



**Groupe de travail intergouvernemental d'expert(e)s
à composition non limitée sur le logement
convenable pour tou(te)s**

Première session

Nairobi, 9–11 décembre 2024

Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

**Mise au point d'un cadre permettant de mesurer l'adéquation
du logement dans divers contextes nationaux et locaux
et de faire rapport à ce sujet**

Mise au point d'un cadre permettant de mesurer l'adéquation du logement dans divers contextes nationaux et locaux et de faire rapport à ce sujet

Rapport de la Directrice exécutive

I. Introduction

1. Par sa résolution 2/7, l'Assemblée du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (Assemblée d'ONU-Habitat) a créé un groupe de travail intergouvernemental d'expert(e)s à composition non limitée chargé de formuler des recommandations concernant des politiques visant à accélérer les progrès vers la réalisation de l'accès universel à un logement sûr, durable, convenable et abordable. Le présent rapport ébauche une proposition de cadre permettant de mesurer l'adéquation du logement et de faire rapport à ce sujet. Outre l'examen d'éléments existants et d'options concernant la mise au point d'un cadre permettant de mesurer l'adéquation du logement dans divers contextes nationaux et locaux et de faire rapport à ce sujet¹, le présent rapport vise à informer les États Membres et à orienter les recommandations faites à l'Assemblée à sa troisième session.

2. En dépit de progrès importants dans la mesure de l'adéquation du logement, les cadres existants ne disposent pas d'une méthodologie normalisée pour procéder à des analyses exhaustives à l'échelle mondiale qui soit applicable à l'échelle nationale et locale. Des initiatives antérieures, telles que le Programme d'indicateurs du logement, le Programme des Nations Unies pour le droit au logement² et le Programme d'indicateurs urbains, ont posé des bases solides, par la création d'indicateurs clés et leur harmonisation avec le Programme pour l'habitat.

* HSP/OEWG-H.2024/1.

¹ HSP/OEWG-H.2024/INF/3.

² Des discussions complémentaires sur les indicateurs en matière de logement sont abordées dans le document HSP/OEWG-H.2024/INF/3.

3. Les cadres actuels de suivi, y compris ceux au titre des objectifs de développement durable et du Nouveau Programme pour les villes, ont consolidé la mesure de certains aspects de l'adéquation du logement. La cible 1 de l'objectif de développement durable 11 met l'accent sur l'amélioration de l'accès à un logement et à des services de base adéquats, sûrs et abordables et sur la réduction des taudis. Bien que ces efforts aient fait progresser à l'échelle mondiale la mesure du logement informel et abordable³, ils ne traduisent pas complètement les besoins de populations qui ne vivent pas dans des taudis, mais occupent tout de même des logements inadéquats. Des éléments essentiels, tels que la localisation, l'accessibilité et l'adaptation aux exigences culturelles, sont souvent négligés. En outre, la pratique actuelle consistant à analyser isolément chaque composante du logement limite la capacité à effectuer des évaluations intégrées des politiques, ce qui donne souvent lieu à des solutions fragmentées qui ne remédient qu'à un problème à la fois.

II. Cadre conceptuel permettant de mesurer l'adéquation du logement et de faire rapport à ce sujet

A. Nécessité d'un nouveau cadre de suivi

4. Un cadre de suivi prospectif devrait traiter des besoins de logement actuels comme futurs au regard du parc de logements, en particulier dans les zones urbaines à forte croissance, en mesurant aussi les flux de logements, en plus du parc. L'adoption d'une approche fondée sur un continuum de réalisation du droit à un logement convenable, comme le préconise le Nouveau Programme pour les villes, à l'aide de chacune des sept composantes du logement convenable⁴, permettrait aux pays de mettre en place et de mesurer les améliorations progressives des normes, y compris en matière de services urbains, en se concentrant à la fois sur les besoins immédiats et les objectifs à long terme.

5. Pour remédier aux inégalités d'accès à un logement convenable, il faut ventiler les données par facteurs sociaux et économiques, en particulier s'agissant des facteurs concernant les groupes marginalisés. Il convient également de privilégier l'analyse spatiale pour lutter contre les inégalités géographiques. La ségrégation et la répartition inégale des services et des terres constituent des obstacles majeurs qui perpétuent les disparités d'accès au logement entre régions et groupes de population. En outre, pour relever efficacement les défis liés au logement, un cadre de suivi devrait renforcer les capacités de production et d'utilisation de données locales au service de la territorialisation des politiques et de la coordination à plusieurs niveaux.

6. L'intégration de technologies émergentes, comme l'analyse de données et la télédétection, offre un potentiel important dans le cadre de l'amélioration du suivi de l'adéquation du logement. L'observation de la Terre et l'analyse géospatiale peuvent fournir des informations utiles concernant les tendances et les cycles sur les marchés de l'immobilier, y compris leurs effets sur l'accessibilité financière, l'accès aux transports et la répartition de services essentiels entre des groupes de population divers.

B. Présentation générale du cadre

7. Le cadre proposé pour mesurer l'adéquation du logement est constitué de quatre éléments : évaluation de l'adéquation du logement, données contextuelles, facteurs déterminants des situations en matière de logement et composantes des politiques du logement. Le cadre intégré permettrait une évaluation globale des conditions de logement, clairement distincte du suivi de chaque groupe d'indicateurs en fonction de leur contribution à l'enjeu de l'adéquation du logement.

C. Évaluation de l'adéquation du logement

8. Le premier élément du cadre mesure l'adéquation du logement dans toutes ses composantes fondamentales : sécurité des droits fonciers, existence de services, accessibilité financière, habitabilité, accessibilité, localisation et adaptation aux exigences culturelles, ainsi qu'une huitième composante

³ L'indicateur relatif aux taudis couvre désormais le monde entier, tandis que le critère d'accessibilité financière est disponible pour 42 villes et 44 pays et territoires.

⁴ Les sept éléments sont énoncés dans Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 4 (1991) sur le droit à un logement suffisant (par. 1 de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels).

proposée, à savoir la durabilité⁵. En permettant un examen des interactions entre ces composantes, le cadre offre une compréhension nuancée des conditions de logement dans un lieu donné.

1. Sécurité des droits fonciers

9. Le logement n'est pas convenable si les occupant(e)s ne disposent pas d'un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou d'autres menaces. Les indicateurs comprennent la sécurité des droits fonciers, prévue par la loi et perçue, et le nombre d'expulsions forcées.

2. L'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures

10. L'adéquation du logement va au-delà des structures physiques et inclut l'accès à des services et des installations essentiels nécessaires à la santé, à la sécurité et au bien-être dans son ensemble. Il est suggéré de mesurer cette composante en remédiant au problème de la population vivant dans des taudis, et en mesurant le nombre de personnes ayant accès à des services de base.

3. Accessibilité financière

11. Le logement n'est pas convenable si son coût met en péril l'exercice par les occupant(e)s d'autres droits humains. Les indicateurs clés sont le rapport entre le prix du logement et le revenu et le rapport entre le loyer et le revenu, ainsi que les taux de surcharge du coût du logement. Pour évaluer l'accessibilité financière de manière exhaustive, il est important de tenir compte des coûts cachés et à long terme, par exemple en matière de transports ou d'équipements collectifs, qui ont une incidence significative sur l'accessibilité financière perçue. Ventiler le rapport entre le prix du logement et le revenu par quintile de revenu et intégrer les frais de transports et d'équipements collectifs dans les mesures de surcharge du coût du logement peut produire une évaluation plus précise des difficultés d'accessibilité financière rencontrées par différents groupes de population, et également contribuer à évaluer comment se conjuguent localisation, qualité du logement et facteurs de coût.

4. Habitabilité

12. L'habitabilité recouvre la sécurité, l'espace et la qualité de construction du logement. Le logement n'est pas convenable s'il ne protège pas des risques environnementaux ou ne garantit pas la sécurité physique. Les indicateurs comprennent le surpeuplement, la durabilité du logement, le risque associé aux lieux dangereux et l'habitabilité intérieure. Le principe d'un continuum des droits au logement est particulièrement pertinent s'agissant de l'habitabilité, étant donné que la définition du logement durable devrait inclure la prise en compte de la provenance locale des matériaux, des méthodes de construction et des conditions environnementales.

5. Accessibilité

13. Le logement n'est pas convenable s'il ne répond pas aux besoins particuliers de groupes désavantagés ou marginalisés. L'accessibilité comprend l'inclusion économique, l'appui aux activités rémunératrices, la promotion de l'indépendance et le renforcement des possibilités de mobilisation de la population⁶. Le problème des sans-abri est un échec visible de l'accessibilité du logement, tandis que la discrimination infiltre tous les aspects de l'inadéquation du logement.

14. L'absence de définition internationalement reconnue rend les données sur le problème des sans-abri difficilement comparables. Les recommandations émanant du Secrétaire général de l'ONU vont dans le sens d'une définition large qui inclut a) les personnes vivant dans la rue, b) les personnes en hébergement temporaire ou en foyer et c) les personnes vivant dans des logements très inadéquats⁷.

15. Pour surveiller la discrimination dans l'accès au logement, il convient d'évaluer des pratiques de droit et de fait, telles que l'absence de protections juridiques du droit des femmes à la propriété foncière ou le droit et la pratique restreignant l'accès des réfugié(e)s au logement. Les pratiques d'exclusion prennent souvent la forme d'inégalités d'accès au logement pour les personnes en

⁵ Le Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard a proposé d'intégrer l'élément de durabilité dans la définition du logement convenable (A/HRC/52/28, par. 5).

⁶ ONU-Habitat, *Accessibility of Housing: A Handbook of Inclusive Affordable Housing Solutions for Persons with Disabilities and Older Persons* (Nairobi, 2014).

⁷ A/78/236.

situation de handicap, les personnes migrantes et d'autres groupes marginalisés, allant de pratiques locales discriminatoires à l'inégalité d'accès au crédit.

16. La ségrégation spatiale au sein des villes exacerbe les disparités d'accès aux services, aux infrastructures et aux opportunités, renforçant les inégalités socioéconomiques. Ces disparités sont d'ailleurs souvent le fruit d'inégalités d'accès à des terres bien desservies. Les inégalités spatiales de logement peuvent être mesurées en évaluant la proportion de l'étendue urbaine proposant des options de logement abordables pour différents groupes de revenus ou groupes sociaux.

6. Localisation

17. Le logement est inadéquat s'il est isolé par rapport aux possibilités d'emploi, aux services de santé, aux établissements scolaires, aux centres de soins pour enfants et à d'autres services sociaux, ou s'il se situe en zone polluée ou dangereuse. La localisation peut être évaluée au moyen de mesures de la qualité du milieu de vie (existence d'espaces publics, sécurité), la proximité de services essentiels (emplois, établissements scolaires, établissements de santé et marchés d'alimentation) et l'accès aux transports (proximité d'arrêts de transports en commun, temps de trajet ou coûts de transport).

7. Adaptation aux exigences culturelles

18. L'adaptation aux exigences culturelles désigne le fait de s'assurer que le logement respecte et intègre des identités culturelles, des traditions et des pratiques sociales diverses. Les indicateurs comprennent la reconnaissance de l'architecture vernaculaire dans les codes de la construction, la protection des droits fonciers pour les peuples autochtones, la participation des habitants aux décisions d'aménagement et la satisfaction autoévaluée vis-à-vis du logement et de l'appartenance à la collectivité.

8. Durabilité

19. La crise climatique menace gravement l'exercice du droit à un logement convenable. Le logement lui-même contribue de manière significative aux changements climatiques. Compte tenu de son importance, le droit à un logement convenable doit être réalisé dans le respect des limites planétaires. Les mesures de la durabilité en matière de logement peuvent inclure le respect des normes d'efficacité énergétique, l'empreinte carbone du secteur de la construction, les taux d'étalement, les densités urbaines et les expulsions provoquées par le climat.

D. Facteurs contextuels de l'adéquation du logement

20. Le deuxième élément du cadre de suivi porte sur des informations de contexte essentielles, et notamment les tendances démographiques, la taille des ménages, l'accroissement démographique, les taux d'urbanisation et les niveaux de pauvreté et d'inégalités. Ces indicateurs sont vitaux pour contextualiser l'adéquation du logement dans l'environnement socioéconomique plus large de chaque pays, ce qui garantit que les évaluations rendent compte des réalités locales.

E. Facteurs déterminants des situations en matière de logement

21. Le troisième élément concerne l'identification de facteurs clés qui influent sur l'adéquation du logement, tels que les ressources foncières, la planification et la gouvernance, la situation macroéconomique, l'accès aux financements, le parc de logements abordables et convenables, les mesures de protection sociale et l'incidence des conflits. L'analyse de ces facteurs permet de repérer les causes profondes des conditions de logement inadéquates et les éléments qui y contribuent et met en évidence la nécessité de comprendre de manière dynamique comment les cadres économiques, juridiques et d'aménagement influent sur les situations en matière de logement.

22. Les terres étant une ressource limitée, leur disponibilité et leur coût sont des facteurs critiques qui déterminent les situations en matière de logement ; pourtant, ces éléments sont rarement mis en avant dans les cadres stratégiques. Le fait de ne pas consacrer suffisamment de terres au logement peut entraîner une hausse des prix du foncier. L'aménagement du territoire, la réglementation et une gouvernance efficace, et notamment des dispositions en faveur du logement abordable et de la gestion active des réserves foncières pour accompagner la croissance planifiée, à des densités soutenables, sont essentiels pour assurer une répartition équitable des terres. La gestion et l'administration des terres, la prévention des mises en friche, la fiscalité et les règlements d'urbanisme jouent tous un rôle important.

23. Certains facteurs macroéconomiques ont une incidence directe sur la demande et l'offre de logements, ce qui influe sur les dynamiques de marché, la répartition des richesses et l'accès au logement. Les éléments clés incluent le coût de l'argent, l'accessibilité financière du parc de logements convenables, le type et le coût des nouveaux ensembles immobiliers et l'interaction avec des mesures de protection sociale ayant pour but d'aider les ménages à faible revenu à obtenir un logement convenable sans mettre en péril d'autres besoins essentiels.

24. Enfin, les conflits peuvent être un facteur déterminant des crises du logement en raison des déplacements et de la destruction de logements. Le logement convenable est indispensable au maintien de la paix et de la sécurité, étant donné que la sécurité des droits au logement, des droits fonciers et des droits de propriété est fondamentale aux efforts de stabilisation et de relèvement après un conflit.

F. Composantes des politiques du logement

25. Le dernier élément du cadre de suivi prévoit une évaluation qualitative des composantes des politiques du logement qui sont comparables à l'échelle mondiale et qui visent à combler les lacunes en matière d'adéquation du logement. Une telle évaluation porte sur l'existence et l'état des politiques du logement, leurs procédures de formulation et d'adoption, la teneur des politiques, les cadres légaux et réglementaires, les besoins et demandes en matière de logement, les stratégies de mise en œuvre et les mécanismes d'investissement et d'appui financier. En établissant des liens directs entre les composantes des politiques et des situations mesurables en matière de logement, cet élément promeut la comparabilité et encourage l'adoption de meilleures pratiques par-delà les contextes nationaux et locaux.

III. Conclusions et perspectives

26. Pour remédier aux lacunes importantes des systèmes actuels de suivi, un cadre exhaustif mais souple permettant de mesurer l'adéquation du logement et de faire rapport à ce sujet est requis de toute urgence. Le cadre proposé offre une première approche qui intègre des éléments relatifs à l'adéquation du logement, des facteurs contextuels, des facteurs déterminants et des composantes des politiques. Si le cadre propose une ébauche d'éléments mesurables, l'élaboration complète d'une structure opérationnelle de suivi et d'établissement de rapports nécessitera une collaboration coordonnée entre États Membres, organisations internationales et parties prenantes.

27. Il sera nécessaire d'approfondir la définition de la structure et des priorités du cadre, de convenir de la hiérarchisation des thématiques, d'identifier les méthodes requises et d'améliorer les efforts de collecte de données. Une fois que le cadre proposé sera mis au point, des essais pilotes accompagnés d'initiatives de renforcement des capacités et d'une procédure régulière d'examen seraient indispensables pour affiner le cadre et s'assurer qu'il est adapté à différents contextes.