niveau de paiement dépend directement des salaires perçus avant le chômage.

³ Le montant maximum de cette indemnité supplémentaire est de 160 € pour une seule personne, 320 € pour les couples et 60 € par enfant résidant au sein du même ménage. Après un an cette somme est diminuée de moitié, et au bout de deux ans ne peut plus être réclamée.

⁴ Les aides au logement sous la *Budenswohnungsgesetz* ne sont pas financés par les collectivités locales mais partagées à 50% entre le gouvernement national et les gouvernements régionaux. Dans le passé un grand nombre de recevables des indemnités au chômage et pratiquement tous les recevables des prestations



Les Mesures Drastiques Adoptées par le Nouveau Gouvernement Socialiste Espagnol Manquent de Remédier aux Problèmes Endémiques du Logement du Pays

Par **Josep Castañé García**, *Président Associació Prohabitage*.

A la mi-juillet, María Antonia Trujillo, la nouvelle Ministre Espagnole du Logement et membre du PSOE (le parti socialiste espagnol), a annoncé la mise en œuvre du projet connu sous le nom de "Plan de Logement d'Urgence". Les buts principaux de cette série de onze règlements sont de garantir l'accès aux logements subventionnés et locatifs et de contenir la hausse du prix de l'immobilier en livrant bataille à la spéculation immobilière.

Ces mesures seront intégrées au Plan de Logement passé en janvier 2002 par le PP (le parti populaire), le groupe au pouvoir jusqu'en mars de cette année. Selon l'exposé de l'objet de l'Arrêté Royal selon lequel ces mesures ont été introduites, le but de ce dernier serait de répondre aux besoins de logement de ce qui est défini comme les "grands groupes de population dont les revenus sont moyens ou bas, et en particulier les jeunes, pour qui il s'avère de plus en plus difficile d'avoir accès au logement à des prix abordables".

Cette déclaration d'intention contient les quatre maximes qui sont le fondement de la politique espagnole du logement jusqu'à présent: premièrement, l'attribution du logement a été déléguée au marché, balayant ainsi sa dimension sociale; deuxièmement, la priorité a été d'encourager l'achat, plutôt que la location, du logement; troisièmement, les besoins de logement des membres les plus vulnérables de la société ont été ignorés et, quatrièmement, le logement subventionné et les complexes de logements sociaux ont tout sauf disparu du marché.

Ces quatre priorités politiques indiquent que le gouvernement considère le logement comme étant un outil pour la politique économique, plutôt qu'un des fondements de la politique sociale. Si tout nouveau gouvernement hérite de cette situation, il est alors logique que le but du Plan de Logement du PP vise uniquement à "éliminer les failles dans le marché" qui touchent principalement les classes moyennes.

Donc, la majorité des mesures contenues dans ce plan ne bénéficieront que les personnes dont le revenu est de plus de 1,5 fois plus élevé que le salaire minimum (460,5€ par mois), ce qui ne tient pas compte des besoins de logement des membres les plus vulnérables de la société. Selon l'INE (l'Institut National Espagnol des Statistiques), il y aurait en Espagne près de trois millions de ménages dont le revenu est inférieur à 1,5 fois le salaire minimum. Les actions publiques directes, qui ont fait leurs preuves comme étant un moyen efficace d'aider les groupes les plus vulnérables, ne comptent que pour 12,1% de la dépense publique sur le logement.

Cette infrastructure, la politique du logement du PP, est la base des mesures qui seront introduites par Trujillo. Concernant ce facteur décisif, la Ministre a expliqué que ses mesures visent à "développer les objectifs" du plan de logement du gouvernement précédent sans pour autant, ajoute-t-elle, questionner le principe selon lequel le marché est responsable de continuer à couvrir les besoins de logement de la population. Dans un communiqué adressé au quotidien *El Mundo* daté au 25 juillet, la Ministre réitéra ses buts, "Nous voulons que le secteur privé aie un rôle à jouer dans la nouvelle politique sur le logement, ceci afin qu'il puisse contribuer au développement de l'économie de l'Espagne et qu'il puisse bénéficier à sa population. Celle-ci n'est pas une politique d'intervention car ces mesures ont

été adoptées suivant un consensus du secteur privé et il en sera également ainsi à l'avenir".

Si le gouvernement n'ose pas intervenir dans le marché de l'immobilier afin d'adresser la façon dont il opère, il est peu surprenant alors que les séries de mesures proposées par la Ministre se limitent à "offrir des subventions" aux personnes incapables de payer les sommes demandées par le marché pour un logement.

Ces soi-disant mesures drastiques prévoient "d'encourager le développement du logement subventionné" en augmentant son prix d'achat, ce qui s'avère en réalité n'être qu'une subvention camouflée pour les responsables de ce développement. Ces mesures prévoient également d'attribuer des primes aux personnes qui rénovent leurs propriétés vides dans l'optique de les mettre à la location, et distribuer des allocations temporaires aux locataires, de préférence les jeunes, pour les aider à payer leur loyer.

Ces mesures vont bénéficier à une série de groupes: premièrement, les promoteurs immobiliers privés, qui sont assurés une marge de bénéfice due à la hausse du prix de vente des complexes de logements sociaux; deuxièmement, les propriétaires, qui sont payés à plein prix s'ils mettent une propriété vide sur le marché, et troisièmement, les travailleurs gagnant le salaire minimum.

De plus, les allocations aux locataires décrites dans ces mesures ne seront attribuées qu'aux jeunes, excluant ainsi d'autres groupes tels que les familles monoparentales, les jeunes sans revenus et les personnes vivant dans l'exclusion sociale. Bien que ces allocations permettraient la construction de 71.000 logements subventionnés – dont 41.000 seraient destinés à la location et le reste à la vente – les nouvelles mesures ne prennent pas en compte le développement de logements spécialisés, qui pourraient bénéficier aux personnes ayant moins de ressources étant donné que les conditions financières nécessaires pour accéder à ces derniers sont minimales.

En outre, ces mesures ne seraient pas directement appliquées en raison de la façon dont les compétences concernant du logement sont distribuées de par le pays. Les dix-sept Communautés Autonomes en lesquelles est divisée l'Espagne sont responsables de l'exercice de ces pouvoirs. Le gouvernement central espagnol se limite à passer les règlements de base et donc de marquer le cours et les priorités de la propriété et du logement. L'efficacité de ces mesures dépend des accords signés par le gouvernement central avec chacune de ces Communautés Autonomes, qui peuvent proposer des objectifs plus ambitieux, comme c'est le cas en Catalogne.

Un problème chronique

L'accès au logement est devenu, au cours des années, un problème social qui a pris des proportions colossales. Il est de plus en plus difficile – voir même impossible – pour de grandes sections de la population, en particulier celles ayant des revenus moins élevés, d'acheter un logement, que ce soit sur le marché libre ou sur le marché quasi-inexistant des logements sociaux. Le gouvernement central et les gouvernements des Communautés Autonomes ont failli à leur devoir politique de garantir un logement pour tous, car ils continuent à se concentrer sur le logement garanti pour les classes moyennes, dont ils nécessitent la voix car elle peut influencer l'inclinaison de la balance électorale. Compte tenu de cela, il ne serait pas illogique de dire

que les politiques de logement des gouvernements PP et PSOE n'ont pas tenté de pourvoir aux besoins de logement de la population et ont souvent répondu uniquement aux intérêts des principaux groupes immobiliers et de la construction.

Il s'avère que 40% des logements construits en Europe sont en Espagne. La construction a débuté sur 690.206 demeures l'année dernière seulement. Ce chiffre dépasse largement ce que les experts considèrent comme étant raisonnable et nécessaire au moyen terme – entre 350.000 et 375.000 demeures par an, comme précisé dans "La Situation Sociale et Economique en 2003", un document publié par l'INE (l'Institut National Espagnol de Statistique).

La construction excessive de logements a abouti en la création d'une "bulle de l'immobilier" car les investisseurs ont considéré l'achat d'immobilier comme étant un atout livrant de gains abondants à court terme. La spéculation qui a été générée autour du logement a résulté en l'augmentation du prix de ce dernier à une cadence annuelle de 10%. Dans son édition du 30 mars-5 avril 2002, l'hebdomadaire *The Economist* révélait que le prix du logement en Espagne avait augmenté, entre 1980 et 2001, de 726% en termes généraux et de 124% en termes réels (sans compter l'inflation annuelle). Ce chiffre est six fois plus élevé qu'aux Etats-Unis et huit fois plus élevé qu'en France, en Italie et au Japon.

Non seulement la situation du logement espagnole doit-elle se mesurer à un secteur de la construction dont elle a perdu la maîtrise, qui érige des immeubles à des prix inaccessibles, stimulé par le soutien fervent du gouvernement, ses problèmes sont intensifiés et exacerbés par deux autres facteurs.

D'une part, nous avons le nombre élevé de demeures vides. Selon les données récoltées par l'INE, près de trois millions de demeures espagnoles restent vides, ce qui compte pour 13,90% de tous les logements en Espagne (un sur sept). Ceci place l'Espagne en tête de liste dans un classement de pays européens dont elle n'a pas à être fière, tandis que ce niveau de logements vides est la preuve de la transformation du logement en un atout pour la spéculation des investisseurs. D'autre part, la situation espagnole du logement est encore exacerbée par le fait que l'Espagne détient le record du plus faible investissement dans ce secteur: à peine 0,3% de son PIB tandis que la moyenne européenne – avant la hausse récente – se situait au double de ce chiffre.

La priorité de toute politique sur le logement social doit être de répondre aux besoins de sa population. Ce but ne peut être atteint que si les besoins de logement social sont d'abord évalués et explorés. Une action civique est nécessaire afin de créer un observatoire pour suivre ce problème en systématisant les informations sur les besoins de logement de la population. Bien que le droit au logement ne puisse être garanti par l'intervention du marché, il est néanmoins assuré par des politiques visant à prévenir les phénomènes qui pourraient avoir comme conséquence l'exclusion du logement. Dans ce cas, les outils nécessaires à la prévention devraient demeurer à un niveau local afin de pouvoir maintenir leur lien avec les individus qui pourraient bénéficier de leurs services.

Le Marché du Logement: Maître incontestable

La stratégie risquée qui consiste en la séparation de la politique sur le logement et la politique sociale a mené au fait que le marché a assumé la responsabilité de la fourniture de logements à la population, ce qui a soulagé le gouvernement de son rôle compensatoire. Cette stratégie a eu comme conséquence une hausse constante des prix du logement et une configuration du marché de l'immobilier espagnol qui a très peu en commun avec celle de l'Europe au niveau global.

Cependant, la nouvelle Ministre du Logement a confiance en ses "mesures drastiques", et estime qu'elles permettront à l'Espagne de "converger avec l'Europe à tous les niveaux", et a annoncé qu'elle luttera afin de briser le cycle de ce qu'elle appelle la "culture de la propriété omniprésente dans la société espagnole" en assurant la promotion du logement locatif.

Bien que plus de 80% des espagnols soient propriétaires de leur demeure, cette obsession n'est pas le fruit d'un quelconque trait culturel idiosyncrasique: le gouvernement lui-même a stimulé et promu l'achat immobilier en offrant des allègements fiscaux, au détriment de la location immobilière.

Puisque le gouvernement a continuellement promu l'achat de logements, il est peu surprenant que les deux types de logement les plus abordables aux secteurs à loyer modéré de la société – le logement locatif et les complexes de logements sociaux – ont tout sauf disparu du marché de l'immobilier espagnol.

Le marché du logement locatif espagnol est tellement négligeable en taille qu'il ne serait pas exagéré de dire qu'il n'existe pas. A peine 11,5% des logements furent loués en 2001, tandis que ce chiffre côtoyait les 15,2% en 1991. Si nous revenons aux années 50, le logement locatif comptait pour plus de 50% du logement à cette époque. Le logement social en Espagne ne compte que pour 2% du total des logements tandis que la moyenne européenne se situe à 18%.

La façon dont le gouvernement traite le logement subventionné est également négligente. En dix ans seulement, le taux a chuté de 12,11% (de 19,61% du total du marché de l'immobilier en 1992, à 7,5%, en 2002). L'année dernière, le chiffre total de demeures complétées en Espagne s'élevait à 459.135, dont 415.516 étaient des logements libres et seulement 43.619 étaient des logements subventionnés. Ces chiffres indiquent que tant bien le gouvernement central que les gouvernements autonomes d'Espagne ont manqué d'utiliser le logement subventionné dans son rôle d'organisme de surveillance afin de contrôler les prix du marché du logement, préférant laisser au marché le soin de dicter ces prix.

La nouvelle Ministre du Logement a déjà annoncé que le but de ses "Mesures Drastiques sur le Logement" n'est pas d'intervenir dans le marché, mais bien de fournir un logement à certains groupes qui n'ont pas eu accès sur le marché libre en raison de leurs revenus bas. En résumé, le but de ses "mesures drastiques" n'est pas de baisser le prix de l'immobilier et garantir un logement pour tous, mais plutôt d'en fournir un par le biais d'allocations à certains groupes de la société et ce à des fins électorales. ●



Le Code du logement de la Région de Bruxelles – Capitale



Par **Pol Zimmer**, Responsable du service d'études de la SLRB

La Région de Bruxelles- capitale s'est récemment dotée d'une nouvelle législation cadre qui concerne l'ensemble de la politique régionale du logement¹. A travers, cet article nous en présentons les principales nouveautés, étant entendu que le Code du logement a aussi pour vocation de constituer une coordination générale de l'ensemble des dispositifs et acteurs de la politique régionale du logement. Une fois adoptée, cette législation cadre a besoin d'être prolongée par une série d'arrêtés d'exécution nécessaires pour en affiner la portée et en préciser les modalités concrètes. A ce jour, seules les premières mesures d'exécution ont été adoptées : il est donc trop tôt pour parler d'impact et a fortiori de premières évaluations de cette importante avancée législative régionale. Nous nous contenterons donc, dans ce texte, d'une présentation générale du nouveau Code du logement ou plutôt de ses nouveautés essentielles.

La question du logement dans la Région bruxelloise

Au contraire des Régions flamandes et wallonnes, caractérisées par un taux de propriétaires- occupants largement majoritaires, la Région bruxelloise est principalement habitée par des ménages -locataires² et 8,2 % de l'ensemble des ménages bruxellois sont logés dans le parc public de logements sociaux, fort de 38.320 unités³.

Les évolutions de ces dernières années permettent de relever deux évolutions essentielles : un appauvrissement relatif⁴ de la population bruxelloise et une forte croissance des coûts des marchés locatifs et acquisitifs qui entraînent notamment l'affirmation d'une demande sociale de logements de plus en plus importante et une érosion de la présence des classes moyennes dans la Région.

La question de la qualité de l'offre des logements et de leur accessibilité est donc au centre du débat public en la matière et le logement est devenu, avec l'emploi, une des grandes préoccupations des bruxellois et bruxelloises.

Les principales nouveautés du Code du logement

1) La consécration du droit au logement

L'article 3 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 reprend les termes de l'article 23 de la Constitution belge en ce qui concerne « le droit au logement décent » et indique clairement que les nouveaux dispositifs mis en place par les ordonnances s'inscrivent dans la poursuite de cet objectif essentiel.

Il s'agit donc là, à la fois, d'une consécration du « droit au logement décent » dans le droit régional qui ne l'avait pas encore accueilli formellement et l'affirmation de l'objectif essentiel de la politique du logement à savoir concrétiser ce droit pour tous dans des conditions déterminées de sécurité, de salubrité et d'équipement que l'ordonnance et ses arrêtés d'exécution vont définir.

Il va de soi qu'une fois le Code bruxellois du logement entièrement adopté et coordonné, c'est l'ensemble des dispositifs dès lors mis en place qui concourront à la réalisation de cet objectif et qui modaliseront l'action publique en face du « droit à un logement décent » que les Pouvoirs publics ont la responsabilité de matérialiser pour tous.

2) L'amélioration qualitative et quantitative de l'offre

2.1 L'affirmation de normes minimales de qualité

Le Gouvernement régional est désormais habilité à définir les normes élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement en précisant les champs que recouvrent ces différentes notions : « nul ne peut mettre en location un logement qui ne réponde pas aux exigences définies ainsi par le Gouvernement sous peine de sanction »⁵.

Le principe général est donc celui d'une mise en location conditionnée au respect de normes sous peine de sanction. Il faut préciser d'emblée que ce principe général, et tout son régime d'établissement de normes et de sanctions, concerne tant le parc public que le parc privé de logements. Le Code prévoit dès lors une série de procédures plus ou moins contraignantes pour garantir ce qu'il prescrit. Au premier rang de celles-ci, on distingue le certificat, l'attestation de conformité et l'attestation de contrôle de conformité. Tout ce cycle du contrôle des normes suppose la création d'un Service d'inspection régional au sein du Ministère de la Région de Bruxelles – Capitale, chargé de la vérification du respect des normes établies en la matière et de délivrer les certificats et les attestations de conformité en ce compris les attestations de contrôle de conformité.

En aval de ce régime de contrôle, les sanctions sont de deux ordres :

- soit l'interdiction de mise en location du logement litigieux avant d'avoir obtenu une attestation de contrôle de conformité en bonne et due forme ;
- soit des amendes administratives dissuasives à l'encontre du bailleur qui a mis un logement en location sans respect des normes, à la seule exception du bailleur qui a lui-même sollicité un certificat de conformité et qui a souhaité que son logement soit contrôlé.

2.2 Le régime du droit de « gestion publique »

La mise en place du régime de « droit de gestion publique » vise à augmenter l'offre socialement accessible à partir de l'offre existante qui, pour différentes raisons, est mise en retrait du marché.

Ce droit est dit de « gestion publique » car il n'est octroyé qu'aux opérateurs immobiliers publics régionaux.

Ce droit de gestion publique concerne deux catégories de biens :

- soit les logements inoccupés, mais pour des raisons indépendantes de la volonté du propriétaire ;
- soit les logements qui se sont révélés défectueux lors de l'octroi d'un certificat ou d'une attestation de conformité et qui n'ont pas fait l'objet de travaux nécessaires pour combler leur déficit de qualité ou dont la situation n'a pas été régularisée après la mise en demeure, visée à l'article 13 de l'ordonnance, du bailleur. Dans tous les cas de figure, le logement visé ici n'est jamais occupé par le propriétaire ou le titulaire de droit réel lui-même.

La procédure générale⁶, que nous ne pouvons détailler ici et qui est à nuancer selon l'univers des logements visés, se déroule ainsi :

- 1) l'opérateur immobilier public propose, par lettre recommandée, au titulaire d'un droit réel de l'habitation concernée de gérer son bien en vue de le mettre en location ;
- 2) celui-ci dispose d'un délai d'un mois pour répondre ;

- 3) en cas de refus sans motif sérieux ou en cas de non - réponse dans le délai prévu, l'opérateur immobilier public met en demeure le titulaire de droit réel de louer son bien dans un délai ne pouvant être inférieur à deux mois et pour un loyer calculé selon des critères définis par le Gouvernement ;
- 4) à l'expiration de ce délai, le droit de gestion publique peut être activé selon des modalités prévues par l'ordonnance et qui ménagent le droit des différentes parties en présence.

3) La mise en place d'instruments d'information

3.1 Le Centre d'information pour le logement

Le centre d'information pour le logement (le CIL) assurera une « fonction d'analyse de la demande, d'information complète et d'orientation la plus adéquate ». Sa fonction ne se limite donc pas à une simple information, à la diffusion de brochures et formulaires ; elle comprend également un réel accueil de première ligne, une mission de tri, d'aiguillage permettant de donner au public l'information qui correspond à ses besoins et de l'orienter vers les opérateurs qui peuvent y répondre. Au niveau des intervenants en matière de logement, le CIL se veut être un lieu-ressource, capable également de proposer des conférences ou formations destinées à ces intervenants (communes, cpas, antennes locales, milieux associatifs, etc...). Cette mission a été confiée au Ministère par le Gouvernement.

Pour assurer au public une information complète et une orientation efficace, le guichet unique doit couvrir un large domaine d'information : les aides et instruments pour le locatif, l'acquisitif, la rénovation ou la lutte contre l'insalubrité, ainsi que les instruments gérés par la région, les organismes para-régionaux ou le secteur associatif.

Les domaines d'informations couverts par le CIL sont :

- les aides financières régionales ;
- le logement social ;
- le Fonds du Logement (aide à l'accès à la propriété pour l'essentiel) ;
- les agences Immobilières Sociales ;
- les communes et CPAS ;
- la SDRB ;
- le secteur associatif ;
- divers autres volets, citons :
 - organismes récoltant et diffusant des adresses de logement à vendre et à louer
 - sociétés de crédit agréées
 - informations de base sur l'enregistrement et les domaines, le cadastre, la TVA et les droits d'enregistrement, le précompte immobilier, les taux des additionnels communaux
 - milieu associatif local « classique ».

Afin d'éviter toute confusion et tout conflit de compétence, le guichet unique n'interviendrait pas dans le traitement des dossiers ni dans le suivi des demandes introduites auprès des différents opérateurs. Dans un même ordre d'idée, le guichet unique ne peut assumer un rôle de conseil juridique, pour lesquels existent des organismes spécialisés, ni devenir de facto, un service social.

3.2 L'Observatoire régional de l'habitat

De manière générale, l'objectif de l'observatoire de l'habitat est de produire une information qualitative et récurrente :

- à partir de systèmes d'observations adaptées,
- de manière à permettre aux pouvoirs publics régionaux

d'adapter la politique publique en matière d'habitat aux enjeux qu'ils doivent rencontrer,

- et tenant compte des modifications de l'environnement dans lequel ceux-ci se forment.

L'observatoire aura en ce sens une quadruple fonction : connaître et faire connaître, évaluer, aider à la décision et permettre le débat démocratique. Le rôle des pouvoirs publics est un rôle de régulation qui revêt plusieurs aspects qui correspondent aux nécessités que ceux-ci perçoivent mais qui concernent principalement la régulation du marché en vue d'une meilleure adaptation quantitative et qualitative de l'offre et la demande, l'amélioration de la qualité de l'habitat et l'amélioration de son accessibilité financière.

Ses différents objectifs, l'Observatoire va pouvoir les matérialiser à travers la réalisation de différentes missions qui concerneront la production et la diffusion d'informations qui pourront servir à la formulation des actions régionales en matière d'habitat :

- la création d'une banque de données mises à jour annuellement, et qui constituera le socle de la production récurrente des informations de l'observatoire : cette base d'information permettra la production récurrente du « rapport annuel de l'Observatoire régional » de l'habitat ;
- le développement d'une série d'études dont la périodicité pourrait varier au prorata des enjeux ou objets examinés : ainsi, par exemple, s'il est important d'avoir une meilleure connaissance de l'état du parc de logements de la Région que celle permise par les statistiques produites tous les dix ans par l'INS, en se basant, par exemple, sur les modèles développés dans les deux autres Régions à ce sujet. Chacun conviendra qu'il y a peu d'intérêt à réaliser des enquêtes annuelles sur ce sujet sauf à en étudier progressivement et de manière complémentaire des éléments très spécifiques ou des sous-échantillons.

Une place importante sera aussi accordée à la diffusion des travaux de l'Observatoire afin de les rendre accessibles aux décideurs bien entendu mais aussi aux acteurs de la politique de l'habitat et plus généralement aux usagers de la ville Région que constitue la Région bruxelloise.

Le code comme instrument de coordination générale de la politique du logement

La présentation des apports nouveaux du Code ne doit pas faire oublier son rôle essentielle de coordination législative de l'ensemble des dispositifs et acteurs de l'action régionale en matière de politique de logement.

On ne peut, cependant, résumer une Ordonnance de 200 articles en trois ou quatre pages : c'est pourquoi nous avons privilégié la présentation des apports nouveaux qui viennent en quelque sorte compléter et/ou corrigé l'existant – le secteur du logement social, le Fonds du logement, les Agences immobilières sociales, les différents régime d'aide financière, le secteur associatif du logement, etc. - qui constitue l'essentiel et que le nouveau Code n'a pas fondamentalement modifié.

Mais il sera surtout intéressant de revenir ultérieurement sur les impact de cette importante réforme législative pour mieux mesurer son apport à la résolution, même partielle, des problèmes qu'il entend rencontrer. Il convient cependant de laisser du temps au temps, même si l'urgence de certaines situations sociales, de plus en plus fréquentes, peut rendre de moins en moins tolérant à cet égard. ●

¹ Ordonnance du Code du logement du 17 juillet 2003 portant le Code du logement (Moniteur belge du 09.09.2003) et Ordonnance du 1 avril 2004 complétant l'Ordonnance le Code du logement du 17 juillet 2003 (Moniteur belge du 29.04.2004)

² En Belgique, le logement est une compétence des Régions, seuls certains éléments de la politique du logement afférant aux baux à loyer du marché privé locatif et certaines parts de la fiscalité immobilière restent de la compétence de l'Etat fédéral.

³ Environ 58,6 % des ménages bruxellois (Institut national de statistiques 2001)

⁴ Chiffres de 2003.

⁵ Eu égard aux évolutions des deux autres Régions.

⁶ Article 5 de l'Ordonnance du 17 juillet 2003

⁷ Nous renvoyons pour plus de précisions au « SLRB Info » n° 35 pages 11 à 15 : cette revue est disponible auprès de la SLRB - Bibliothèque : téléphone 02/ 533 19 83 – aux 45/55 rue Jourdan à 1060 Bruxelles.

⁸ Voir la note en bas de page précédente.



Nouvelle loi visant à réduire la rétention injustifiée de cautions



Par **Matt Cornish**, Dépt des Médias Shelter UK. Contact: <http://www.shelter.co.uk>

Au mois de mai de cette année, le gouvernement britannique a annoncé son intention d'introduire une nouvelle loi pour protéger les cautions des locataires privés et de mettre un terme à la pratique de propriétaires sans scrupules qui concerne environ 127,000 personnes pour un total de £65 millions chaque année. Cette loi devrait fournir un système efficace pour surveiller les £0.8 milliards (€1.2 milliards) des cautions actuellement dans les mains des propriétaires et leurs agences au Royaume-Uni, et devrait aider à améliorer les normes du secteur locatif privé.

Cette question ne concerne pas uniquement le Royaume-Uni. Plusieurs gouvernements dans le monde entier ont dû faire face à ces abus, et ont dû adopter des lois pour y mettre fin. Dans ce cas précis, il y a non seulement une grande somme d'argent en jeu, mais également la question de la rétention injustifiée de cautions des locataires privés. L'étendue du problème est telle que beaucoup de locataires ont appris à accepter cette pratique comme une conséquence de la location. Ceci a bien sûr provoqué une certaine tension entre locataires et propriétaires.

La caution moyenne retenue injustement représente un peu plus de £500 – une somme d'argent négligeable pour la plupart des ménages, mais surtout pour la grande majorité de ménages vivant dans des logements en location. Cette situation crée souvent des problèmes d'endettement et d'exclusion parce que les victimes d'une telle arnaque financière ont du mal à fournir une caution pour la location d'un nouveau logement. Les victimes d'une telle pratique ont souvent beaucoup de mal à récupérer l'argent perdu – seuls les plus courageux seraient prêts à endurer les coûts et le temps perdu d'une procédure légale pour récupérer leur argent. Même après une procédure judiciaire, les propriétaires et les agences impliquées sont susceptibles de ne pas respecter l'arrêt du tribunal.

Les organisations comme Shelter ont été inondées de questions de la part de locataires en détresse cherchant des moyens de récupérer leur argent.

Parallèlement au Citizen's Advice (un service de conseil national et gratuit), nous avons lancé une campagne de sensibilisation sur la non-restitution des cautions en août 2003 afin d'encourager le Gouvernement à réagir. Nous sommes parvenus à rassembler beaucoup de soutien pour la campagne, provenant de groupes d'agents immobiliers comme la *Association of Residential Letting Agents (ARLA)*, de plus de 180 députés parlementaires, des municipalités et des associations de locataires. Conscients des difficultés liées à ses pratiques malhonnêtes, nous avons quand-même bénéficié d'un soutien très solide.

Nous avons bien sûr reçu de vives réactions de la part d'une minorité de propriétaires qui se sont opposés à la campagne et à notre programme élaboré pour améliorer les relations entre locataires et propriétaires, créant un lien de confiance entre les deux parties prenantes.

Initialement, le gouvernement britannique avait reconnu les avantages potentiels d'une loi sur cette question, mais avait également souligné la nécessité d'abord de consulter la Commission juridique pour considérer les démarches les plus efficaces à suivre. Les associations Shelter et Citizen's Advice ont lancé une campagne contre cette consultation soulignant qu'elle était inutile - nous pouvions tirer des leçons des aspects positifs et négatifs des démarches effectuées dans d'autres pays européens – et n'éviterait pas entretemps l'augmentation du nombre de victimes d'arnaques financières.

Les ministres du gouvernement ont toutefois maintenu leur position jusqu'au moment où le ministre du logement, Keith Hill, a déclaré de façon plutôt inattendue que « [la rétention injustifiée de cautions] est une pratique que le Gouvernement ne peut ignorer - le locataire a le droit de sauvegarder sa caution, et c'est la responsabilité du Gouvernement d'assurer que ce droit soit respecté. »

On peut se demander comment cette nouvelle loi ait été adoptée puisque le marché locatif privé, bien que réduit par rapport aux taux croissants de propriétaires de logement, est encore une option attirante pour beaucoup de citoyens britanniques.

Bien qu'une grande proportion de la population loue de la propriété sur le marché privé, ces personnes sont moins susceptibles de faire partie des populations dites « vulnérables » avec peu de moyens pour s'acheter un logement décent et encore moins pour intenter une action judiciaire. En outre, l'équilibre des pouvoirs dans le bail penche généralement en faveur du propriétaire. Même quand les locataires tentent de faire valoir leurs droits, les propriétaires risquent d'opter pour l'expulsion au lieu d'adhérer aux règlements.

La caution moyenne retenue injustement représente un peu plus de £500 – une somme d'argent négligeable pour la plupart des ménages, mais surtout pour la grande majorité de ménages vivant dans des logements en location.

Par conséquent, les propriétaires peuvent imposer leurs conditions aux locataires qui sont obligés d'accepter. Ceci est surtout le cas dans les régions qui connaissent une pénurie de logement tels que Londres et le Sud-Est. Dans ces régions, les propriétaires ont pu exiger des larges sommes d'argent en caution et charges des locataires avant de permettre l'accès au logement.

Un cas typique fut celui d'un pasteur méthodiste qui n'a pu récupérer sa caution de £600 quand lui et sa famille ont dû déménager pour son travail. Après avoir porté plainte, il reçut une facture de plus de £1000 pour des charges, et des frais de re-décoration et de nettoyage. Cette facture était complètement injustifiée et, avec l'aide de *Shelter*, la caution a finalement été restituée.

Facturer de faux coûts pour des actions inutiles de nettoyage et de re-décoration est monnaie courante parmi les propriétaires malhonnêtes, même si la propriété est manifestement en meilleure condition qu'à l'arrivée du locataire. Plusieurs propriétaires exigent également des larges sommes d'argent en espérant décourager les locataires d'intenter une action pour récupérer leur argent.

Un autre exemple typique est le cas d'un group d'amis dont le propriétaire a refusé de rendre la caution de £1800 pour leur première location. Malgré l'état parfait de l'appartement bien nettoyé et rangé, le propriétaire a insisté que l'appartement avait besoin de réparations et d'un nettoyage professionnel. Quand ils ont intenté une action judiciaire, le propriétaire a menacé de leur facturer encore £1400. Avec l'aide de *Shelter*, les jeunes ont réussi à récupérer leur argent, mais la procédure a duré presque une année entière. Sans l'aide de leurs parents, ces jeunes n'auraient pas pu fournir une caution pour leur nouveau logement.

Le Gouvernement a décidé de prendre des mesures concrètes. Bien que bienvenues, la mise en œuvre de ces mesures n'est pas évidente. A titre d'exemple, comment peut-t-on traduire des mesures législatives en un système efficace pour protéger l'argent des locataires de manière rentable ? Comment résoudre les disputes ? Un programme mis en place sans considération des détails et des enjeux court le risque tout simplement de créer une nouvelle couche de bureaucratie sans avantages tangibles.

Plusieurs pays ont déjà adopté des lois pour faire face à ce problème, notamment en Australie méridionale où le système développé s'est avéré très efficace. Le système permet non seulement de couvrir les frais de fonctionnement, mais l'intérêt considérable rapporté sur cet argent a été réinvesti dans la création de logements à loyers abordables. Toute personne qui a besoin de payer une caution pour louer un logement place l'argent dans un plan géré *indépendamment*. La caution est donc administrée par une tierce personne qui offre la même garantie au locataire et au propriétaire. A la fin de la location, la caution est libérée immédiatement sauf si elle est réclamée. Un service d'arbitrage est mis en place afin de régler la dispute rapidement et de manière efficace. La grande majorité des disputes est réglée en moins d'une semaine.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un modèle parfait, les principes sous-jacents sont l'introduction d'une tierce personne indépendante pour tenir la caution en garantie pour locataire et propriétaire, et toute dispute est rapidement et justement résolue.

Alors qu'un plan unique juridique géré comme le modèle de l'Australie méridionale serait d'après nous le système le plus efficace, nous avons toutefois accepté l'idée d'avoir des plans privés puisque ces plans pourraient encourager les propriétaires à adopter le principe fondamental de la loi plus rapidement.

Il semble que le Gouvernement commence à adopter cette démarche. Il est fondamental que ces plans « approuvés » par les deux parties prenantes ne soit pas un fardeau financier pour le locataire, et offre une résolution de dispute juste, peu coûteuse et indépendante, comme le ferait un plan unique juridique. En outre, il faudrait une forme d'assurance contre la perte ou l'usage impropre de la caution par la personne tierce responsable d'administrer l'argent.

Le plan facultatif géré par l'association des agents immobiliers, ARLA, est un bon exemple. Pour participer au plan, les agents doivent être membre d'un organe immobilier reconnu, et les coûts de gestions pris en charge par les membres et non pas par les locataires. Même si les agents continueront l'administration des cautions, l'argent doit être placé dans des comptes sous engagement. Un service indépendant pour résoudre les disputes a été mis en place pour faire face à tout problème, et un fonds d'assurance existe pour garantir l'engagement au cas où un des membres ne restituerait pas l'argent.

La résolution finale d'une dispute est une des questions difficiles évoquée dans les propositions actuelles. Dans tous les plans, les locataires devront peut-être avoir recours à des résolutions juridiques. Le Gouvernement britannique a montré sa volonté de continuer à compter sur les systèmes juridiques des provinces, mais ceci s'est révélé inefficace pour la résolution des disputes. Il faut impérativement mettre en place un système plus efficace.

Cette initiative aura pour conséquence de corriger l'injustice sociale, mais servira surtout à améliorer la réputation du marché locatif privé et à revitaliser tout le secteur.

Le Royaume-Uni a, proportionnellement, un des secteurs locatifs privés les plus réduits de l'Europe des 15. Ceci est en partie dû à l'image négative de la location privée au Royaume-Uni, et surtout l'écart énorme de normes de gestion entre les propriétaires/agents professionnels et malhonnêtes. Si le Gouvernement britannique doit agir pour attirer plus de personnes vers le secteur locatif privé, la meilleure démarche à suivre serait tout d'abord de fournir des logements à prix abordables pour les ménages à bas revenus, et de protéger les cautions des locataires par un système correcte et professionnelle profitant à toutes les parties prenantes. ●



L'émergence du cadre administratif et législatif de la lutte contre le sans-abrisme en Irlande



Dr Padraic McKenna analyse la Stratégie de lutte contre le sans-abrisme en Irlande, mais avertit qu'il ne s'agit pas d'une approche véritablement basée sur les droits fondamentaux

Par, **Dr. Padraic Kenna**, *membre du Conseil d'administration de l'association irlandaise de logement social Irish Council for Social Housing, et Président du groupe de travail de la FEANTSA sur le droit au logement.*

Contact: padraickenna@eircom.net

Un aperçu historique du sans-abrisme en Irlande

Depuis la création de l'Etat Irlandais, les personnes sans abri en Irlande n'ont pas toujours été considérées comme des citoyens à part entière, et cette situation persiste encore de nos jours. Beaucoup d'entre eux avaient le droit d'occuper des lits dans des asiles psychiatriques, officiellement et officieusement, ainsi que des 'County Homes' (anciennes maisons de correction). L'assistance aux sans-abri a été renvoyée aux organisations caritatives, souvent mal-financées et très peu contrôlées. En 1927, un comptage effectué par la police a révélé quelques 3,257 personnes sans abri, dont 901 enfants sans abri. L'Irlande a hérité des journaliers, saisonniers ou "vagabonds" qui erraient d'un endroit à l'autre à la recherche de logement et de nourriture. Bien sûr, il apparaît maintenant que plusieurs de ces personnes ont été victimes d'abus physiques et sexuels systématiques dans le système d'assistance de l'époque.¹

De nouvelles approches pour lutter contre le sans-abrisme ont été adoptées par des groupes bénévoles travaillant avec les sans-abri. En 1983, le Sénateur Brendan Ryan introduit une Loi sur le logement des sans-abri, qui obligeait les autorités locales à fournir des logements aux personnes sans-abri; en 1984 il introduit une loi d'abrogation des Lois sur le vagabondage - aucune de ces lois n'ont été adoptées. Les lois étaient basées sur la Loi britannique de 1977 sur le logement des sans-abri, qui obligeait les autorités locales à fournir des logements provisoires et permanents pour les personnes sans abri ayant des besoins prioritaires, liées à la zone de l'autorité locale, et se trouvant involontairement à la rue. La loi 1982 sur le logement des sans-abri a marqué une nouvelle approche radicale en ce qui concerne la provision de logements en Irlande. Cette Loi comprenait une obligation pour toutes les autorités locales de loger toute personne sans abri, mais le Ministre de l'époque n'a pas accepté d'imposer cette obligation. Les besoins des sans-abri et les besoins des familles nécessitant un logement social a été mis en conflit.

La Loi 1988 sur le logement a reconnu pour la première fois la notion de « sans-abrisme » dans la République. Cette loi accordait également des pouvoirs discrétionnaires aux autorités locales dans la gestion (financière aussi) de la provision de logement pour les sans-abri. Les revendications de droit au logement pour les sans-abri ont toutefois été rejetées en faveur de la discrétion de l'Etat.

La loi 1988 sur le logement définissait une personne sans abri comme étant:

- (a) *Sans logement disponible que cette personne (selon l'autorité locale), accompagnée de toute autre personne qui réside habituellement avec lui ou qui devrait résider avec lui, puisse occuper ou continuer à occuper, ou*
- (b) *Résidant d'un hôpital, d'un foyer, d'un abri ou toute autre institution du genre, et se retrouvant dans cette situation par manque du genre de logement cité dans le paragraphe (a) et étant (selon l'autorité locale) incapable de se procurer un logement par ses propres moyens.*

Eoin O'Sullivan décrit ce développement comme significatif

Jusqu'aux années 1980, les personnes sans abri étaient dans le meilleur des cas une préoccupation mineure pour le système administratif et politique irlandais. Les sans-abri étaient perçus comme des marginaux, des vagabonds, des personnes anti-sociales, des hommes souvent d'un certain âge qui n'intéressaient personne. Ces personnes étaient prises en charge par une gamme d'associations caritatives telles que des sociétés philanthropes protestantes du 19e siècle et des ordres catholiques religieux. Pendant le 20e siècle, d'autres organisations et groupes militants radicaux les ont rejoints pour

Depuis 1997, l'Irlande a adopté une Stratégie Nationale de lutte contre la pauvreté (PANS) avec une définition nouvelle et plus large de la pauvreté, comprenant le concept d'exclusion sociale

non seulement fournir des logements et de l'assistance médicale, mais également pour rappeler que la société tout entière avait une responsabilité envers ces personnes, et devait les aider à faire valoir leurs droits comme les autres citoyens irlandais.²

La Loi 1988 sur le logement reste l'unique législation sur la question du sans-abrisme, avec les évaluations tri-annuelles obligatoires des besoins de logement et du sans-abrisme depuis 1989. Toutefois, le nombre de personnes sans abri officiellement recensé continue à augmenter.

Table 1. Evaluation des sans-abri par les autorités locales.³

	1989	1991	1993	1996	1999	2002
Sans-abri	N/A	2,751	2,667	2,501	5,234	5,581
Sans-abri en attente de logement social fourni par l'autorité locale	987	1,507	1,452	979	2.219	2,468

Nouvelles approches des années 1990

L'existence du sans-abrisme était inacceptable dans l'Irlande des années 1990, le « Tigre Celtique » en plein essor, et ceci fut très gênant pour le Gouvernement irlandais. En mai 2000, le Rapport de la Stratégie Intégrée sur l'Exclusion de 2000 fut introduit pour développer une réponse compréhensive à toute situation de sans-abrisme urgente, de transition, ou long-terme. Ce Rapport a tenté de promouvoir une coopération systématique entre les acteurs concernés dans les secteurs de santé, de l'éducation, de l'emploi, etc, entre les différentes agences du gouvernement, et entre l'Etat et le secteur associatif.

Chaque autorité locale a préparé un plan d'action étalé sur trois ans pour fournir des services adaptés aux personnes sans abri, et ces plans d'action ont été évalués dans un rapport commandé par les quatre principales associations caritatives fournissant des logements en 2002.⁴ Le rapport a souligné les faiblesses de l'approche administrative de la Stratégie, et a conseillé de transformer les Plans d'Action en documents juridiques avec des engagements et des objectifs concrets.

A Dublin, ville qui accueille 75% de la population totale des sans-abri en Irlande, une nouvelle agence a été mise en place. Cette agence, l'Agence du Sans-abrisme, est responsable pour la coordination des services statutaires et volontaires visant les personnes sans abri à Dublin, et oriente ces services vers la mise en œuvre du Plan d'Action tri-annuel de la ville. Cette agence fonctionne sous la direction d'un Conseil d'administration comprenant des représentants des quatre autorités locales de la ville de Dublin, des représentants des services de santé, l'autorité médicale de l'Est de l'Irlande, la FAS, la VEC, les Services judiciaires et d'assistance, et le secteur associatif de Dublin. Le Plan d'Action 2001-2003 de l'Agence propose de travailler vers un continuum d'assistance aux personnes sans abri, et une approche de partenariat, avec 10 points d'action. L'Agence a promis de fournir 240 nouvelles places dans les refuges et les abris de Dublin, et un séjour maximum de 6 mois dans les services d'urgence sociale. L'ONG Focus Ireland a récemment fait noter que le nombre de personnes dormant dans les rues a diminué de 312 en 2002 à 237 en 2004. En effet, il est important de souligner que le directeur de l'Agence du Sans-abrisme a déclaré que les comptages de rue à Dublin et à Londres ont révélé que Dublin avait trois fois plus de sans-abri de rue que la ville de Londres.⁵

En février 2002, une stratégie préventive du sans-abrisme a été lancée par quatre Ministres, exposant les plans de prévention du sans-abrisme des Départements de la Santé, de la Justice, de l'Education, et du Logement.⁶ Ces plans comprennent des mesures pour créer des unités de transition pour les prisonniers, des politiques de mise en liberté pour les institutions de santé afin de prévenir le sans-abrisme, des mesures visant les jeunes en rupture scolaire, et de l'aide au logement pour les délinquants sexuels. De nouveau, il n'y a pas de mention des droits de ces personnes, ni d'objectifs précis, et la Stratégie n'a pas de valeur juridique.

La Stratégie et les Plans d'Action ont des caractéristiques inhabituelles puisqu'il y a très peu de référence aux droits des bénéficiaires de services. D'ailleurs, il n'y a pas non plus de référence à des mécanismes de consultation des bénéficiaires de services, à savoir les sans-abri. Bien que le budget attribué aux services pour les sans-abri ait triplé durant ces trois dernières années, il est important de souligner que la majorité de ces services sont fournis par le secteur associatif plutôt que par l'Etat. Il n'y a pas de référence au droit au logement, et en effet le Rapport est entièrement basé sur la nécessité de favoriser un « partenariat » entre l'Etat et le secteur associatif.

Depuis 1997, l'Irlande a adopté une Stratégie Nationale de lutte contre la pauvreté (NAPS) avec une définition nouvelle et plus large de la pauvreté, comprenant le concept d'exclusion sociale, et avec pour objectif de réduire la pauvreté en Irlande en dix ans. Cette Stratégie a reconnu le manque de logement comme facteur d'exclusion sociale, mais les questions de logement et de sans-abrisme sont pratiquement absentes des actions prévues par la Stratégie. Le Comité de l'ONU des droits économiques, sociaux et culturels a fait appel en 1999 pour l'intégration en Irlande d'une approche de droits fondamentaux parmi les mesures de la Stratégie. Une évaluation du NAPS a été effectuée en



2001 avec des représentants du secteur associatif, et leur rapport a souligné les problèmes liés aux nouveaux objectifs, et l'absence d'une approche basée sur les droits fondamentaux.⁷

Ils ont donc proposé de nouveaux objectifs, tels que la réduction du séjour de personnes dans les abris d'urgence (maximum 6 mois) et l'élimination de services inadaptés d'assistance au sein des institutions avant 2007. L'évaluation a soulevé le besoin d'intégrer une approche basée sur les droits fondamentaux dans le NAPS, un élément important de la consultation avec les groupes du secteur associatif. La proposition était d'adopter des instruments internationaux de droits fondamentaux comme base pour le développement futur de la politique irlandaise pour l'inclusion sociale.

Malgré tout, dans la Stratégie du Gouvernement publiée en 2002, « *La création d'une société inclusive* », la plupart des recommandations et des objectifs ont été rejetées, y compris les références aux droits fondamentaux – ce rapport a suscité beaucoup de critiques de la part des ONG.⁸ Toutefois, le rapport a exposé des programmes pour l'augmentation du logement social et un engagement à fournir des services adaptés de logement d'urgence pour les sans-abri de rue avant la fin de l'année 2004. La mise en œuvre du NAPS révisé serait également renforcée par la mise en place d'unités pour l'inclusion sociale dans chaque Département gouvernemental concerné. Parmi ces nouvelles structures institutionnelles, il y aura un Comité de Cabinet sur l'inclusion sociale (présidé par le Premier ministre) ; un groupe de hauts fonctionnaires pour soutenir le Comité de Cabinet ; un Bureau National pour l'Inclusion Sociale qui effectuera des évaluations pour le Ministre des affaires sociales, communautaires et familiales ; une Unité pour l'Inclusion Sociale dans tous les Départements clés du Gouvernement, et des Unités introduites progressivement au sein des autorités locales ; un groupe et forum consultatif sur l'inclusion sociale. Ces structures travailleront en coopération avec la Agence de Lutte contre la Pauvreté (CPA) qui aura un rôle de soutien; et le Forum National Economique et Social (NSF) qui aura un rôle de surveillance de l'aspect d'inclusion sociale des Accords de Partenariats.

Etant donné que le NAPS n'a pas intégré l'application des droits fondamentaux pour les personnes concernées par la Stratégie, les gardiens du NAPS sont uniquement les agences invitées par l'Etat à participer dans ces évaluations. Ce genre d'approche – une solution administrative sans droits de consultation ou de plainte pour les utilisateurs de services – est une réaction typique de l'Etat irlandais aux revendications de droits ou d'actions de lutte contre la discrimination.

Approches de politique du logement - l'absence de l'élément de droits?

Il est intéressant d'analyser les développements récents en matière de politique de logement et d'inclusion sociale pour évaluer dans quelle mesure la prolifération de Stratégies et Plans d'Action non-contraignantes, et les Agences spéciales, exprime un engagement à développer le droit au logement en Irlande. Il semble que cette tendance reflète plutôt le succès d'une approche stratégique de gestion par l'Etat dans la prestation de services, et un modèle efficace de Gestion Publique Nouvelle (« New Public Management »).

Cette nouvelle approche existe désormais dans les publications du Conseil de l'Europe au sujet de l'inclusion sociale, notamment en ce qui concerne les droits fondamentaux internationaux justiciables, dits « droits sociaux ». Selon l'approche de gestion publique, ceci est largement interprété comme impliquant la surveillance et l'application des droits (avec une Charte pour les utilisateurs de services), améliorant les ressources du système (en minimisant les déséquilibres de ressources entre les différents niveaux administratifs), les questions de gestion et de procédure, les questions d'information et de communication, les questions psychologiques et socio-culturelles, le manque d'attention envers les groupes vulnérables et les régions en difficulté.¹⁰

Il y a des groupes précis en Irlande dont les besoins de logement ne sont pas pris en charge par le système actuel de services – le droit au logement est crucial pour ces personnes. La réponse de l'Etat irlandais est basée sur des arrangements administratifs et des systèmes de prestations de services, souvent suivant des forums de consultation, de participation et de partenariat avec des groupes représentant les personnes qui nécessitent un logement. Les Plans et les Stratégies n'ont pas toujours de base juridique, et le concept de droit au logement n'est pas pris en compte dans les Stratégies et les Plans d'Actions. L'éditorial du Irish Times a décrit une de ces stratégies comme ayant « un langage bureaucratique et imprécis qui masque le manque d'objectifs spécifiques et d'engagements politiques. »¹¹ Il est donc discutable que l'Etat irlandais ait désormais une approche basée sur les droits fondamentaux liée aux obligations de droits économiques, sociaux et culturels compris dans les traités internationaux signés et ratifiés par l'Irlande.¹²

Alors qu'il n'y a pas de droit au logement applicable en Irlande pour les groupes vulnérables et les personnes nécessitant un logement décent, il existe certaines lois qui permettent aux autorités locales et aux associations caritatives de fournir des logements pour ces personnes. En outre, il y a des stratégies et des plans d'action exposant des arrangements administratifs entrepris par des organes statutaires et volontaires pour aborder la question du sans-abrisme, décrit plus haut. L'Etat cherche à développer des politiques pour résoudre les problèmes sérieux comme le sans-abrisme,

Réduction du séjour de personnes dans les abris d'urgence (maximum 6 mois) et élimination de services inadaptés d'assistance au sein des institutions avant 2007

mais il s'agit surtout de réponses administratives, sans autorité statutaire ou légale. Non seulement ces approches ne sont pas adaptées à la participation ou la consultation d'utilisateurs de services, mais elles cherchent à éviter toute possibilité d'affirmation des droits. En plus de l'absence du droit au logement, il y a eu très peu d'occasions pour examiner la discrétion de l'Etat dans ce domaine dû au manque d'assistance légale disponible aux personnes vulnérables.¹³

Cette nouvelle approche, toutefois, rend difficile le travail des agences de volontaires et les ONG qui revendiquent un droit au logement, puisque leur participation est surtout au niveau de la résolution des problèmes de services, plutôt qu'au niveau de l'élaboration de politique concernant l'attribution des ressources et les droits garantis par l'Etat aux personnes sans abri. Leurs qualités de groupe de pression sont réduites par les structures de "responsabilité conjointe", de consultation et de partenariat. Quelques ONG ont même de plus en plus de mal à soulever la question du droit au logement dans le cadre de ces nouvelles structures.

Il est important de reprendre la définition récente des obligations des Etats sous l'article 31 de la Charte Sociale européenne révisée de 1996:

Le Comité considère que l'efficacité du droit au logement décent implique une protection légale. Ceci veut dire que les locataires ou les occupants doivent avoir accès à des recours judiciaires abordables et impartiaux. ●

¹ Voir Raftery, M. & O' Sullivan, E. (1999) *Suffer the Little Children*. Dublin: New Ireland.

² Harvey, "The Use of Legislation to Address a Social Problem. The Example of the Housing Act 1988." (1995) *Administration*, Vol. 4, No.1, pp. 76-85.

³ Département de l'Environnement, Annual Housing Statistics Bulletins.

⁴ *Housing Access for All? An analysis of Housing Strategies and Homeless Action Plans*. 2003.

⁵ Agence du Sans-abrisme. Press Release. 29th November 2002.

⁶ Irish Times 28th February 2002. p. 6.

⁷ Département de l'Environnement (July 2000) Report of the NAPS Working Group on Housing and Accommodation. Voir également: Goodbody Consultants, Review of the NAPS, Framework Document, November 2001, Département des affaires sociales, communautaires, et familiales

⁸ Voir: Letters to the Editor, Irish Times 11/3/2002 on NAPS.

⁹ Voir Hood, C. (2000) *Art of the State, Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: OUP. Voir également Barzelay, M. (2001) *The New Public Management*. University of California.

¹⁰ Voir Daly, M. (2003) *Access to Social Rights in Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing. For a detailed rejection of rights as a threat to the modern public service bureaucratic approach, seen in the context of obligations on the State to guarantee a minimum level of rights and services, see Nolan, B. (2003) *On Rights-Based Services for People with Disabilities*. Dublin: ESRI.

¹¹ Voir National Anti-Poverty Strategy (1997), and (2002), DoE&LG. Homelessness – An Integrated Strategy. (2000), Homelessness – a Preventative Strategy, (2002), Health Strategy, (2001), Action Plan on Homelessness in Dublin, 2001-2003. (2001). Homelessness Action Plans of Local Authorities,

¹² Irish Times 28th February 2002. p. 17.

¹³ Voir Kenna. Rights to Housing in Ireland in Leckie, S. (ed.) (2003) *National Perspectives on Housing Rights*. The Hague: Kluwer Law.

¹⁴ Voir Whyte, G. (2002) *Social Inclusion and the Legal System*.