



Assemblée générale

Distr. générale
7 août 2013
Français
Original : anglais

Soixante-huitième session

Point 69 a) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
Questions relatives aux droits de l'homme,
y compris les divers moyens de mieux assurer
l'exercice effectif des droits de l'homme
et des libertés fondamentales

Le droit à un logement convenable

Rapport du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport présenté par la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce domaine, Raquel Rolnik, en application de la résolution [15/8](#) du Conseil des droits de l'homme.

* [A/68/150](#).



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

Résumé

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable s'appuie sur les conclusions de son rapport précédent (A/67/286) et analyse deux politiques de logement – la location et les diverses formes d'occupation collective – qui peuvent jouer un rôle important dans la promotion de l'exercice du droit à un logement convenable pour ceux qui vivent dans la pauvreté. Elle appelle à un changement de paradigme des politiques du logement fondées sur la financiarisation du logement à une approche des politiques du logement fondée sur les droits de l'homme et elle recommande aux États de promouvoir diverses formes d'occupation, tant privée que collective.

I. Introduction

1. Dans son rapport précédent (A/67/286), la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination analysait les conséquences des politiques de financement du logement sur la promotion de l'accès des pauvres des zones urbaines à la propriété du logement. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale rappelle brièvement quelques constatations et évalue deux politiques de logement – la location et les diverses formes d'occupation collective – qui peuvent jouer un rôle important dans la promotion de l'exercice du droit à un logement convenable pour ceux qui vivent dans la pauvreté.

II. L'essor du financement du logement et le déclin de la politique de l'offre de logements hors marché

2. À la fin des années 70, un changement radical s'est produit dans les politiques de logement, d'abord en Amérique du Nord et en Europe, puis dans les pays en développement d'Amérique latine, d'Asie, d'Afrique et dans les économies précédemment planifiées. Cette évolution, qui préconisait le transfert au secteur privé des activités relevant du contrôle de l'État ainsi que des marchés sans restriction, est rapidement devenue hégémonique, influençant les politiques des États, des institutions financières internationales et des agences de développement. Les conséquences de cette approche sur les politiques de logement, et donc sur le droit à un logement convenable et aux droits de l'homme qui lui sont associés, ont été frappantes¹ dans le monde. Le nouveau rôle de catalyseur de l'État a abouti à la création de conditions et d'institutions visant à soutenir les systèmes de financement du logement pour promouvoir l'accès à la propriété au nom du dogme néolibéral du recours à la propriété privée et aux forces du marché².

3. Les pays développés et en développement ont ainsi progressivement glissé de la traditionnelle politique de l'assistance centrée sur l'offre vers des politiques de logement axées sur la demande. En conséquence, le secteur financier et le marché locatif privé sont devenus les principaux mécanismes d'attribution de logements, en encourageant les ménages à contracter un emprunt tandis que le rôle des logements publics et des stimulants de l'offre ont progressivement diminué. L'assistance extérieure a sensiblement influencé le développement du financement du logement fondé sur le marché et elle a stimulé le marché du logement dans les pays en développement³.

4. L'idéologie quasiment universelle de la propriété du logement par l'individu a marginalisé le marché locatif public; dans de nombreux pays, celui-ci a été

¹ Banque mondiale, *Housing: Enabling Markets to Work*, rapport de la Banque mondiale (Washington, 1993), 6.

² J. Doherty et al., *The Changing Role of the State: Welfare Delivery in the Neoliberal Era* (Bruxelles, Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), 2005).

³ *Housing Finance Systems for Countries in Transition: Principles and Examples* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 05.II.F.8), p.7; Banque mondiale, *The Emerging Role of Housing Finance* (Washington, 1988).

privatisé⁴. De même, ce processus a conduit à des changements radicaux dans la structure de l'occupation; dans de nombreuses économies anciennement planifiées, les logements occupés par leurs propriétaires représentent à présent plus de 90 % du parc de logements (par exemple, 96 % en Estonie, 77 % en Slovénie⁵ et plus de 80 % en Chine⁶). Même dans les pays où une privatisation généralisée n'a pas eu lieu, le transfert aux forces du marché de la responsabilité de la fourniture de logements s'est accompagné de la conviction que l'accès des individus à la propriété était la meilleure forme d'occupation et qu'il devait être au centre de toutes les politiques de logement. Même les pays ayant une longue tradition de logements locatifs sociaux à grande échelle ont redéfini leurs systèmes pour promouvoir l'accès à la propriété et les principes de l'économie de marché. Les logements locatifs subventionnés étant moins nombreux, certains ménages qui aurait pu être locataires n'ont eu d'autre solution que l'achat de leur logement.

5. Dans son rapport précédent (A/67/286, par. 10 à 13), la Rapporteuse spéciale a attiré l'attention sur les conséquences importantes sur le logement et sur le développement urbain de la déréglementation, de la libéralisation et de l'internationalisation du système financier, qui ont débouché sur la crise mondiale de l'accessibilité et du logement dont nous sommes témoins aujourd'hui. Le coût du logement affecte de façon disproportionnée les pauvres et en Europe : il représente en moyenne 41 % du revenu des personnes en situation précaire⁷. La crise de l'accessibilité est aggravée par l'érosion, la négligence et la libéralisation des modalités non marchandes d'allocation des logements, telles que notamment les logements locatifs (publics et privés) et les diverses formes de propriété coopérative ou collective⁸.

6. Paradoxalement, parallèlement à la crise de l'offre et de l'accessibilité du logement, des millions de logements sont vides ou sous-occupés, ce qui montre clairement l'inefficacité du modèle actuel. À titre d'exemple, il existe au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord près d'un million de logements vides,

⁴ Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), *Affordable Land and Housing in Europe and North America* (Nairobi, 2011), p.9; voir également M. Munro, « Evaluating policy towards increasing owner occupation », *Housing Studies*, vol. 22 (2007), p. 243 à 260; K. Scanlon et C. Whitehead, « Le logement social en Europe : tendances communes et diversités persistantes », in C. Lévy-Vroelant et C. Tutin (directeurs de publication), *Le logement social en Europe au début du XXI^e siècle : la révision générale* (Rennes, France, Presses Universitaires de Rennes, 2010). Des processus similaires ont eu lieu dans les pays en développement, bien que la plupart d'entre eux n'aient jamais eu un parc de logements important (voir ONU-Habitat, *Affordable Land and Housing in Africa*, 2011), p. 49.

⁵ Réponses reçues de l'Estonie et de la Slovénie à un questionnaire envoyé par la Rapporteuse spéciale aux États Membres le 5 avril 2012 (ci-après dénommé « le questionnaire »).

⁶ J.R. Logan, Y. Fang, et Z. Zhang, « The Winners in China's Urban Housing Reform », *Housing Studies*, vol. 25 (2010), p. 101 à 117.

⁷ Alice Pittini, « Housing affordability in the EU: current situation and recent trends », exposé sur les études menées par The European Social Housing Observatory, n° 1 (European Federation of Public, Cooperative and Social Housing (CECODHAS Housing Europe), janvier 2012, p. 3. Contre 22,5 % du revenu disponible de la population générale. Les charges et l'entretien sont l'un des principaux problèmes d'accessibilité pour les ménages à faible revenu.

⁸ Julie Lawson, Tony Gilmour et Vivienne Milligan, *International Measures to Channel Investment towards Affordable Rental Housing* (Melbourne, Australian Housing and Urban Research Institute, 2010).

dont 350 000 depuis plus de six mois⁹; aux États-Unis, 14,2 millions de logements sont inoccupés depuis plus d'un an¹⁰.

7. La Rapporteuse spéciale a analysé dans son rapport précédent les principales politiques de financement du logement qui facilitent l'accès des plus pauvres à la propriété. Les parties ci-après résument les principales constatations sur les conséquences de ces approches sur le droit de ceux qui vivent dans la pauvreté à un logement convenable.

A. Les marchés hypothécaires

8. Au cours des dernières années, le financement du logement fondé sur le marché s'est répandu rapidement dans le monde, ciblant essentiellement les couches les plus aisées de la société, qui disposent du capital initial nécessaire pour souscrire à une hypothèque, générant ainsi des profits pour les prêteurs par le versement d'intérêts. Le financement hypothécaire était traditionnellement considéré comme inaccessible aux pauvres en raison de problèmes tels que l'absence de titres de propriété, des revenus faibles et irréguliers et l'emploi dans le secteur non structuré.

9. Cependant, au cours des deux dernières décennies, de nouveaux produits hypothécaires ont été conçus spécifiquement à destination des emprunteurs à faible revenu, de ceux qui avaient de mauvais antécédents de solvabilité¹¹ ou qui ne remplissaient pas les conditions requises pour un prêt hypothécaire ordinaire, aboutissant ainsi à des prêts hypothécaires à risque. Ces politiques visaient certes à permettre aux ménages à faible revenu d'avoir accès à des prêts, mais elles étaient néanmoins extrêmement discriminatoires à l'égard des pauvres : plus l'emprunteur était pauvre, plus le taux d'intérêt était élevé. Les prêts à des taux d'intérêt excessifs ont conduit à l'endettement croissant des ménages, à l'insécurité économique, aux arriérés de remboursement et à l'augmentation des taux de saisie. Les ménages pauvres ont été contraints de réduire leurs autres besoins de base, comme par exemple l'alimentation ou les médicaments, pour faire face à leurs remboursements hypothécaires¹².

10. Les effets néfastes de la croissance des programmes de crédit au logement sur l'accès au logement étaient également évidents à l'échelle macroéconomique. L'accès généralisé aux prêts hypothécaires a entraîné la hausse et l'instabilité plus grandes du prix des logements¹³. La dépendance croissante vis-à-vis du crédit hypothécaire, des institutions privées et de l'évolution générale des marchés financiers mondiaux a rendu les systèmes de logement nationaux extrêmement vulnérables à l'instabilité du système financier mondial, augmentant ainsi les niveaux d'endettement et les risques que courent les ménages. Les pays qui ont

⁹ *The Great British Property Scandal*. Disponible à l'adresse <http://www.channel4.com/programmes/the-great-british-property-scandal/articles/about-the-campaign>.

¹⁰ <http://www.realtytrac.com/content/news-and-opinion/americas-142-million-vacant-homes-a-national-crisis-7723>.

¹¹ Banque mondiale, *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?* Robert M. Buckley et Jerry Kalarickal (directeurs de publication) (Washington, D.C., 2006).

¹² Mark Stevens, « Tackling housing market volatility in the UK: a progress report », (York, Royaume-Uni, Joseph Rowntree Foundation, mai 2011), p. 82.

¹³ Fonds monétaire international (FMI), *Global Financial Stability Report: Durable Financial Stability – Getting There from Here* (Washington, 2011), p. 134.

adopté un système de prêts hypothécaires à risque, de prêts accordés facilement et de titrisation des hypothèques se trouvent depuis 2008 dans une crise grave¹⁴.

11. Les écarts entre les niveaux de revenu et la flambée des prix des logements et des locations, conjugués à la progression du chômage, ont conduit à l'augmentation des défauts de paiement, des saisies et du nombre des sans-abri. Ces processus sont exacerbés par l'adoption de mesures juridiques et institutionnelles visant à faciliter les saisies, qui ont été promues ces dernières années comme étant cruciales pour la mise en place d'un système de financement du logement¹⁵. La crise a frappé beaucoup plus durement les plus pauvres et les plus vulnérables, qui étaient les derniers à accéder aux marchés hypothécaires et les premiers à subir les conséquences de la crise en raison de leur moindre résistance aux chocs économiques et de leur faible capacité de remboursement¹⁶.

B. Subvention de la demande

12. Un élément important du passage aux politiques de logement fondées sur la demande a été la promotion de subventions gouvernementales aux logements construits par le secteur privé, qui mobilise des ressources publiques à destination d'acheteurs potentiels en vue de réduire l'intervention du gouvernement. Le raisonnement qui sous-tend ces programmes est que les ménages à faible revenu, aidés par une subvention à l'acompte ou un prêt bonifié, sont ainsi en mesure de financer leur logement avec leurs propres économies sur le marché libre. Les principales formes de subvention sont les suivantes : a) les versements directs, soit à l'avance (pour réduire le montant de l'emprunt, les frais connexes, l'acompte ou la prime d'assurance, ou sous forme de subvention du capital), soit sur une base mensuelle; b) les subventions liées aux programmes d'épargne; c) la subvention des taux d'intérêt ou du paiement des intérêts; et d) les allègements fiscaux et l'exonération fiscale des versements hypothécaires ou de l'impôt foncier¹⁷. Les trois dernières formes de subvention sont extrêmement coûteuses, ciblent essentiellement les ménages à revenu moyen et ont souvent des effets régressifs (ainsi par exemple aux États-Unis, 20 % des ménages gagnant plus de 100 000 dollars par an bénéficient de 75 % des dégrèvements fiscaux pour paiements hypothécaires)¹⁸. Ces politiques sont indirectement discriminatoires à l'égard des ménages à faible revenu, en particulier lorsqu'elles sont la principale politique de logement du fait de leur coût considérable pour le budget national alors qu'elles avantagent essentiellement les ménages les plus riches (voir A/67/286, par. 34 à 37).

¹⁴ Voir A/67/286 et A/HRC/7/16/Add.2, A/HRC/10/7, A/HRC/13/20/Add.4 et A/HRC/16/42/Add.3.

¹⁵ Banque mondiale, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, Loic Chiquier et Michael Lea (directeurs de publication) (Washington, 2009), p. 94 et 95.

¹⁶ A. Colau et A. Alemany, *Vidas Hipotecadas* (Barcelone, Angle Editoriál-Cuadrilátero Libros, 2012), p. 21 et 22; voir également les observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le cinquième rapport périodique de l'Espagne (E/C.12/ESP/CO/5, par. 21).

¹⁷ Certains gouvernements encouragent également l'accès à la propriété en exonérant d'impôt les plus-values immobilières ou le revenu de la propriété. Du fait que les locataires paient leur loyer avec leur revenu après impôt, les propriétaires sont bénéficiaires en n'ayant pas à payer de loyer et ils obtiennent donc un revenu supplémentaire.

¹⁸ Matthew O'Brien, « Why the mortgage interest deduction is terrible », *The Atlantic* (17 juillet 2012).

13. L'approche des subventions a été très souvent utilisée pour cibler les ménages à faible revenu. Dans cette approche, des subventions en espèces sont offertes par des entreprises privées pour couvrir une partie du prix d'achat d'un logement proposé à la vente¹⁹. L'expérience chilienne a été considérée comme le modèle qui a inspiré d'autres pays²⁰, et elle a été reproduite dans de nombreux pays d'Amérique latine [Brésil, Colombie, Costa Rica, Équateur, El Salvador, Guatemala, Mexique, Panama, Pérou et Venezuela (République bolivarienne du)]²¹. En dehors de l'Amérique latine, cette approche est mise en œuvre à grande échelle en Afrique du Sud depuis 1994²².

14. Cependant, en l'absence de politiques d'aménagement du territoire et de réglementations, une grande part des subventions disponibles sur le marché du logement a conduit à une augmentation sensible du prix des terrains et des logements, à un problème général d'accès pour les ménages à faible revenu et à de longues listes d'attente.

15. Par ailleurs les problèmes n'ont pas tardé à surgir concernant la situation géographique de ces logements, certains d'entre eux exacerbant l'exclusion et la ségrégation. Dans des pays comme le Chili, les logements subventionnés ont été construits principalement à la périphérie des villes, où les terrains étaient les moins chers, mais ils manquaient d'infrastructures adéquates, d'écoles, d'établissements de santé, de transports et de possibilités d'emploi, et ils se caractérisaient par leur faible habitabilité²³.

16. Aux termes des articles 2 et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du point de vue des droits de l'homme, les gouvernements sont tenus d'utiliser efficacement leurs ressources pour assurer l'exercice du droit à un logement convenable, notamment en accordant la priorité aux plus pauvres. Cette obligation implique plus que la fourniture d'un toit car le droit au logement suppose l'accès à une gamme de services et d'installations qui garantissent un niveau de vie suffisant. Les subventions ont eu un objectif limité, à savoir la réduction uniquement de la pénurie quantitative de logements sans prendre en compte de façon satisfaisante l'exercice des droits de l'homme. À cet égard elles

¹⁹ Diana Mitlin, « New Directions in Housing Policy », in *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, Allison M. Garland, Mejgan Massoumi et Blair A. Ruble, directeurs de publication. (Washington, *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, 2007), p. 151 et 163; voir également ONU-Habitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean* (Nairobi, 2011), p. 57.

²⁰ A. Gilbert, « Power, Ideology and the Washington Consensus: The Development and Spread of Chilean Housing Policy », *Housing Studies*, vol. 17, n° 2 (2002), p. 305 à 324.

²¹ Réponses reçues d'El Salvador, du Guatemala, du Mexique et du Venezuela (République bolivarienne du) au questionnaire; Banque interaméricaine de développement, « Sharpening the Bank's Capacity to Support the Housing Sector in Latin America and the Caribbean: Background Paper for the Implementation of the Social Development Strategy » (Washington, 2006).

²² Financial and Fiscal Commission of South Africa, « Building an Inclusionary Housing Market: Shifting the Paradigm for Housing Delivery in South Africa – for an equitable sharing of national revenue » (janvier 2012).

²³ Pablo Trivelly y Compania, « Urban Structure, Land Markets and Social Housing in Santiago, Chile » (janvier 2010). Voir également Alfredo Rodríguez et Ana Sugranyes, directeurs de publication, « *Los Con Techo: Un Desafío para la Política de Vivienda Social* » (Santiago, Ediciones SUR, 2005); ONU-Habitat, « *Housing Finance Mechanisms in Mexico* » (Nairobi, 2011); Fernando Jiménez-Cavieres, « Chilean Housing Policy: A Case of Social and Spatial Exclusion? », thèse de doctorat préparée pour l'Université technique de Berlin, 2006.

n'ont pas pris en considération des aspects plus généraux tels que l'habitabilité, la situation du logement, la mise à disposition de services et d'infrastructures et la non-discrimination. Comme l'a noté un commentateur, le nouveau parc de logements subventionnés crée souvent un problème encore plus grand : « le problème de ceux qui ont un toit »²⁴.

C. Microfinancement du logement

17. Avant les années 80, les habitants des bidonvilles et les pauvres des zones urbaines ne représentaient pas un marché pour les services financiers²⁵. Toutefois, dans les années 80, les investisseurs financiers privés ont commencé à considérer que les pauvres avaient le profil nécessaire pour avoir accès aux prêts²⁶, et au cours des 10 dernières années, un nombre croissant de programmes de microfinancement du logement a offert des prêts aux ménages à faible revenu²⁷. Ces prêts sont beaucoup moins importants que les prêts hypothécaires, sont généralement accordés pour des durées plus courtes²⁸ et servent principalement à financer des améliorations progressives du logement (par exemple, la construction de sanitaires) ou à agrandir une habitation existante²⁹.

18. La plupart des initiatives de microfinancement du logement sont nées dans des pays en développement ou des marchés émergents – l'Amérique latine³⁰, l'Asie et, dans une moindre mesure, l'Afrique³¹. Bien que les taux d'intérêt pratiqués par les organismes de microfinancement soient généralement inférieurs à ceux des prêteurs informels, ils sont beaucoup plus élevés (de 20 à 50 %)³² que ceux des institutions financières formelles et sont assortis d'échéances sensiblement plus courtes. Plus le

²⁴ Voir Rodriguez et Sugranyes, *Los con Techo* (voir note 3 plus haut).

²⁵ ONU-Habitat, *Housing for All: The Challenges of Affordability, Accessibility and Sustainability: The Experiences and Instruments from the Developing and Developed Worlds* (Nairobi 2008), p. 11; voir également ONU-Habitat, Rapport mondial de 2005 sur les établissements humains axé sur le financement du logement urbain (Nairobi, Earthscan, 2005), p. 99 et 100.

²⁶ Bruce Ferguson et Peer Smets, « Finance for Incremental Housing; Current Status and Prospects for Expansion », *Habitat International*, vol. 34 (2010), p. 288 et 289; Banque mondiale, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. 395; C. K. Prahalad et S. L. Hart, « The Fortune at the Bottom of the Pyramid », *Strategy and Business*, n° 26 (premier trimestre de 2002), p. 1.

²⁷ ONU-Habitat, *Financing Urban Shelter* (voir note 25 plus haut), p. 103 et 104, 106 à 112; voir également *Housing Finance in Emerging Markets: Connecting Low-Income Groups to Markets*, Doris Köhn et J.D. von Pischke, directeurs de publication (Berlin, Springer, 2011), p. 33 à 35.

²⁸ Center for Urban Development Studies, Harvard University Graduate School of Design, *Housing Microfinance Initiatives: Synthesis and Regional Summary: Asia, Latin America and Sub-Saharan Africa with Selected Case Studies* (Bethesda, États-Unis d'Amérique, Development Alternatives, mai 2000).

²⁹ Bruce Ferguson, « Housing Microfinance: A Key to Improving Habitat and the Sustainability of Microfinance Institutions », *Small Enterprise Development*, vol. 14, n° 1 (mars 2003), p. 21.

³⁰ Comme par exemple MiBanco au Pérou, BancoSol dans l'État plurinational de Bolivie, Banco Solidario en Équateur, Banco Ademi en République Dominicaine, Calpia au Honduras et Genesis Empresariál au Guatemala.. ONU-Habitat, Rapport mondial de 2005 sur les établissements humains axé sur le financement du logement urbain, p. 106 (voir note 25 plus haut).

³¹ FinMark Trust, « Scoping the demand for housing microfinance in Africa: status, opportunities and challenges » (2009); voir également Annika Nilsson, « Overview of financial systems for slum upgrading and housing », *Housing Finance International*, vol. 23, n° 2 (décembre 2008), p. 20 et 21; S. Merrill et N. Mesarina, « Expanding Microfinance for Housing », *Housing Finance International*, vol. 21, n° 2 (décembre 2006), p. 21.

³² ONU-Habitat, *Housing for All* (voir note 25 plus haut), p. 19.

client est pauvre, plus l'agence de microfinancement va chercher à gérer le risque de défaillance en réduisant le montant et la durée du prêt et en augmentant le taux d'intérêt³³. L'utilisation des intérêts à taux variable conduit également à des intérêts accrus pendant la période de remboursement, qui atteignent parfois le double du taux initial³⁴. On peut donc se demander si le microfinancement du logement favorise réellement l'accès au logement des pauvres des zones urbaines ou s'il aboutit dans certains cas à un endettement accru.

19. La faible importance et la nature de la plupart des programmes de microfinancement du logement, notamment leur exigence de rentabilité, ne leur permettent pas de prendre en compte d'autres aspects plus importants du droit à un logement convenable, à savoir la sécurité de l'occupation, la situation du logement, les infrastructures et la disponibilité des services.

D. Résumé

20. Les politiques de financement du logement reposant sur le crédit pour l'accès à la propriété sont intrinsèquement discriminatoires à l'égard des ménages aux revenus plus faibles et, au mieux, elles promeuvent l'accès au logement des groupes aux revenus supérieurs et moyens. Les politiques de financement du logement souvent sont discriminatoires à l'égard des pauvres, qui doivent payer des prix beaucoup plus élevés pour les services financiers, ce qui les expose à des risques financiers et à l'endettement. En même temps, les politiques de financement du logement tendent à se concentrer uniquement sur l'accessibilité du logement tout en négligeant de prendre en compte les divers aspects plus généraux du droit à un logement convenable, à savoir la situation, l'accès aux infrastructures et aux services, l'habitabilité, la pertinence culturelle et la sécurité de l'occupation. Au niveau macroéconomique, le recours disproportionné à ces politiques a contribué à l'instabilité des prix et à la crise actuelle de l'accessibilité et de la disponibilité des logements.

21. Par contre les pays comme l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse, qui ont adopté une politique de logement plus équilibrée en encourageant diverses formes d'occupation, ont été relativement épargnés par les récentes crises immobilières. D'après les données statistiques sur le logement dans l'Union européenne en 2010 et Eurostat 2010, 40 % de la population en Autriche sont locataires et 56 % sont propriétaires de leur logement; 54 % de la population en Allemagne et 56,1 % en Suisse sont locataires. Ces exemples montrent que les distinctions entre les diverses formes d'occupation et de politiques du logement ne sont pas un choix « naturel » ou nécessaire mais qu'elles sont influencées au contraire par l'intervention de l'État et la réglementation du secteur du logement par l'utilisation des ressources publiques ainsi que par la législation et les politiques, y compris des mesures fiscales et des subventions.

22. Les parties ci-après sont consacrées aux politiques de logement pour les pauvres des zones urbaines qui ont été largement oubliés par les pouvoirs publics ces dernières années, à savoir les modalités de location et d'occupation collective,

³³ ONU-Habitat, *ibid.*, p. 23 à 25.

³⁴ K. Manoj, « Prospects and Problems of Housing Microfinance in India: Evidence from "Bhavanashree" Project in Kerala State », *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, n° 19 (2010), p. 178 et 190.

tout en analysant la compatibilité de ces politiques avec la promotion du droit de ceux qui vivent dans la pauvreté à un logement convenable.

III. Politiques de logement pour les pauvres des zones urbaines

A. Modalités de location

1. Logements locatifs public et sociaux

23. Comme mentionné dans le rapport précédent, les logements locatifs publics ont diminué considérablement ou ont disparu dans de nombreux pays développés. La plupart des pays en développement quant à eux n'ont jamais eu un parc important de logements sociaux, et ceux qui en avaient l'ont privatisé. Une exception partielle est la République de Corée où le gouvernement a annoncé en 2002 un programme de construction d'un million de logements locatifs publics au cours de la décennie à venir³⁵. Des tentatives similaires ont été faites ces dernières années en Indonésie dans le cadre du programme national de construction de 1 000 tours, un certain nombre de celles-ci étant destiné à des logements locatifs à loyer modéré (rusunawa) mais les résultats ont été mitigés³⁶.

24. Ces dernières années, des gouvernements ont fait appel à des organisations sans but lucratif pour fournir des logements aux pauvres et limiter leur participation dans le secteur du logement. Ces organisations sont très diverses, allant des organisations caritatives et des associations de logement à des organismes éducatifs. Or le secteur des logements sociaux n'est important que dans un petit nombre de pays, essentiellement en Europe occidentale. En raison de la diminution des ressources affectées au financement des logements publics et de la crise économique et financière mondiale actuelle, les listes d'attente pour les logements sociaux se sont allongées et l'offre de logements abordables n'est pas suffisante pour répondre à la demande. En Angleterre les demandeurs sur les listes d'attente ont augmenté de 76 % entre 2000 et 2011³⁷, et en France 1,2 million de personnes sont inscrites sur les listes d'attente pour les logements sociaux; en Italie elles sont 630 000³⁸.

2. Logements locatifs privés

25. Malgré la diminution de l'assistance apportée aux locataires, leur importance en chiffres absolus augmente dans le monde. Approximativement 1,2 milliard de personnes dans le monde (environ un tiers de la population urbaine et un sixième de la population mondiale)³⁹ vivent dans des logements locatifs, la plupart d'entre eux dans des villes. Dans de nombreux pays d'Europe, le secteur de la location privée, y compris parallèle, joue un rôle de plus en plus important pour les pauvres en raison

³⁵ R. Ronald et M-Y, Jin, « Homeownership in South Korea: Examining sector underdevelopment », *Urban Studies* No 47, n° 1, p. 2367 à 2388.

³⁶ D'après la réponse de l'Indonésie au questionnaire. Voir également: <http://www.en.indonesia.financetoday.com/read/30632/Govt-Fails-to-Meet-Rusunawa-Construction-Target>.

³⁷ Department of Communities and Local Government Households on local authorities' housing waiting lists. Disponible à l'adresse <http://www.communities.gov.uk/housing/housingresearch/housingstatistics/housingstatisticsby/rentslettings/livetables/> (table 600).

³⁸ Pittini, « Housing affordability in the EU » (voir note 7 plus haut), p. 8.

³⁹ *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision*.

du nombre insuffisant de logements sociaux et des contraintes plus grandes dans l'accès à la propriété⁴⁰. Dans les pays en développement la proportion la plus importante de locataires se trouve dans les zones urbaines d'Afrique; en Asie les locataires représentent approximativement un tiers de la population urbaine⁴¹.

26. La location offre diverses options aux ménages à faible revenu sur plusieurs plans : la situation du logement, une mobilité plus grande (notamment en ce qui concerne les possibilités d'emploi) et la souplesse de la formule d'occupation (appartements plus petits ou en colocation, qui n'existent pas dans d'autres formes d'occupation)⁴². La location permet aux ménages à faible revenu d'éviter les risques liés à l'acquisition d'un logement, à l'endettement et à la diminution de la valeur en capital; elle comporte également des coûts de transaction plus faibles que l'accès à la propriété⁴³. La location constitue également une source supplémentaire de revenu régulier pour les petits propriétaires à faible revenu et elle peut constituer un filet de sécurité en cas d'emploi précaire ou une forme de pension pendant la retraite ou la vieillesse, ce qui est particulièrement important dans le cas des établissements à loyer modéré. Cependant l'agrandissement d'un logement à des fins locatives est souvent découragé par les réglementations en matière de planification et les normes très strictes de construction⁴⁴.

27. L'accès des ménages pauvres aux logements locatifs est actuellement entravé par leur coût, essentiellement dû à la hausse des loyers et à la pénurie de logements locatifs abordables⁴⁵. De plus en plus de ménages en Europe ont des difficultés à payer leur loyer (3,8 % des Européens et 8,6 % de ceux ayant des revenus inférieurs à 60 % de la moyenne nationale)⁴⁶. Les problèmes de logements locatifs abordables sont encore plus répandus dans les pays en développement où les logements locatifs sont moins nombreux. Le rapport loyer-revenu dans les villes africaines atteint 39,5 % du revenu, soit plus du double de celui des villes dans les pays à revenu élevé⁴⁷.

28. Une augmentation importante de l'offre de logements locatifs privés est donc nécessaire pour autonomiser les locataires à faible revenu sur le marché locatif et

⁴⁰ Towards a Sustainable Private Rented Sector – the Lessons from Other Countries, Kath Scanlon et Ben Kochan directeurs de publication (Londres, London School of Economics, 2011), p. 8; voir également Peter A. Kemp, « Low-income Tenants in the Private Rental Housing Market », *Housing Studies*, vol. 26 (2011), p. 1019 et 1020 à 1021. À titre d'exemple, en 2007, un ménage sur huit en Angleterre occupait un logement locatif privé, et près d'un quart de ceux qui vivent dans la pauvreté se trouvaient dans cette situation.

⁴¹ Sunil Kumar, « The research-policy dialectic – a critical reflection on the virility of landlord-tenant research and the impotence of rental housing policy formulation in the urban Global South », *City*, vol. 15, n° 6 (2011), p. 662, 663 à 664.

⁴² *Towards a Sustainable Private Rented Sector* (voir note 40 plus haut), p. 12.

⁴³ *Ibid.*, p. 139.

⁴⁴ Sunil Kumar, « Room for manoeuvre: tenure and the urban poor in India », document présenté au deuxième Colloque sur la recherche urbaine, 15 au 17 décembre 2003 (Banque mondiale, Washington, D.C.); voir également ONU-Habitat, *Shelter Provision and Employment Generation* (Genève, 1995).

⁴⁵ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « Housing markets and structural policies in OECD countries », OECD Economics Department working paper No. 863 (janvier 2011).

⁴⁶ Pittini, « Housing affordability in the EU » (voir note 7 plus haut), p. 8; voir également Kemp, « Low-income tenants » (voir note 40 plus haut), p. 1026 et 1029.

⁴⁷ ONU-Habitat, *Affordable land and housing in Africa* (voir note 4 plus haut), p. 24.

atténuer les problèmes d'accessibilité⁴⁸. Par ailleurs des politiques impulsées par la demande sont indispensables pour rendre les logements locatifs plus abordables pour les pauvres. Bien que la plupart des gouvernements aient privilégié l'accès des individus à la propriété, il existe quelques exemples de politiques réussies reposant sur l'offre et la demande qui visent à encourager le secteur des logements locatifs appartenant à de petits propriétaires privés et à augmenter l'accessibilité des logements locatifs pour les ménages à faible revenu⁴⁹. De telles interventions sont notamment les mesures fiscales, les subventions directes ou indirectes et la réglementation⁵⁰. La politique des États dans le secteur locatif parallèle affecte également l'accessibilité des plus pauvres aux modalités de location.

3. L'imposition et les subventions reposant sur l'offre

29. Le régime de taxation des investissements locatifs privés est un facteur crucial car il peut les stimuler (Allemagne, Australie, France, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande) ou les décourager (Canada, États-Unis)⁵¹. L'imposition des autres formes d'investissements fonciers influence également le secteur locatif : les déductions fiscales ou les exonérations d'impôt accordées aux propriétaires (y compris la non-imposition des gains en capital et la possibilité de déduire les intérêts hypothécaires des impôts) favorisent l'accès à la propriété, rendant les investissements locatifs moins attractifs⁵².

30. Certains pays d'Europe (comme les Pays-Bas et la Suède) emploient un système de subventions à la location pour encourager les promoteurs ou les propriétaires privés par des programmes à taux d'intérêt réduit⁵³. Il existe depuis longtemps en Allemagne un programme de subvention des logements sociaux et des investisseurs privés, qui a posé les fondements d'un marché locatif privé important.

31. En Autriche, diverses politiques encourageant l'offre a permis d'obtenir un parc important de logements à loyer raisonnable, alloués aux groupes à revenu moyen et à ceux qui ont de faibles revenus et qui doivent prouver le niveau de leurs

⁴⁸ *Towards a Sustainable Private Rented Sector* (voir note 40 plus haut), p. 146.

⁴⁹ Dans la plupart des pays la plupart des propriétaires sont de petits propriétaires. Voir J. Rugg et D. Rhodes, « The private rented sector: its contributions and potential » (Centre for Housing Policy, University of York, 2008). À titre d'exemple, au Chili, 80 % des propriétaires possèdent un seul logement locatif et 10 % en possèdent deux. Les investisseurs commerciaux dans le secteur locatif ne sont importants que dans un petit nombre de pays, comme les États-Unis et la Suisse (où les caisses de retraite jouent un rôle important car elles sont tenues de détenir des biens immeubles dans leurs portefeuilles, et les immeubles locatifs représentent des avoirs attractifs pour les gestionnaires des caisses de retraite et la Russie (où la privatisation a créé un groupe de gros propriétaires – les anciennes entreprises industrielles qui ont construit des logements pour leurs employés. Voir également J. Hegedüs, M. Lux, et N. Teller, *Social Housing in Transition Countries* (Oxon, Routledge, 2012).

⁵⁰ Steve Pomeroy, *Private Rental Policies and Programs: Review of the International Experience* (Ottawa, 1999), p. 107; voir également Steve Pomeroy et Marc Godbout, « Development of the Rental Housing Market in Latin America and the Caribbean », document d'analyse de la Banque interaméricaine de développement (2011), p. 10 et 11.

⁵¹ Pomeroy et Godbout, « Development of the rental housing market » (voir note 50 plus haut), p. 19; voir également Australian Housing and Urban Research Institute, « What makes a landlord decide to invest and dis-invest in private rental housing? », mai 2010.

⁵² Pomeroy et Godbout, « Development of the rental housing market » (voir note 50 plus haut), p. 20.

⁵³ D'après la réponse reçue de la Slovaquie au questionnaire sur la sécurité de l'occupation, envoyé le 22 mars 2013 par la Rapporteuse spéciale.

ressources. En fournissant des terrains à bâtir à prix réduits, des subventions, des prêts publics et des investissements bénéficiant d'un régime de taxation préférentiel, les autorités fédérales, régionales et municipales ont stratégiquement promu la construction de logements à profit limité, à coûts plafonnés et à prix coûtant en faveur de divers ménages, dont ceux à faible revenu⁵⁴.

4. Subvention de la demande

32. Certains pays ont mis en œuvre des programmes de subvention du loyer pour résoudre les problèmes d'accessibilité du logement (voir [A/HRC/13/20/Add.4](#), par. 10 et 25)⁵⁵. Cependant il est démontré qu'en l'absence d'autres politiques de réglementation des marchés et d'aide aux bénéficiaires des allocations de logement, ces initiatives ne suffisent pas à fournir des logements locatifs adéquats et abordables aux ménages à faible revenu. Dans les pays où l'offre de logements locatifs est limitée, les programmes de subventions ont en fait abouti à l'augmentation des loyers⁵⁶ et à la pénurie de logements locatifs pour les ménages à faible revenu⁵⁷. De fait les ménages à faible revenu bénéficiant d'allocations de logement ont souvent des difficultés, malgré leur pouvoir d'achat accru, à trouver et conserver un logement habitable, convenablement situé et doté des services nécessaires, en raison de la faible valeur des prestations (étant donné la hausse des loyers) et la discrimination à l'égard des groupes vulnérables sur le marché locatif privé ([A/HRC/13/20/Add.4](#), par. 17 à 26)⁵⁸. Par ailleurs le système d'attribution des allocations de logement en fonction du revenu est souvent complexe, le ciblage n'est pas toujours efficace et les procédures d'attribution encouragent la corruption⁵⁹. Les conditions strictes qui subordonnent l'attribution des allocations de logement au revenu ont été critiquées car elles n'atteignaient pas tous les bénéficiaires (ainsi par exemple 40 % seulement des personnes occupant des logements locatifs privés et vivant dans la pauvreté en Angleterre bénéficient d'allocations de logement)⁶⁰. En outre les réductions importantes opérées dans les programmes d'allocations de logement, qui sont actuellement mises en œuvre dans divers pays dans le cadre des récentes mesures d'austérité exacerberont probablement ce problème ([A/67/286](#), par. 32)⁶¹.

⁵⁴ Wolfgang Amann, Julie Lawson et Alexis Mundt, « Structured finance allows for affordable rental housing in Austria », *Housing Finance International*, vol. 23, n° 3 (juin 2009), p. 14.

⁵⁵ D'après la réponse reçue de la Finlande au questionnaire sur la sécurité de l'occupation, envoyé le 22 mars 2013 par la Rapporteuse spéciale. Dans certains pays les allocations de logement sont versées sous forme de bons – méthode employée depuis des années au Royaume-Uni et aux États-Unis. Voir L. Winnick, « The triumph of housing allowance programs: how a fundamental policy conflict was resolved », *Cityscape*, vol. 1, n° 1 (septembre 1995), p. 95 à 121.

⁵⁶ Housing Benefit cuts, *Crisis Policy Briefing*, mai 2012. Disponible à l'adresse (<http://www.crisis.org.uk/data/files/publications/Crisis%20Briefing%20-%20Housing%20Benefit%20cuts.pdf>), p. 9.

⁵⁷ Dugald Monro, *Public rental Housing policy: learning the lessons from overseas* (voir note 57 plus haut), étude 6, 1997.

⁵⁸ Voir également Kemp, « Low-income tenants » (voir note 40 plus haut), p. 1025.

⁵⁹ Conseil de l'Europe, *Accès au logement des groupes vulnérables* (Strasbourg, 2008), p. 50.

⁶⁰ Dugald Monro, « Public Rental Housing Policy » (voir note 57 plus haut); voir également Kemp, « Low-income tenants » (voir note 40 plus haut), p. 1032.

⁶¹ Par exemple au Royaume-Uni (voir Kemp, « Low-income tenants » (voir note 40 plus haut), p. 1022. La réduction des subventions ont contribué à l'élimination de plus de 150 000 bons aux États-Unis entre 2005 et 2007 – (voir [A/HRC/13/20/Add.4](#), par. 36).

33. Par ailleurs le coût des subventions accordées aux locataires à faible revenu est sensiblement plus faible que celui des aides octroyées aux propriétaires de logements. En outre, pour les familles ayant des revenus très faibles ou instables, la subvention du loyer est une meilleure solution que l'accès à la propriété. Les études effectuées au Brésil par exemple ont montré que les ménages à très faible revenu souvent vendent leur logement, en particulier ceux qui sont très mal situés, et reviennent à des établissements informels.

5. Législation du loyer et régie des loyers

34. Pour assurer l'accessibilité du logement et permettre aux locataires à faible revenu d'occuper des logements locatifs privés, les principaux moyens sont la législation, la réglementation et la régie des loyers⁶². La réglementation des loyers est très variable entre les régions mais elle comprend généralement deux éléments principaux : a) la sécurité de l'occupation qui fixe une durée minimale d'occupation ainsi que des limites à l'expulsion des locataires; b) le contrôle des niveaux d'augmentation de loyer en vue de préserver l'accessibilité et d'éviter l'expulsion de fait pour raisons économiques. Les régimes de régie des loyers établissent généralement le montant et la fréquence des augmentations de loyer et les lient à des facteurs tels que le taux d'inflation⁶³. De manière générale, les limites imposées aux augmentations de loyer ne sont valables que pour le locataire en place⁶⁴.

35. Ceux qui critiquent la réglementation et la régie des loyers affirment que ces mesures sont inefficaces, faussent les valeurs commerciales, réduisent l'offre de logements et encouragent la corruption et l'entretien sporadique des logements⁶⁵. La réglementation des loyers a été également critiquée car elle ne ciblait pas les ménages à faible revenu, la régie des loyers et la protection de locataires favorisant ceux qui vivent dans des logements locatifs depuis des années au détriment des nouveaux locataires⁶⁶ et aucun mécanisme ne permet de s'assurer que les bénéficiaires de la régie des loyers sont bien des ménages à faible revenu⁶⁷.

36. Cependant dans certains pays, notamment l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse et, pendant de nombreuses décennies, dans des villes comme New York et San Francisco aux États-Unis (voir A/HRC/13/20/Add.4, par. 44), la réglementation des loyers a sensiblement contribué à stabiliser le secteur locatif et à préserver l'accès des ménages à faible revenu à des logements urbains bien situés⁶⁸. En Suisse, les investissements locatifs se sont maintenus bien que la régie des loyers réduise les

⁶² S.I. Kalim, « Rent-control legislation and its impacts in Karachi », in *Rental Housing: Proceedings of an Experts Group Meeting* (Nairobi, Centre des Nations Unies pour les établissements humains, 1990), p. 186 et 188.

⁶³ Marietta Haffner, Marja Elsinga et Joris Hoekstra, « Balance between landlord and tenant? A comparison of the rent regulation in the private rental sector in five countries » pour la International Conference on « Sustainable Urban Areas » de 2007.

⁶⁴ Pomeroy et Godbout, « Development of the rental housing market » (voir note 50 plus haut), p. 16.

⁶⁵ « The great Manhattan rip-off », *The Economist* (5 juin 2003); voir également *Towards a Sustainable Private Rented Sector* (voir note 40 plus haut), p. 10.

⁶⁶ A. Malpezzi, « Rental housing in developing countries: issues and constraints », in *Rental Housing: Proceedings of an Experts Group Meeting* (Nairobi, Centre des Nations Unies pour les établissements humains, 1990), p. 104 et 113.

⁶⁷ S. Kumar, « Landlordism in Third World urban low-income settlements: a case for further research », *Urban Studies* (1996), p. 768 et 769.

⁶⁸ Voir *Towards a Sustainable Private Rented Sector* (voir note 40 plus haut), p. 145.

coûts de logement pour les locataires de longue date et la législation évite les expulsions arbitraires et l'exploitation de pénuries temporaires⁶⁹. Le Québec a lui aussi conservé un système de réglementation cohérent et bien établi en parvenant à concilier de manière relativement satisfaisante la protection des locataires et la promotion des investissements⁷⁰. En Uruguay le Gouvernement a eu recours à un outil différent pour concilier les intérêts des propriétaires et des locataires par le biais d'un fonds qui fournit des garanties permettant de couvrir les coûts découlant du non-paiement de loyers et du paiement des services : le (*Fondo de Garantía de Alquileres*)⁷¹.

37. Ces exemples montrent qu'il est possible d'élaborer des mécanismes de réglementation des loyers et de protection des locataires qui ne faussent ni ne découragent le marché locatif privé mais qui au contraire l'encouragent. Un marché locatif bien réglementé peut promouvoir la protection des locataires, notamment ceux à faible revenu, et simultanément encourager le secteur locatif. Par contre l'élimination de la régie des loyers et l'assouplissement des procédures d'expulsion ont rarement abouti à la progression des investissements sur le marché locatif mais ils ont au contraire privilégié l'accès à la propriété⁷².

38. Bien que les États ne soient pas tenus de fournir directement un logement convenable à tous, ils ont néanmoins l'obligation de protéger les individus contre les violations des droits de l'homme commises par de tierces parties et de prendre les mesures nécessaires pour leur permettre d'exercer leurs droits fondamentaux. Lorsque l'offre de logements est confiée à de tierces parties (le secteur locatif privé), l'État doit réglementer le marché pour protéger les locataires contre les violations de droits de l'homme (telles que les expulsions forcées ou les expulsions pour raisons économiques et la « bulle » des loyers) et pour créer un environnement favorable à l'exercice du droit à un logement convenable, notamment par les plus pauvres et les plus marginalisés⁷³. Comme l'a fait observer le Comité des droits économiques, sociaux et culturels aux paragraphes 8 c) et 17 de son observation générale No. 4, les locataires doivent être protégés par des moyens appropriés contre des loyers abusifs ou des augmentations de loyer excessives.

6. Les logements locatifs privés informels

39. L'accès à des terrains urbains pour la construction de logements, notamment ceux qui sont dotés de services, est l'un des problèmes les plus importants auxquels sont confrontés les pays en développement. L'accès informel à la terre, de plus en plus souvent par des modalités de location, est devenu l'une des principaux moyens pour les pauvres d'obtenir un logement abordable. Une grande partie des

⁶⁹ E. Werczberger, « Home ownership and rent control in Switzerland », *Housing Studies*, vol. 12, n° 3 (1997), p. 337 à 353.

⁷⁰ Pomeroy et Godbout, « Development of the rental housing market » (voir note 50 plus haut), p. 16 à 18.

⁷¹ Voir Uruguay, « El alquiler como alternativa de acceso a la vivienda », XIX Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe, septembre 2010. Voir également <http://www.mvotma.gub.uy/alquiler/garantia-de-alquiler>

⁷² ONU-Habitat, *Affordable Land and Housing in Africa* (voir note 4 plus haut), p. 50.

⁷³ Voir Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (A/HRC/17/31, annexe); voir également le rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement (A/HRC/15/31, par. 18 à 21).

propriétaires urbains dans les pays en développement mènent donc leurs activités informellement dans des établissements non planifiés⁷⁴.

40. Il existe divers sous-marchés locatifs⁷⁵, y compris les chambres dans des immeubles locatifs des quartiers déshérités, les immeubles construits sur mesure, les chambres dans des établissements informels, la location de terrains en vue de construire des logements locatifs ou la construction de logements dans l'arrière-cour d'une maison d'habitation. Cette tendance est particulièrement évidente en Amérique latine où les propriétaires informels agrandissent leur maison pour accueillir des locataires et augmenter ainsi leur revenu⁷⁶. Il est courant dans certains pays d'Afrique subsaharienne de louer des chambres au sein de structures existantes⁷⁷. La conversion de logements construits par le gouvernement en logements locatifs est généralisée en Afrique du Nord et en Afrique subsaharienne⁷⁸. En Asie, les logements locatifs informels vont des tours illégales qui abritent les travailleurs migrants dans les « villages urbains » de Chine à des parcelles louées dans certaines villes indiennes et thaïlandaises, où les locataires construisent leur propre abri⁷⁹. La plupart de ces formes d'occupation, qui ne sont pas réglementées, offrent des conditions extrêmement précaires aux locataires.

41. La plupart des propriétaires informels mettent en location des logements sans permis de construire, ne font pas signer de baux⁸⁰, ne respectent pas la législation ni les conditions régissant la location et l'imposition et, dans la plupart des cas, ils ignorent l'existence de la législation pertinente (de même que leurs locataires)⁸¹.

⁷⁴ UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Africa* (voir note 4 plus haut), p. 27 à 28 et 37.

⁷⁵ Kumar, « The research-policy dialectic » (voir note 41 plus haut), p. 664.

⁷⁶ C. Escallón, *Arrendamiento Alternativa Habitacional y Vivienda Popular en Colombia* (Universidad de los Andes y Alcaldía Mayor de Bogotá); voir également A.G. Gilbert et al., *in Search of a Home: Rental and Shared Housing in Latin America* (UCL Press et University of Arizona Press, 1993).

⁷⁷ M. Grant, « Lodging as a migrant economic strategy in urban Zimbabwe », *Development Southern Africa*, vol. 24, n° 1 (mars 2007), p. 77 à 90; voir également P. Amis et P. Lloyd (directeurs de publication.), *Housing Africa's Urban Poor*, Manchester University Press, 1990); ONU-HABITAT, *Quick Guides for Policy Makers: Housing the Poor in African Cities 7 – Le logement locatif, Une option très négligée dans le cas des pauvres* (Cities Alliance, 2011); M. Huchzermeyer, *Tenement city: the emergence of multi-storey districts through large-scale private landlordism in Nairobi*, *International Journal of Urban and Regional Research*, No 31 (2007), p. 714 à 732.

⁷⁸ ONU-Habitat, *Affordable Land and Housing in Africa* (voir note 4 plus haut), p. 48; voir également L. Bank, *The rhythms of the yards: urbanism, backyards and housing policy in South Africa*, *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 25, n° 2 (2007), p. 205 à 228; O. Crankshaw, A.G. Gilbert et A. Morris, *Backyard Soweto*, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, n° 4 (2000), p. 841 à 857.

⁷⁹ Kumar, *Landlordism in Third World urban low-income settlements* (voir note 67 plus haut), p. 753 à 782; Kumar, *Room for manoeuvre* (voir note 44 plus haut).

⁸⁰ En Uruguay, 79 % des locataires à Montevideo ont signé des baux en 2006, mais 21 % n'avaient que des accords verbaux – voir L. Macellaro, *Estudio sobre el Mercado de viviendas de alquiler en Uruguay* – (Montevideo, 2010); « *Caracterización del mercado de arrendamientos urbano para el segmento de la población de bajos ingresos: informe final de resultados* ». Étude effectuée pour le compte du *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*, ONU-Habitat, *First Initiative (Centro de Estudios de la Construcción y del Desarrollo Urbano y Regional, 2007)*. En Thaïlande, seule une minorité de 45 % a un bail. Voir également M. Morange, *Backyard shacks: the relative success of this housing option in Port Elisabeth*, *Urban Forum*, n° 13, p. 3 à 25.

⁸¹ Torres, J.E. (2011) *Estudio sobre el mercado de arrendamiento de vivienda en Colombia: informe final* (Bogotá 2011), p. 12.

42. Les logements locatifs informels sont un élément crucial du secteur du logement dans les pays en développement et ils augmentent également aujourd'hui dans de nombreuses villes d'Europe⁸², comblant le vide créé par les politiques de logement actuelles qui ne répondent pas aux besoins des ménages à faible revenu. Malheureusement les programmes d'assainissement des quartiers insalubres n'ont généralement pas pris en compte leurs effets sur les locataires et parfois ils ignorent même l'existence de ces derniers dans la plupart des établissements cibles⁸³. Dans certains cas ces programmes ne permettent pas aux propriétaires de mettre en location les logements rénovés⁸⁴, ce qui est incompatible avec l'obligation de l'État de promouvoir le droit à un logement convenable, notamment en facilitant les efforts d'entraide des groupes désavantagés⁸⁵. Cependant il existe quelques exemples de programmes réussis qui comprennent des subventions directes et des prêts à faible taux d'intérêt aux propriétaires qui doivent rénover leur propriété et à ceux qui souhaitent agrandir leur logement pour accueillir davantage de locataires⁸⁶.

7. Résumé

43. L'accès amélioré des ménages à faible revenu à la propriété grâce au crédit a débouché sur le surendettement et la crise du logement, mais le secteur locatif peut promouvoir des options plus abordables tout en réduisant les risques financiers et en permettant une mobilité plus grande.

44. Un logement convenable doit se trouver dans un endroit qui permet d'accéder aux emplois et aux services publics. Cette condition est particulièrement importante pour les ménages pauvres car le coût des moyens de transport jusqu'au lieu de travail peut grever excessivement des budgets déjà limités⁸⁷. Avec l'assistance du gouvernement par le biais de subventions du loyer accordées aux ménages à faible revenu, de la location de terrains publics pour les logements locatifs à loyer modéré et d'autres mesures, le secteur locatif privé peut promouvoir l'accès à un logement convenable mieux situé pour les ménages à faible revenu en milieu urbain.

45. Il est extrêmement important d'assurer aux ménages à faible revenu une grande sécurité de l'occupation sur le marché locatif privé car ils ne peuvent se permettre de déménager ni de contester une expulsion et ils ne sont pas concurrentiels sur un marché locatif privé complètement non réglementé (même s'ils bénéficient d'allocations de logement). Il faut donc assurer la réglementation et la responsabilité pour prévenir les expulsions pour raisons économiques et pour

⁸² Emily Kelling et al., « London's backyard informality ». Document de travail présenté à la conférence du Research Committee 43 (Housing and the Built Environment) de l'International Sociological Association, Amsterdam, 10-12 juillet 2013.

⁸³ Kumar, « The research-policy dialectic » (voir note 41 plus haut), p. 668.

⁸⁴ E.Rojas, *Building Cities: Neighbourhood Upgrading and Urban Quality of Life* (Banque interaméricaine de développement, 2010); voir également F.Magalhães et F. di Villarosa (directeurs de publication) *Slum Upgrading: Lessons Learned from Brazil* (Banque interaméricaine de développement, 2012).

⁸⁵ Voir le par. 10 de l'observation générale 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

⁸⁶ Comme par exemple le programme « plan terrazas » mis en œuvre dans les années 70 en Colombie. Voir T. Johnson, « Upward filtering of housing stock. A study of upward filtering of housing stock as a consequence of informal settlement upgrading in developing countries », *Habitat International*, n° 11, p. 173 et 187.

⁸⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 4, par. 8 f).

permettre aux ménages à faible revenu d'accéder à des logements locatifs abordables dans des zones urbaines bien situées.

46. Il est démontré que les subventions impulsées par la demande et l'offre et accordées au secteur locatif privé sont plus rentables et moins coûteuses que celles octroyées aux propriétaires et elles sont donc compatibles avec l'obligation de l'État d'utiliser toutes ses ressources disponibles pour assurer l'exercice progressif du droit à un logement convenable. Un système d'allocations de logement réglementé et efficace est nécessaire pour faire respecter les divers aspects du droit à un logement convenable, y compris l'accessibilité, la non-discrimination et l'habitabilité, tout en permettant également aux individus d'exercer d'autres droits fondamentaux, notamment le droit au travail, le droit à l'éducation et le droit à la santé. En outre le secteur locatif privé (tant officiel qu'informel) est mieux adapté aux ménages à faible revenu (par rapport aux programmes de financement du logement dont les ménages à revenu moyen sont les principaux bénéficiaires) et il permet donc aux États de s'acquitter de l'obligation d'accorder la priorité aux groupes sociaux défavorisés. Les politiques et la législation ne doivent donc pas privilégier des groupes sociaux déjà avantagés au détriment des autres⁸⁸.

B. Formes collectives d'occupation

47. La propriété commune est un régime qui octroie un ensemble de droits de propriété à un groupe. Ces droits peuvent porter sur la propriété, la gestion, l'utilisation et l'échange de ressources communes et l'accès à celles-ci⁸⁹. L'expression « régimes de propriété commune » désigne des institutions, réglementations et pratiques de gestion conditionnées par la prise de décision collective. Ces régimes sont distincts de l'occupation communautaire qui désigne plus généralement les systèmes d'occupation fondés sur la communauté, en vertu desquels une autorité collective (par exemple la famille élargie, le clan ou un autre groupe social) détient des droits⁹⁰. Le présent chapitre porte sur les modalités d'occupation de la propriété commune dans les zones urbaines, qui ont été appliquées ces dernières années dans les pays développés et en développement.

1. Système de coopératives d'habitation

48. Une coopérative d'habitation est une association juridique constituée aux fins de fournir de façon continue un logement à ses membres. Elle appartient à ses membres et elle est entretenue et contrôlée par eux⁹¹. Les coopératives d'habitation reposent sur la propriété et la gestion collectives et peuvent prendre diverses formes, y compris la coopérative d'occupation (qui est propriétaire de l'immeuble et où les

⁸⁸ Ibid., par. 11.

⁸⁹ C. Hess et E. Ostrom (2006). « A framework for analysing the microbiological commons », *International Social Science Journal*, n° 58, p. 335 à 349; voir également A. Fuys et al., « Securing common property regimes in a globalizing world: synthesis of 41 case studies on common property regimes from Asia, Africa, Europe and Latin America » (Rome, International Land Coalition, 2008), p. 82.

⁹⁰ J.W. Bruce, *Legal Bases for the Management of Forest Resources as Common Property* (Rome, Organisation des Nations pour l'alimentation et l'agriculture); voir également Fuys et al., *Securing Common Property Regimes* (voir note 89 plus haut).

⁹¹ National Confederation of Cooperatives, « Cooperatives in housing: starting housing projects – a guide for cooperatives starting a housing project » (Philippines, 2004).

membres possèdent des parts sociales), la coopérative locative (à laquelle les membres versent un loyer), la coopérative de financement (qui accorde des prêts à ses membres pour la construction ou les travaux de réfection) et la coopérative de construction (qui entreprend la construction de logements et met en valeur le terrain au nom des membres). Certaines coopératives associent deux ou plusieurs de ces fonctions⁹².

49. Le modèle classique de coopératives s'est développé essentiellement en Europe, et le modèle scandinave, fondé en 1923, est l'un des plus importants. En Suède les immeubles coopératifs représentent 22 % du parc des logements en 2011⁹³. Les organisations coopératives suédoises bénéficient d'un soutien important de l'État depuis les années 50 lorsque les subventions au logement ont été accordées pour toutes les formes d'occupation, y compris les coopératives⁹⁴. La législation suédoise⁹⁵ fournit un cadre juridique clair pour le fonctionnement des coopératives d'habitation en définissant le statut juridique des associations (telles que l'Association d'épargne et de construction par les locataires (HSB) et la coopérative de logement connue sous le nom de Riksborgen) et celui des locataires-propriétaires. Des règles et règlements supplémentaires sont adoptés par les associations elles-mêmes et approuvés à la majorité.

50. En Amérique latine un exemple réussi de coopératives d'habitation au niveau national est celui des coopératives d'entraide en Uruguay, qui sont promues par la Fédération uruguayenne de coopératives d'habitation par l'entraide. La législation uruguayenne reconnaît l'occupation collective et la réglementation des coopératives d'habitation figure dans la loi générale de 1992 sur les coopératives. Depuis 1965, environ 600 coopératives de la Fédération ont été consolidées en Uruguay et près de 20 000 familles vivent dans des maisons et des appartements construits grâce à l'entraide. Les coopératives d'entraide ont été introduites et adaptées dans 14 pays d'Amérique latine et des Caraïbes au cours des 20 dernières années dans le cadre de différentes initiatives⁹⁶.

51. Une forme récente de coopératives associant financement et construction est les fonds communautaires qui sont apparus en Afrique et en Asie⁹⁷. Les économies ou prêts collectifs permettent aux communautés de financer la régularisation et l'acquisition de terrains, les infrastructures et la fourniture de services ainsi que les

⁹² Sukumar Ganapati, « Enabling housing cooperatives: policy lessons from Sweden, India and the United States », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 34, n° 2 (2010), p. 365 et 368.

⁹³ S. Moreau et A. Pittini, *Profiles of a Movement: Co-operative Housing Around the World* (CECODHAS Housing Europe, 2012).

⁹⁴ Cependant l'assistance de l'État aux coopératives d'habitation a diminué ces dernières années en raison du processus de marchandisation. Voir Sukumar, « Enabling housing cooperatives » (voir note 92 plus haut), p. 374.

⁹⁵ Loi de 1991 sur les coopératives de logement, loi de 1987 sur les sociétés coopératives et 1930 Tenant-Ownership Act.

⁹⁶ M. Solanas, « La Transferencia del cooperativismo uruguayo de vivienda por ayuda a otras latitudes: Una experiencia de cooperacion internacional », *Revista Vivienda Popular de la Facultad de Arquitectura de Montevideo*, 2011).

⁹⁷ D'après la réponse reçue de la Thaïlande au questionnaire sur la sécurité de l'occupation, envoyé le 22 mars 2013 par la Représentante spéciale, qui portait sur le *Baan Mankong National Collective Housing Program* dont 600 000 ménages ont bénéficié entre 2003 et 2007.

travaux de rénovation⁹⁸. Le programme Coalition pour l'action communautaire en Asie (ACCA) a levé des fonds communautaires en Asie entre 2009 et 2011, exécuté dans 15 pays 111 projets de construction de logements d'un coût total de près de 4 millions de dollars; des accords collectifs ont été utilisés dans 36 des projets⁹⁹.

52. L'organisation collective permet aux coopératives de mettre en œuvre des projets complexes de construction de logements et d'infrastructures qu'un ménage n'aurait pas pu mener seul. Les fonds communautaires fournissent un appui financier et technique pour l'achat des parcelles de terrain et les infrastructures communautaires (routes, systèmes d'évacuation, approvisionnement en eau et assainissement)¹⁰⁰. Ce processus implique généralement des négociations avec d'autres parties prenantes telles que les propriétaires initiaux des parcelles et le Gouvernement¹⁰¹. Dans le modèle scandinave, la coopérative « mère » (également appelée coopérative « parent » ou « secondaire ») est responsable de la construction de logements qui sont ensuite cédés aux coopératives « filles » (« subsidiaires » ou « primaires »). Le risque financier pour les membres est limité aux coopératives « filles »¹⁰².

53. La structure collective favorise également l'accessibilité et la sécurité de l'occupation en fournissant des économies ou prêts collectifs et, dans certains cas, des prêts-relais en cas de défaillance temporaire des membres. L'organisation et la gestion collectives des espaces communs et de l'entretien des logements sont également cruciales pour promouvoir l'accessibilité pour les ménages à faible revenu¹⁰³. Dans le modèle scandinave, les propriétaires financent généralement 75 à 80 % du coût de leur logement et le solde est couvert par un prêt demandé par la coopérative fille. Les propriétaires membres de la coopérative bénéficient également d'une réduction d'impôt de 30 % sur les intérêts sur les parts de la coopérative ou les biens qui lui appartiennent. Les locataires ne peuvent être expulsés par le conseil d'administration de la coopérative que dans un nombre limité de cas. S'agissant des fonds communautaires, les taux d'intérêt des prêts sont généralement relativement faibles et la durée du prêt est souvent longue, atteignant jusqu'à 25 ans¹⁰⁴.

54. Les coopératives uruguayennes d'entraide promeuvent des logements abordables par un processus collectif faisant participer les futurs occupants. La propriété ainsi que la responsabilité de l'hypothèque et de l'entretien du logement sont collectives et indivisibles¹⁰⁵. Dans le modèle de la Fédération uruguayenne de

⁹⁸ ONU-Habitat, Rapport mondial de 2005 sur les établissements humains axé sur le financement du logement urbain (voir note 25 plus haut), p. 99.

⁹⁹ S. Boonyabancha, « Baan Mankong: going to scale with 'slum' and squatter upgrading in Thailand », *Environment and Urbanization*, vol. 17, n° 1 (avril 2005); ONU-Habitat, *Affordable Land and Housing in Asia* (Nairobi, 2011).

¹⁰⁰ ONU-Habitat, Rapport mondial de 2005 sur les établissements humains axé sur le financement du logement urbain (voir note 25 plus haut), p. 99.

¹⁰¹ Nilsson, « Overview of financial systems » (voir note 31 plus haut), p. 19; Erlend Sigvaldsen, Key issues in housing microfinance (Oslo, Nordic Consulting Group, 2010), p. 16 et 17.

¹⁰² National Confederation of Cooperatives, « Cooperatives in housing » (voir note 91 plus haut); HSB, « Useful Information for HSB Tenant Owners » (2012) et « Welcome to HSB: a booklet for all those who have just move in » (2012).

¹⁰³ S. Blandy, J. Dixon et A. Dupuy (directeurs de publication.) *Multi-owned Housing – Law, Power and Practice*. (Ashgate, 2010).

¹⁰⁴ Dans le cas du Community Mortgage Programme aux Philippines.

¹⁰⁵ B. Nahoum, *Una Historia Con Quince mil Protagonistas: Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Muta Uruguayas* (Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo, 2008).

coopératives d'habitation par l'entraide, les familles peuvent obtenir des prêts collectifs au logement même si elles n'ont pas d'économies (ce qui est particulièrement intéressant pour les ménages à faible revenu); les heures qu'elles consacrent à la construction du logement sont considérées comme faisant partie de l'acompte (15 % du prêt hypothécaire consenti par une banque publique)¹⁰⁶. Les membres paient leur part de l'hypothèque collective tous les mois et versent également une redevance au Fonds de la coopérative pour l'entretien des espaces communs et pour les services ainsi qu'au fonds d'aide aux membres qui sont temporairement dans l'incapacité de payer la coopérative pour diverses raisons (par exemple en cas d'accident, de perte d'emploi, de décès du soutien de famille, etc.).

55. Dans le modèle uruguayen, la sécurité de l'occupation est assurée par un contrat entre la coopérative et le membre (« contrato de uso y goce » de la Fédération uruguayenne de coopératives d'habitation par l'entraide), qui n'est pas limité dans le temps. Chaque famille bénéficie de droits d'usufruit qui peuvent être transmis par succession ou revendus à la coopérative. La valeur de la part appartenant au membre est remboursée par la coopérative en deux versements sur une période de trois ans et elle comprend la valeur : a) des heures de travail; b) de l'entretien des espaces communs; c) du montant de l'emprunt remboursé; et d) des intérêts payés. On évite ainsi des mouvements trop fréquents des membres et la coopérative est protégée contre les processus de gentrification.

2. Fonds fonciers communautaires

56. Le fonds foncier communautaire est une forme de propriété foncière commune où la terre est considérée comme un bien commun, et seules les structures physiques et d'autres améliorations sont considérées comme propriété privée. Le fonds foncier communautaire vise à retirer des terrains du marché immobilier spéculatif, à assurer l'accès à la terre et au logement aux personnes qui autrement n'y auraient pas accès, à renforcer le contrôle communautaire à long terme sur les ressources foncières et à préserver l'accessibilité du logement de façon permanente¹⁰⁷.

57. La grande majorité des fonds fonciers communautaires, qui sont organisés essentiellement en « fiducies pour le logement abordable », contrôlent la construction et l'entretien des logements, ainsi que la vente ou la location aux acheteurs ou aux locataires qui signent un bail avec le fonds foncier communautaire. Dans le bail foncier (généralement d'une durée de 99 ans et transmissible par succession), le fonds foncier communautaire définit les droits et responsabilités de l'individu propriétaire des structures et ceux de la communauté qui est propriétaire de la terre¹⁰⁸. Le fonds foncier communautaire est généralement régi par un conseil d'administration comprenant un tiers des détenteurs de baux du fonds foncier communautaire, un tiers des résidents de la communauté avoisinante (qui ne vivent pas sur les terrains appartenant au fonds foncier communautaire) et un tiers des individus qui représentent l'« intérêt public ».

¹⁰⁶ Par exemple, Conjunto Intercooperativo construit entre 1971 et 1975.

¹⁰⁷ D. Diacon, R. Clarke et Silvia Guimaraes, *Redefining the Commons: Locking in Value through Community Land Trusts* (Coalville, Royaume-Uni, Building and Social Housing Foundation, 2005), p. 55.

¹⁰⁸ ONU-Habitat, *Community Land Trusts: Affordable Access to Land and Housing*, (2012), Global Urban Economic Dialogue (2005), p. 18, p. 11 et 12; voir également J.E. Davis, *The Community Land Trust Reader* (Cambridge, Royaume-Uni, Lincoln Institute of Land Policy, 2010).

58. Les fonds fonciers communautaires se sont développés au cours des 50 dernières années, essentiellement aux États-Unis¹⁰⁹ où, d'après le réseau national, près de 250 d'entre eux sont actifs en juin 2013. Ils existent également au Royaume-Uni¹¹⁰ et au Canada¹¹¹. Un nombre croissant d'administrations municipales établissent des fonds fonciers communautaires pour répondre de manière progressiste aux besoins en logements abordables qui ne peuvent être satisfaits uniquement par les programmes de logements publics. La ville de Chicago, dans l'Illinois, est sans doute l'exemple le plus important d'une administration municipale qui a constitué un fonds foncier communautaire public¹¹².

59. L'objectif principal du fonds foncier communautaire consiste à « verrouiller » la valeur du terrain pour préserver l'accessibilité à long terme du logement pour les ménages à faible et moyen revenus. L'accessibilité et la situation du logement sont donc deux des principaux piliers des fonds fonciers communautaires, et généralement le prix d'achat ou de location est sensiblement inférieur (généralement de 20 à 65 %) à la valeur marchande¹¹³, essentiellement parce que le détenteur du bail ne paie que le logement et non le terrain. En échange, le propriétaire accepte des restrictions lorsqu'il revend son logement et s'engage généralement à ne percevoir qu'un bénéfice maximal de 25 % sur le prix initialement payé. Cette approche permet à de futurs ménages à faible ou moyen revenus d'accéder au même bien à un coût abordable et d'aider la communauté à lutter contre les processus de gentrification et de déplacements causés par la promotion immobilière¹¹⁴.

60. Bien que les fonds fonciers communautaires n'accordent pas de prêts ou de modalités financières, ils apportent une assistance aux membres potentiels et les conseillent sur les meilleures options en fonction de leur situation financière, notamment par des séminaires de formation et d'orientation avant l'achat. Des données récentes des États-Unis indiquent que les membres des fonds fonciers communautaires ont été moins touchés par la crise des prêts hypothécaires à risque et les procédures de saisie qui en ont résulté¹¹⁵.

61. Des études indiquent que, si les fonds fonciers communautaires ont pu généralement répondre aux besoins des ménages dont le revenu se situe dans la

¹⁰⁹ Par exemple Champlain Housing Trust (Burlington, Vermont, États-Unis d'Amérique) – Statuts du Champlain Housing Trust Inc. bylaws, adoptés le 1er octobre 2006, amendés le 26 janvier 2008 et le 31 janvier 2009; voir également J. Libby, « The policy behind permanently Affordable Housing. A cornerstone of Vermont's Housing Policy since 1987 » (Vermont Housing and Conservation Board, 2009).

¹¹⁰ Par exemple Letchworth Garden, au Royaume-Uni : la Letchworth Garden City Heritage Foundation gère la majorité des terrains appartenant à la ville et ses actifs sont estimés à environ 110 millions de livres en 2012 (d'après le plan d'activités pour 2010/2011 de la Letchworth Garden City Heritage Foundation (2010).

¹¹¹ Par exemple le parc Milton à Montréal, au Canada. La fiducie est détenue par le *Syndicat de copropriété* et comprend 26 coopératives d'habitation et sociétés de logement sans but lucratif.

¹¹² ONU- Habitat, Fonds financiers communautaires (voir note 108 plus haut), p. 18.

¹¹³ Community Partners for Affordable Housing, 2012, *Affordable Homes for our community*, Chicago.

¹¹⁴ ONU- Habitat, Fonds financiers communautaires (voir note 108 plus haut), p. 36.

¹¹⁵ En 2009, 30,56 % des détenteurs de prêts hypothécaires à risque risquaient la saisie de leur logement, étant en défaut de paiement depuis plus de 90 jours, contre 7,01 % pour les emprunteurs solvables et seulement 1,62 % pour les prêts accordés par les fonds financiers communautaires. Voir Thaden, E. et G. Rosenberg (2010), « Outperforming the market: delinquency and foreclosure rates in community land trusts » *Land Lines* (octobre 2010), p. 2 à 7.

moyenne inférieure (généralement ceux qui ont un revenu inférieur de 30 à 80 % au revenu moyen), ils ne sont pas parvenus toutefois, à part quelques rares exceptions, à atteindre les 15 % les plus pauvres de la population¹¹⁶. L'un des principaux obstacles pour les ménages à faible revenu est le processus d'évaluation et de sélection employé par la plupart des fonds fonciers communautaires, qui comprend une attestation de revenu, un dossier de solvabilité, l'historique des différents emplois occupés et une caution¹¹⁷.

62. À la différence des coopératives d'habitation, les fonds fonciers communautaires ne sont pas encore incorporés dans la législation nationale. Chaque fonds foncier communautaire élabore sa propre approche de financement pour les frais de fonctionnement et les dépenses afférentes au projet, et ces approches associent souvent des sources publiques¹¹⁸ et privées ainsi que des subventions et des prêts.

3. Résumé

63. Les fonds fonciers communautaires, les coopératives d'habitation et les fonds communautaires montrent que les organisations collectives sont capables d'adapter les solutions de logement pour prendre en compte de manière satisfaisante la sécurité de l'occupation, l'accessibilité, la situation du logement et la disponibilité des services ainsi que les infrastructures en zone urbaine pour les ménages à faible revenu¹¹⁹.

64. Bien que toutes les formes d'organisation collective ne soient pas accessibles aux couches les plus pauvres de la société, elles présentent de nombreux avantages : a) le recours à la communauté pour concurrencer les forces existantes du marché du logement; b) les formes coopératives et collectives d'occupation sont étroitement liées à une participation démocratique renforcée, à un meilleur accès à l'information et à la gouvernance communautaire; c) les fonds coopératifs et communautaires apportent à leurs membres le pouvoir financier (par l'épargne ou des prêts communautaires) qui permet aux ménages à faible revenu d'accéder plus facilement au financement du logement; d) à la différence des programmes de financement individuel décrits plus haut, les organisations communautaires sont en mesure de contrôler l'accessibilité de la terre et du logement en maîtrisant le prix du terrain (fonds fonciers communautaires), en assurant une résistance économique accrue [par une aide financière aux ménages confrontés à des difficultés financières temporaires (FUCVAM)], en protégeant les ménages à faible revenu contre l'instabilité du marché du logement et en limitant les déplacements pour raisons économiques et la gentrification.

¹¹⁶ R. Greenstein et Y. Sungu-Eryilmaz, « Community Land Trusts: A Solution for Permanently Affordable Housing », *Land Lines* (janvier 2007), p. 10; voir également J. E. Davis et A. Stokes, « Lands in trust, homes that last: a performance evaluation of the Champlain Housing Trust » (Burlington, Vermont, Champlain Housing Trust, 2009), p. 39.

¹¹⁷ ONU-Habitat, Fonds financiers communautaires (voir note 108 plus haut), p. 23.

¹¹⁸ Comme par exemple les fonds fiduciaires pour le logement; les pouvoirs publics au niveau de l'État, des comtés ou locaux établissent des fonds d'assistance au logement qui sont souvent financés par des sources de financement réservé à cette fin, à l'intention des groupes à revenu faible ou moyen.

¹¹⁹ Sukumar Ganapati, « Enabling Housing Cooperatives » (voir note 92 plus haut), p. 365.

65. Les coopératives comme les fonds fonciers communautaires promeuvent également l'accessibilité du logement aux pauvres en assumant la responsabilité de l'entretien et de la rénovation des espaces communs qui représentent une lourde charge financière pour les pauvres. En verrouillant les prix du terrain et du logement, les fonds fonciers communautaires et les coopératives contribuent également à la stabilité générale du marché foncier et à l'accessibilité du logement. Finalement l'effet de levier exercé par la communauté renforce considérablement la capacité des ménages à faible revenu d'accéder à des logements bien situés dans les zones urbaines et d'assurer la sécurité de l'occupation dans ces logements.

66. Les formes collectives d'occupation représentent clairement un moyen efficace d'« entraide mutuelle » qui peut contribuer à la réalisation progressive du droit à un logement convenable. Conformément aux paragraphes 10 et 11 de l'observation générale No 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les États ont l'obligation de faciliter ces mécanismes de construction et d'allocation de logements, notamment lorsque qu'il est avéré qu'ils peuvent promouvoir l'accès à un logement convenable des groupes marginalisés qui sinon auraient été exclus du marché du logement. Cependant malgré ces avantages évidents, l'occupation collective demeure encore limitée, essentiellement en raison de l'absence de cadres juridiques, financiers et institutionnels pertinents dans la plupart des pays. Bien que les structures communautaires nécessitent une certaine autonomie pour régler leurs relations avec leurs membres et préserver leur autonomie en matière de prise de décision, elles ont également besoin de structures juridiques et institutionnelles pour leur permettre de fonctionner. Ainsi par exemple la reconnaissance juridique de l'occupation collective est essentielle ainsi que la possibilité de contracter des emprunts collectifs. À cet égard la fourniture par l'État de terrains urbains bien situés est cruciale, en particulier dans les zones urbaines à forte densité de population, en vue de permettre aux organisations collectives de logement d'être concurrentielles sur le marché foncier.

IV. Conclusions et recommandations

67. Les politiques de logement de plus en plus se sont limitées à des systèmes de financement du logement pour promouvoir l'accès à la propriété. Les faits montrent toutefois que les politiques de logement fondées exclusivement sur la promotion du crédit pour l'accès à la propriété sont incompatibles avec la réalisation intégrale du droit des ménages à faible revenu à un logement convenable car elles ne fournissent pas un logement habitable, abordable, bien situé et sûr aux pauvres.

68. La Rapporteuse spéciale appelle à un changement de paradigme des politiques du logement fondées sur la financiarisation du logement à une approche des politiques du logement fondée sur les droits de l'homme. À cet égard elle formule les recommandations suivantes :

- a) Les États doivent promouvoir diverses formes d'occupation :**
 - i) L'association de diverses solutions d'occupation, y compris les logements locatifs privés et publics et l'occupation collective, est essentielle à la promotion de l'accès à un logement convenable pour les diverses couches de la société et à la protection des individus et des ménages contre les chocs économiques et financiers. Des cadres juridiques**

et institutionnels doivent être mis en place pour assurer la sécurité de toutes les formes d'occupation;

ii) La conception des politiques de logement doit se fonder sur l'évaluation des besoins, compte tenu de la situation démographique, géographique, économique et sociale de chaque région, ainsi que des caractéristiques des divers groupes désavantagés (notamment les ménages à faible revenu), leurs conditions de logement et les formes d'occupation existantes;

iii) Les États doivent s'abstenir d'axer leurs politiques de logement sur les programmes de financement qui ont des effets essentiellement régressifs, comme par exemple les subventions des taux d'intérêt hypothécaire ou les exonérations fiscales;

b) Les modalités de location doivent être encouragées :

i) L'efficacité du secteur locatif, avec des logements locatifs tant privés que sociaux, est cruciale pour assurer un système de logement viable. Les États doivent donc appuyer et encourager la mise en place d'un secteur locatif tant privé que social;

ii) Les États doivent prendre des mesures pour encourager la mise en place et le maintien d'un secteur locatif privé, notamment en fournissant des mesures d'incitation aux petits propriétaires (telles que des aides fiscales et des subventions fondées sur l'offre qui stimulent les investissements privés), et appuyer la construction de logements locatifs par les associations sans but lucratif et communautaires;

iii) Les États doivent fournir des modalités d'assistance au logement aux ménages à faible revenu ou à ceux qui ont des revenus irréguliers, notamment par l'octroi d'indemnités de logement, la création d'un système d'allocations de logement et de fonds de garantie qui permettent de couvrir les coûts liés au non-paiement de loyer et les paiements de services pour les plus vulnérables, la protection des locataires et la législation sur la régulation des loyers;

iv) Les États doivent reconnaître et appuyer le secteur locatif parallèle dans les établissements informels; ils doivent inclure dans leur programme de logement des mesures d'incitation et des subventions pour permettre aux petits propriétaires d'agrandir et d'améliorer l'habitabilité des logements locatifs;

v) Les États doivent encourager et appuyer l'utilisation de baux standards pour réduire le nombre et la gravité des différends entre propriétaires et locataires. À cette fin les formulaires de baux standards doivent être gratuits et largement distribués et ils ne doivent pas nécessairement être entérinés par un notaire;

vi) Les programmes de rénovation urbaine et d'amélioration des établissements informels doivent prendre en compte les droits des locataires et être conçus avec leur participation intégrale;

vii) Les États doivent encourager l'utilisation plus grande du parc de logements inoccupés en promouvant notamment la rénovation des

logements vides, imposer plus lourdement les biens non occupés et améliorer l'accès aux prêts à faible taux d'intérêt pour les personnes qui ont besoin d'une assistance financière pour remettre les logements inoccupés sur le marché, y compris par la location;

c) Les formes collectives d'occupation doivent être encouragées :

i) Les États doivent appuyer les formes coopératives, collectives et communautaires d'occupation en concevant et en investissant des ressources adéquates, notamment par les moyens suivants : la reconnaissance juridique et la protection de la propriété coopérative et collective de la terre et du logement dans les zones urbaines; l'appui aux politiques de logement et aux mécanismes financiers pertinents, y compris l'accès au crédit et aux subventions de l'État, des avantages fiscaux pour les institutions collectives, la fourniture par l'État d'une assistance technique et de terrains urbains bien situés aux organisations promouvant les formes collectives d'occupation;

ii) Les formes coopératives et collectives d'occupation sont étroitement liées à une participation démocratique renforcée et à la gouvernance communautaire. Les États doivent donc appuyer les activités des organisations de la société civile qui jouent un rôle crucial dans l'élaboration et le maintien des formes collectives d'occupation, en particulier pour les groupes à faible revenu.
