

Les enjeux géopolitiques des interventions fédérales contre les saisies immobilières aux États-Unis

*Hugo Lefebvre*¹

La crise des *subprimes* est souvent décrite comme la plus grave crise économique depuis la Grande Dépression des années 1930. Au-delà de ses conséquences sur le système économique et financier mondial, elle s'est manifestée aux États-Unis par une augmentation spectaculaire du nombre de saisies immobilières, liée à la diffusion d'emprunts de mauvaise qualité que sont les *subprimes*. Depuis 2007, près de 4 millions de familles américaines dans l'impossibilité de rembourser leur crédit ont ainsi été expulsées de leurs logements et forcées d'en trouver un autre en location. En 2011, 48 % des Américains déclaraient connaître dans leur entourage une personne risquant de perdre ou ayant déjà perdu son logement². Le phénomène est donc massif.

Les emprunts de mauvaise qualité, ainsi que les saisies immobilières, ont cependant dans un premier temps concerné plus spécifiquement certaines franges de la population américaine. Il a en effet été très tôt observé que les minorités – en particulier les Africains-Américains et les Hispaniques – sont fortement surreprésentées parmi les victimes de la crise par rapport aux Blancs [Gruenstein, Li et Ernst, 2010]. Cette situation est principalement liée au fait que ces groupes ont été victimes de discriminations de la part des organismes de prêt, ne parvenant

1. Docteur en géographie à l'Institut français de géopolitique, ATER et rattaché à l'unité de recherche Dynamique des réseaux et des territoires, au département d'histoire-géographie à l'université d'Artois à Arras.

2. Steve Liesman, *Economic Fears Spike as Gas, Food Prices Rise : Survey*, <www.cnbc.com>, mars 2011.

pas à obtenir de crédit classique même lorsqu'ils en avaient les moyens, mais également en raison du *predatory lending*, pratique qui consiste à fournir un crédit de mauvaise qualité³ sans informer entièrement l'emprunteur de l'ensemble des conditions de remboursement [Kaplan, 2009].

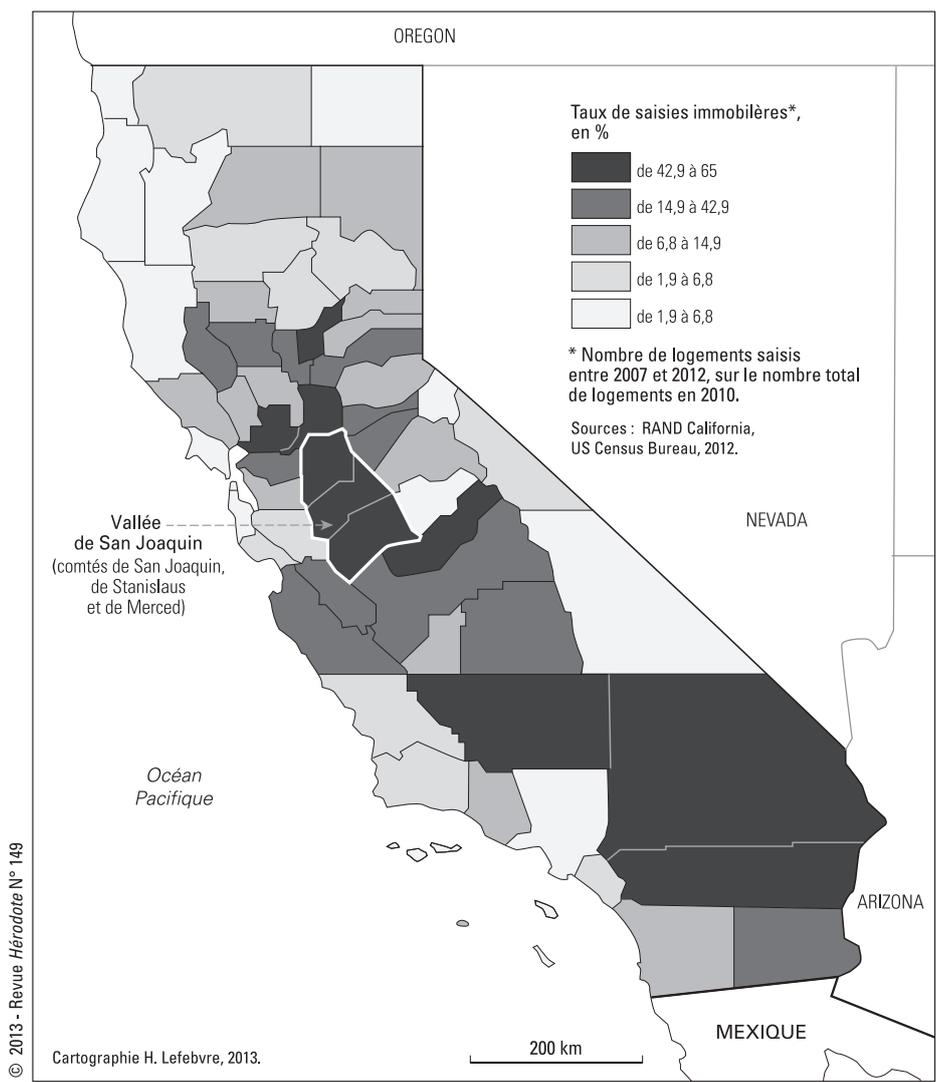
La répartition spatiale des saisies n'est le plus souvent pas homogène. La concentration des crédits de mauvaise qualité s'observe ainsi de manière très marquée dans les quartiers dont le taux de minorités ethniques est important, et ce bien avant que la crise de 2007 n'éclate [Immergluck, 1999; 2009]. D'autres études ont de plus mis en évidence que ce sont les quartiers à fort taux de minorité *les moins pauvres* qui présentent les taux de crédit de mauvaise qualité les plus élevés [Kingsley et Pettit, 2009], puisque ces emprunts s'adressaient en priorité aux personnes dont les revenus n'étaient pas assez stables ou élevés pour obtenir un crédit classique (dit « prime »), mais suffisants pour obtenir un crédit de moins bonne qualité.

Bien que certaines villes-centres présentent des taux de saisies immobilières élevés, les banlieues résidentielles récentes – traditionnellement considérées comme des espaces épargnés par les difficultés socioéconomiques – ont également été affectées, en particulier sur les territoires où le gonflement de la bulle immobilière a été fort et la chute des prix rapide [Immergluck, 2010]. C'est le cas dans la région Ouest et la région Sud des États-Unis, notamment dans le Nevada et la Californie [Kingsley et Pettit, 2009]. La vallée de San Joaquin et l'Imperial Valley en Californie, respectivement en périphérie de San Francisco et de Los Angeles, présentent ainsi des taux de saisies parmi les plus élevés du pays (carte 1).

Si la crise des *subprimes* soulève des enjeux à l'échelle nationale, voire internationale, ses impacts s'observent également au niveau local, voire à l'échelle des quartiers. L'expulsion des propriétaires conduit à une augmentation du taux de logements vacants. Cela contribue, dans les quartiers où les saisies sont nombreuses, à une dégradation du cadre de vie du fait d'actes de vandalisme sur les logements vides (vols de câbles électriques, vitres brisées, etc.), de l'augmentation de la criminalité et de la diminution de la valeur des biens immobiliers proches. Les finances des municipalités les plus touchées par les saisies ont également été affectées de manière importante, puisqu'une partie de leurs revenus provenait de la taxe foncière, indexée sur les prix de l'immobilier, et des transactions immobilières lors de la période de forte croissance urbaine qui a précédé l'éclatement

3. Ces emprunts immobiliers sont parfois même des refinancements, c'est-à-dire des crédits hypothécaires effectués pour un bien dont l'emprunteur est en cours d'acquisition, voire déjà propriétaire.

CARTE 1. – TAUX DE SAISIES IMMOBILIÈRES PAR COMTÉ



Hérodote, n° 149, La Découverte, 2^e trimestre 2013.

de la bulle spéculative. La ville de Stockton, située dans le comté californien de San Joaquin, a ainsi été acculée à la faillite⁴.

Des interventions de la part de l'État fédéral se sont par conséquent révélées rapidement nécessaires pour lutter contre la crise. Certaines politiques ont visé à permettre aux personnes ayant contracté des crédits *subprimes* de modifier leur emprunt avant de ne plus pouvoir le rembourser. D'autres politiques consistaient à accorder des aides aux territoires les plus affectés. Pourtant, en dépit du cortège de mesures déployées entre 2007 et 2012, les résultats des actions menées par le gouvernement fédéral sont restés limités, en particulier dans les banlieues résidentielles récentes qui se sont progressivement enfoncées dans la crise et ne semblent pas près d'en sortir plus de cinq ans après son déclenchement.

L'inefficacité des aides fédérales pour ces territoires n'est pas uniquement liée à un manque de moyens. Elle est en réalité pour partie la conséquence de rivalités entre des acteurs à l'échelle fédérale, mais également des représentations que ceux-ci se faisaient de la crise, ne leur permettant pas d'agir de manière efficace pour lutter contre les saisies⁵.

L'échec des politiques de modification des emprunts immobiliers

On se souvient que le déclenchement de la crise des *subprimes* s'est produit en 2007, à la fin du second mandat du président George W. Bush. À l'échelon fédéral, ce sont ainsi des acteurs républicains, généralement peu enclins à faire massivement intervenir l'État dans l'économie, qui ont eu la responsabilité de mettre en place les premières politiques publiques de lutte contre la crise.

Les toutes premières interventions fédérales avaient pour objectif de ralentir l'augmentation du nombre de saisies immobilières. Une des solutions envisagées était donc d'aider les personnes à diminuer les mensualités de leur emprunt en modifiant leur crédit pour qu'elles parviennent à continuer de le rembourser avec, dès la fin de l'année 2007, la mise en place du programme *HOPE Now*. Le nombre

4. Cette procédure légale a permis à la ville de rééchelonner le remboursement de ses dettes et d'interrompre certains engagements qui pesaient sur le budget de la collectivité, comme le financement de la couverture santé des employés municipaux à la retraite.

5. Les mesures mises en place par le gouvernement fédéral pour lutter contre la crise des *subprimes* au sens large sont très nombreuses et comportent notamment des plans de relance économique – comme l'ARRA (*American Recovery and Reinvestment Act* en 2009) et le renforcement ou la création de nouvelles réglementations du secteur de la finance et des emprunts immobiliers (avec le *Dodd-Frank Act* en 2010). Nous avons choisi dans cet article de nous concentrer sur les mesures prises pour lutter contre les saisies immobilières et leurs effets.

de personnes concernées par cette mesure était cependant faible en raison des conditions imposées pour participer au programme ; il ne devait pas pouvoir aider des personnes considérées comme responsables de leur situation [Bush, 2008], qui seraient en difficulté en raison de prises de risque excessives et non de pratiques abusives des organismes de prêt.

Le nombre de saisies immobilières a continué d'augmenter rapidement. Des politiques similaires mais de plus grande ampleur ont ainsi été mises en place par la suite, dans le cadre du *Housing and Economic Recovery Act* (HERA) de 2008. Cette loi, dont la portée est très large⁶, comporte un programme de modification des crédits, intitulé *HOPE for Homeowners*, qui a pour objectif de permettre aux personnes ayant contracté un crédit avant 2008 d'obtenir un nouveau prêt immobilier à taux fixe et de rester à jour dans leurs paiements. Ce programme, qui s'adressait initialement à 400 000 emprunteurs, n'a cependant pas été appliqué par les organismes de prêts qui n'avaient aucun intérêt économique à réduire le montant des remboursements des personnes en difficulté [Kiel, 2012a].

D'autres mesures ont également été mises en place en février 2009 par l'administration démocrate tout juste arrivée au pouvoir, dans le cadre de l'*American Recovery and Reinvestment Act*. Ce plan de relance économique de 790 milliards de dollars est très vaste. Les investissements de l'État fédéral portent par exemple sur l'éducation et les transports. Ce plan se traduit également par des réductions d'impôts pour les entreprises et les particuliers.

D'autres mesures ont plus spécifiquement porté sur la stabilisation du marché de l'immobilier, avec le *Home Affordable Mortgage Program* (HAMP)⁷. Ce programme de modification des emprunts immobiliers poursuit des objectifs similaires aux mesures précédentes : son but est d'inciter les prêteurs à négocier un rééchelonnement des emprunts afin que les paiements mensuels soient limités à 31 % des revenus de l'emprunteur, en diminuant les taux d'intérêt, les fixant dans certains cas à 2 %⁸. Afin d'inciter les banques à agir, le gouvernement a offert aux agences

6. L'HERA comporte plusieurs volets. Outre les mesures portant sur la modification des emprunts immobiliers, cette loi a mis Fannie Mae et Freddie Mac – organismes paraétatiques chargés de fluidifier l'offre de crédit – sous la tutelle de l'État fédéral, donné davantage de moyens à la Federal Housing Authority pour assurer de nouveaux crédits immobiliers, et mis de l'ordre dans le fonctionnement des courtiers en crédits, en partie responsables de la diffusion des emprunts subprimes.

7. HAMP est le principal programme déployé dans le cadre d'un programme plus large, le *Making Home Affordable* (MHA). Voir <www.makinghomeaffordable.gov/> pour plus de précisions.

8. « Treasury loan-modification guidelines », *Wall Street Journal*, <<http://wsj.com/>>, mars 2009.

prenant en charge ces modifications de crédits 1 000 dollars pour chaque cas étudié et 1 000 de plus chaque année pendant cinq ans si la modification est permanente. Les prêteurs reçoivent quant à eux 1 500 dollars en cas de modification du crédit et jusqu'à 1 000 dollars par an pendant cinq ans s'ils sont encore à jour dans leurs remboursements.

Le programme n'a cependant pas eu les résultats espérés : beaucoup de personnes n'ont en effet pas pu en bénéficier du fait de la chute de la valeur de leur logement, nettement inférieure au montant de leur crédit restant à rembourser. Le programme HAMP a par conséquent été modifié en juin 2009, puis a de nouveau été amélioré en juillet, dans le but d'étendre l'aide aux personnes dont le montant du crédit restant à rembourser était plus important que la valeur de leur maison sur le marché [HUD, 2009]. Cette extension du programme est un élément particulièrement important dans la mesure où beaucoup de personnes ont acheté leur logement juste avant le pic de 2007 et sont quatre ans plus tard *underwater*⁹.

Toutefois, en dépit des modifications-améliorations apportées et de l'importance des fonds déployés, seules 840 000 personnes ont pu bénéficier de ce programme à la fin de l'année 2011, pour un objectif initial de 4 millions [Beckett, 2011].

Les explications de l'inefficacité des actions de prévention

La complexité de la procédure de rééchelonnement est le premier élément à avoir réduit la portée des actions du gouvernement fédéral. Les services des organismes de prêt qui traitent les saisies et ceux qui traitent le rééchelonnement des crédits sont généralement séparés, ce qui complique leur communication. Certaines personnes reçoivent ainsi à quelques jours d'intervalle une lettre leur indiquant qu'elles vont pouvoir obtenir un nouveau prêt, avant d'en recevoir une seconde, les exhortant à quitter leur maison qui va être saisie...

Ce n'est cependant pas la seule explication. Comme les organismes responsables de la modification des crédits sont les « originateurs » (pour reprendre les termes de la finance) eux-mêmes, ils n'ont pas d'intérêt à diminuer les mensualités des emprunteurs, d'autant qu'ils perçoivent des fonds importants lorsqu'ils manquent des mensualités [Immergluck, 2011].

Par ailleurs, la procédure demande d'importantes ressources humaines aux organismes de prêt sans pour autant leur rapporter d'argent. Les organismes de prêt tirent par conséquent les coûts vers le bas : le personnel n'est le plus souvent

9. « Sous l'eau » ; cette expression est employée pour désigner une situation dans laquelle le montant du crédit à rembourser est supérieur à la valeur du bien sur le marché. Elle est très fréquente sur les territoires où les prix de l'immobilier ont fortement chuté.

pas formé, commet beaucoup d'erreurs et la procédure est généralement bâclée. Les emprunteurs ne disposent par ailleurs d'aucun moyen pour faire appel de la décision de leur créancier. Les organismes de prêts ont été auditionnés pour permettre de mieux comprendre les origines exactes des dysfonctionnements dans la procédure de modification des crédits, mais, à l'exception d'un seul, les résultats n'ont pas été communiqués [Kiel, 2012a].

Des interventions volontairement limitées

Ces limites sont certes techniques, mais les mesures mises en place pour lutter contre les saisies sont le résultat d'un processus politique. Or les interventions de l'État – notamment les plans de relance économique ainsi que les aides accordées aux administrations locales et aux personnes pour leur permettre de modifier leur emprunt – ne font pas l'unanimité parmi les citoyens et les élus, principalement pour des raisons idéologiques. Beaucoup d'Américains considèrent en effet que les personnes dont les logements ont été saisis sont en réalité responsables de leur situation, que c'est en raison d'erreurs et de prises de risque excessives qu'elles ont perdu leur logement, davantage qu'en raison de pratiques discriminatoires¹⁰. L'État n'a ainsi, de leur point de vue, aucune raison de leur venir en aide.

Les organismes responsables de la lutte contre les saisies sont conscients de ce phénomène, c'est pourquoi le HUD (Department of Housing and Urban Development) justifie la mise en place des programmes d'aide aux personnes risquant de perdre leur logement en indiquant par exemple sur son site Internet qu'elles sont souvent des victimes et non des personnes irresponsables qui n'ont pas correctement calculé les risques auxquels elles s'exposaient¹¹.

Cette représentation a participé à l'émergence de courants politiques hostiles aux interventions de l'État fédéral qui n'existaient pas avant la crise, dont l'emblématique Tea Party. Ce mouvement s'est déclenché en réaction aux mesures économiques de la nouvelle administration démocrate, mesures qui bénéficient – selon les partisans – à des personnes qui ne sont pas victimes de la crise, mais

10. Une majeure partie de la population estime ainsi que les saisies sont dues plus à un endettement excessif des personnes (79 %) qu'en raison du comportement des banques (72 %) [Kiel, 2012b].

11. Dans la rubrique des FAQ (*Frequently Asked Questions* – foire aux questions) du HUD, l'une des questions est : « Cela récompensera-t-il les familles qui ont acheté des logements qu'elles ne pouvaient pas payer ? » La réponse apportée par l'organisme est bien évidemment négative : « Beaucoup de propriétaires faisant face à une saisie immobilière ont été induits en erreur, trompés, ou ont été victimes de pratiques de prêt injustes », <www.hud.gov/news/recoveryactfaq.cfm>.

qui ont en réalité fait de mauvais choix, pris trop de risques et abusé du système¹². Les partisans de ce mouvement s'opposent plus largement à toutes les interventions de l'État dans l'économie et aux prélèvements obligatoires.

Les oppositions aux interventions de l'État ne proviennent cependant pas uniquement des groupes radicaux, mais également de républicains modérés, voire de certains démocrates qui expliquent par exemple qu'il n'est pas forcément juste de venir en aide aux personnes dont les logements risquent d'être saisis [Rivlin, 2008] :

Donc, que devons-nous faire ? Une des réponses est : rien, laissons le marché fonctionner. Si les emprunteurs ont fait de mauvais calculs et se retrouvent maintenant endettés, pourquoi est-ce que les contribuables devraient payer pour eux ? Beaucoup de gens sont restés dans de petites maisons, vieilles ou bien ont loué, parce qu'ils ont été assez prudents pour ne pas s'endetter plus qu'ils ne pouvaient le faire. Pourquoi devraient-ils payer des impôts pour ceux qui ont flambé ?

Les politiques en faveur des personnes victimes des saisies alimentent en outre la frustration des emprunteurs qui, malgré les difficultés, continuent de rembourser leurs emprunts, puisqu'ils ne pourront pas bénéficier des aides fédérales¹³.

Les partisans d'une intervention fédérale forte pour lutter contre la crise et les saisies immobilières, à l'instar du mouvement *Occupy Wall Street*, sont en revanche beaucoup moins nombreux, moins visibles et moins efficaces que leurs opposants pour porter un message politique favorable aux interventions de l'État dans l'économie. Les bénéfices électoraux d'une intervention politique massive pour lutter contre les saisies sont ainsi faibles, ce qui explique pourquoi des acteurs politiques – y compris démocrates – n'y ont pas apporté de soutien important.

Les différentes lois votées au parlement ont ainsi vu leur portée réduite en raison d'un manque d'appui politique suffisant. Certains points cruciaux du programme HAMP ont été supprimés, notamment la possibilité d'appliquer le statut de faillite personnelle (*cramdown*) aux emprunts immobiliers, qui auraient en principe permis aux juges d'imposer un rééchelonnement du crédit si aucun accord n'était trouvé entre l'emprunteur et le prêteur. Douze sénateurs démocrates ont suivi les républicains lors du vote, bloquant cette partie du programme [Kiel, 2012a]. Ce point était cependant essentiel pour faire pression sur les organismes de prêt, puisque, en cas de refus de modification du crédit, la diminution

12. Denis Lacorne, « Tea Party, une vague de fond », *Le Monde*, <www.lemonde.fr>, 18 octobre 2010.

13. Une des personnes interrogées lors de notre enquête de terrain a par exemple dit : « Le gouvernement ne fait pas assez pour aider les gens à rester dans leur maison quand ils ont tout fait pour acheter leur logement de la bonne manière. »

et le rééchelonnement du remboursement du crédit leur auraient été imposés par décision de justice. Ceci explique en grande partie l'inefficacité du programme HAMP.

Daniel Immergluck [2011] soupçonne en outre que les différentes tentatives de législations ont été victimes du lobbying des acteurs du secteur bancaire, puisqu'elles ont systématiquement été conçues pour ne pas entraver les organismes de prêt et que toutes les mesures potentiellement contraignantes dans les versions initiales des lois étaient retirées de la version définitive.

Plus récemment, le gouvernement fédéral a toutefois durci le ton envers les banques qui ont manqué à leurs obligations à propos des modifications des emprunts immobiliers. Certaines d'entre elles (Wells Fargo, Bank of America, JP Morgan Chase, Ally Financial et Citigroup) ont même implicitement reconnu leur responsabilité et ont signé, au début de l'année 2012, un accord avec quarante-neuf États et l'État fédéral¹⁴ pour permettre le versement de compensations aux personnes victimes des erreurs des organismes de prêt¹⁵. Ces banques ont ainsi accepté de dépenser 25 milliards de dollars, dont 5 milliards directement versés à l'État fédéral, aux États, aux victimes de saisies et à différentes associations. Les États, censés employer ces fonds pour lutter contre les saisies, s'en sont toutefois en partie servis pour combler leur déficit budgétaire, ou sous la forme de relance économique, avançant pour certains l'argument que lutter contre le chômage permet également de lutter contre les saisies [Kiel et Currier, 2012].

D'autres compensations ont également été prévues pour les personnes victimes de pratiques frauduleuses de la part d'organismes de prêt, avec l'*Independent Foreclosure Review*. Cette mesure a pour but de permettre aux personnes qui ont perdu leur logement en raison d'erreurs de la banque d'être dédommagées, jusqu'à hauteur de 125 000 dollars [Kiel, 2012 b]. Les organismes de prêt conservent toutefois un contrôle important sur le processus, ce qui est susceptible de réduire la portée et le montant des compensations¹⁶.

Le but de ces mesures n'est cependant pas de lutter contre l'augmentation des saisies immobilières, dont le nombre diminue d'ailleurs depuis 2010, mais d'aider les personnes qui en ont été victimes. D'autres politiques ont toutefois été menées pour permettre aux acteurs locaux de lutter contre la crise sur leur

14. L'Oklahoma est le seul État à ne pas faire partie des signataires de cet accord. Son ministre de la Justice a estimé que l'accord passé entre les banques et les États dépassait ses compétences. Megan Rolland, «Pruitt rejects about \$10 millions for Oklahoma foreclosure victims», *The Daily Oklahoman*, <<http://newsok.com>>, février 2012.

15. Sarah Halzack et Sarah Kliff, «FAQ. The foreclosure settlement: some things you should know», *Washington Post*, <www.washingtonpost.com>, février 2012.

16. Le montant des dédommagements est annoncé en mars 2013.

territoire, notamment à travers les différents volets du *Neighborhood Stabilization Program* (NSP).

Les aides à destination des administrations locales

Trois programmes successifs (NSP 1, 2 et 3, en 2008, 2009 et 2010) ont permis de débloquer près de 7 milliards de dollars, attribués aux États, aux comtés et aux villes pour leur permettre de racheter, rénover puis de mettre en vente les logements saisis afin de stabiliser le marché de l'immobilier local. Le montant total de ces fonds est relativement limité, non seulement en comparaison des autres programmes tels que les plans de relance ou les aides au refinancement, mais aussi de l'ampleur des besoins à l'échelle du pays. Leur versement représente toutefois une manne très importante pour certaines administrations locales en crise qui ne parviennent pas à lutter seules contre les saisies et leurs effets dans les quartiers où elles se concentrent. Certains territoires gravement affectés n'ont pourtant pas pu bénéficier de ces aides à la hauteur de la gravité de la crise. C'est notamment le cas de nombreuses petites municipalités de la Vallée intérieure de la Californie et plus particulièrement de Merced, petite ville d'environ 75 000 habitants, chef-lieu du comté du même nom.

Cet espace fait partie des territoires qui présentent les taux de saisies les plus élevés de la Californie, avec 19,2 % de logements saisis entre 2006 et 2012, devant San Joaquin (16,74 %), Riverside (16,71 %) et Stanislaus (16,65 %) (carte 1). La situation de cette ville est par ailleurs suffisamment grave pour attirer l'attention de journaux nationaux et même français¹⁷. Le comté de Merced est en outre l'un des plus pauvres de la Californie¹⁸ et le taux de chômage y est très élevé, à 18,8 % – supérieur de 9 points à la moyenne de l'État.

Or la ville et le comté de Merced n'ont reçu au titre des deux premiers NSP qu'un montant extrêmement faible compte tenu de leur situation : un peu moins de 2 millions de dollars. Le versement de ces fonds a en outre été retardé, puisque le montant perçu par ces territoires était trop faible pour leur permettre de l'obtenir directement de la part du gouvernement fédéral.

Les acteurs locaux ont estimé que cette situation était injuste et nécessairement liée à une erreur de la part du HUD, organisme fédéral responsable du versement

17. Nicolas Boursier, « Dans la Californie en dépression, les souffrances de Merced en Californie, la chute de Merced, épice de la crise des *subprimes* », *Le Monde*, mars 2009, p. 1 et 6.

18. 21,8 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté, contre moins de 14 % en moyenne en Californie (Census Bureau, 2010).

HÉRODOTE

de l'aide à destination des administrations locales. Massoud Niroumand, responsable de la politique du logement à Merced, avance ainsi que le HUD s'est « planté » lorsqu'il a calculé le montant de l'aide attribuée au comté de Merced dans le cadre du NPS 1 :

Je dirai que les personnes de D.C. se sont plantées [...]. Cela dit, nous ne connaissons pas la réelle méthodologie qu'a employée le HUD pour allouer cet argent [cette formule est pourtant présente sur le site Internet de l'organisme fédéral, *NdIA*]. Ils n'ont pas pris en compte un grand nombre de choses : taux de chômage et importance des saisies immobilières quand ils ont versé les premiers fonds du NSP 1.

Le HUD a-t-il effectivement commis des « erreurs » dans l'organisation des aides, comme l'avance Massoud Niroumand, ou bien l'absence d'aide financière pour Merced est-elle le résultat d'une logique assumée ? Ce sont en réalité des choix effectués par les acteurs fédéraux qui expliquent l'inégalité de la répartition des aides aux administrations locales.

Les représentations de la crise en cause

La répartition des 4 milliards de dollars débloqués pour le NSP 1 a été conçue pour être effectuée en fonction de la gravité de la crise sur les territoires, conformément aux souhaits exprimés par les législateurs lors du vote de l'HERA. Une formule a par conséquent été établie pour permettre le calcul de la répartition de ces fonds¹⁹.

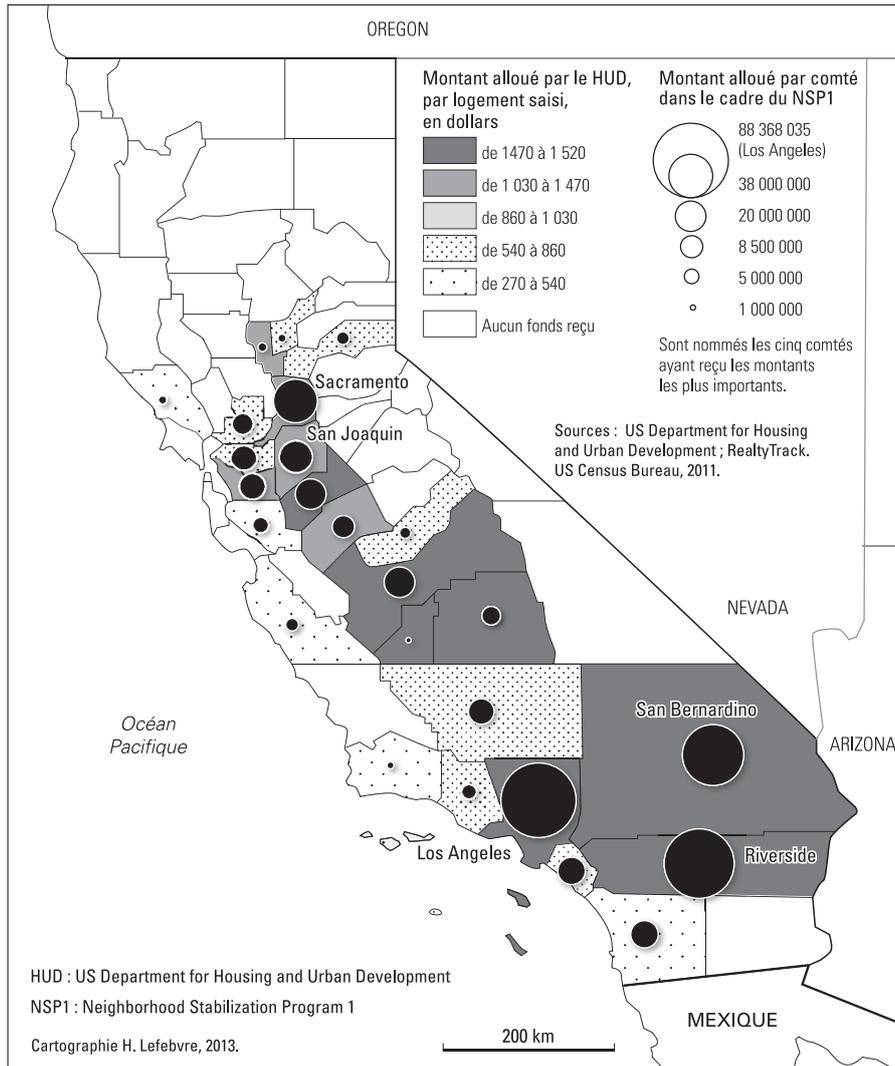
La répartition s'est effectuée en deux temps. La loi votée par le Congrès indique que le HUD doit dans une première étape distribuer les fonds entre les États, puis répartir dans un second temps les fonds entre les administrations locales. La formule a en outre été fixée de façon que chaque État reçoive au minimum 0,5 % du total de l'aide fédérale, indépendamment du nombre de saisies immobilières. Cela signifie donc que chaque État reçoit au minimum 20 millions de dollars. Un quart de l'aide totale, soit 1 milliard de dollars, est par conséquent attribué sans aucun rapport avec le nombre de saisies immobilières²⁰.

19. « Methodology for allocation of \$3.92 billion of emergency assistance for the redevelopment of abandoned and foreclosed homes », <www.hud.gov>.

20. Exception faite des autres dispositions de cette loi ou des amendements qui y ont été apportés, chaque État doit recevoir au moins de 0,5 % des fonds mobilisés dans le cadre du paragraphe 2301, relatif à l'aide d'urgence pour la rénovation des logements saisis et abandonnés. Congrès des États-Unis d'Amérique, *Housing and Economic Recovery Act* (2008).

LES ENJEUX GÉOPOLITIQUES DES INTERVENTIONS FÉDÉRALES

CARTE 2. – MONTANT TOTAL DES AIDES ET MONTANT ACCORDÉ PAR LOGEMENT SAISI PAR COMTÉ



Hérodote, n° 149, La Découverte, 2^e trimestre 2013.

© 2013 - Revue Hérodote N° 149

Ce type de fonctionnement peut paraître inéquitable. Il est toutefois inhérent au système fédéral ainsi qu'à la Constitution américaine, qui a tendance à favoriser les petits États face aux grands. L'application des politiques de l'exécutif passe par conséquent le plus souvent par un compromis²¹.

Cette inégalité apparaît également à un niveau plus fin que celui des États fédérés, notamment entre les administrations locales. En effet, si le calcul pour la répartition a été dans un premier temps effectué à l'échelle nationale, le partage s'est ensuite effectué entre les administrations locales, elles-mêmes chargées d'employer ces fonds pour lutter contre la crise sur leur territoire. La répartition s'est toutefois clairement effectuée en défaveur des collectivités de la Vallée intérieure, comme on peut l'observer sur la carte précédente. Les comtés de la vallée de San Joaquin ne sont certes pas les moins bien lotis de la Californie, mais les montants perçus par leurs administrations locales sont nettement inférieurs à ce que l'on peut observer dans l'Imperial Valley, aussi bien en valeur absolue qu'en valeur relative (carte 2).

Le premier facteur expliquant cette inégalité dans la répartition de l'aide fédérale repose sur l'existence d'un effet de seuil. Dans la Vallée intérieure, les territoires les plus affectés par la crise sont en effet des juridictions de petite taille, comme Merced, Patterson ou Tracy. En valeur absolue, le nombre de saisies n'y est pas aussi élevé que dans les grandes villes comme Oakland ou Los Angeles. En revanche, leurs taux de saisies y sont très élevés. Mais le calcul de l'aide se fait en fonction du nombre de saisies et non en fonction du pourcentage. Les petites communautés reçoivent ainsi des fonds réduits en dépit de leur situation locale très grave et de leur incapacité à lutter seules contre la crise.

Le second facteur repose sur un autre aspect du mode de distribution, tributaire de la situation initiale de ces territoires avant la crise. Les administrations qui reçoivent directement leurs fonds de la part du HUD doivent en effet être au préalable bénéficiaires d'autres allocations du HUD, dans le cadre du CDBG (*Community Development Block Grant*, fonds de développement local), comme cela est indiqué dans un document diffusé par cet organisme fédéral²².

21. Certains acteurs de la Vallée ont exprimé très tôt des critiques sur ce mode de répartition, notamment dans le comté de San Joaquin; « San Joaquin county board of supervisors member Gutierrez testifies on effects of foreclosure crisis on neighborhoods in California's central valley before house panel », *US Fed News*, septembre 2008.

22. *Allocation en deux étapes – Allocation infra-étatique*. L'allocation infra-étatique fonctionne comme une mini-formule. Le montant proposé est calculé à l'échelle de l'État. Une nouvelle formule est ensuite appliquée pour partager ce « gâteau » entre les bénéficiaires éligibles dans le CDBG dans les limites de l'État; « Methodology for allocation of \$3.92 billion of emergency assistance for the redevelopment of abandoned and foreclosed homes », <www.hud.gov>.

LES ENJEUX GÉOPOLITIQUES DES INTERVENTIONS FÉDÉRALES

La question de l'éligibilité au fonds de développement local CDBG est très importante, parce qu'elle exclut de fait une grande partie des territoires de la Vallée intérieure et plus généralement les banlieues résidentielles récemment développées en raison de ses conditions d'attribution²³ :

Les bénéficiaires éligibles sont les suivants : les villes centrales des *Metropolitan Statistical Areas* (MSA) ; les autres villes, dont la population dépasse 50 000 habitants ; les comtés urbanisés avec plus de 200 000 habitants, hors villes déjà éligibles, sont également éligibles pour recevoir des versements annuels.

Le HUD détermine le montant de l'aide par un double calcul, à valeur légale, qui emploie des éléments de mesure objectifs du besoin des communautés, comme l'importance de la pauvreté, la population, le surpeuplement des logements, l'ancienneté des logements et une croissance démographique plus lente que les autres MSA.

Ce programme s'adresse ainsi « aux plus grandes villes et aux comtés urbains, pour leur permettre de développer des logements décentes, un lieu de vie convenable et la possibilité d'élargir les opportunités économiques principalement de personnes dont les revenus sont moyens ou faibles²⁴ ».

Cette condition d'attribution exclut cependant d'emblée de nombreux territoires de la Vallée intérieure, non seulement Merced, mais également Patterson – municipalité classée pourtant à la première place des villes les plus affectées par les saisies, ou bien encore Los Banos et Lathrop, dont les taux de saisies sont également parmi les plus élevés de Californie. À l'inverse, les plus grandes municipalités de la vallée, en particulier Stockton et Modesto, bien que présentant des taux de saisies un peu moins élevés, ont reçu des aides relativement importantes dans le cadre du NSP 1 (respectivement 12 millions et 8 millions de dollars). Ce programme n'a ainsi pas été conçu pour venir directement en aide aux petites communautés mais, à l'inverse, aux territoires qui, avant même le déclenchement la crise, devaient faire face à d'autres enjeux, en particulier sociaux.

L'absence de versement direct de l'aide aux territoires qui ne bénéficient pas du CDBG n'est donc pas une erreur et demeure parfaitement assumée par le HUD, du moins initialement. Lors de la présentation effectuée à Los Angeles dans le cadre de l'attribution des fonds du NSP 1, l'organisme a, par exemple, expliqué les raisons pour lesquelles certains territoires ne peuvent pas bénéficier d'aide directe dans le cadre du NSP 1, en s'appuyant d'ailleurs précisément sur l'exemple de Merced [Richardson, 2008]²⁵ :

23. Voir <www.hud.gov>, « Eligible grantees », site consulté le 17 décembre 2010.

24. HUD, *Community Development Block Grant Program - CDBG*, <www.hud.gov>.

25. La citation provient d'un document PowerPoint employé lors de cette présentation.

HÉRODOTE

Pourquoi pas de financements pour le comté de Merced ? Le comté de Merced n'est pas bénéficiaire du CDBG. Le montant de l'aide n'a, par conséquent, pas été calculé. Si tel avait été le cas, le montant aurait certainement été bien inférieur à 2 millions de dollars (autre condition pour recevoir directement l'aide de la part du HUD).

Massoud Niroumand n'admet cependant pas cette explication. Selon lui, bien que le comté ne puisse effectivement pas bénéficier des aides dans le cadre du CDBG, la ville de Merced, elle, n'est pas dans le même cas et aurait dû, en principe, bénéficier des aides, et ce sans avoir à passer par le HCD. Il a également expliqué lors de notre entretien que le HUD a même reconnu devant lui s'être « planté », notamment dans la manière dont l'argent a été alloué, mais qu'il est impossible de revenir en arrière, car donner des fonds à Merced signifierait en retirer à d'autres gouvernements locaux, ce qui est impossible. Un membre du HUD avec qui nous avons échangé par courrier électronique a également expliqué que la formule d'allocation du NSP 1 était imparfaite ; et que c'est en effet l'une des raisons pour lesquelles les petites communautés n'ont pas pu bénéficier de soutien de la part du gouvernement fédéral.

Ce choix n'a ainsi pas été fait par hasard. En réalité, le NSP 1 a été conçu pour répondre à une crise qui affecterait des espaces urbains denses (grandes villes) comprenant des quartiers pauvres et dégradés sur lesquels le CDBG permettait d'agir.

La représentation de villes-centres (*inner cities*) uniformément pauvres et de banlieues résidentielles exclusivement riches n'est cependant plus tout à fait vraie. Elle s'appuie sur une conception du système urbain américain qui a évolué. Le départ en périphérie des catégories aisées au début du XX^e siècle, puis des classes moyennes blanches après la Seconde Guerre mondiale, a certes contribué à appauvrir les villes-centres. Ces territoires ont en effet progressivement concentré les catégories de populations pauvres, appartenant le plus souvent aux minorités et qui étaient dans l'incapacité de partir vivre en périphérie. Inversement, les banlieues (*suburbs*) ont regroupé une population appartenant aux classes moyennes ou aisées. Les villes-centres ont par conséquent dû faire face à l'émergence d'enjeux sociaux importants, ce qui explique pourquoi les politiques urbaines menées par l'État fédéral depuis près d'un demi-siècle ont prioritairement ciblé ces territoires. La situation actuelle est cependant plus complexe : les banlieues résidentielles – qui regroupent depuis les années 2000 une majorité de la population américaine – se sont diversifiées d'un point de vue socioéconomique ; certains quartiers qui avaient été désertés par les classes aisées dans certaines grandes métropoles comme New York ou Atlanta sont en cours de gentrification.

Ainsi, bien que les territoires touchés par la crise des *subprimes* soient diversifiés, la situation des petites communautés comme les *exurbs* a été considérée

comme suffisamment marginale pour que ces territoires se voient appliquer un filtre – le seuil des 2 millions de dollars – qui les empêche de recevoir directement les financements fédéraux.

Le NSP 1 a été suivi par deux autres programmes, en 2009 et en 2010. L'attribution des aides dans le cadre du NSP 2 n'a cependant pas permis de corriger les inégalités entre les territoires. Dans ce second plan, la répartition des fonds a été conçue pour s'effectuer sur la base d'une candidature sur dossier, dans l'objectif d'optimiser l'utilisation du montant global et de concentrer les actions sur les territoires qui en ont le plus besoin.

Les petites villes n'ont cependant pas les moyens de réaliser un dossier aussi solide que les grandes municipalités, notamment parce que leurs employés ne sont pas habitués à ce type de travail qui nécessite en outre des ressources humaines importantes – d'autant plus difficiles à mobiliser que la crise a forcé les administrations locales à réduire leurs effectifs. La plupart des administrations locales ont ainsi fait appel à des bureaux privés pour réaliser leur dossier de candidature, ce qui nécessite cependant là aussi des fonds dont ne disposent pas nécessairement les petites municipalités²⁶. La deuxième raison pour laquelle les petites communautés ont été une seconde fois défavorisées repose sur le fait que les gouvernements locaux souhaitant recevoir des fonds de la part du HUD devaient prouver leur capacité à racheter, rénover et revendre 175 logements au cours de l'année suivant leur obtention. Or ce seuil est le même quelle que soit la taille de la ville, provoquant une nouvelle fois l'apparition d'un effet de seuil dont les petites municipalités ont été victimes.

Le NSP 3 a été mis en place en octobre 2010, dans le cadre de la réforme du système financier voulue par l'administration démocrate. Ce programme dispose de fonds moins importants que les deux précédents plans, puisque le montant total des aides accordées aux différents territoires atteint 1 milliard de dollars à l'échelle du pays. Comme imaginé pour le NSP 2, il s'agit d'allouer les fonds uniquement aux territoires qui en ont le plus besoin. Cependant, la répartition s'est effectuée de la même manière que pour le NSP 1, c'est-à-dire sur la base d'une formule intégrant différents éléments, comme le taux de crédits de mauvaise qualité, l'évolution du taux de chômage et le pourcentage de logements vacants [HUD, 2010].

Des inégalités de traitement persistent certes entre les territoires, notamment parce que les comtés du sud de la Californie restent les principaux bénéficiaires des aides, mais les écarts sont nettement moins importants que lors des deux premiers plans (carte 3). Le comté et la ville de Merced ont par exemple obtenu

26. Les seules villes à être parvenues à recevoir des financements fédéraux sont d'ailleurs celles qui n'ont pas constitué les dossiers elles-mêmes.

HÉRODOTE

environ 4 millions de dollars, contre 2 millions pour le NSP 1 et rien pour le NSP 2. La vallée dans son ensemble est beaucoup mieux représentée. Les sommes allouées aux comtés, généralement supérieures à celles reçues par les villes, montrent d'ailleurs que les saisies immobilières dans les petites communautés rurales ont été prises en compte dans la répartition des fonds.

Il est toutefois difficile de déterminer si le HUD a conçu ce nouveau programme spécifiquement pour « réparer » les inégalités des deux premiers plans. Le versement de ces aides présente cependant un caractère symbolique important pour les acteurs des territoires qui n'en avaient jusque-là pas reçu, puisque le statut de victime leur a ainsi été officiellement reconnu, ce qui n'était pas le cas avant.

Conclusion

Les interventions menées par le gouvernement fédéral pour lutter contre les saisies immobilières ont ainsi manqué d'efficacité dans les banlieues résidentielles pour deux raisons principales. D'une part, leur portée a été volontairement réduite lors de l'adoption des lois au Congrès, dans un contexte où l'opinion publique est indifférente, voire hostile aux interventions publiques pour lutter contre la crise.

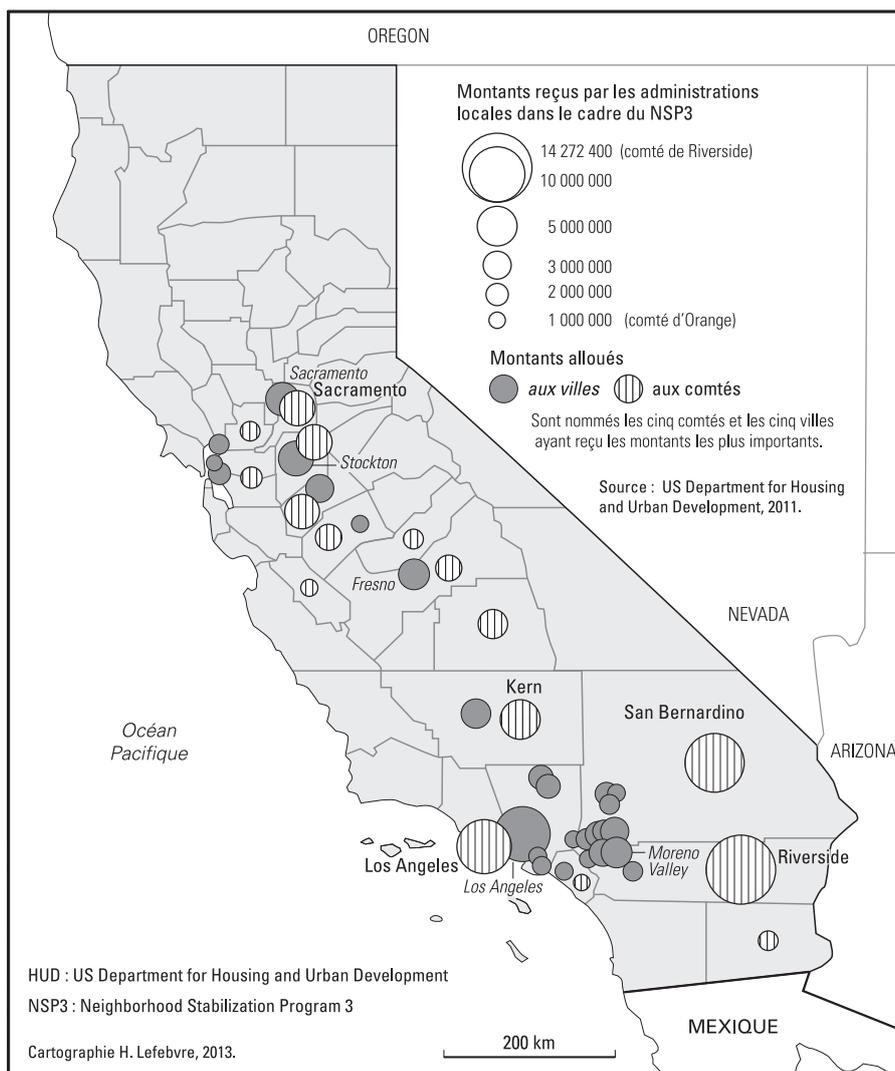
D'autre part, le moindre impact des programmes mis en place pour venir en aide aux administrations locales suburbaines est, de son côté, lié aux représentations développées autour des saisies immobilières, et plus généralement des crises urbaines, qui sous-estiment la gravité de la situation des banlieues résidentielles. Ces territoires n'ont de ce fait pas pu bénéficier des aides fédérales à la même hauteur que les villes-centres, bien qu'ils doivent faire face à une situation extrêmement délicate.

La situation des espaces suburbains pousse à s'interroger par conséquent sur leurs capacités à sortir de la crise dans les années à venir. Leinberger [2008] n'hésite pas à affirmer que le modèle de développement urbain suivi aux États-Unis depuis la Seconde Guerre mondiale est en réalité en train de s'inverser. La crise des *subprimes* ne constituerait ainsi qu'une accélération d'un processus amorcé depuis une décennie qui verrait les banlieues résidentielles dépendantes de l'automobile devenir répulsives comme le furent les villes-centres au cours de la seconde moitié du siècle dernier.

Hérodote, n° 149, La Découverte, 2^e trimestre 2013.

LES ENJEUX GÉOPOLITIQUES DES INTERVENTIONS FÉDÉRALES

CARTE 3. – FONDS ALLOUÉS EN CALIFORNIE DANS LE CADRE DU NSP 3



Hérodote, n° 149, La Découverte, 2^e trimestre 2013.

© 2013 - Revue Hérodote N° 149

Bibliographie

- BECKETT L. (2011), « Our guide to Obama's floundering foreclosure programs », ProPublica, <www.propublica.org>, 7 octobre.
- BUSH G. W. (2008), « President Bush discusses homeownership financing », <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/>>.
- GRUENSTEIN B., WEI LI D. et ERNST K. S. (2010), « Foreclosures by race and ethnicity : the demographics of a crisis », Center for Responsible Lending, <www.responsiblelending.org>.
- IMMERGLUCK D. (1999), « Two steps back : the dual mortgage market, predatory lending, and the undoing of community development », Woodstock Institute, <www.woodstockinst.org>.
- , (2009), *Foreclosed. High-Risk Lending, Deregulation, and the Undermining of America's Mortgage Market*, Cornell University Press, Ithaca.
- , (2010), « Neighborhoods in the wake of the debacle : intrametropolitan patterns of foreclosed properties », *Urban Affairs Review*, vol. 46, n° 1.
- , (2011), « Too little, too late and too timid : the federal response to the foreclosure crisis at the 5-year mark », Social Science Research Network, <www.ssrn.com>.
- KAPLAN D. H. (2009), « Saisies immobilières et prêts à taux variables dans les quartiers : quelques exemples américains », *Hérodote*, n° 132.
- KIEL P. (2012a), « Big foreclosure compensation, but only for the right wrongs », ProPublica, <www.propublica.org>, 3 juillet.
- , (2012b), « The great American foreclosure story : the struggle for justice and a place to call home », ProPublica, <www.propublica.org>, 10 avril.
- KIEL P. et CURRIER C. (2012), « Billion dollar bait & switch : states divert foreclosure deal funds », ProPublica, <www.propublica.org>, 22 mai.
- KINGSLEY G. T. et PETTIT K. L. S. (2009), « High cost and investor mortgages neighborhood patterns », Urban Institute, <www.urban.org/>, 1^{er} juillet.
- LEINBERGER C. B. (2008), « The next slum ? », *Atlantic Monthly*, <www.theatlantic.com>, 1^{er} mars.
- MAYER C. et PENCE K. (2008), « Subprime mortgages : what, where, and to whom ? », Finance and Economics Discussion Series Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs Federal Reserve Board.
- RICHARDSON T. (2008), « Targeting NSP funds », <www.docstoc.com/docs/131147877/Targeting-NSP-Funds>.
- RIVLIN A. M. (2008), « State and federal policy in the foreclosure crisis », The Brookings Institution, <www.brookings.edu>.