



# Assemblée générale

Distr. générale  
10 août 2012  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-septième session

Point 70 b) 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

### Note 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, Raquel Rolnik, en application de la résolution 15/8 du Conseil des droits de l'homme.

---

\*A/67/150.



## Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à un logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant

### *Résumé*

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable analyse le paradigme dominant de la politique du logement qui met l'accent sur le financement du logement comme le principal moyen de promouvoir la propriété. Le rapport évalue l'impact des politiques courantes de financement du logement sur le droit à un logement convenable pour les personnes vivant dans la pauvreté. La Rapporteuse spéciale conclut que la pleine réalisation du droit à un logement convenable, sans discrimination, ne peut être promue par les seuls mécanismes financiers et exige de plus larges et plus holistiques politiques du logement ainsi que des interventions de l'État. 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.

### Sommaire

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	3
II. Cadre des droits de l'homme pour le financement du logement . . . . .	7
III. Politiques courantes de financement du logement et leur impact sur le droit à un logement convenable pour les personnes vivant dans la pauvreté. . . . .	8
A. Marchés hypothécaires . . . . .	8
B. Demande de subventions . . . . .	12
C. Microfinancement du logement . . . . .	17
IV. Conclusions et recommandations . . . . .	22

## I. Introduction

1. Lorsque l'extrême misère des pauvres des zones urbaines a été exposée par les réformateurs sociaux en Europe et en Amérique du Nord, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les gouvernements ont commencé à fournir aux individus et aux ménages une aide au logement et à procurer directement des logements<sup>1</sup>. Vers le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, de nombreux pays en développement d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie ont connu une urbanisation rapide des populations rurales pauvres. L'absence de politiques urbaines et du logement pour permettre à cette nouvelle population urbaine d'accéder aux terres urbanisées, a conduit à l'autoconstruction de quartiers informels, caractérisés par des habitations précaires et un grave manque de services de base et d'infrastructures (voir A/HRC/10/7). Pendant la même période, la situation était différente dans la plupart des économies anciennement planifiées, où l'État était chargé de fournir à tous les citoyens un logement convenable, et on appliquait le modèle de la construction planifiée de logements locatifs d'État<sup>2</sup>.

2. À la fin des années 70, un changement radical s'est produit dans les politiques du logement, à commencer par l'Amérique du Nord et l'Europe, suivis plus tard par les pays en développement d'Amérique latine, d'Asie, d'Afrique et par d'anciennes économies planifiées. Cette évolution, soutenue par la doctrine économique dominante, appelait au transfert d'activités sous contrôle de l'État au secteur privé et à des marchés libres sans restriction de libre-échange. Ce point de vue a bientôt gagné l'hégémonie, donnant forme aux politiques des États, des institutions financières internationales et des agences de développement. Les effets de cette approche des politiques sur le logement à travers le monde sont spectaculaires et bien documentés (ibid.).

3. Le consensus est allé croissant autour de l'idée que les gouvernements devraient renoncer à leur rôle de pourvoyeurs de logements abordables et devenir des facilitateurs en soutenant la demande du marché plutôt qu'en obtenant directement des résultats : il faut encourager les gouvernements à adopter des politiques permettant aux marchés du logement de travailler et éviter qu'ils ne soient faussés<sup>3</sup>. Ce nouveau rôle implique de créer les conditions, les institutions et les règlements visant à soutenir les systèmes de financement du logement pour promouvoir l'accession à la propriété au nom du dogme néolibéral de la confiance en la propriété privée et les forces du marché<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Par exemple, au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, environ 5,5 millions de logements sociaux ont été construits entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et 1981. M. Harloe, *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America* (Hoboken, New Jersey, Wiley-Blackwell, 1995); D. Fée, « Le logement social en Angleterre : trente ans de Déclin », *Informations sociales*, n° 159 (mars 2010), p. 82.

<sup>2</sup> József Hegedüs, Stephen E. Mayo et Iván Tosics, « Transition of the Housing Sector in the East Central European Countries », *Review of Urban & Regional Development Studies*, vol. 8, n° 2 (juillet 1996), p. 101; Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, *Housing Finance Systems for Countries in Transition: Principles and Examples* (New York et Genève, 2005); Mark Stephens, « Locating Chinese Urban Housing Policy in an International Context », *Urban Studies*, vol. 47, n° 14 (décembre 2010), p. 2965 et 2971.

<sup>3</sup> Banque mondiale, *Housing: Enabling Markets to Work*, rapport de la Banque mondiale (Washington, 1993), p. 6.

<sup>4</sup> J. Doherty et autres, *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).

4. Les pays développés et en développement se sont ainsi progressivement éloignés de la traditionnelle politique de l'offre et de la demande. En conséquence, le soutien aux ménages pour qu'ils contractent un crédit, le secteur financier et le marché du logement privé sont devenus les principaux mécanismes pour trouver des solutions au problème du logement. L'assistance extérieure provenant des organisations internationales a grandement influencé le développement du financement du logement axé sur le marché et a stimulé l'activité du marché du logement dans les pays en développement<sup>5</sup>. Malgré une certaine diversité dans l'expérience des politiques du logement, la plupart des pays a opté pour la promotion de marchés du logement et l'accession à la propriété individuelle, privatisant des programmes de logements sociaux et déréglementant les marchés de financement du logement.

5. Dans certains pays, on a vu dans la vente des logements de l'État à leurs locataires un moyen de développer l'accession à la propriété tout en abaissant les dépenses de l'État<sup>6</sup>. La privatisation a également été soutenue par la stigmatisation accrue des logements publics comme centres de la pauvreté, de la criminalité et de la ségrégation extrêmes. En Europe et en Amérique du Nord, la privatisation des logements publics a pris des formes diverses, y compris la vente de logements locatifs de l'État aux locataires en place par le biais de politiques de droit d'achat (par exemple, au Royaume-Uni), de transferts de propriété à des acteurs sans but lucratif (par exemple, aux Pays-Bas) et, dans certains cas, à des entités en quête de rentabilité maximum (par exemple, en Allemagne<sup>7</sup> et aux États-Unis d'Amérique<sup>8</sup>).

6. Au cours des années 90, la plupart des économies anciennement planifiées ont également lancé des projets de privatisation à grande échelle de logements publics à travers un droit d'acheter des programmes, ce qui a entraîné, dans certains cas, la quasi complète éradication des logements sociaux. Dans la plupart des pays<sup>9</sup>, ce processus a conduit à des changements radicaux dans la structure foncière; dans de nombreuses anciennes économies planifiées, les propriétaires occupants représentent à présent plus de 90 % du parc de logements (par exemple, 96 % en Estonie, 77 % en Slovaquie<sup>10</sup> et plus de 80 % en Chine).

7. Même dans les pays où une privatisation en masse n'a pas eu lieu, le transfert idéologique de la responsabilité de la fourniture de logements sur le marché s'est

<sup>5</sup> CEE, *Housing Finance Systems for Countries in Transition*, p. 7; Banque mondiale, *The Emerging Role of Housing Finance* (Washington, 1988).

<sup>6</sup> Programme des Nations Unies pour les établissements humains; ONU-Habitat, *Affordable Land and Housing in Europe and North America* (Nairobi, 2011), p. 9.

<sup>7</sup> K. Scanlon et C. Whitehead, « Le logement social en Europe : tendances communes et diversités persistantes », in C. Lévy-Vroelant et C. Tutin, (éds.), *Le logement social en Europe au début du XXI<sup>e</sup> siècle : la revision générale* (Rennes, France, Presses Universitaires de Rennes, 2010), p. 24.

<sup>8</sup> Aux États-Unis, la loi de 1974 sur le logement, la communauté, et le développement a stoppé la plupart des constructions nouvelles de logements sociaux, et lancé Housing Choice Voucher Program (Sect. 8), reportant les fonds des autorités en matière de logement public vers le secteur privé de manière à construire des logements économiques. Ces logements bon marché étaient en fin de comptes trop chers pour de nombreux locataires de logements publics (A/HRC/13/20/Add.4, par. 10 et 25).

<sup>9</sup> Seul quelques pays n'ont pas adopté le droit à acheter en faveur des locataires (par exemple, la République tchèque et la Pologne).

<sup>10</sup> Réponses de l'Estonie et de la Slovaquie au questionnaire envoyé par la Rapporteuse spéciale aux États Membres le 5 avril 2012 (ci après « le questionnaire »).

accompagnée de l'idée que la propriété est la meilleure option de jouissance et doit être au centre de toutes les politiques de logement. Ce processus a éclipsé toute autre forme bien établie de jouissance, tel le logement locatif (public ou privé) et diverses formes de propriété coopérative ou collective, entre autres<sup>11</sup>. Par conséquent, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le nombre de propriétaires a subi une augmentation constante<sup>12</sup> pour atteindre, au milieu de l'an 2000, plus de 50 % dans les États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à l'exception de l'Allemagne et de la Suisse<sup>13</sup>.

8. La nécessité de systèmes de financement du logement a rapidement été identifiée comme élément crucial de cette transformation. Le financement du logement renvoie aux politiques et programmes financiers visant à financer le coût du logement pour les individus et les familles en accordant des prêts (hypothécaires ou microcrédits) ou de subventions (subventions ou exonérations fiscales) pour l'achat, la location, la construction ou l'amélioration de logements.

9. La majorité des politiques de financement du logement et des stratégies actuellement employées ciblent les individus, plutôt que les propriétaires institutionnels, et tendent à promouvoir la propriété; elles sont fondées sur l'hypothèse que le marché du logement, s'il est bien conçu et réglementé et jouit du cadre juridique et institutionnel nécessaire, peut assurer un accès adéquat et abordable pour tous à la propriété.

10. Le financement du logement est désormais perçu non seulement comme un outil de promotion pour accéder à un logement convenable, mais aussi comme crucial pour le développement du secteur financier, et est devenu un pilier central du marché financier, élargissant le terrain pour le capital mondial<sup>14</sup>. La déréglementation, la libéralisation et l'internationalisation de la finance qui a commencé dans les années 80 a eu des conséquences majeures sur le logement et le développement urbain. Les fonds pour les prêts hypothécaires proviennent maintenant des marchés financiers nationaux et internationaux et non uniquement de l'épargne existante et de la finance de détail. Ces développements sont caractérisés comme la « financiarisation » de l'habitat<sup>15</sup>.

11. Ce processus s'accompagne de la transformation conceptuelle d'un logement convenable, d'un bien social en une marchandise et une stratégie d'accumulation de richesse de la part des ménages et d'une garantie de bien-être. Le logement est devenu un actif financier et les marchés du logement sont de plus en plus réglementés de manière à promouvoir les aspects financiers plutôt que les aspects

<sup>11</sup> Julie Lawson, Tony Gilmour et Vivienne Milligan, *International Measures to Channel Investment towards Affordable Rental Housing* (Australian Housing and Urban Research Institute, 2010); Fée, p. 80.

<sup>12</sup> Mikael Atterhög et Han-Suck Song, « A Survey of Policies that May Increase Access to Home Ownership for Low-Income Households », *Housing Theory and Society*, vol. 26, n° 4 (2009), p. 248 et 249.

<sup>13</sup> Au premier rang, l'Espagne et l'Irlande avec 83,2 % et 91,4 % respectivement. D. Andrews et A. Caldera Sánchez, *Drivers of Homeownership Rates in Selected OECD Countries*, OECD Economics Department Working Paper n° 849 (Paris, publications de l'OCDE, 2011), p. 9.

<sup>14</sup> CEE, *Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets: Principles and guidance for the development of a country's real estate sector*, Genève, 2010 (ECE/HBP/147).

<sup>15</sup> Manuel B. Aalbers, « The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis », *Competition and Change*, vol. 12, n° 2 (juin 2008), p. 148.

sociaux du logement. Le secteur immobilier est perçu comme un moteur potentiel d'une croissance économique soutenue et durable<sup>16</sup>.

12. Pourtant, le financement du logement fondé sur le marché a contribué à généraliser la bulle immobilière et à une augmentation des prix, mais n'a pas fait grand-chose pour promouvoir l'accès à un logement convenable et abordable pour les plus pauvres. Entre 1997 et 2004, le prix moyen des logements a augmenté de 149 % en Espagne, de 139 % au Royaume-Uni, de 187 % en Irlande, de 112 % en Australie, de 65 % aux États-Unis et de 227 % en Afrique du Sud<sup>17</sup>. Comme les prix de l'immobilier et des loyers ont augmenté et ont fini par être financés à l'échelle mondiale et non grâce à des excédents financiers, davantage de ménages se sont trouvés confrontés à des difficultés au moment d'accéder au marché du logement convenable. De nombreux observateurs ont souligné les effets négatifs de la dispersion des actifs du logement sur la stratification sociale et les inégalités, et l'impact inégal de ces processus dans les villes, les régions et dans le monde<sup>18</sup>.

13. La crise de l'accessibilité a été aggravée par l'érosion, la négligence et la libéralisation des mécanismes non marchands d'allocation de ressources en faveur du logement. Même les pays ayant une longue tradition de logements locatifs sociaux à grande échelle ont redéfini leurs systèmes afin de promouvoir la propriété, les principes du marché libre et des politiques de libre concurrence. Ainsi, il y a eu une réduction importante de la construction de logements convenables pour les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables au fur et à mesure que décroissaient les budgets nationaux et les fonds publics. Le budget du Département du logement et de l'urbanisme des États-Unis est passé de 83 milliards de dollars en 1978 à 18 milliards de dollars en 1983 et, entre 1996 et 2001, aucun financement n'a été alloué à la construction de logements sociaux<sup>19</sup>. La réduction constante du logement public a donné lieu à de longues listes d'attente et un grand nombre de personnes sont restées dans des conditions de logement inadéquates (A/HRC/13/20/Add.4, par. 21; voir également A/HRC/10/7). Même en ex-URSS, où il n'y a pas eu de pénurie de logements à court terme (suite à la privatisation de masse), les ménages à faible revenu ont été rapidement confrontés à un énorme problème de moyens<sup>20</sup>.

14. Avec le déclin des investissements de l'État dans le secteur du logement social et l'importance accrue accordée à l'accession à la propriété – qui a également conduit à un rétrécissement du marché locatif privé<sup>21</sup> – l'accès au financement du logement est devenu vital pour les ménages à faible revenu, qui n'ont pas d'autre option pour obtenir un toit que de s'engager dans des programmes de crédit pour

<sup>16</sup> Banque mondiale, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, Loïc Chiquier et Michael Lea, (éds.), (Washington, 2009), p. xxxiv.

<sup>17</sup> ONU-Habitat, *Rapport mondial de 2005 sur les établissements humains axé sur le financement du logement urbain* (Earthscan, 2005), p. 1.

<sup>18</sup> Ray Forrest, « Globalization and the Housing Asset Rich: Geographies, Demographies and Policy Convoys », *Global Social Policy*, vol. 8, n° 2 (août 2008), p. 167 et 178-179; Jian-Ping Ye, Jia-Ning Song et Chen-Guang Tian, « An Analysis of Housing Policy During Economic Transition in China », *International Journal of Housing Policy*, vol. 10, n° 3 (septembre 2010), p. 273.

<sup>19</sup> Western Regional Advocacy Project, *2012 HUD Budget Fact Sheet*, 2011.

<sup>20</sup> Réponse au questionnaire de la Slovaquie.

<sup>21</sup> ONU-Habitat, *A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries*, Quick Policy Guide Series – Volume 1 (Nairobi, 2011); ONU-Habitat, *Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries* (Nairobi, 2003).

acheter un logement, si, quand, et lorsque ces logements et crédits ont été rendus disponibles, et sous les conditions définies par l'immobilier et les marchés financiers.

15. Bien que la plupart des pays appliquent une myriade de politiques et de programmes de financement du logement, la Rapporteuse spéciale a décidé de concentrer son rapport sur les trois politiques mises en œuvre les plus répandues pour faciliter l'accès des plus pauvres et des plus défavorisés au financement du logement pour les propriétaires-occupants : l'augmentation de l'importance des prêts hypothécaires pour les emprunteurs à faible revenu; l'octroi de subventions en capital aux groupes à faible revenu comme moyen de soutenir l'accès des ménages aux marchés du crédit au logement; et la microfinance pour la construction de logements ou l'amélioration de l'habitat. Le rapport analyse ces approches et leur impact sur le droit à un logement convenable pour les personnes vivant dans la pauvreté.

## II. Cadre des droits de l'homme pour le financement du logement

16. Les politiques de financement du logement affectent directement la composante d'accessibilité au droit à un logement convenable (art. 11, par. 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels). Les États doivent mettre en place des lois, des politiques et des programmes afin de garantir que le pourcentage des coûts afférents au logement soit en rapport avec les niveaux de revenus et que la réalisation et la satisfaction d'autres besoins fondamentaux ne sont pas menacées ou compromises. Les États sont également tenus de surveiller en permanence l'impact de leurs politiques du logement sur la réalisation du droit à un logement convenable et de contrôler les augmentations déraisonnables des frais de logement<sup>22</sup>.

17. Lors de la conception, de la mise en œuvre et pendant le suivi des politiques de logement, les États doivent veiller non seulement à promouvoir l'accès à des logements abordables, mais aussi l'accès à des logements habitables, accessibles et bien situés, et à assurer la disponibilité des services (tels que la santé, l'éducation et le bien-être), de moyens de subsistance, de matériaux de construction, d'équipements et d'infrastructures et la sécurité de la tenure. Les États doivent veiller à ce que les politiques du logement ne soient pas discriminatoires et n'augmentent pas les inégalités existantes. Lors de la conception des politiques de financement du logement, les États doivent accorder une attention particulière aux droits des pauvres et des défavorisés. Les politiques et la législation doivent être conçues pour combler les inégalités et assurer l'accès des pauvres et les marginalisés à des logements abordables et non pour bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés au détriment des autres<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 4 (1991) sur le droit à un logement suffisant, par. 10, qui peut être aussi considéré comme faisant autorité en ce qui concerne l'interprétation du droit à un standard de vie convenable dont il est question dans d'autres instruments internationaux des droits de l'homme comme la Déclaration universelle des droits de l'homme.

<sup>23</sup> Ibid., par. 11.

18. L'obligation d'assurer la réalisation du droit à un logement convenable n'oblige pas les gouvernements à fournir des logements sociaux à tous. Si le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a exprimé l'opinion que, dans certains cas, l'État est obligé de fournir des logements sociaux ou à loyer modique pour les ménages à faible revenu<sup>24</sup>, les États sont encouragés à employer une variété de politiques de logement<sup>25</sup>, à condition que les mesures prises soient suffisantes pour garantir le respect des droits de chaque individu, dans les plus brefs délais, compte tenu des ressources disponibles<sup>26</sup>.

19. Les États sont tenus de surveiller en permanence les politiques de logement et d'évaluer leur compatibilité avec la réalisation progressive du droit à un logement convenable. Quand une politique s'avère préjudiciable à l'exercice du droit à un logement convenable (par exemple, lorsque les politiques du logement conduisent à la spéculation foncière, à l'augmentation du nombre des sans-abri, à la discrimination)<sup>27</sup>, les États doivent ajuster et corriger leurs politiques et leurs programmes en conséquence<sup>28</sup>.

### **III. Politiques courantes de financement du logement et leur impact sur le droit à un logement convenable pour les personnes vivant dans la pauvreté**

#### **A. Les marchés hypothécaires**

20. Au cours des dernières années, le financement du logement fondé sur le marché s'est répandu à travers le monde à un rythme sans précédent. Aux États-Unis, dans les pays européens, en Australie et au Japon, le crédit hypothécaire résidentiel représente entre 50 % et 100 % du produit intérieur brut (PIB). Plusieurs pays ont connu une forte croissance de la dette hypothécaire pendant la dernière décennie avant la crise, y compris en Australie, en Irlande, en Espagne, en Suède et aux États-Unis. En 2009, le ratio de la dette hypothécaire par rapport au PIB a atteint plus de 100 % au Danemark et aux Pays-Bas<sup>29</sup>. Les marchés hypothécaires se sont également développés dans les marchés émergents. Par exemple, le marché hypothécaire chinois, qui n'a débuté que dans les années 90, a connu une croissance annuelle de plus de 40 % depuis 2000, atteignant 11 % du PIB en moins de 10 ans<sup>30</sup> pour devenir le plus grand marché hypothécaire en Asie. De la même manière, le marché indien a augmenté à 30 % par an<sup>31</sup>.

<sup>24</sup> Par exemple, dans les observations finales du Comité sur l'Inde, (E/C.12/IND/CO/5) par. 30 et 70; Lituanie (E/C.12/1/Add.96), par. 47; Kenya (E/C.12/KEN/CO/1), par. 30; Royaume-Uni (E/C.12/GBR/CO/5), par. 29; et France (E/C.12/FRA/CO/3), par. 44.

<sup>25</sup> Observations finales sur Chypre (E/C.12/CYP/CO/5), par. 21 et Nicaragua (E/C.12/NIC/CO/4), par. 24 et 25.

<sup>26</sup> Observation générale n° 4 (1991), par. .

<sup>27</sup> Observations finales sur l'Argentine (E/C.12/ARG/CO/3).

<sup>28</sup> Commentaire général n° 4 (1991), par. 11.

<sup>29</sup> FMI, *Global Financial Stability Report: Durable Financial Stability: Getting There from Here* (Washington, 2011), p. 133 et 134.

<sup>30</sup> Stephens, p. 2975.

<sup>31</sup> Banque mondiale, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. xxxi.



21. Les prêts hypothécaires restent faibles dans la plupart des économies en transition et les pays en développement en dépit des importants efforts faits pour développer des systèmes de financement hypothécaire<sup>32</sup>. En 2010, seulement 5 % de la population d'Europe orientale a déclaré avoir un prêt hypothécaire<sup>33</sup> et les prêts hypothécaires sont négligeables (moins de 5 %) dans la plus grande partie de l'Afrique subsaharienne<sup>34</sup>.

22. Le financement du logement axé sur le marché cible inévitablement les segments les plus aisés de la société, qui disposent du capital nécessaire pour souscrire au prêt initial sur le logement, et génèrent ainsi des profits pour les prêteurs à travers le paiement des intérêts. Le financement hypothécaire a été traditionnellement considéré comme inaccessible aux pauvres à cause de questions telles que l'absence de titres, les établissements informels et illégaux, le zonage restrictif et les réglementations d'occupation, le revenu faible et irrégulier et l'emploi dans le secteur informel à grande échelle. Les banques concentrent traditionnellement leur marketing sur les groupes aux revenus les plus élevés, tendant à adopter une approche sur garantie par nantissement pour prêter (garants multiples, d'endettement très prudent, etc.), ce qui exclut automatiquement les groupes à faible revenu. Les marchés hypothécaires, donc, discriminent de fait les emprunteurs à faible revenu. Les recherches diligentées par le FinMark Trust, dans 12 pays à travers l'Afrique, révèle que moins de 10 % des populations locales est éligible pour un financement hypothécaire. Dans les pays en transition d'Europe orientale, des estimations récentes d'ONU-Habitat indiquent qu'une hausse rapide du prix des logements, couplé avec un chômage élevé et des taux d'intérêt plus élevés sur les prêts hypothécaires, ont exclu plus de 80 % des nouveaux ménages du marché de la construction de nouveaux logements<sup>35</sup>.

23. Avec la prise de conscience croissante que le financement hypothécaire demeure inabordable pour les groupes à faible (et souvent moyen) revenu autant dans les pays développés et que dans ceux en développement, au cours des deux dernières décennies, de nouveaux produits hypothécaires ont été conçus spécifiquement pour les emprunteurs à faible revenu et/ou avec un mauvais historique de crédit, qui ne peuvent pas être éligibles pour un financement hypothécaire ordinaire. Le développement de ce nouveau segment du marché du financement hypothécaire a énormément augmenté au cours des années 90 et même davantage dans les années 2000<sup>36</sup>.

24. Le crédit a été de plus en plus attribué à des ménages qui, dans des circonstances normales, ne seraient pas éligibles pour des prêts, générant ce qu'on appelle les prêts à haut risque. Si ces politiques de prêt étaient destinées à permettre l'accès au financement du logement aux ménages à faible revenu auparavant exclus des marchés hypothécaires, elles sont toujours dans les faits extrêmement discriminatoires à l'égard des pauvres. Les prêteurs hypothécaires classent les

<sup>32</sup> Même si certains pays comme la Hongrie, les pays baltes et le Kazakhstan expérimentent une croissance de plus de 20 % par an. FMI, *Global Financial Stability Report*, p. 134.

<sup>33</sup> Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Transition Report 2011: Crisis and Transition: The People's Perspective*, p. 56.

<sup>34</sup> À l'exception de l'Afrique du Sud où la dette hypothécaire représente un peu plus de 40 % du PIB, et la Namibie avec quelque 20 %.

<sup>35</sup> ONU-Habitat, *Affordable Land and Housing in Europe and North America*, p. 48.

<sup>36</sup> Banque mondiale, *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?*, Robert M. Buckley et Jerry Kalarickal (éds.), (Washington, 2006).

candidats à l'emprunt en fonction des risques qu'ils présentent pour les prêteurs et les investisseurs. Noter le crédit facilite une évaluation axée sur le risque en permettant aux prêteurs d'exiger des taux d'intérêt plus élevés pour les emprunteurs avec des scores faibles (mauvais risques) et des taux d'intérêt plus bas pour les emprunteurs avec des scores élevés (les bons risques). Les prêteurs sont devenus plus disposés à accorder un crédit à un prix relativement élevé à des emprunteurs présentant le risque le plus élevé. Aux États-Unis, un emprunteur typique des prêts hypothécaires à haut risque (subprime) paierait 5 222 dollars de plus au cours des quatre premières années pour une hypothèque de 166 000 dollars qu'un emprunteur similaire avec une hypothèque normale (voir A/HRC/10/7).

25. Les prêts abusifs ont également eu une incidence disproportionnée sur les plus vulnérables. Les prêts abusifs sont une forme de discrimination par l'argent qui cible les mêmes groupes qui étaient autrefois exclus des marchés hypothécaires, en leur offrant des prêts qui sont plus chers que leur profil de risque ne peut justifier, une assurance hypothécaire trop chère et des dispositions abusives ou inutiles, y compris des paiements libératoires, le prépaiement d'importantes pénalités et des souscriptions qui ne tiennent pas compte de la capacité d'un emprunteur à rembourser<sup>37</sup>.

26. Une fois ouvertement exclus de l'accès aux prêts hypothécaires, les pauvres deviennent la cible de ces mécanismes plus subtilement discriminatoires. Les taux d'intérêt élevés des prêts ont conduit à un endettement toujours croissant des ménages et à l'insécurité économique et les ménages pauvres ont été contraints de réduire leurs dépenses pour d'autres besoins de base afin de répondre à leurs dettes par rapport au logement.

27. Les effets néfastes de la croissance du crédit immobilier sur l'accès au logement ont également été visibles à l'échelle macroéconomique. Un accès plus large à des prêts hypothécaires a entraîné la hausse du prix des logements. En Espagne, entre 1995 et 2005, le prix des logements a augmenté de 105 %, en raison d'un endettement bon marché et à l'accès aux marchés mondiaux du crédit (A/HRC/7/16/Add.2, par. 44). Une récente analyse du FMI confirme le fort rapport positif entre les mouvements du prix des habitations et la croissance des crédits consentis aux ménages. En moyenne, une augmentation de 10 % du crédit aux ménages est associée à une augmentation des prix des logements d'environ 6 %<sup>38</sup>.

28. La dépendance croissante par rapport au crédit hypothécaire, aux institutions privées et à la connexion à l'évolution générale des marchés financiers mondiaux a surexposé les systèmes de logement nationaux à la turbulence de la finance mondiale, augmentant les niveaux d'endettement et concentrant les risques au sein des ménages individuels. Les pays ayant adopté un système fortement ouvert aux prêts hypothécaires à haut risque, aux crédits accordés facilement et à la financiarisation des hypothèques, ont connu une grave crise depuis 2008, lorsque la crise financière aux États-Unis s'est propagée au niveau international. Dans les rapports précédents (A/HRC/7/16/Add.2, A/HRC/10/7, A/HRC/13/20/Add.4 et A/HRC/16/42/Add.3), la Rapporteuse spéciale a analysé en détail l'impact de la libéralisation du marché des prêts hypothécaires et le système des prêts hypothécaires à haut risque sur les crises économiques et financières dans diverses

<sup>37</sup> Aalbers, p. 159.

<sup>38</sup> FMI, p. 134.

régions et les répercussions dévastatrices de la crise sur les plus pauvres et les marginalisés.

29. L'écart entre le niveau des revenus et la flambée des prix des logements et des locations, couplés avec le chômage, conduisent à une augmentation des défauts de paiement, aux saisies et à plus de sans-abri. Ces processus se sont vus exacerbés par l'adoption d'amendements juridiques et institutionnels visant à faciliter les saisies, qui ont été promues au cours des dernières années comme des impératifs de développement d'un système de financement du logement<sup>39</sup>. Le paradigme ayant favorisé la propriété comme la forme la plus sûre de richesse s'est avéré faux, car le nombre croissant de saisies est l'une des principales conséquences des récentes crises<sup>40</sup>. En Espagne, il y a eu plus de 350 000 saisies depuis 2007 et, en 2011, environ 212 saisies et 159 expulsions par jour<sup>41</sup>. La crise a touché de manière démesurée les plus pauvres et les plus vulnérables, qui sont les derniers à rejoindre les marchés du crédit hypothécaire et les premiers à subir les conséquences de la crise en raison de leur faible résistance aux chocs économiques et à leurs faibles possibilités de remboursement<sup>42</sup>. Des études récentes indiquent que la majorité (70 %) des défauts de paiement en Espagne est liée à la crise du chômage et que 35 % des biens saisis appartiennent à des migrants<sup>43</sup>.

30. L'effet de la crise du logement a été moins préjudiciable pour les pays émergents où, en raison de leur structure et performance, les marchés hypothécaires restent plus petits, plus conservateurs et moins soumis aux flux des marchés financiers. Les marchés hypothécaires émergents ayant eu le plus recours à la titrisation mondiale (par exemple, la Fédération de Russie, le Kazakhstan et la République de Corée) ont été les plus touchés<sup>44</sup>. Au Kazakhstan en 2010, plus de 40 000 emprunteurs attendaient que leur appartement soit terminé mais les entreprises de construction ont fait faillite (voir A/HRC/16/42/Add.3).

31. En Europe orientale, un facteur aggravant a été le taux élevé de prêts en devises étrangères dans certains des pays de la région. En 2010, 42 % des prêts hypothécaires à l'Europe émergente ont été libellés dans une monnaie étrangère<sup>45</sup>. Au moment où la crise économique a frappé, à peu près les deux tiers de tous les prêts hypothécaires en Hongrie étaient en francs suisses. Avec le début de la crise, la valeur du franc a explosé par rapport aux monnaies d'Europe orientale. Les propriétaires ont soudainement vu leurs remboursements monter en flèche et, dans certains cas, ont vu le montant de leurs emprunts dépasser la valeur de leur habitation.

32. Après la crise des prêts hypothécaires à haut risque, l'offre de logements et la mobilité des ménages ont été fortement limitées par une pénurie de crédit à long

<sup>39</sup> Banque mondiale, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. 94 et 95.

<sup>40</sup> Selon le RealtyTrac, une compagnie qui détient une base de données sur les saisies, au cours du troisième trimestre de 2009, 1 logement sur 136 a été saisi aux États-Unis.

<sup>41</sup> A. Colau et A. Alemany, *Vidas Hipotecadas* (Barcelona, Angle Editorial-Cuadrilátero Libros, 2012), p. 21 et 22.

<sup>42</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observations finales sur l'Espagne (E/C.12/ESP/CO/5), par. 21; Amnesty International, *Spain: Submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 48th session, mai 2012*, AI index EUR 41/005/2012 (Londres, 2012).

<sup>43</sup> Colau et Alemany, p. 30 et 237.

<sup>44</sup> Banque mondiale, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. xxxvii.

<sup>45</sup> Banque européenne pour la reconstruction et le développement, p. 56.

terme pour le développement immobilier du côté de l'offre (à la fois dans les secteurs de la location et de la propriété) ainsi que par l'octroi des hypothèques au compte-gouttes du côté de la demande. En réponse à la crise, les gouvernements ont adopté des règlements pour des prêts responsables et les institutions financières ont resserré leurs conditions de prêts hypothécaires mettant ainsi de nouveau les prêts hypothécaires hors de portée des groupes à faible revenu. Les réponses du Gouvernement à la crise se sont concentrées sur l'ajustement des politiques de demande, le resserrement des conditions du marché hypothécaire, l'adoption de règlements en Norvège, en Suède, en Israël, au Canada et aux Pays-Bas; la suppression des déductions fiscales des intérêts en Pologne, en Espagne et en Chine; et l'introduction de subventions du côté de la demande pour aider les prêteurs hypothécaires et prévenir les arriérés en Espagne et au Chili<sup>46</sup>. La crise n'a pas entraîné un changement de la politique de l'offre de logements hors marché et l'investissement en logements sociaux reste faible dans la plupart des pays. Les mesures de relance basées sur l'austérité (réduction des dépenses publiques) ont conduit dans certains cas à une réduction supplémentaire des programmes de logements sociaux, comme ce fut le cas de l'OEK (Workers' Housing Organization) en Grèce<sup>47</sup>, tandis que d'énormes ressources publiques étaient attribuées au renflouement des institutions financières. Ceci s'est traduit par une augmentation du nombre des sans-abri, l'endettement des familles et la détérioration des conditions de logement.

## B. Demande de subventions

33. Un élément majeur du glissement des politiques du logement de l'offre vers la demande a été la promotion de subventions de la demande comme un moyen d'élargir le marché des logements privés, mobilisant des ressources publiques et les dirigeant vers les acheteurs potentiels avec l'idée de réduire l'intervention du gouvernement. La justification des programmes de subvention de la demande est que les ménages à faible revenu sont ainsi en mesure de financer leur logement sur le marché libre, avec leurs propres économies, aidés par une subvention ou un prêt bonifié fourni par l'État. Les principaux types de subventions de la demande des ménages auxquels on a eu recours sont : a) les paiements directs, soit en amont (pour réduire le montant de l'emprunt, les frais de clôture, l'acompte ou la prime d'assurance, ou sous la forme d'une subvention en capital), soit sur une base mensuelle; b) les subventions liées aux programmes d'épargne; c) la subvention des taux d'intérêt ou de paiement des intérêts; et d) les subventions fiscales liées aux paiements d'une hypothèque ou de la fiscalité immobilière<sup>48</sup>.

34. La plupart des pays combinent ces demandes de subvention. Cependant, les subventions en capital ont été très populaires, principalement en Amérique latine, et sont relativement rares dans les pays développés<sup>49</sup>. En Europe, aux États-Unis, au

<sup>46</sup> FMI, p. 115 et 116.

<sup>47</sup> Réponse de la Grèce au questionnaire.

<sup>48</sup> Il existe une différence fondamentale selon qu'une subvention est octroyée moyennant le système financier ou pas; par exemple, la construction et l'exploitation de logements locatifs ou le paiement d'indemnités de logement pour aider les locataires à payer leur loyer. Ce rapport se concentre sur les subventions de la demande visant à accroître l'accès à la propriété à travers le biais du marché financier. ONU-Habitat, *Guide to Preparing a Housing Finance Strategy* (Nairobi, 2009), p. 45.

<sup>49</sup> Conseil de l'Europe, *Accès au logement des groupes vulnérables* (Strasbourg, 2008), p. 31

Canada et en Australie, les programmes de demandes de subventions ont largement pris la forme d'exonérations fiscales, de bonifications d'intérêts ou de primes par le biais des comptes d'épargne<sup>50</sup>. Il y a eu un allègement fiscal de l'intérêt hypothécaire, par exemple, en Irlande, aux Pays-Bas, en Allemagne, aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Chine, en Slovaquie, en Hongrie, en Fédération de Russie, en Croatie et en République tchèque<sup>51</sup>. La France promeut un mélange de subventions, y compris des plans d'épargne subventionnés pour les immeubles neufs ou rénovés, et un prêt sans intérêt accordé aux primo-accédants sous condition de ressources<sup>52</sup>.

35. L'une des subventions du logement les plus courantes dans les pays européens (Allemagne et France) est le système de contrat-épargne. Les épargnants qui remplissent leurs contrats sont éligibles à des prêts hypothécaires à un taux d'intérêt inférieur au taux du marché. La capacité d'épargne des groupes à faible revenu étant très limitée, ceux-ci n'ont généralement pas la possibilité de profiter des avantages de ce modèle<sup>53</sup>. Le traitement fiscal favorable aux ménages qui sont liés à la propriété, sous la forme d'allègement fiscal ou de crédit d'impôt pour le remboursement de l'hypothèque, les avantages fiscaux liés aux gains en capital pour les propriétaires occupants et les impôts fonciers réduits ou le crédit d'impôts, sont également utilisés dans les pays développés, les marchés émergents et les pays en transition, favorisant ainsi les ménages les plus aisés qui peuvent se permettre un prêt hypothécaire<sup>54</sup>. Les prêts hypothécaires bonifiés visant à réduire les intérêts payés par l'emprunteur ont été mis en place au Danemark, aux États-Unis, en Norvège, en Grèce, au Mexique, au Portugal, en Croatie et en Indonésie<sup>55</sup>.

36. La demande de subventions liée au crédit hypothécaire ou à l'épargne ne cible généralement pas les pauvres et, en effet, bénéficie aux plus aisés (ménages à revenu moyen et même moyen supérieur). Les déductions fiscales des paiements d'intérêts ou la subvention à grande échelle des taux d'intérêt pour les prêts hypothécaires ont tendance régresser, car elles augmentent avec le montant du prêt et profitent plus à ceux qui peuvent se permettre des prêts plus importants qu'à ceux qui font des emprunts moins importants. Aux Philippines, les bonifications d'intérêts représentent 90 % de la valeur des subventions au logement; mais 77 % de la population ne peut pas se permettre un prêt dans le secteur formel, même à taux d'intérêt bonifiés<sup>56</sup>. Une partie de ces subventions peuvent également s'échapper au profit des autres dans les systèmes de logement et augmenter la valeur des logements existants et des terres<sup>57</sup>.

37. Bien que la raison d'être de la mise en place de marchés hypothécaires subventionnés soit en principe de réduire l'intervention de l'État dans le secteur du logement, le soutien aux caisses d'épargne, les bonifications d'intérêts et les

<sup>50</sup> Harold M. Katsura et Clare T. Romanik, *Ensuring Access to Essential Services: Demand Side Housing Subsidies*, Social Protection Discussion Paper Series n° 0232 (Washington, Banque mondiale, décembre 2002), p. 6; réponses du Canada et de l'Australie au questionnaire.

<sup>51</sup> ONU-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 63.

<sup>52</sup> Réponse de la France au questionnaire.

<sup>53</sup> Banque mondiale, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*.

<sup>54</sup> Conseil de l'Europe, p. 38.

<sup>55</sup> Réponses de la Croatie, de l'Indonésie, du Mexique et du Portugal au questionnaire.

<sup>56</sup> ONU-Habitat, *The Role of Government in the Housing Market: The Experience from Asia* (Nairobi, 2008), p. 39 et 40.

<sup>57</sup> J. Pollard, « Soutenir le marché : les nouveaux instruments de la politique du logement » in *Sociologie du travail*, vol. 52, n° 3 (juillet-septembre 2010), p. 333.

déductions fiscales mobilisent une grande quantité d'argent public. Le gouvernement s'est engagé à verser des subventions à long terme, qui sont difficiles à contrôler pendant la durée du contrat. Par exemple, en Espagne et en Hongrie, les régimes de défiscalisation ont récemment été annulés en raison de graves problèmes budgétaires. La Rapporteuse spéciale pense que le recours exclusif à l'État pour les subventions hypothécaires peut être considéré incompatible avec son obligation d'employer au maximum les ressources disponibles pour promouvoir le droit à un logement convenable sans discrimination. Ceci est particulièrement le cas lorsque les États consacrent la majorité de leur budget à ces politiques tout en démantelant ou ne faisant pas la promotion des programmes de logements sociaux ou d'autres possibilités ciblant spécifiquement les pauvres.

38. L'approche subvention en capital cible les ménages à faible revenu en particulier, et l'expérience chilienne est considérée comme le modèle qui a inspiré les autres pays<sup>58</sup>. Le modèle met l'accent sur : a) le transfert de responsabilité pour la fourniture de logements par le gouvernement au secteur privé; b) la fourniture de subventions ponctuelles pour l'achat d'un logement tout en réduisant les subventions indirectes; et c) des mécanismes transparents d'éligibilité basés sur le revenu des ménages et une contribution à l'épargne. Les programmes visent à accroître la possibilité d'accès au logement en offrant une subvention en espèces pour couvrir une partie du prix d'achat d'un logement construit de manière formelle et proposé à la vente sur le marché par des entreprises privées. Les subventions peuvent être combinées à des prêts hypothécaires ou à de la microfinance et/ou à l'épargne des ménages. Les subventions en capital ciblent les ménages à faible revenu et sont perçues pour favoriser leur intégration dans les marchés classiques du logement, conduisant à l'expansion du marché financier<sup>59</sup>.

39. Le modèle chilien a été salué comme une meilleure pratique pour sa transparence, l'ampleur du glissement de la fourniture de logements vers le marché privé (considéré plus efficace que le gouvernement pour faire face à la diversité de la demande de logements) et son ciblage des pauvres<sup>60</sup>. Le modèle a été largement reproduit en Amérique latine [Brésil, Colombie, Costa Rica, Équateur, El Salvador, Guatemala, Mexique, Panama, Pérou et Venezuela (République bolivarienne du)]<sup>61</sup>. En dehors de l'Amérique latine, l'approche des subventions en capital a été mise en œuvre sur une grande échelle en Afrique du Sud depuis 1994<sup>62</sup>.

40. En l'absence d'une planification étatique des terres, une grande part des subventions disponibles pour le marché du logement a conduit à une augmentation

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> Diana Mitlin, « New Directions in Housing Policy », in *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, Allison M. Garland, Mejgan Massoumi and Blair A. Ruble (éds.) (Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007), p. 151 et 163.

<sup>60</sup> ONU-Habitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean* (Nairobi, 2011), p. 57.

<sup>61</sup> Réponses d'El Salvador, Guatemala, Mexique et Venezuela (République bolivarienne du) au questionnaire. A peu près 20 % des prêts de la Banque interaméricaine de développement pour des logements a été alloué à des programmes de subventions en capital. 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).

<sup>62</sup> South Africa Financial and Fiscal Commission, *Building an Inclusionary Housing Market: Shifting the Paradigm for Housing Delivery in South Africa*, janvier 2012.

significative 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<sup>63</sup>.

41. Des problèmes ont vite surgi en ce qui concerne l'emplacement de ces programmes. Au Chili, les règlements d'urbanisme ont été assouplis et les limites des villes élargies en formulant l'hypothèse qu'un marché foncier libre contribuerait automatiquement à permettre l'accès à un logement décent par le biais du marché du logement. Contrairement au cas du marché des logements pour les familles au revenu le plus élevé, sur lequel les fournisseurs doivent être sensibles aux demandes des acheteurs, et donc à la trilogie produit-prix-emplacement car ils opèrent dans un contexte concurrentiel, les opérateurs qui fournissent des logements sociaux font face à une demande captive, en particulier lorsqu'elle est entièrement subventionnée. Dans un contexte de pénurie de logements, les bénéficiaires de subventions au logement achèteront tout simplement ce qui est disponible à ce moment-là. Les fournisseurs de logements sociaux peuvent donc ne pas être très sensible, ou simplement ignorer, les préférences de la demande, car il n'y a pas de concurrence<sup>64</sup>.

42. Les logements subventionnés ont été construits principalement à la périphérie des villes où les terrains sont les moins chers. Au Chili, la majorité des logements construits grâce au programme de subventions entre 1978 et 2000 est concentrée dans des zones périphériques, manquant de suffisamment d'infrastructures ou d'infrastructures adéquates, d'écoles, d'établissements de santé et de possibilités d'emploi. Le manque de transports en commun et la mauvaise qualité des routes compromettent encore plus la capacité des résidents à accéder aux services et à l'emploi<sup>65</sup>. Les programmes de subventions en Afrique du Sud, au Mexique et au Brésil ont également été critiqués pour avoir remplacé à grande échelle des logements informels par des logements de bas standing et stigmatisés les types d'habitations où sont concentrées les familles à faible revenu<sup>66</sup>. Il en résulte une plus grande ségrégation urbaine et sociale, un accroissement de la disparité dans l'accès aux services urbains, une aggravation des conditions de vie locales, une augmentation des dommages environnementaux et des problèmes d'insécurité urbaine.

43. L'habitabilité du logement a également été négligée dans ces programmes. Les habitations produites ont souvent été non seulement mal placées, mais sont aussi très petites ou de très mauvaise qualité, et les possibilités de les mettre à niveau sont limitées<sup>67</sup>. Certains pays ont tenté de réglementer les normes de qualité, mais cela

<sup>63</sup> Au Chili en 1998, on estimait à 20 ans le temps d'attente pour recevoir une subvention au logement. ONU-Habitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean*, p. 55.

<sup>64</sup> Pablo Trivelly and Company, Ltd., « Urban Structure, Land Markets and Social Housing in Santiago, Chile », janvier 2010.

<sup>65</sup> Ibid. Voir également Alfredo Rodríguez et Ana Sugranyes (éds.), *Los Con Techo: Un Desafío para la Política de Vivienda Social* (Santiago, Ediciones SUR, 2005).

<sup>66</sup> Mariana de Azevedo Barreto Fix, 'Financeirização e transformações recentes do circuito imobiliário no Brasil », thèse de doctorat présentée auprès du Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, Brésil, 2011; 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, Université technique de Berlin, 2006.

<sup>67</sup> Par exemple, l'habitation de base à Santiago en 1990 n'est que de 33 à 34 mètres carrés. Alors que la taille moyenne augmente dans les années 90, en 1998, chaque famille ne dispose que de 9,3 mètres carrés par occupant. En Afrique du Sud, la surface au sol initiale est de 25 mètres carrés seulement, et les logements ne sont pas compartimentés. Gilbert, p. 29.

s'est souvent traduit par une augmentation substantielle des coûts administratifs en raison de la capacité institutionnelle nécessaire pour assurer le suivi et un carnet de commandes accru dans la fourniture de logements<sup>68</sup>.

44. Les problèmes d'habitabilité, d'emplacement et d'accessibilité ont conduit l'Afrique du Sud à modifier son programme de subventions et à accroître l'intervention du Gouvernement. En vertu de la subvention New Ground Briser mise en œuvre en 2004, les composantes ont été incluses dans l'offre dans le but d'atténuer l'impact négatif de la première étape sur les subventions, l'habitabilité du logement et l'emplacement; en 2005, le Gouvernement a annoncé que des terres seraient financés en dehors du montant de la subvention du logement puis, qu'en 2007, les services seraient également complémentaires, financés directement par les municipalités<sup>69</sup>.

45. Initialement conçu pour cibler les plus pauvres et les plus défavorisés, les programmes de subventions en capital ont eu des difficultés à atteindre les ménages à faible revenu, principalement en raison de l'incapacité de ces familles à faire face à des acomptes importants ou aux paiements mensuels des prêts au taux du marché<sup>70</sup>. Dans certains cas, la subvention était assez peu importante pour empêcher a priori la possibilité d'acheter un logement sans un crédit complémentaire substantiel ou sans épargne<sup>71</sup>. Même lorsqu'ils étaient en mesure de répondre aux conditions de crédit ou d'épargne, la plupart des nouveaux propriétaires ne pouvaient pas entretenir le logement, ou payer les dépenses en eau et en électricité, et ont été contraints de vendre leur logement<sup>72</sup>. Les subventions peuvent recourir à des tests pour déterminer l'éligibilité, mais ces mécanismes de ciblage peuvent être très complexes et coûteux, car ils exigent des informations précises et à jour sur la consommation et le revenu des ménages, qui ne sont souvent pas disponibles dans les pays en développement en raison, notamment, des forts taux d'emploi informel. Comme les données fiables sur les revenus et sur les actifs sont rares, certains pays s'appuient sur des mesures indirectes du revenu pour déterminer l'éligibilité et le niveau des prestations, telles que la possession d'une voiture ou la quantité d'électricité consommée par un ménage. Cependant, ce système peut ignorer ou inclure des éléments importants et générer des erreurs<sup>73</sup>.

46. Dans le but de compléter les ressources, certains États ont encouragé la participation des banques privées et des organisations non gouvernementales (ONG) pour fournir aux ménages à faible revenu du microcrédit, en complément de la subvention de l'État. Ces programmes agissent comme intermédiaires institutionnels et financiers entre les pauvres et l'État, en permettant aux pauvres de combler le déficit de financement afin d'être éligibles à la subvention. Cependant, les études indiquent que la combinaison du microfinancement du logement et des subventions n'a pas été couronnée de succès. Des problèmes surgissent, en particulier dans les cas où la même institution de microfinancement s'occupe à la fois de la subvention

<sup>68</sup> Réponse au questionnaire du Centre for Affordable Housing Finance in Africa.

<sup>69</sup> Une composante d'épargne a été ajoutée à la subvention et l'emprunteur éligible devait apporter une contribution ou effectuer un dépôt.

<sup>70</sup> ONU-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 60.

<sup>71</sup> Une épargne obligatoire limitait également la portée des subventions en Équateur, qui exigeaient une contribution préalable de quelque 30 %, entre épargne et frais, de la part des ménages. ONU-Habitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean*, p. 55.

<sup>72</sup> Gilbert, p. 31 et 32.

<sup>73</sup> Banque mondiale, *Thirty Years of World Bank Shelter Lending*, p. 55; Conseil de l'Europe, p. 50.



en fonction des besoins et de l'emprunt axé sur la demande, puisque le montant de la subvention est inversement proportionnel au montant du crédit<sup>74</sup>.

47. Dans certains cas, les obstacles administratifs ou certaines exigences empêchent les ménages à faible revenu de bénéficier de subventions. La souscription reste faible lorsque les personnes ont des difficultés pour aller s'inscrire au programme en raison des contraintes de temps, des frais de transport ou de handicaps. Avoir à produire de la documentation onéreuse pour leur éligibilité au programme, tels que les certificats de naissance ou une preuve de résidence, augmente également les coûts de transaction et, par conséquent, limite la souscription<sup>75</sup>. L'inefficacité des systèmes d'enregistrement foncier dans de nombreux pays en développement a parfois généré des retards importants dans l'enregistrement des titres, compromettant la sécurité d'occupation des bénéficiaires de subventions<sup>76</sup>.

48. Malgré d'importants investissements publics et un ciblage spécifique des ménages à faible revenu, les subventions en capital ont favorisé en partie seulement l'aspect accès du droit à un logement convenable (en réduisant sensiblement le déficit en logements dans certains pays en développement) au détriment des aspects plus larges d'habitabilité, d'emplacement, de disponibilité des services et des infrastructures et de non-discrimination, qui ont été grandement ignorés. Comme l'a fait observer un commentateur, le nouveau stock de logements subventionnés créé souvent un problème de logement plus grand : « le problème de ceux qui ont un toit<sup>77</sup> ».

### C. Microfinancement du logement

49. La majorité des citadins pauvres vivent dans des agglomérations non urbanisées et non viabilisées et autoproduisent leur habitat progressivement, en mobilisant leur propre matériel et ressources financières. En 2005, plus d'un tiers (37 %) de la population urbaine dans les pays en développement vivait dans des taudis et ONU-Habitat estime que, d'ici à 2020, la population mondiale des bidonvilles atteindra près de 1 milliard<sup>78</sup>.

50. Jusque dans les années 80, les habitants des bidonvilles et les urbains pauvres ne représentaient pas un marché pour les services financiers<sup>79</sup>. Comme mentionné précédemment, les raisons étaient l'incapacité des ménages à faible et même à moyen revenu, à payer la dette de financement du logement; l'incompatibilité des exigences de la finance classique formelle (telles que les capacités de remboursement de nantissements complexes et prolongés) avec les caractéristiques des ménages à faible revenu (faible niveau et irrégularité des revenus ainsi que manque de sécurité de tenure); et le fait que les institutions financières n'étaient pas incitées à prêter aux pauvres qui, généralement, consomment de petits prêts qui

<sup>74</sup> Banque mondiale, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. 405 et 406; ONU-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 95.

<sup>75</sup> Voir Katsura et Romanik.

<sup>76</sup> Voir South Africa Financial and Fiscal Commission.

<sup>77</sup> Voir Rodriguez et Sugranyes.

<sup>78</sup> ONU-Habitat, *State of the World's Cities 2010/2011: Cities for All: Bridging the Urban Divide* (Nairobi, 2010), p. xii.

<sup>79</sup> ONU-Habitat, *Financing Urban Shelter*.

entraînent des coûts de transaction élevés. En conséquence, les ménages à faible, et même à moyen revenu, ont adopté des stratégies de financement informelles fondées sur l'épargne individuelle, les prêts familiaux et les envois de fonds ou les prêteurs sur gages<sup>80</sup>.

51. Toutefois, dans les années 80, un nouveau paradigme du financement a vu le jour et semblait être en mesure de lutter contre la pauvreté grâce à l'expansion d'un petit crédit du secteur informel générateur de revenus : la microfinance. Les investisseurs financiers privés furent convaincus de la rentabilité de la microfinance et en sont venus à considérer les pauvres comme des valeurs sûres<sup>81</sup>. Il en a résulté une augmentation spectaculaire depuis lors du flux de capitaux privés (pris en charge par les bailleurs de fonds, les banques multilatérales et les organisations internationales) dans le secteur de la microfinance et, plus récemment, dans les services de financement du logement adaptés pour soutenir des processus de constructions supplémentaires<sup>82</sup>. La présence commerciale croissante de grands groupes bancaires occidentaux dans les pays en développement et leur intérêt pour la microfinance (y compris pour le logement) s'est appuyé sur l'idée que le bas de la pyramide représente un vaste marché inexploité<sup>83</sup>.

52. Au cours des 10 dernières années<sup>84</sup>, un nombre croissant de programmes de microfinancement du logement a été lancé, offrant des prêts aux propriétaires allant de 300 à 5 000 dollars<sup>85</sup>, souvent avec des possibilités de renouvellement des prêts et les modalités de remboursement s'étalant de 1 à 15 ans. En comparaison avec la microfinance d'entreprise, les prêts de microfinance du logement sont généralement plus importants et accordés sur des périodes plus longues. Les microcrédits pour le logement sont beaucoup moins importants que les prêts hypothécaires, généralement accordés pour des durées plus courtes, et la population cible n'est pas celles des institutions financières formelles privées ou publiques<sup>86</sup>. En raison de leur portée limitée, les prêts de microfinancement du logement servent principalement à financer des améliorations progressives au logement (par exemple, les sanitaires) ou pour agrandir une habitation existante, ou pour la construction progressive d'une habitation<sup>87</sup>.

<sup>80</sup> 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; ONU-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 99 et 100.

<sup>81</sup> Don Johnston, Jr. et Jonathan Morduch, « The Unbanked: Evidence from Indonesia », *The World Bank Economic Review*, vol. 22, n° 3 (2008), p. 517.

<sup>82</sup> Voir, par exemple, « UN-Habitat Slum Upgrading Facility and the Shelter Finance for the Poor Initiative of Cities Alliance »; 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.

<sup>83</sup> C. K. Prahalad et S. L. Hart, « The Fortune at the Bottom of the Pyramid », *Strategy and Business*, n° 26 (premier trimestre 2002), p. 1.

<sup>84</sup> Si les institutions de microfinancement, telles Grameen Bank, hébergent des programmes de prêt depuis les années 80, la microfinance en faveur du logement a commencé à largement attirer l'attention seulement au cours des 10 dernières années.

<sup>85</sup> Quelques institutions de microfinancement offrent des prêts atteignant les 8 000 dollars. ONU-Habitat, *Housing for All*, p. 18.

<sup>86</sup> 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*, mai 2000.

<sup>87</sup> Banque mondiale, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. 399; 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.

53. Le microcrédit pour le logement est offert par une grande variété d'institutions, y compris les organismes de microfinancement, comme la Grameen Bank et les filiales de l'organisation Accion; par des banques et des établissements commerciaux, comme HDFC Bank en Inde et la société CEMEX au Mexique (the Patrimonio Hoy programme); et par des organisations intergouvernementales et des ONG spécialisées dans la fourniture d'abris, tels que le Rural Housing Loan Fund en Afrique du Sud et Habitat for Humanity<sup>88</sup>. Une distinction peut être faite entre les institutions financières offrant des prêts de microentreprise et les institutions dont l'objectif principal est l'amélioration des conditions d'hébergement des pauvres, qui peuvent ou non être des institutions financières<sup>89</sup>.

54. Comme c'est le cas avec les organismes de microfinancement, la plupart des initiatives de microfinancement du logement sont nées dans des pays en développement ou sur des marchés émergents. L'Amérique latine possède le plus grand portefeuille de logements par microfinancement<sup>90</sup>. Le microcrédit au logement est également en croissance en Asie et, dans une moindre mesure, en Afrique<sup>91</sup>. Des exemples de prêteurs comprennent le Fonds Kuyasa (Afrique du Sud), le Jamii Bora Trust (Kenya), KixiCasa (Angola), PRIDE (République-Unie de Tanzanie), BRI (Indonésie) et CARD (Philippines)<sup>92</sup>. La taille de certains programmes de microfinancement du logement peut être considérable; la Grameen Bank, par exemple, a octroyé plus de 650 000 prêts au logement<sup>93</sup>. Toutefois, les portefeuilles de microfinancement de logements à travers le monde demeurent très petits par rapport au PIB et à l'activité de microfinancement dans son ensemble<sup>94</sup>. Le microcrédit au logement est encore fortement orienté vers les clients existants de prêts aux entreprises des institutions de microfinancement et, dans les programmes de microfinancement classiques, la part du portefeuille logement varie entre 4 % et 8 %.

55. Les institutions de microfinancement du logement mettent en œuvre des stratégies de garantie plus flexibles et diversifiées par rapport à la garantie hypothécaire traditionnelle, y compris les cosignataires, l'affectation des revenus futurs, la déduction à la source, les autres actifs financiers tels que l'assurance-vie et la garantie sociale (réputation des emprunteurs, ou les réseaux sociaux auxquels ils appartiennent)<sup>95</sup>. Certains organismes de microfinancement cherchent à minimiser

<sup>88</sup> ONU-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 106 à 112; *Housing Finance in Emerging Markets: Connecting Low-Income Groups to Markets*, Doris Köhn et J.D. von Pischke (éds.) (Berlin, Springer, 2011), p. 33 à 35.

<sup>89</sup> ONU-Habitat, *Housing for All*, p. 12 et 13; ONU-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 103 et 104.

<sup>90</sup> Comme *MiBanco* au Pérou, *BancoSol* dans l'Etat plurinational de Bolivie, *Banco Solidario* en Équateur, *Banco Ademi* en République Dominicaine, *Calpia* au Honduras et *Genesis Empresariál* au Guatemala. ONU-Habitat, *Housing for All*, p. 22; ONU-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 106.

<sup>91</sup> FinMark Trust, *Scoping the Demand for Housing Microfinance in Africa: Status, Opportunities and Challenges* (2009).

<sup>92</sup> 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.

<sup>93</sup> Voir [www.grameen-info.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1122&Itemid=973](http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1122&Itemid=973) (accédé le 19 juillet 2012).

<sup>94</sup> Banque mondiale, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. 398.

<sup>95</sup> ONU-Habitat, *Housing for All*, p. 20; Sally R. Merrill, *Microfinance for Housing: Assisting the « Bottom Billion » and the « Missing Middle »*, Urban Institute Center on International Development and Governance, IDG Working Paper n° 2009-05, juin 2009, p. 4.

le besoin de garantie en utilisant l'historique du client existant<sup>96</sup>. De nombreux organismes de microfinancement locaux, notamment en Asie et en Afrique, ont des exigences d'épargne qui servent à la fois à évaluer la capacité de remboursement de l'emprunteur et comme moyen pour obtenir des fonds<sup>97</sup>.

56. Bien que les taux d'intérêt des organismes de microfinancement soient généralement inférieurs à ceux des prêteurs informels, ils sont beaucoup plus élevés que ceux pratiqués par les institutions financières formelles et ont des échéances beaucoup plus courtes. Dans la plupart des cas, les taux d'intérêt varient entre 20 % et 50 %<sup>98</sup>. Par exemple, au Pérou, MiBanco applique 37 % par an<sup>99</sup>, et Compartamosbanco, au Mexique, près de 70 % d'intérêt sur son programme de microfinancement du logement<sup>100</sup>. Plus le client est pauvre, plus l'agence de microfinancement du logement va tenter de gérer le risque de défaut en réduisant le temps pendant lequel le client doit rembourser le prêt, ce qui augmente le taux d'intérêt et réduit le montant du prêt<sup>101</sup>. Dans certains cas, le montant du prêt n'est pas suffisant et doit être complété par des emprunts supplémentaires auprès de sources externes, à des taux d'intérêt très élevés, ce qui expose le ménage à un risque accru. L'utilisation des intérêts à taux variable conduit également à un intérêt accru au cours de la période de remboursement, ce qui double parfois le taux d'origine<sup>102</sup>. Les taux d'intérêt élevés augmentent l'endettement des clients et renforcent le cercle vicieux de la pauvreté et de la probabilité de défaut<sup>103</sup>. Dans certains cas, les actifs de longue date de la famille (comme des équipements ou des terres) doivent être vendus, ou d'autres sources de revenus (transferts de fonds, pensions) être détournées et employées au remboursement. Ces stratégies de repli rendent compte des taux de remboursement généralement élevés du microfinancement du logement, mais ils réduisent les capitaux propres du ménage, la résilience économique et l'accès au logement. Comme c'est souvent le cas dans les prêts hypothécaires à haut risque, les clients du microfinancement du logement ont été pénalisés pour leur faible rentabilité en étant obligés de payer des prix plus élevés pour accéder au financement du logement.

57. La petite taille et la nature de la plupart des programmes de microfinancement du logement, en particulier leur focalisation sur la rentabilité, les empêche d'aborder les questions de la sécurité d'occupation, de l'emplacement, des infrastructures et de la disponibilité des services. Si la prestation de services financiers pour la construction de logements supplémentaires ou leur amélioration est une entreprise relativement simple à gérer, la participation au processus d'acquisition des terres et de fourniture des infrastructures est juridiquement, financièrement et politiquement complexe, nécessitant de vastes capacités institutionnelles et financières et des pouvoirs légaux dont ne disposent généralement que les organismes gouvernementaux nationaux et locaux. L'approche incrémentale peut, dans certains

<sup>96</sup> ONU-Habitat, *Enabling Shelter Strategies: Review of Experience from Two Decades of Implementation* (Nairobi, 2006), p. 91.

<sup>97</sup> ONU-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 114.

<sup>98</sup> ONU-Habitat, *Housing for All*, p. 19.

<sup>99</sup> Banque mondiale, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. 410.

<sup>100</sup> Voir [www.compartamos.com/](http://www.compartamos.com/).

<sup>101</sup> ONU-Habitat, *Housing for All*, p. 24 et 25.

<sup>102</sup> P. 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.

<sup>103</sup> ONU-Habitat, *Housing for All*, p. 23

cas, promouvoir l'aspect habitabilité du droit à un logement convenable en aidant les habitants des bidonvilles à améliorer les logements existants, mais elle ne favorise pas les aspects plus généraux de la tenure, l'emplacement, la disponibilité des services et des infrastructures. Que le microfinancement du logement augmente l'accessibilité est également discutable : les emprunteurs de microfinancement du logement accroissent leurs dépenses de logement de manière substantielle mais, même après les améliorations, leurs logements ont tendance à rester loin des services de santé et d'éducation et des possibilités d'emploi et, sans sécurité d'occupation, ils peuvent éventuellement se trouver expulsés (sans indemnité ou relogement) de leurs foyers améliorés.

58. On est aussi de plus en plus conscient de l'échec de l'industrie du microfinancement du logement à atteindre les plus pauvres. De nombreux programmes de microfinancement du logement financièrement orientés, visent en fait les populations urbaines pauvres au revenu le plus élevé (ceux dont le revenu dépasse 50 % du seuil de pauvreté national) et les quasi-pauvres (le revenu du ménage atteint 120 % ou 150 % du seuil de pauvreté national)<sup>104</sup>, les pauvres économiquement actifs, parfois ceux qui ont un emploi formel et souvent ceux qui appliquent des stratégies diversifiées de subsistance du ménage. Les ultra pauvres, c'est-à-dire ceux qui sont en dessous des 15 % de la distribution des revenus, sont souvent dispersés dans les zones rurales qui sont coûteuses à servir en crédit ou en infrastructure physique, et ne sont pas touchés par ces programmes<sup>105</sup>. L'exigence de sécurité d'occupation peut en outre définir le groupe de clients comme étant des pauvres relativement mieux lotis.

59. Une forme plus récente de microfinancement du logement, développé principalement en Afrique et en Asie, est les fonds communautaires. Ces fonds travaillent moyennant des prêts et/ou une épargne de groupe afin d'aider les collectivités à financer la régularisation des terres et l'acquisition, l'infrastructure et les services et l'amélioration de l'habitat. Les fonds communautaires apportent un soutien financier et technique pour l'achat de parcelles et pour des infrastructures communales (voirie, drainage, distribution d'eau et raccordement, etc.). Ce processus implique généralement des négociations avec d'autres parties prenantes telles que les propriétaires antérieurs de la parcelle et le gouvernement<sup>106</sup>. Certaines organisations (par exemple, la National Housing Cooperative au Kenya) fournissent à la fois des prêts individuels de microfinancement du logement et des prêts à des groupes communautaires<sup>107</sup>. Des organisations centrales internationales ont été créées pour permettre et faciliter les opérations des organisations locales basées dans les communautés comme Slum Dwellers International et la Society for the Promotion of Area Resource Centres en Inde<sup>108</sup>.

60. Certains fonds communautaires, tels que *Baan Mankong* en Thaïlande et Community Mortgage Programme aux Philippines, ont démontré une grande capacité à étendre leur couverture et exécuter des projets immobiliers et d'infrastructure complexes impliquant les gouvernements nationaux et locaux, les

<sup>104</sup> *Housing Finance in Emerging Markets*, p. 36 et 37.

<sup>105</sup> Center for Urban Development Studies, p. 24.

<sup>106</sup> Nilsson, p. 19.

<sup>107</sup> Erlend Sigvaldsen, *Key Issues in Housing Microfinance* (Oslo, Nordic Consulting Group, 2010), p. 16 et 17.

<sup>108</sup> ONU-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 99.

propriétaires terriens et plusieurs communautés. Le programme *Baan Mankong*, a été présenté en 2003 par le Gouvernement thaïlandais et mis en œuvre par un organisme gouvernemental indépendant, le Community Organizations Development Institute, qui visait à améliorer les conditions de vie de 300 000 familles pour 2008. Sa stratégie pour fournir des logements aux personnes à bas revenu est de canaliser les fonds vers des organismes communautaires qui planifient et réalisent des projets eux-mêmes<sup>109</sup>. Le programme est devenu un exemple pour l'amélioration des taudis avec l'aide de la communauté, bien qu'il ait été mis en œuvre sur une plus petite échelle que prévu initialement<sup>110</sup>.

61. Bien que ces programmes se soient développés en parallèle de l'évolution du microfinancement du logement, ils ont une approche sensiblement différente, en insistant sur l'appropriation collective et sur des aspects plus larges des logements convenables tels que l'emplacement, l'accès aux infrastructures et aux services et la sécurité d'occupation<sup>111</sup>. Les fonds communautaires sont moins orientés finance et donc les taux d'intérêt sur les prêts sont généralement inférieurs aux taux du microfinancement du logement, les périodes de prêt étant souvent plus longue et allant jusqu'à 25 ans<sup>112</sup>. Les fonds communautaires ont besoin de l'appui budgétaire du gouvernement et d'une forte implication de la part des gouvernements local et national, dans les phases de planification et d'exécution, afin d'atteindre l'ampleur nécessaire, la durabilité et l'assistance technique. Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact des fonds communautaires sur l'accès à un logement convenable pour les pauvres et des études plus systématiques et à long terme sont nécessaires. Toutefois, la viabilité financière des fonds communautaires pose déjà un problème. En raison de leur grande échelle et du recours à de multiples parties prenantes, les fonds communautaires dépendent largement du soutien financier et technique des bailleurs de fonds, ce qui peut s'avérer imprévisible, et les études indiquent que les fonds communautaires souffrent de faibles taux de remboursement et d'importants arriérés. D'autres préoccupations ont été soulevées car les prêts communautaires peuvent conduire à des conflits internes et à des déséquilibres de pouvoir au sein des communautés d'emprunteurs en raison de différences dans la capacité de remboursement.

#### IV. Conclusions et recommandations

**62. Les politiques du logement sont de plus en plus réduites à des systèmes de financement du logement. Le paradigme prédominant actuel des politiques de logement veut que les marchés financiers du logement, s'ils sont bien conçus et réglementés, peuvent fournir l'accès à un logement convenable pour tous les segments de la société. Le financement du logement est aussi devenu un pilier central des marchés financiers mondiaux, crucial pour le développement du secteur financier aux niveaux national et international.**

<sup>109</sup> Ferguson et Smets, p. 293 et 294; ONU-Habitat, *Housing for All*, p. 88 et 89; S. Boonyabanha, « Baan Mankong: going to scale with "slum" and squatter upgrading in Thailand », *Environment and Urbanization*, vol. 17, n° 1 (avril 2005).

<sup>110</sup> En janvier 2011, 1 546 communautés et 90 000 foyers étaient impliqués dans les projets de *Baan Mankong*. ONU-Habitat, *Affordable Land and Housing in Asia* (Nairobi, 2011).

<sup>111</sup> ONU-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 120.

<sup>112</sup> Dans le cas du Community Mortgage Programme aux Philippines.

63. Trois principaux mécanismes de financement du logement (prêts hypothécaires à risque, subventions axées sur la demande et microfinancement du logement) ont été promus pour faciliter spécifiquement l'accès des ménages à faible revenu au financement du logement, en promouvant la propriété du logement. Ces politiques ont été mises en œuvre dans le contexte d'une évolution du rôle de l'État qui passe de fournisseur de logements abordables à catalyseur du marché du logement et du marché financier.

64. Ayant examiné l'impact de ces politiques dans différentes régions du monde, la Rapporteuse spéciale pense qu'ils n'ont absolument pas réussi à promouvoir l'accès à un logement convenable pour les pauvres. Il est évident que les politiques de logement fondées exclusivement sur la facilitation de l'accès au crédit pour les propriétaires-occupants sont incompatibles avec la pleine réalisation du droit à un logement convenable pour ceux vivant dans la pauvreté, car elles ne fournissent pas une solution de logement habitable, abordable et bien situé accessible aux pauvres.

65. Les politiques de financement du logement basées sur le crédit sont intrinsèquement discriminatoires à l'égard des ménages aux plus faibles revenus et au mieux, elles augmentent l'accessibilité au logement pour les groupes aux revenus supérieurs et moyens. Les politiques de financement du logement discriminent souvent financièrement les pauvres, à qui l'on demande de payer des prix beaucoup plus élevés pour les services financiers, les exposant aux risques inhérents aux marchés financiers mondiaux et à l'endettement.

66. Dans le même temps, les politiques de financement du logement ont tendance à se concentrer uniquement sur l'abordabilité du logement tout en omettant d'aborder les aspects plus larges du droit à un logement convenable : l'emplacement, l'accès aux infrastructures et aux services, l'habitabilité et la sécurité de la tenure.

67. L'accent mis sur les aspects financiers du logement a conduit à la conceptualisation du logement comme un bien et un produit, distribué uniquement par les forces du marché. Cependant, même lorsqu'ils parviennent à avoir accès au crédit, les groupes à faible revenu n'ont pas la capacité de négocier des conditions de crédit ou les spécificités du logement et sont obligés de se conformer aux solutions de logement attribuées en fonction de considérations économiques et de rentabilité du marché du logement.

68. En fonction de la logique financière, le marché du logement n'a pas conduit à des solutions convenables de logement pour les pauvres. Dans de nombreux cas, les politiques de financement du logement ont entraîné une augmentation des inégalités dans l'accès au logement, de l'insécurité foncière, des mauvais emplacements et d'une faible habitabilité, de la ségrégation sociale et, parfois, ont fait augmenter le nombre des sans-abri.

69. Les politiques de demande de financement du logement ont été promues dans le but de réduire les dépenses de l'État et de surmonter les problèmes liés aux programmes de logement sociaux, tels que la ségrégation urbaine. Cependant, il est devenu évident que les États continuent d'investir d'énormes ressources publiques en matière de logement, que ce soit sous forme d'exonérations fiscales, pour renflouer des institutions financières en fonction des crises du marché du logement, ou de subventions pour les ménages à faible

revenu. En outre, ces politiques ont souvent abouti à des résultats problématiques de l'ordre de ceux touchant le logement social.

70. Une évaluation à long terme de l'impact du financement du logement sur le droit à l'accès à un logement convenable pour les pauvres fait grandement défaut. Les données disponibles se concentrent sur le volume des prêts et sur la disponibilité du financement du logement, mais on manque d'indicateurs fiables et cohérents sur la performance des systèmes de financement du logement au fil du temps, en particulier concernant les conditions de logement des pauvres.

71. La Rapporteuse spéciale appelle à un changement de paradigme des politiques du logement fondées sur la financiarisation de logements à une approche des politiques du logement fondée sur les droits de l'homme. Dans ce contexte, elle fait les recommandations suivantes :

a) La promotion de l'accès à un logement convenable ne peut pas être fondée uniquement sur des mécanismes financiers. Des politiques publiques plus larges et des interventions doivent être adoptées, y compris, notamment, des investissements publics dans les infrastructures et services de base, l'amélioration des établissements humains et la réhabilitation, la planification urbaine et les politiques foncières, le financement public, la fourniture de logements et de terrains, la réglementation des loyers et les cadres juridiques et institutionnels y afférents;

b) Le droit à un logement convenable doit être respecté et protégé pendant les phases de conception, de mise en œuvre et de suivi des politiques et programmes de logement et élaboré et mis en œuvre avec la pleine participation des individus et des communautés en question. Le droit à un logement convenable doit être compris comme le droit de vivre dans des conditions jugées adéquates au titre de la sécurité d'occupation; de la disponibilité des services, des matériaux de construction, des équipements et infrastructures; de l'abordabilité; de l'habitabilité; de l'accessibilité; de l'emplacement; et de l'adéquation culturelle;

c) La conception des politiques de logement doit être fondée sur une évaluation des besoins en logements convenables, en tenant compte des conditions particulières à chaque pays, en particulier, démographiques, géographiques, économiques et sociales, ainsi que des caractéristiques et de la composition des divers groupes défavorisés (y compris les ménages à faible revenu), leurs conditions de logement et les formes d'occupation;

d) Les politiques du logement doivent remédier à la discrimination dans l'accès à un logement convenable et promouvoir la réalisation du droit à un logement convenable pour les groupes les plus défavorisés;

e) Les États doivent s'abstenir de concentrer leurs politiques de logement sur les systèmes de financement du logement avec principalement des effets régressifs, comme les subventions de taux d'intérêt hypothécaires ou d'exemptions fiscales des intérêts hypothécaires;

f) Des politiques intégrées de logement doivent être développées pour les groupes défavorisés, y compris les ménages au plus faibles revenus. Ces politiques et programmes doivent assurer l'accès à des terrains abordables et à



**l'infrastructure physique et sociale nécessaire pour assurer un logement convenable;**

**g) Les États doivent promouvoir des solutions aux politiques de logement basées sur le crédit privé et la propriété, y compris à travers le développement du secteur locatif privé. Les conditions juridiques, financières et fiscales doivent être créées afin d'encourager l'offre de logements locatifs sociaux ainsi que d'autres formes de propriété collective et individuelle;**

**h) Les États doivent promouvoir un mélange de régimes fonciers, y compris un secteur de logement public qui ne soit pas lié au marché libre et des systèmes de location à profit limité ou à loyer réglementé, afin de prévenir l'exclusion sociale et la ségrégation. Un mélange de solutions foncière est essentiel pour la promotion de l'accès à un logement convenable pour les divers segments de la société et dans le but de protéger le secteur de l'habitation contre les chocs économiques et financiers;**

**i) Les cadres juridiques et institutionnels doivent être créés pour assurer la sécurité de la tenure pour les diverses formes de tenure, y compris le régime de location;**

**j) Des politiques du logement pour les groupes à faible revenu doivent être développées en consultation avec ces groupes, qui pourront mieux évaluer les systèmes qui répondent efficacement à leurs besoins;**

**k) Les États sont dans l'obligation d'évaluer en permanence l'impact de leurs politiques de logement et d'ajuster, le cas échéant, les politiques qui portent préjudice à la réalisation progressive du droit à un logement convenable sans discrimination. Les États doivent allouer les fonds nécessaires pour faciliter un suivi efficace à toutes les étapes des programmes de logement;**

**l) Dans leurs efforts d'évaluation en cours, les États doivent employer les indicateurs des droits de l'homme pour identifier les tendances signalant des progrès, une stagnation ou une régression dans la réalisation du droit à un logement convenable. Tous les indicateurs doivent être ventilés par motif de discrimination illicite dans le but d'identifier les tendances de marginalisation et de discrimination;**

**m) Les États doivent prendre des mesures rapides pour accroître la disponibilité des options de logements convenables, notamment pour les personnes les plus touchées par les hypothèques à haut risques et les prêts hypothécaires prédateurs. Les États doivent prioriser le financement et la construction de logements sociaux et la promotion de l'aide au logement pour faire face à l'impact de la crise économique et financière sur les plus vulnérables;**

**n) Les États doivent accroître leurs dépenses de logement dans le but de contourner les effets négatifs de la crise sur le secteur du logement;**

**o) Les États doivent veiller à ce que des mesures de redressement n'érodent pas davantage les programmes de logements sociaux et les politiques.**