NATIONS UNIES
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

47966

Distr.
LIMITEE

E/CN.14/HOU/2
3 mai 1963

Original: ANGLAIS-FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

L'HABITAT EN AFRIQUE: PROBLEMES ET POLITIQUES

Note du secrétariat

(Version revisée et complétée de la note préparée pour la Reunion d'experts sur les problèmes de l'habitat en Afrique, Addis-Abéba, 9-17 janvier 1963)

63-1277

TABLE DES MATIERES

			Paragraphes
INTRODUCTION			
CHAPITRE	I.	Besoins en logements	1 - 33
	II.	Investissements dans la construction des logements et investissements connexes en tant qu'éléments de la planification nationale du développement	34 - 51
	III.	Administration et programme en matière de logements	52 - 109
	IV.	Financement du logement et des services connexes	110 - 173
	V.	Coûts de construction des habitations	174 - 206
	VI.	Matériaux de construction	207 - 232
	VII.	Structure de l'industrie du bâtiment	234 - 241
ANNEXE	I.	Table de conversion de diverses monnaies africaines	
	II.	Recommandation 903(XXXIV) du Conseil économique et social	
	III.	Programmes de logements: portée, organisation et mise en oeuvre	
	IV.	Enseignement technique et formation dans le domaine du logement.	
	V.	Recherche pour le logement et le bâtiment	

INTRODUCTION

A sa cinquième session (Léopoldville, février-mars 1963), la Commission économique pour l'Afrique "a fait siennes les recommandations de la Réunion d'experts sur les problèmes de l'habitat en Afrique, notamment celle portant création d'un comité de l'habitat et de l'aménagement, en définissant le mandat et présentant des propositions relatives à un programme de travail à long terme et à court terme". (Voir rapport de la cinquième session (E/CN.14/229), paragraphe 259)[1/].

La Réunion d'experts dont il est question avait été convoquée par le Secrétaire exécutif à la demande de la Commission à sa quatrième session; elle avait pour but de permettre un échange de vues sur la situation actuelle de l'habitat, de définir l'ampleur des problèmes posés et les conditions nécessaires à leur solution et de suggérer les mesures d'ordre général nécessaires au niveau national pour faciliter la formulation et l'exécution des politiques de l'habitat.

Cette réunion s'est tenue à Addis-Abéba (Ethiopie) du 9 au 17 janvier 1963 (son rapport constitue le premier document de la série (E/CN.14/HOU/1)). Au cours de ses travaux, le souhait a été émis que le secrétariat de la commission publie une version revue et complétée de sa note intitulée L'habitat en Afrique, problèmes et politiques, diffusée d'abord sous la cote E/CN.14/HOUPA/3. C'est cette version revisée qui constitue le présent document.

Egalement à la demande de la réunion, le secrétariat a décidé de rééditer les notes préparées pour la réunion par les institutions spécialisées. Ces notes sont publiées sous la référence E/CN.14/HOU/3.

1/ Ces recommandations figurent dans le Rapport de la réunion d'experts sur les problèmes de l'habitat en Afrique E/CN.14/191 - E/CN.14/HOU/1 et dans le Rapport de la cinquième session, E/CN.14/229.

Bien qu'elle ait été revue et complétée à la lumière des informations fournies par les experts et des nouveaux renseignements parvenus à la connaissance du secrétariat entretemps, cette note - préparée d'abord pour servir de texte de base à la réunion - demeure un document de travail qui appelle critiques, rectifications et adjonctions. Le secrétariat dit d'avance sa gratitude à tous ceux qui l'aideront à améliorer ce document.

Tel qu'il est, cependant, il donne un premier aperçu de la situation actuelle du logement en Afrique et des mesures prises jusqu'ici dans ce domaine. On s'est efforcé de dégager les principaux problèmes de logement, leur nature et leur importance, et de suggérer des solutions.

Le champ des questions ouvertes apparaît dans le sommaire; le matériel statistique sur lequel s'appuie le document est tiré, pour l'essentiel, d'un échantillon représentatif de pays africains qui ont été visités par des membres du secrétariat.

Dans chaque section, on a d'abord présenté certaines considérations, mesures et règles, qui semblent convenir à un aspect particulier du problème de l'habitat en Afrique et on a exposé ensuite la situation telle qu'elle se présente actuellement.

L'extrême ampleur du problème du logement en Afrique est démontrée tout au long de ce document. Les dimensions en sont telles qu'on ne peut évidemment prévoir aucune solution rapide. Il est d'autant plus important d'élaborer sans tarder une politique rationnelle et globale de l'habitat. Il conviendra d'instituer des ordres de priorité. Les ressources disponibles devront être utilisées avec le plus grand souci d'efficacité. Pour que les programmes de logement réalisables dans les limites des ressources disponibles correspondent à des objectifs positifs, humains, sociaux et économiques, il faudra consacrer à leur établissement beaucoup de réflexion, d'études et de recherches.

I. BESOINS EN LOGEMENTS[1/]

1. Le point de départ d'une politique de l'habitat et d'un programme de construction de logements consiste à définir la nature et l'ampleur des besoins nationaux en logements et en installations connexes. Tant que l'ensemble des éléments relatifs à la situation de l'habitat ne sont pas connus, on ne peut faire que des conjectures de circonstances, année par année, ce qui aboutit à un programme de logement sans continuité ni cohérence et, par conséquent, peu adapté aux besoins réels. En revanche, la connaissance de la situation et la détermination des besoins qui en découle permettent de formuler une politique et des programmes de logement à long terme; elles soulignent la nécessité de mobiliser davantage de ressources matérielles, techniques, financières et humaines pour parvenir à un volume de construction satisfaisant; elles permettent de déterminer ainsi la part des investissements qui doit revenir à l'habitat; elles permettent, en fin de compte, d'intégrer politique et programmes de logement dans la planification nationale du développement économique et social, ce qui est d'une importance décisive en raison du rôle-clé de l'industrie de la construction dans l'économie nationale, d'une part, et du logement dans l'amélioration du niveau de vie, d'autre part.

2. Il est également important de connaître dans leur ensemble les besoins en logement et les besoins connexes lorsque, comme il semble que ce soit le cas en Afrique, on envisage de demander une assistance financière extérieure pour l'exécution des programmes de logement. On ne peut, ni d'une part ni de l'autre, contracter des engagements financiers de cette sorte avec la prudence qui s'impose sans connaître l'étendue et les limites des besoins en logement.

1/ Les développements de cette section reposent essentiellement sur Les enquêtes sur les habitations et l'établissement de programmes de construction de logements, notamment dans les pays en cours d'industrialisation (ST/ECE/HOU/5) (dont certaines conclusions figurent à l'annexe III du présent document) et sur le Rapport du Groupe spécial d'experts de l'habitation et du développement urbain (E/CN.5/367).

3. Il ne faudrait pas cependant que les enquêtes comme celles qui sont recommandées ici aient pour résultat de ralentir l'activité courante de la construction pendant qu'elles se font et que les résultats sont analysés. Les programmes de logement existants doivent continuer pendant que l'on entreprend le travail d'évaluation des besoins.

4. Les logements existants et les besoins en logement peuvent être mesurés par des critères normatifs. Ces critères dépendent de la façon dont la situation du logement se présente et du contenu social de la politique de logement adoptée. Lorsque le retard est très important, comme c'est le cas pratiquement dans tous les pays africains, on mettra l'accent sur l'aspect quantitatif; au fur et à mesure que la situation s'améliorera, on tiendra de plus en plus compte de l'aspect qualitatif.

5. Par différence entre le nombre des logements existants et les besoins en logements on obtient ce qu'on pourrait appeler l'impasse objective. D'autre part, la demande effective de logements exprime les besoins du marché, lesquels sont déterminés par un certain nombre de facteurs, tels que le revenu, le niveau des prix, les préférences des consommateurs, etc. Etant donné la difficulté d'une détermination de la demande effective, la plupart des pays établissent leurs programmes de logement d'après les besoins objectifs, en particulier s'ils donnent à leur politique du logement un contenu social.

6. Nous n'avons nullement l'intention de préciser ici en détail les renseignements de base nécessaires pour établir un programme de construction de logements[1/], d'autant plus que les principaux problèmes posés sont des

---

1/ A ce sujet voir Rapport du Groupe spécial d'experts de l'habitation et du développement urbain, op. cit., paragraphes 184 et suivants. Voir aussi Principes généraux d'un recensement de l'habitation, Etudes statistiques, série M, No 28, Nations Unies, New York 1958, et Méthodes proposées pour l'estimation des besoins de logement (E/CN.3/274).

problèmes de méthode. Il faut simplement rappeler la nature du matériel statistique requis. Les statistiques fondamentales font partie de ce dont les pays africains ont le plus urgent besoin pour asseoir leur développement sur un fondement plus solide qu'une vague estimation des tendances générales. Pour ce qui est du logement, ces statistiques concernent la pénurie de logements, dans l'ordre quantitatif et l'ordre qualitatif et les besoins futurs.

7. Les recensements de logements constituent le point de départ le plus commode pour une appréciation de la situation; toutefois, ils requièrent un appareil administratif important et beaucoup de temps pour préparer et exploiter les résultats. Les enquêtes par sondage sont donc préférables, spécialement si elles peuvent être complétées par des données tirées d'enquêtes locales et d'études détaillées de cas d'espèces. De plus, elles porteront surtout sur les régions urbaines. Comme une fraction seulement de la population vit en milieu urbain et comme les enquêtes porteront essentiellement sur une fraction de cette population urbaine, des enquêtes de détail sur l'habitat urbain pourront être faites rapidement. Ces enquêtes pourraient être exécutées par les municipalités sur un modèle qui serait déterminé par l'administration centrale. Des enquêtes rurales limitées, par sondage, viendront compléter le tableau d'ensemble.

8. Une des caractéristiques essentielles de la situation actuelle du logement est la densité d'occupation qui ressort de divers indicateurs tels que le nombre de logements par millier d'habitants, le nombre moyen de personnes par logement ou par pièce.

9. Les programmes de construction de maisons, sous leur forme la plus simple, partent des besoins de logement exprimés en nombre de logements à construire. Les caractéristiques de la situation actuelle du logement les plus importantes à connaître sont par conséquent la pénurie quantitative et l'insuffisance qualitative actuelles (besoins de remplacement).

10. La pénurie quantitative peut être mesurée de façon normative par différence entre le nombre de logements disponibles et le nombre d'unités humaines ayant besoin d'un logement. Ce dernier est le nombre de "ménages

privés", expression dont la définition soulève des difficultés particulières dans la majorité des pays africains et à laquelle il faudrait consacrer des recherches sociales spéciales.

11. L'insuffisance qualitative, exprimée en besoins de remplacement, peut être évaluée par des critères techniques et des critères de construction. Les premiers se rapportent à l'état d'habitabilité (dimension des pièces, leur position, équipement, services, etc.); les autres critères se rapportent à la qualité du gros oeuvre et à l'état d'entretien des différentes parties du bâtiment. A défaut d'enquêtes techniques détaillées et coûteuses, on pourra évaluer approximativement la qualité des logements existants par des indicateurs tels que la dimension, l'équipement et l'âge.

12. Les besoins futurs de logement, d'autre part, dépendent de deux facteurs principaux : l'évolution démographique (effectif, structure et répartition géographique de la population) et les changements à apporter aux logements existants (lesquels déterminent les besoins de remplacement). L'évaluation relativement valable des besoins futurs de logement est compliquée partout mais particulièrement en Afrique du fait de la rareté des renseignements disponibles et des erreurs inhérentes à toutes les projections de l'évolution future dans les pays qui se développent rapidement. Comme une évaluation de ce genre implique de nombreuses hypothèses, ces hypothèses devraient être remaniées sans cesse de manière à adapter constamment la production aux besoins. C'est ainsi, par exemple, que les tendances démographiques affectant les besoins futurs de logement ne devraient pas être établies sur plus de vingt ans - et cette période devrait même être plus courte dans le cas des pays africains - à cause de la difficulté de choisir pour les calculs des hypothèses suffisamment valables.

13. Les méthodes indiquées ci-dessus concernent l'évaluation du nombre des logements requis. Mais un programme réaliste doit aussi faire une ventilation par dimension et par type de logement; les ménages réclament des logements différents suivant la catégorie socio-professionnelle et la classe de revenus à laquelle ils appartiennent.

14. Ceci est particulièrement important dans les pays africains où il semble nécessaire de retenir un certain nombre de solutions différentes sur le plan technique et sur celui du coût, étant donné les possibilités extrêmement limitées d'une redistribution des revenus par le moyen de subventions de logement. Il faut ajouter que les revenus de la population urbaine africaine sont très diversifiés[1/]

15. C'est seulement en connaissant la structure socio-économique des familles et des personnes à loger qu'on pourra arrêter un programme de l'habitat et que celui-ci pourra contenir les facteurs appropriés faisant intervenir des éléments-coûts et des éléments-loyers, adaptés aux différentes classes de revenu.

16. Il faut souligner, d'autre part, que l'objet et les caractéristiques générales des programmes de logement, ainsi que les facteurs qui déterminent la portée de ces programmes dans les pays africains ne peuvent être examinés qu'à la lumière de la situation particulière de chaque pays.

17. Une série d'études spéciales sur un certain nombre de pays africains en voie de développement rapide mettrait probablement en lumière certains traits qui pourraient vraisemblablement se retrouver aussi dans d'autres pays rencontrant les mêmes problèmes. Tel sera en effet l'un des objectifs que la Commission économique pour l'Afrique et ses organes subsidiaires s'emploieront à atteindre. Mais il serait hasardeux, à ce stade de début, de généraliser dans un domaine qui commande les politiques nationales du logement. Il faudrait attendre, pour examiner les problèmes de la formulation des politiques du logement et de la mise en oeuvre des programmes du logement, de disposer de beaucoup plus de renseignements sur un certain nombre de pays africains. En attendant, et à titre de documentation de

---

1/ D'après le resumé des conclusions de l'enquête effectuée à Addis-Abeba en 1960 sur la structure sociale, les revenus de 75 pour 100 des ménages sur lesquels l'enquête a porté étaient répartis en trois groupes à peu près égaux : 0-10 dollars, 10-20 dollars, 20-60 dollars. L'effet d'une répartition des revenus aussi diversifiée sur la politique de l'habitat est extrêmement important (revenus exprimés en dollars des Etats-Unis).

base, on pourrait se référer utilement à quelques-unes des conclusions des enquêtes sur les habitations mentionnées plus haut. Des extraits de ces conclusions figurent à l'annexe III du présent document.

18. On peut cependant mentionner ici qu'une évaluation très approximative des besoins globaux (répartis seulement entre besoins urbains et besoins ruraux) de l'ensemble de l'Afrique a été tentée[1]. Comme son principal résultat est de donner une idée de l'ampleur du problème à l'échelle du continent, elle sera utilisée plus loin à propos des ressources nécessaires au financement du logement[2].

19. Quelques pays africains seulement ont cherché à évaluer leurs besoins totaux en logements.

Maroc

20. Au Maroc, on a fait une évaluation approximative des besoins presents et futurs en logements urbains dans le cadre du plan 1960-1964. La population des bidonvilles à reloger a été évaluée à 450.000 personnes; parmi celles-ci 170.000 à peine peuvent être considérees comme solvables, c'est-à-dire ont un revenu familial supérieur à 120 dirhams (24 dollars) par mois[3]. Les occupants de logements surpeuplés ou non habitables ont été évalues à 490.000, qui seraient à peu près tous solvables si on pouvait leur fournir un logement de niveau minimal moyennant un loyer mensuel ne dépassant pas 4 dollars par mois. L'augmentation nette de la population dans les zones urbaines entre 1960 et 1964 a été évaluée à 500.000 personnes dont 375.000 pourraient être considérées comme solvables. La population

---

1/ Voir World Housing Conditions and Estimated Housing Requirements, Nations Unies, mimeog.

2/ Voir chapitre IV, tableau I.

3/ Pour faciliter les comparaisons, on a utilisé le dollar des Etats-Unis comme unité pour les mesures de valeur monétaire. On trouvera à l'annexe I une table de conversion basée sur le taux de change officiel.

urbaine totale à loger de 1960 à 1964 serait donc de 1.450.000 personnes, la demande "effective" étant constituée par un peu plus d'un million de personnes, ce qui correspond à 40.000 logements environ par an.

21. Selon le plan quinquennal, et si les objectifs en sont atteints, la situation du logement du début de 1965 serait la suivante : la population des bidonvilles (trames sanitaires comprises) serait approximativement de 400.000 personnes dont un groupe de 280.000 composé des insolvables actuels et environ 120.000 (accroissement démographique) également insolvables, le nombre des occupants de logements plus ou moins surpeuplés ou déficients resterait stationnaire; à partir de 1965 un accroissement démographique d'environ 2,5 pour 100 par an est prévu dans les centres urbains et ruraux; il est estimé qu'un tiers de l'augmentation de la population rurale ira vers les villes.

Sénégal

22. Au Sénégal, un quart de la population, c'est-à-dire environ 750.000 personnes vivent dans des centres urbains, petits ou grands; la moitié de la population urbaine est concentrée dans l'agglomération de Dakar. Le taux net de l'augmentation démographique est d'environ 2,5 pour 100 pour l'ensemble du pays. Si l'on suppose que ce taux est légèrement inférieur dans les zones urbaines et que les villes absorberont les deux cinquièmes de l'augmentation démographique des zones rurales, on peut estimer que la population urbaine augmentera d'environ 50.000 habitants par an. (Les études qui ont été utilisées comme base pour le plan de développement économique 1961-1964 évaluaient l'augmentation de la population urbaine à 135.000 personnes en quatre ans; on admet couramment, toutefois, que l'augmentation naturelle des zones urbaines est sous-évaluée). En supposant que la densité d'occupation adoptée par la SICAP (Société immobilière du Cap Vert) dans ses ensembles de logements à bon marché, c'est-à-dire 2 à 2,5 personnes par pièce habitable soit exacte, les besoins annuels courants de la population urbaine s'élèveraient de 20.000 à 25.000 pièces, soit l'équivalent de 8.000 à 10.000 logements nouveaux. Ces chiffres ne comprennent ni les besoins de remplacement ni la suppression de la pénurie

existante. Le plan quadriennal actuel[1/] ne contient pas une estimation des besoins mais simplement une estimation de l'ensemble des investissements publics et privés dans le logement, qui s'élèvent à 6,7 milliards de francs CEA (26,8 millions de dollars) pour l'habitat urbain et 0,4 milliard de francs CFA (1,6 million de dollars) pour l'habitat rural. Au niveau actuel des prix, ceci représenterait environ 10.000 logements urbains en quatre ans, soit 2.500 à 3.000 logements par an. Ce chiffre correspond sommairement à l'évaluation de l'activité de la construction de logements pour l'année 1961 et est à rapprocher de l'estimation sommaire des besoins courants mentionnée plus haut.

Côte-d'Ivoire

23. En Côte-d'Ivoire, une enquête sur la situation actuelle et les besoins futurs est en cours. La population totale est passée de 2.528.000 habitants en 1950 à 3.338.000 habitants en 1962 (ce dernier chiffre est une évaluation faite d'après les résultats préliminaires du recensement de 1958). L'augmentation démographique nette est évaluée à 2,2-2,5 pour 100. Selon les résultats du recensement de 1958, plus de 40 pour 100 des habitants ont moins de quinze ans et environ 10 pour 100 vivent dans les villes de plus de 10.000 habitants. Ces évaluations provisoires ont montré que, pendant la période 1960-1969, les investissements dans le logement s'élèveront approximativement à 38 milliards de francs CFA, (152 millions de dollars), soit l'équivalent, au niveau actuel des prix de construction, d'environ 65.000 à 75.000 logements. On considère que ce taux représente moins de la moitié des besoins courants de la population urbaine.

Congo (Léopoldville)

24. Au Congo (Léopoldville), on estime que 13 pour 100 seulement des logements urbains peuvent être considérés comme satisfaisants, ce qui signifie que pour loger convenablement les 788.500 familles urbaines et les 86.500 personnes vivant seules, 772.000 logements devraient soit bénéficier de réparations majeures, soit être reconstruits. En retenant un taux de

---

1/ Voir Plan quadriennal de développement 1961-1964, titre VII, tableaux 49 et 50. Dakar, Sénégal.

remplacement de 2,5 pour 100 par an; il faudrait construire 19.000 logements chaque année pour remédier au déficit existant. A ce chiffre s'ajoute celui de 32.800 représentant l'accroissement annuel du nombre de familles pour les cinq prochaines années. Au total et pour les seules zones urbaines, les besoins s'élèveraient donc à 52.000 logements.

République Sud-Africaine

25. Dans la République Sud-Africaine, on a procédé à des évaluations des besoins globaux de nouveaux logements pour la population urbaine africaine. Ces besoins sont évalués à environ 143.500 unités pour faire face à la pénurie existante et aux besoins de remplacement et il s'y ajoute de 6.500 à 20.000 unités annuellement en raison de l'accroissement de la population.

République Arabe Unie

26. En République Arabe Unie, une évaluation assez précise des besoins en logements a été faite, en particulier dans les zones urbaines. Les résultats disponibles du recensement de 1960 donnent le tableau sommaire ci-après de la répartition de la population entre les zones urbaines et les zones rurales et du nombre d'unités de logement :

	Population	Nombre de logements
Zones urbaines	10.000.000	2.220.000
Zones rurales	16.690.000	3.600.000
Total	26.690.000	5.820.000

27. Les évaluations des besoins en logements sont préparées sous les trois titres suivants: augmentation de la population, surpeuplement et remplacement des logements insuffisants. En ce qui concerne le premier, on a estimé que la population urbaine augmente à la cadence de 289.000 personnes par an, soit au taux de 4,64 pour 100. Si l'on admet qu'il faut une unité de logement supplémentaire par groupe de 4,5 personnes, l'ensemble des besoins atteindrait 64.020 logements par an. Cette évaluation est naturellement faite sous réserve des inexactitudes inhérentes à une conversion de l'augmentation de la population en besoins bruts de logements d'après l'hypothèse que les ménages sont constitués par un nombre fixe de personnes.

28. Les évaluations sous le deuxième titre reposent sur les résultats du recensement de 1960 qui ont montré que 422.893 familles vivent dans des logements suroccupés. Les normes de suroccupation adoptées - une pièce occupée par cinq personnes ou plus, deux pièces par sept personnes ou plus et trois pièces par neuf personnes ou plus - seraient considérées comme basses dans d'autres pays. Sur le nombre total des familles vivant dans des logements suroccupés, 162.000 sont des familles urbaines. Le tableau ci-après montre le nombre de familles vivant dans des logements suroccupés, d'après la taille du logement:

Familles vivant dans des logements suroccupés - Ensemble de l'Egypte 1960

Nombre de personnes composant la famille	Une pièce	Deux pièces	Trois pièces
5	108.587	-	-
6	60.716	-	-
7	19.983	79.009	-
8	13.008	38.835	-
9	5,067	18.429	26.149
10 ou plus	4.311	12.852	25.539

29. Le troisième élément des besoins en logement est constitué par les habitations insuffisantes et qu'il faudrait remplacer. Des états exacts de l'âge et de la condition des éléments du patrimoine immobilier urbain ont été dressés à l'occasion des divers recensements effectués depuis 1892. Ces états ont montré que dans les zones urbaines, il faudrait construire 15.000 logements par an pour remplacer les habitations insuffisantes.

30. Pour résumer les besoins en logements dans les villes il faudrait, chaque année, 64.020 unités à cause de l'augmentation de la population, 15.000 unités pour le remplacement et 16.200 logements par an pour résorber la suroccupation en dix ans. Ceci donne un total de 95.220 logements à construire par an dans les zones urbaines.

31. La politique en matière de logement prévoit l'entière reconstruction des maisons traditionnelles en pisé dans lesquelles la plus grande partie de la population rurale est logée. Cette oeuvre est considérée comme étant de longue haleine et comme devant s'accomplir au fur et à mesure de l'évolution des conditions économiques et du climat social dans les villages.

32. Une autre évaluation des besoins en logements dans les zones urbaines est faite à partir des 90.000 mariages annuels, base objective de la principale demande de nouveaux logements. Les études faites montrent qu'en pratique environ 50 pour 100 de ces 90.000 jeunes ménages désireraient s'installer dans une maison où ils soient seuls; les autres pour des raisons économiques et sociales préfèrent pour l'instant partager le logement de la famille du mari ou de la femme.

Tunisie

33. En Tunisie, la Perspective décennale de développement 1962-1971 contient une estimation des besoins basée sur deux enquêtes par sondage, l'une en milieu urbain, l'autre en milieu rural, d'une part, et sur les prévisions démographiques, d'autre part. Il faudrait 370.000 logements pour résorber le surpeuplement et remplacer les gourbis et autres logements insalubres et 120.000 logements pour répondre à la demande des nouveaux ménages qui s'installeront au cours des dix prochaines années.

II. INVESTISSEMENTS DANS LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS ET INVESTISSEMENTS CONNEXES EN TANT QU'ELEMENTS DE LA PLANIFICATION NATIONALE DU DEVELOPPEMENT

34. Dans leurs plans de développement national, les pays africains devraient réserver aux investissements dans les logements et les installations connexes la place qu'ils méritent. Pour cela, il faut en premier lieu qu'il soit reconnu que de bonnes conditions de logement et des installations connexes suffisantes contribuent à l'équilibre du progrès économique, social et politique. Ce fait mérite particulièrement d'être pris en considération par les nombreux pays africains qui s'engagent maintenant sur la voie du développement économique, social et politique, en tant qu'Etats indépendants. En effet, l'indépendance suscite l'espoir de meilleures conditions de vie et la planification économique et sociale exige une situation ordonnée et stable et la participation active de la population. Les premières années qui suivent l'accession à l'indépendance donnent nécessairement lieu à des difficultés, des tensions et des pressions, à mesure que le pays se rapproche des buts visés. Dans ce climat, des logements et des services urbains meilleurs jouent un rôle essentiel car ils sont la preuve tangible du progrès national, ils contribuent à la stabilisation de la population urbaine, base d'un développement économique et politique harmonieux, à l'amélioration de l'état sanitaire et du rendement de la population active.

35. A cet égard, il est bon de donner quelques exemples de l'expansion des populations urbaines en Afrique :

- En Algérie, le taux d'accroissement des grandes villes représente en moyenne le double du taux d'accroissement démographique de l'ensemble du pays, soit 5 pour 100 environ par an au lieu de 2,5 pour 100[1/];

1/ Aménagement du territoire et construction en Algérie, Hugues de Fraysseix, Ministère de la construction, Paris, mars 1962.

- Au Maroc, on estime que la population urbaine s'accroît au rythme de 4,5 pour 100 par an, c'est-à-dire au moins deux fois plus vite que la population totale.

- Au Kenya, la population urbaine se serait accrue, depuis 1948, au taux moyen annuel de 6,8 pour 100, contre 2,25 pour 100 pour la population totale.

- En RAU, les résultats préliminaires du recensement de 1960 ont montré une augmentation annuelle moyenne de 4,64 pour 100 depuis 1947.

- Au Congo (Léopoldville) la population d'Elisabethville a augmenté de 9,52 pour 100 par an en moyenne entre 1947 et 1959; le même taux a atteint 10,67 pour 100 pour Léopoldville[1/].

- La population d'Addis-Abéba (Ethiopie) aurait augmenté d'au moins 10 pour 100 par an en moyenne depuis quelques années.

- La population d'Accra (Ghana) a connu un rythme annuel moyen d'accroissement de 11,29 pour 100 entre 1948 et 1960[1/].

- Lagos (Nigéria) a vu sa population augmenter de 4,69 pour 100 par an entre 1950 et 1960[1/].

- A Dakar (Senégal), le taux annuel moyen d'accroissement serait, depuis 1936, de 6,1 pour 100 par an; selon certaines indications, il aurait même atteint 16 pour 100 entre 1955 et 1960[2/].

- Selon une estimation officielle, la population de Mogadiscio (Somalie) aurait doublé en dix ans, ce qui représente une augmentation annuelle moyenne de 7 pour 100.

- On a prévu que la population de Khartoum et de sa banlieue (Soudan) augmentera au taux moyen annuel de 4,8 pour 100[3/].

1/ Facteurs et tendances démographiques, (SEM/URB/AF/4).

2/ Aspects de la politique du logement à Dakar, Ministère du Plan, Dakar 1962.

3/ Plan-cadre pour la ville de Khartoum établi par "Doxiadis Associates", 1959.

- Pour l'Afrique au sud du Sahara, le taux de croissance des 28 villes dépassant aujourd'hui 100.000 habitants a été de l'ordre de 4 pour 100 pour la période 1931-1948 et de 5 pour 100 pour la période 1948-1960, avec de fortes variations régionales durant la seconde période, qui a vu le taux de croissance dépasser 8 pour 100 en Afrique occidentale (Nigéria non comprise) et centrale[1/].

36. On a estimé que dans l'ensemble de l'Afrique, la population urbaine doublerait presque entre 1960 et 1975, passant de 39 millions à 74 millions de personnes[2/]. Cet accroissement affecte des villes déjà très surpeuplées[3/] où les conditions sanitaires sont médiocres; dans certaines zones, il n'y a pas de canalisations d'eau potable[4/] et les réseaux d'égouts sont rarissimes[5/]; les habitants sont obligés, en raison de la pénurie d'habitations de consacrer 40 à 50 pour 100 de leur revenu à des logements qui ne comportent bien souvent qu'une seule pièce; enfin, cette pénurie entraîne également de longs déplacements pour se rendre au travail ce qui mine la santé et l'énergie de la population active.

1/ Introdution aux problèmes de l'urbanisation en Afrique tropicale, (SEM/URB/AF/1).

2/ Voir Tableau 5, World Housing Conditions and Estimated Housing Requirements.

3/ On peut citer quelques exemples tirés de sources officielles : 2,6 personnes par pièce dans les quartiers nord de Khartoum, 4 à 500 personnes par acre à Nairobi, 13 à 14 familles par habitation à Mombassa. A Oran (Algérie), le recensement de 1954 (qui n'a pas pris en considération les constructions du type bidonville) indique que la densité moyenne était de 1,4 pièce par logement et de 3 personnes par pièce. A Tananarive (Madagascar), environ 50 pour 100 de la population malgache vit dans des logements d'une seule pièce. Dans les medinas de Casablanca (Maroc), la densité varie de 1.300 à 1.700 habitants à l'hectare.

4/ Par exemple à Mogadiscio (Somalie), près de 150.000 habitants.

5/ Une enquête sur six quartiers d'Addis-Abéba a montré que 17 pour 100 seulement des habitations comprennent des lieux d'aisance.

37. Cette crise croissante du logement et de l'équipement urbain en Afrique, indiquée par les chiffres qui précèdent, montre bien l'importance qu'il faut accorder à l'amélioration de ces services dans la planification nationale. Il faut admettre que ces problèmes ne seront jamais entièrement résolus. En effet, les pays industrialisés dont le revenu national par habitant est 40 fois plus élevé que celui des pays africains, ne les ont pas encore réglés. Cependant, si les habitations et l'équipement urbain ne s'améliorent pas d'une façon continue, l'accroissement rapide de la population urbaine, ajouté aux conditions de vie déjà misérables, menacera inévitablement la vie politique, sociale et économique des pays d'Afrique. L'amélioration des logements et de l'équipement urbain pose donc à l'Afrique un problème des plus graves dont les incidences dépassent même le continent et elle doit recevoir la place qu'elle exige dans tous les programmes nationaux de développement.

38. En dehors de ce qui précède, l'importance à accorder aux habitations et à l'équipement urbain dans les plans nationaux de développement se justifie pour de nombreuses autres raisons. L'emploi, direct et indirect, dans l'industrie du bâtiment est un élément important de la croissance économique. Cet emploi peut être créé plus facilement et plus rapidement dans ce secteur que dans d'autres. De plus, la construction d'une habitation constitue un but tangible pour l'épargne et l'effort privés qui viendront ainsi s'ajouter aux ressources disponibles pour les investissements, et à la formation de capital. En outre, des habitations bien situées et un équipement urbain amélioré sont des éléments favorables à la mobilité, au bon état sanitaire et à la productivité de la population active.

39. La place exacte à accorder aux logements et à l'équipement urbain dans chaque plan de développement national peut être fixée compte tenu des insuffisances et des besoins, comme nous l'avons recommandé à la section I. Il est indispensable de déterminer ces besoins si l'on veut que la construction d'habitations reçoive une part convenable des ressources. Une fois établi cet ordre de priorité dans la planification nationale à

long terme on sera mieux à même de mobiliser, dans le cadre d'un programme bien déterminé et continu, toutes les ressources humaines et matérielles nécessaires. En fait, la mise en oeuvre de tels programmes est indispensable à l'établissement et à l'amélioration de techniques et méthodes de construction propres à en abaisser les coûts[1/].

40. On pourra constater, d'après les chiffres cités plus haut, qu'il est impossible de satisfaire tous les besoins "objectifs" de logement. En effet les besoins s'échelonnent sur une gamme très ouverte, aussi bien en ce qui concerne le type du logement, ses caractéristiques fonctionnelles et ses normes techniques que son prix de revient et sa situation. Au risque de simplifier le problème, on peut isoler trois grandes catégories de besoins en logement : les besoins des grands centres, ceux des villes de petite et moyenne importance et ceux des régions rurales proprement dites.

41. Le problème du logement dans les grandes agglomérations urbaines de l'Afrique[2/] présente, aussi bien par son échelle que par ses caractéristiques techniques, beaucoup d'analogie avec la crise du logement dans la plupart des grands centres urbains du monde entier. Les phénomènes d'urbanisation qui ont caractérisé les cent dernières années et dont le rythme s'est accéléré en Afrique depuis la dernière guerre, posent aujourd'hui aux grandes capitales africaines des problèmes d'une ampleur telle que seules des méthodes de masse peuvent y apporter une solution. Mises à part les questions très délicates d'occupation du sol et d'aménagement du territoire, le problème du logement dans les grandes villes africaines peut être considéré comme relativement concentré et pourrait être attaqué dans une certaine mesure avec des moyens techniques classiques, tout en recourant aux derniers progrès de la technique de la construction et aux avantages

---

1/ Les coûts de construction remarquablement faibles obtenus en Afrique du Sud sont certainement dus en partie à l'execution de programmes en série - 158.000 habitations pour Africains en dix ans.

2/ Voir notamment les documents présentés au Cycle d'étude sur l'urbanisation en Afrique, Addis-Abeba, 25 avril - 5 mai 1962.

qui peuvent découler d'une rationalisation des opérations, de la normalisation des éléments et produits de la construction, de l'organisation des marchés et de la continuité d'une demande échelonnée sur plusieurs années dans le cadre de programmes précis.

42. Le coût des habitations construites avec des moyens techniques classiques sera néanmoins si élevé qu'on ne pourra satisfaire tous les besoins des grandes villes étant donné l'insuffisance des ressources nationales, municipales et privées. La planification des investissements doit donc non seulement envisager des constructions classiques en dur mais aussi encourager des solutions moins onéreuses telles que l'autoconstruction et, à une plus petite échelle, la construction sur terrains "équipés". On entend par là l'installation de certains services sur des terrains où des particuliers peuvent construire des habitations en matériaux bon marché moyennant une dépense en numéraire réduite, le principe étant que, quand les ressources sont limitées, l'aménagement de l'espace environnant est plus important que la qualité du logement[1/]. Cette mobilisation des ressources autres que financières, grâce à une utilisation rationnelle des moyens d'investissement disponibles, forme un élément important de la planification des investissements.

43. D'un autre côté, le problème de l'habitat rural, ainsi qu'il a été dit et redit par tous ceux qui ont eu à s'en occuper dans les pays en voie de développement et tout particulièrement en Afrique, est un problème non pas quantitatif mais surtout qualitatif. Dans la presque totalité des

---

1/ En Birmanie et en Inde, on a adopté cette méthode pour répondre aux besoins des familles économiquement faibles. En Afrique, on peut citer l'exemple de Mogadiscio (Somalie) où la municipalité a loué des parcelles de terrains pour la construction d'habitations en matériaux provisoires, et de l'Afrique du Sud où, depuis 1953, le Gouvernement a pour politique de fournir aux familles des terrains équipés sur lesquels elles peuvent construire des logements temporaires en attendant une habitation permanente. Le Maroc et Madagascar pratiquent également une telle politique, tandis que d'autres gouvernements (ceux par exemple du Cameroun, du Congo (Brazzaville) et de la République Centrafricaine) envisagent des solutions analogues.

régions rurales d'Afrique, les matériaux que l'on peut trouver sur place à des prix défiant toute concurrence sont parfaitement adaptés aux besoins de la population rurale, qui a l'habitude pluriséculaire de s'en servir pour construire des logements traditionnels. La construction même de ces logements pourrait être améliorée, dans la mesure où l'on remplacerait certains matériaux traditionnels par des matériaux (notamment de couverture) fabriqués sur des bases industrielles; mais dans l'ensemble, il ne paraît pas possible d'arriver à résoudre le problème de l'habitat rural sans avoir recours au potentiel de connaissances et d'expérience des habitants eux-mêmes. Un effort important doit, par contre, être consacré à l'amélioration des conditions sanitaires et à l'installation d'une infrastructure de base comportant notamment une alimentation en eau potable, un embryon d'assainissement, etc.

44. Reste le problème délicat des petits centres urbains de province dont certains sont en plein essor, d'autres végètent, d'autres enfin sont menacés par les changements structurels du pays. Les centres urbains secondaires constituent souvent une étape dans la migration rurale vers la capitale et il est parfaitement concevable d'envisager que leur développement, sur le plan aussi bien économique que social, pourrait constituer un frein au mouvement migratoire des campagnes. L'idée du développement des petits centres urbains destinés à devenir de véritables "pôles d'attraction", est d'ailleurs évidente dans les grandes directives de certains plans de développement et notamment au Sénégal et en Côte-d'Ivoire. En ce qui concerne le logement, ces centres, dont la population peut compter depuis 2.000 à 3.000 personnes (gros bourgs semi-ruraux) jusqu'à 50.000 (il s'agit alors de véritables villes à caractère industriel, commercial ou administratif), posent des problèmes voisins de ceux des grands centres et des régions rurales. La plupart de ces centres se sont développés en dehors de toute notion d'aménagement de l'espace; il est donc urgent de leur donner des plans directeurs simples dont l'application soit possible sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à du personnel très qualifié dont la pénurie est sensible. Le noyau de logements de type urbain dans ces petites villes est en général constitué par les habitations des

fonctionnaires de l'Etat; un effort tout particulier devrait être consacré à améliorer la conception de ces derniers, qui constituent souvent un modèle dont s'inspirent la plupart des constructions spontanées qui poussent tout autour de ces petits centres. Ces dernières relèvent souvent d'une transformation hâtive et peu heureuse de l'habitat rural traditionnel dans lequel la proximité d'un embryon d'industrie du bâtiment a permis de remplacer certains matériaux. Le problème est donc à la fois qualitatif et, dans une moindre mesure que dans les grands centres, quantitatif.

45. En intégrant les investissements pour le logement et l'équipement urbain dans la planification du développement national, il faudra accorder une attention particulière aux normes et aux coûts, de manière à utiliser au mieux les ressources disponibles. Il faut bien admettre que dans les Etats africains ayant récemment accédé à l'indépendance, les normes appliquées aux "habitations africaines" n'ont pas donné d'heureux résultats. Dans certains cas, ces normes ont été sans aucun doute beaucoup trop basses. En revanche, on a souvent appliqué aussi des normes minimales raisonnables. Le problème est donc d'évaluer objectivement, compte tenu de tous les facteurs pertinents dans les domaines social, économique, technique, traditionnel et sanitaire, les normes minimales appropriées. On ne peut se référer aux conditions de logement dont bénéficiaient les fonctionnaires coloniaux pour déterminer les normes qui doivent et peuvent être appliquées aux habitations permanentes de la masse de la population. Faute de ressources suffisantes, même les pays industrialisés sont obligés, lorsqu'ils exécutent de vastes programmes de logement à des fins sociales, de construire des habitations dont la qualité est inférieure à ce qu'elle devrait être. Les normes doivent être établies après une étude approfondie de tous les facteurs; elles doivent être périodiquement revues et améliorées à mesure que le progrès social et économique ouvrent de nouvelles possibilités. A condition de respecter certaines règles fondamentales de construction et d'hygiène, les habitations permanentes bâties actuellement, resteront propres à l'habitation pendant toute leur durée d'utilisation malgré l'évolution économique et sociale. Comme dans de nombreux

pays européens, les normes de dimension de logements resteront probablement inférieures à ce qu'elles seraient si l'on disposait de ressources plus importantes. Dans la RAU, par exemple, on considère qu'un logement est suroccupé lorsque plus de trois personnes vivent dans une même pièce. Cependant, il sera toujours possible, pendant la durée d'usage des habitations permanentes construites actuellement, d'y installer ultérieurement des familles moins nombreuses, afin d'avoir un nombre d'occupants par logement moins élevé que maintenant. Dans de nombreux pays, comme on l'a signalé plus haut, il arrive, pour un certain temps, que s'agissant de certaines couches de la population, les normes en matière de logement soient considérées comme moins importantes que les normes d'équipement du terrain et des services communautaires.

46. Quand on procède à une planification globale des investissements, il ne s'agit pas seulement de déterminer des normes minimales; une construction de luxe peut absorber autant de capitaux que plusieurs maisons de type économique répondant aux normes minimales. Lorsque les ressources sont limitées et, comme c'est le cas dans la plupart des pays africains, lorsqu'il faut importer à grand frais des matériaux de construction, la question de l'adoption de normes maximales raisonnables pour tous les types de construction mérite aussi d'être soigneusement étudiée. On peut ainsi tirer un parti beaucoup plus grand des ressources financières et matérielles dont on dispose.

47. C'est seulement en étudiant avec soin les normes et spécifications de construction, les règlements, les densités, le coefficient de routes et de services par superficie de terrain à bâtir, etc. que l'on pourra véritablement intégrer les programmes de logement et d'équipement urbain à la planification du développement national. La question de la recherche en matière de construction est traitée à l'annexe V.

48. D'une manière générale, les mesures mentionnées ci-dessus, qui visent à l'intégration des programmes de logement et services connexes aux programmes de développement, commencent seulement d'être appliquées dans de nombreux pays africains.

49. Cette intégration a déjà atteint une phase avancée dans la République Arabe Unie où l'on a fait, comme nous l'avons indiqué dans la section I, une évaluation assez précise des besoins de logement, en particulier dans les zones urbaines. On a estimé que la construction des 90.000 habitations urbaines nécessaires par an coûterait 66,5 millions de livres égyptiennes (environ 150 millions de dollars US) et il a été décidé qu'on ne pourrait en réaliser que la moitié. La totalité des investissements pour le logement représente 8,6 pour 100 des investissements prévus pendant le plan quinquennal 1960-1965, soit en moyenne près de 10 pour 100 du produit national brut. Les habitations sont classées en trois catégories selon leur coût : économique, moyenne et de luxe. Le programme pour les villes vise à construire 28.500 habitations de type économique, 13.750 habitations de type moyen et 4.750 habitations de luxe.

50. En Tunisie, il a été estimé qu'une partie seulement des besoins pourrait être satisfaite dans les prochaines années[1/]. La première version de la Perspective décennale de développement 1962-1971 prévoyait un investissement global de 229 millions de dinars (545 millions de dollars) dans le domaine de l'habitat, ce qui représentait un cinquième environ de la formation intérieure brute de capital fixe pour ces dix années. L'investissement global se répartissait de la manière suivante : 130.000 logements populaires urbains à 600 dinars (1.400 dollars), 70.000 logements populaires ruraux à 490 dinars (1.100 dollars), soit 112 millions de dinars (267 millions de dollars), à quoi s'ajoutaient 32 millions de dinars (76 millions de dollars) pour la voirie et les réseaux, ce qui faisait 343 millions de dollars pour cette catégorie. D'autre part, on prévoyait d'investir environ 200 millions de dollars dans la construction pour les travailleurs (24.000 logements à 2.500 dollars) et dans la construction privée (25.000 logements). Mais la Perspective définitive indique qu'une diminution sensible a dû être apportée au projet initial, puisque le total des logements populaires est

---

1/ Voir paragraphe 33 ci-dessus.

ramené de 200.000 à 130.000 unités. Le total des investissements pour les dix ans est en définitive de 172,5 millions de dinars (911 millions de dollars), soit 15 pour 100 de la formation intérieure brute de capital fixe.

51. Au Kenya, 10 pour 100 environ de la formation totale du capital ont été affectés, en 1959, à la construction d'habitations; en Nigéria, en 1957, cette part a été de 26 pour 100 environ et au Tanganyika, elle a été d'environ 32 pour 100 en 1959. Ces chiffres relativement élevés montrent combien il importe d'étudier attentivement la politique et les normes en matière de logement dans le cadre de la planification générale des investissements.

III. ADMINISTRATION ET PROGRAMMES EN MATIERE DE LOGEMENTS

52. L'élaboration et l'exécution d'une politique et de programmes de logement exigent une bonne structure administrative. L'expérience des pays industrialisés a montré qu'il était nécessaire de doter un ministère ou un organisme ayant le même rang des fonctions suivantes : définir les besoins de logements, veiller à ce que les programmes de construction d'habitations et d'installations connexes reçoivent dans la planification du développement national le degré de priorité qui leur revient, mettre au point une politique du logement dans tous ses aspects sociaux, financiers et techniques et une législation appropriée, coordonner les activités de tous les services s'occupant du logement et des programmes connexes, gérer les investissements publics consacrés aux programmes de logements et aux programmes connexes et contrôler la mise en oeuvre de ces programmes.

53. On tend de plus en plus à grouper les services gouvernementaux chargés de l'aménagement du territoire et ceux qui s'occupent du logement et des installations connexes.[1/] En effet, la construction d'habitations et d'installations connexes, représente l'élément majeur de l'aménagement du territoire et joue un rôle déterminant dans la plupart des autres aspects de l'infrastructure physique. En outre, de nombreux éléments du coût de construction (terrains disponibles et leur prix, densités, spécifications de construction, délimitation des zones à bâtir) sont fonction des exigences de l'aménagement du territoire. Cet aménagement permet de coordonner tous les aspects de l'aménagement qui dépassent la sphère d'attribution d'un ministère du logement mais qui se rattachent à la construction d'habitations, à savoir l'industrialisation, le développement des ressources naturelles, les transports, etc. Dans les pays industrialisés, de nombreux départements ministériels ou offices cumulent maintenant ces fonctions.

1/ Voir la recommandation à cet effet dans le Rapport du Groupe spécial d'experts de l'habitation et du développement urbain. op.cit. page 22.

54. Il convient cependant d'ajouter que cette conception et cet usage sont loin d'être universels. Les attributions de l'organisme central chargé de la politique et des programmes de logement dépendront de la structure administrative du pays et d'autres conditions. D'une manière générale, il existe, pour s'occuper du logement soit un département ministériel soit une commission ou un organisme public. Il semble qu'il faille respecter deux grands principes dans la détermination des attributions de ces organes. Qu'il s'agisse d'un département ministériel ou d'un organe spécial, il faudra que les décisions prises par lui aient le caractère de décisions ministérielles; en effet, s'il n'a pas une autorité égale à celle d'un ministère, ce service risque de ne pas avoir beaucoup d'influence sur les décisions de planification prises au sommet.

55. La question du personnel de cet organe central du logement ou de l'aménagement du territoire est particulièrement importante. Or, en Afrique, on se heurte à la difficulté habituelle de la pénurie de personnel qualifié. Il faudrait donc réserver dans les programmes nationaux de formation une place spéciale à la formation de personnel destiné aux services administratifs du logement. L'on entend par là, non seulement le personnel professionnel et technique dont la formation est déjà prévue dans la plupart des programmes nationaux, mais aussi les administrations spécialistes des questions de logement, économistes, sociologues et statisticiens, dont l'intervention a tout autant d'importance pour le succès des politiques et programmes que celle des architectes, ingénieurs et urbanistes et dont les avis sont même indispensables pour de nombreuses décisions. La formation de tels spécialistes des questions de logement devrait donc recevoir un rang prioritaire dans les programmes nationaux de formation et d'enseignement. Les pays dont les services gouvernementaux du logement et de l'aménagement du territoire sont dotés d'un personnel qualifié suffisant, pourraient aider efficacement les pays africains dans ce domaine en accordant des possibilités de formation et en prêtant leurs agents pour former des fonctionnaires africains.

56. Il semble particulièrement souhaitable, étant donné les conditions propres à l'Afrique, de faire en sorte que les autres organismes intéressés participent aussi aux opérations de l'organe central du logement et de l'aménagement du territoire. En effet, le personnel spécialisé étant limité, il est bon d'avoir recours à des professionnels. On peut s'adresser par exemple à des architectes ou autres spécialistes travaillant dans le secteur privé. Mais il ne s'agit pas seulement d'obtenir de l'aide ou des conseils. En effet, les pays africains entrent maintenant dans une période de développement et d'expansion rapides en ce qui concerne les industries du bâtiment et des matériaux de construction et ils ont à prendre de nombreuses décisions, parfois difficiles, sur des problèmes tels que les normes, les coûts, les techniques de construction, les types d'habitations à construire, et la façon de résoudre les problèmes de logement de certaines catégories spéciales d'usagers ou de revenus. Ces décisions sont trop diverses et complexes pour être prises par le seul service officiel du logement dont le personnel est limité. Non seulement elles ont de vastes répercussions mais, bien souvent, leur application ne donnera de bons résultats que si tous les intéressés, y compris les consommateurs, font preuve de coopération et de bonne volonté.

57. Il importe, tout spécialement dans les pays en voie de développement, que les citoyens s'intéressent et participent à la politique et aux programmes de logement puisque, faute de ressources, il est difficile de créer un appareil administratif solide et que, pour des raisons économiques, il faut compter, dans une certaine mesure, sur des ressources non monétaires en main-d'oeuvre et en matériaux.

58. D'ailleurs, les pays industrialisés eux-mêmes, bien que pour eux ces considérations aient moins d'importance, prennent de plus en plus conscience de la nécessité de renforcer la coopération et la coordination entre tous ceux pour qui le processus de la construction de logement revêt une certaine importance.

59. Il paraît donc hautement souhaitable que, lors de la création ou de l'extension de leur administration du logement et de l'aménagement du

territoire, les pays africains veillent à faire participer tous les intéressés aux décisions par l'intermédiaire d'organes consultatifs ou de conseils nationaux de la construction.

60. La mise en oeuvre d'un programme de logement suppose que les divers organismes et services locaux préparent et exécutent leurs plans dans le cadre d'une politique d'ensemble, arrêtée à l'échelon central. S'il existe des administrations locales, on tendra tout naturellement à leur réserver un rôle important en tant qu'exécutants de la politique de l'Etat. Dans certains cas, il faudra peut-être créer des services locaux spéciaux, bien qu'il y ait alors l'inconvénient d'avoir à en coordonner l'action à celle d'autres organismes publics chargés, par exemple, des services municipaux. Eu égard à la pénurie de techniciens, les organes centraux du logement pourraient utilement guider, sur le plan technique, ceux des services ou organes locaux qui sont peu importants. Enfin, c'est au niveau local que la participation des citoyens sous la forme de programmes d'autoconstruction, de création de coopératives et de mutuelles sera la plus efficace.

61. Une des principales attributions d'un organe central du logement et de l'aménagement du territoire concerne la législation. Dans les détails les dispositions législatives varieront selon les pays mais, en gros, elles viseront à :

a) Définir les responsabilités en matière de logement et d'aménagement aux niveaux central et local.

b) Définir les pouvoirs des organes centraux et locaux en matière de construction de logements pour la location ou la vente.

c) Définir les sources et conditions du financement des constructions de logements par les organes centraux ou locaux.

d) Définir, pour les logements construits par les services publics, les normes de construction, conditions de location ou de vente, méthodes de sélection des occupants et locataires, règles d'entretien etc.

e) Définir les modalités de l'aide financière accordée par l'Etat aux personnes physiques et morales autres que les organismes publics pour la construction ou le financement des habitations soit sous le régime de l'accession à la propriété soit pour la vente ou la location.

f) Définir les conditions d'octroi de cette aide financière, c'est-à-dire les normes techniques, le coût, le montant du loyer et les diverses règles d'ordre social ou autre à observer.

g) Au moment de l'élaboration et de la mise au point des politiques et programmes de logement, prévoir la représentation avec statut consultatif d'organismes et de personnes intéressés, ne relevant pas de l'administration en cause.

h) Organiser la recherche systématique sur les problèmes du logement, de la construction et de l'aménagement du territoire.

i) Déterminer à qui revient de préparer dans les détails les plans municipaux et régionaux d'aménagement.

j) Donner aux services appropriés les moyens de faire respecter les obligations définies dans les plans d'aménagement.

k) Octroyer aux services publics compétents le droit d'acquérir ou d'exproprier les terrains sous réserve de dispositions appropriées concernant les indemnités. Ces services devraient notamment être autorisés à acquérir des terrains à l'avance à des fins de lotissement.

l) Donner aux services publics les moyens de contrôler les conditions de logement et l'affectation des habitations, et notamment le droit d'exiger la démolition, la réparation, l'évacuation ou la réduction du nombre des occupants.

m) Accorder le droit de réglementer les loyers quand il y a lieu.

62. On ne dispose, pour l'Afrique, de renseignements complets ni sur les organismes responsables du logement et de l'aménagement du territoire ni sur le nombre d'habitations construites par chacun d'eux. Rares sont les pays africains qui rassemblent périodiquement des données statistiques sur le nombre total d'habitations construites. En revanche, il existe souvent des données sur le nombre des logements dont la construction est autorisée ou réalisée dans les villes principales et les municipalités lorsque de telles constructions doivent faire l'objet d'un permis ou sont soumises à une surveillance technique de la part des autorités locales. Toutefois, même dans ce cas, un nombre considérable d'habitations "irrégulières", dans les bidonvilles, les zones de taudis ou les quartiers surpeuplés, échappent à tout contrôle. Quant aux statistiques sur les constructions rurales, elles sont pratiquement inexistantes. Le rassemblement systématique de tels renseignements aidera les divers pays africains à comparer leurs dispositions administratives respectives et à apprécier les progrès accomplis par les uns et les autres. Il leur permettra aussi d'échanger des renseignements sur les méthodes et politiques ayant donné de bons résultats.

63. On trouve en Afrique une gamme extrêmement ouverte de modes d'intervention des pouvoirs publics et de l'initiative privée en matière de construction de logements économiques. Une telle variété est due, d'une part, aux caractéristiques individuelles de chaque pays, d'autre part, au reflet des modes et des structures propres aux "métropoles" auxquelles les pays africains étaient rattachés avant leur indépendance. Les paragraphes suivants se proposent d'illustrer, par des exemples tirés de l'expérience d'un certain nombre de pays considérés comme typiques, le rôle joué par les pouvoirs publics, les organismes semi-publics ou l'initiative privée dans la construction de logements économiques ou à caractère social.

64. Le rôle pouvant être joué par le gouvernement central est très bien illustré par le cas du Maroc, qui est l'un des pays africains où l'Etat est le plus directement responsable de l'exécution de programmes de construction de logements économiques. En effet, aussi bien la planification

que l'exécution et l'administration de ces programmes sont du ressort du Ministère des travaux publics et plus particulièrement de sa Direction de l'urbanisme et de l'habitat. Cette dernière comprend quatre services :

- Le Service de l'urbanisme, chargé d'établir les plans d'aménagement et de zonage délimitant les secteurs propres à la construction de logements.
- Le Service de l'habitat, chargé de suivre la réalisation des constructions.
- Le Bureau central du logement, responsable des enquêtes servant de base à l'élaboration des programmes d'habitations à bon marché et de l'attribution de ces habitations.
- Enfin, le Bureau des études générales qui permet de définir l'orientation de la politique poursuivie par le Gouvernement en matière de logements économiques.

Aussi bien le Service de l'habitat que le Bureau central du logement possèdent des antennes régionales, dans le cadre de la structure décentralisée du Ministère des travaux publics.

65. L'action de l'Etat en matière de logement revêt un double aspect. D'une part le Service de l'habitat se charge directement de la construction d'environ 4.500 logements par an, attribués en location simple aux habitants des bidonvilles et des médinas surpeuplés. Toutefois, la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat est assurée par la Direction des domaines, qui en confie la charge à un organisme privé, la Compagnie immobilière franco-marocaine. Cette dernière verse aux Domaines 50 pour 100 du prix des loyers et consacre les autres 50 pour 100 aux frais de gestion et d'entretien.

66. En dehors de la construction directe, l'Etat encourage la construction d'habitations à bon marché en accordant des prêts aux candidats constructeurs de leur propre logement. Ces prêts sont de deux sortes :

- Prêts consentis par l'Etat pour faciliter, sous la forme de location-vente, l'accession à la propriété des logements construits par le Service de l'habitat.

- Prêts consentis par des caisses autonomes et par les banques et dans lesquels on peut distinguer le crédit destiné aux petits revenus et dispensé par les Caisses d'épargne et de crédit, d'une part, et le crédit destiné aux revenus moyens dispensé principalement par la Caisse des prêts immobiliers du Maroc.

67. Les détails des conditions de ces prêts sont fournis dans la section IV consacrée aux moyens de financement du logement; il faut encore ajouter que l'Etat contribue de diverses façons à alléger les charges de remboursement de ces prêts, principalement par des ristournes d'intérêts.

68. En plus des logements qu'il construit directement et des crédits accordés aux candidats constructeurs pour l'acquisition de leur logement, l'Etat encourage de différentes façons la participation des citoyens au programme d'habitations à bon marché. Ses principales formes d'intervention sont les suivantes :

- Le système Castor (auto-construction).
- Les lots évolutifs.
- Les lots économiques.

69. Dans le cadre de l'opération Castor, Le Ministère des travaux publics fournit des lots aménagés, qui comportent un équipement général en eau, égouts et électricité. Les travaux de fouilles et de fondations sont exécutés sous la surveillance du Service de l'habitat; le lot ainsi préparé, d'une surface qui varie entre 64 et 120 m2 est attribué aux candidats pouvant justifier d'un certain revenu leur permettant d'achever la construction de leur habitation. En plus du lot équipé, l'Etat fournit certains matériaux et équipements, tels que les fenêtres et les portes en bois, les éléments de l'équipement sanitaire et, à ceux qui en font la demande, les parpaings.

70. Dans le cadre du programme dit des "lots évolutifs", l'Etat met à la disposition des candidats désireux de construire leur propre habitation des lots de 8 x 8 m, équipés en eau, égouts, voirie et électricité, et cédés à bail emphytéotique d'une durée de 40 ans. Ces lots sont destinés

aux pères de famille ayant un emploi stable (revenu mensuel compris entre 20 et 40 dollars), mais ne disposant pas des ressources leur permettant à la fois de se rendre acquéreurs d'un terrain et de construire un logement. Les lots économiques, d'une surface de 70 m2 environ sont vendus au prix coûtant. Comme dans le cas des lots évolutifs, la construction est assurée par des entreprises privées travaillant sous contrat et d'après les plans fournis par le Ministère et exécutés sous sa surveillance directe.

71. Pour satisfaire les besoins de la partie la plus déshéritée de la population, l'Etat procède à l'amélioration des bidonvilles existants (mise en place de l'équipement général, d'une voirie sommaire, de points d'eau collectifs et de WC publics, d'un système d'égouts, et, dans certains cas, d'un réseau électrique); à l'aménagement de "trames sanitaires" sur des terrains nus qui sont dotés d'un équipement général et d'installations sanitaires publiques; enfin, à la construction d'une pièce d'habitation, d'un point d'eau et d'un WC-douche sur des lots ayant un équipement sanitaire individuel. Ces noyaux de logements évolutifs sont attribués moyennant un loyer mensuel de l'ordre de deux dollars: il est entendu que le locataire peut construire par ses propres moyens, et sans que le contrat de location en soit modifié, soit une autre pièce en dur, soit une baraque provisoire. Cette dernière formule d'intervention de l'Etat retient en ce moment l'attention des pouvoirs publics, et il est possible qu'elle se généralise sur une assez vaste échelle, surtout dans les environs des grandes agglomérations urbaines.

72. Il faut enfin mentionner le programme de construction de logements dans le cadre de la "promotion nationale", financé en partie avec l'aide américaine. Le programme de l'année 1962 prévoyait la construction d'environ 2.600 logements (1.500 à Casablanca, 700 à Marrakech et 400 à Kénitra), dont les caractéristiques de construction et les normes sanitaires et techniques correspondent à peu près à celles décrites ci-dessus. Les logements sont construits autant que possible par des manoeuvres qui reçoivent une rémunération journalière de 0,40 dollars plus une prestation de

valeur équivalente sous forme de denrées alimentaires. Les manoeuvres sont recrutés parmi les chômeurs habitant la région d'après un système de roulement permettant d'assurer deux semaines de travail par mois à chacun. Le Ministère des travaux publics fournira la main-d'oeuvre spécialisée, les matériaux et une partie de l'outillage, ainsi que la surveillance technique des travaux.

73. Ces logements ne seront pas la propriété des occupants et seront gérés, comme les autres logements construits par l'Etat, par le Service des domaines; le montant des loyers sera consacré à l'entretien, aux frais de gestion et à l'amortissement partiel du coût de construction.

74. Le nombre total de logements construits en 1961 a été évalué comme suit :

- 4.000 à 4.500 logements construits directement par l'Etat;
- 2.000 à 2.500 logements du type "lots évolutifs", construits avec l'aide partielle de l'Etat;
- environ 10.000 logements construits dans les villes par l'initiative privée;
- un nombre indéterminé de logements ruraux, estimé à 5.000 au maximum.

On peut donc évaluer approximativement à 20.000 ou 25.000 le nombre de logements construits annuellement au Maroc.

75. On a estimé utile de s'étendre assez longuement sur le cas du Maroc; en effet, dans ce pays, les interventions de l'Etat en matière de logements économiques présentent un éventail très ouvert de solutions différentes.

76. Dans d'autres pays africains, le principal maître d'ouvrage des logements de type économique n'est pas l'Etat mais des sociétés immobilières de construction, dont le capital est fourni soit par l'Etat lui-même, soit par différents fonds de coopération économique internationale. Le mode de fonctionnement de ces sociétés immobilières est sensiblement le même dans plusieurs pays d'Afrique occidentale et notamment au Sénégal (Société immobilière du Cap Vert, SICAP), en Côte-d'Ivoire (Société d'urbanisme et de construction de la Côte-d'Ivoire, SUCCI) et au Cameroun (Société

immobilière du Cameroun, SIC). On trouvera à la section IV (Financement des logements) le détail des conditions dont ces sociétés assortissent la fourniture de logements.

77. Au Sénégal et dans certains autres pays d'Afrique, il existe également des offices publics d'HLM qui jouissent d'une certaine autonomie financière mais dont les capitaux sont fournis soit directement par l'Etat soit par des banques publiques. Ainsi, par exemple, au Sénégal, l'Office des habitations à loyer modéré, créé il y a quatre ans, a réalisé depuis sa création plus de 2.000 logements dans tout le pays, presque exclusivement dans les centres urbains.

78. Les plans des logements construits par l'Office sont étudiés par son propre bureau d'études et la construction est confiée à des entreprises ou à des groupements professionnels. La plupart des logements construits jusqu'à présent sont du type des logements jumelés à un niveau, comportant deux, trois ou quatre pièces principales et des services sanitaires individuels séparés, situés dans la cour par groupes de deux ou quatre. Les surfaces couvertes varient entre 40 m2 pour le logement de deux pièces et 65 à 70 m2 pour le logement de quatre pièces. Dernièrement, l'Office a également essayé de construire quelques logements à deux niveaux avec les pièces de séjour principales au rez-de-chaussée et les chambres à coucher à l'étage; ils sont groupés en bandes de quatre, six ou huit, et comportent au rez-de-chaussée un petit jardin ou une cour. Cette tentative s'inscrit dans le cadre des efforts tendant à habituer la population locale à un habitat du type collectif qui sera de plus en plus nécessaire en raison de la rareté des terrains à bâtir dans les environs immédiats des grandes villes, notamment de Dakar.

79. L'action des pouvoirs publics illustrée ci-dessus peut être considérée comme classique et s'apparente - si l'on excepte certains aspects du programme marocain décrit plus haut - à celle exercée dans un certain nombre de pays d'Europe occidentale ou d'Amérique. Il en va de même avec la plupart des exemples que l'on trouvera plus bas. Certains pays d'Afrique ont cependant essayé de mettre au point des moyens d'intervention originaux;

on peut citer à titre d'exemple l'action du Bureau de l'habitat du Sénégal, de même que celle du Service de l'habitat de la Côte-d'Ivoire.

80. Au Sénégal, le Bureau de l'habitat urbain et du crédit immobilier, créé en 1959 au sein du Commissariat à l'urbanisme et à l'habitat, Ministère des travaux publics, est particulièrement chargé de conseiller et de guider sur le plan technique et financier les particuliers désireux de construire avec le concours du Crédit du Sénégal; il est en outre chargé d'instruire les dossiers des candidats aux prêts, de suivre la bonne exécution des travaux et d'effectuer la liquidation des mémoires présentés par les entrepreneurs ou tâcherons. Le Bureau a été en fait amené à se substituer aux emprunteurs eux-mêmes pour la préparation de projets-types de construction, qui comprennent différents types et catégories de logements dont le coût s'échelonne de 240.000 à 1.400.000 Fr. CFA (960 à 5.600 dollars). Des dossiers complets, qui comportent un descriptif, un devis estimatif, des plans de détail, de ferraillage, etc., sont constitués à partir de ces plans-types; ceux-ci sont simplement conseillés mais non imposés. Pour chaque type de logement, on établit un planning des travaux, auquel correspond un échelonnement du déblocage des crédits, avec un minimum de quatre tranches.

81. La partie vraiment originale de l'intervention du Bureau de l'habitat est constituée par l'attribution des travaux non pas à des entrepreneurs, mais à des tâcherons pouvant fournir la preuve de cinq à six ans de présence dans une entreprise de construction et ayant passé un test professionnel. Les tâcherons agréés sont portés sur une liste qui comporte trois catégories différentes en fonction de l'expérience du tâcheron et de l'importance des travaux. Le titulaire du prêt du Crédit du Sénégal peut désigner lui-même le tâcheron de son choix; sinon, il peut en choisir un sur la liste agréée. Les prix sont fixés d'avance et il n'y a pas de véritable appel à la concurrence. Les crédits débloqués au fur et à mesure de l'avancement des travaux - attesté par des inspections périodiques effectuées par des représentants du Bureau de l'habitat - sont versés directement au tâcheron et non pas au titulaire du prêt.

82. Le Bureau de l'habitat réalise également des lotissements sur des terrains mis à sa disposition par l'Etat. Ces terrains, une fois équipés d'une voirie d'encadrement et d'un assainissement assez sommaire, sont donnés à titre gratuit avec un permis d'occuper; la surface moyenne des lots est de 300 m2 environ. L'emploi des plans-types de ce genre de lotissement est imposé. Pendant l'exercice 1960-1961, un total de 590 logements ont été réalisés par le Bureau de l'habitat de la région du Cap Vert et 520 logements à l'intérieur du pays pour un montant total d'environ 2 millions de dollars. La valeur totale des investissements en lotissements est d'environ 1,2 million de dollars par an.

83. On peut mesurer indirectement le nombre total de logements construits en 1961 d'après la totalité des investissements publics et privés. Ces investissements ont été estimés à 1962 millions de francs CFA (7,5 millions de dollars), c'est-à-dire légèrement plus que le montant prévu initialement par le plan. Près de 40 pour 100 de ce montant sont imputés sur le budget, une autre part de 40 pour 100 provient de prêts de l'étranger. Le pourcentage de l'investissement privé par rapport au total dépasse légèrement 10 pour 100 et représente le réinvestissement (auto-financement) des recettes du SICAP. Il convient de signaler toutefois que par investissement privé, on entend uniquement la contribution privée au financement versée par les bénéficiaires de prêts individuels accordés par le Crédit du Sénégal; on n'a pas tenu compte de l'investissement privé effectué sans aide financière. De plus, les investissements destinés à fournir des logements aux fonctionnaires du Ministère de l'éducation, de la santé, des PTT, etc. sont inscrits sous ces différentes rubriques et non au poste "logement". On peut donc approximativement estimer à 2.500 ou 3.000 le nombre des logements construits en 1961 avec l'aide de l'Etat ou des services publics; néanmoins, on ne dispose d'aucune indication sur le nombre des logements construits par des particuliers et dans les zones rurales.

84. En Côte-d'Ivoire, le Service de l'habitat, dépendant de la Direction de la construction, Ministère de la construction et de l'urbanisme, a constitué il y a quelques années des équipes dites d'"assistance technique

à la construction" dont quatorze sont actuellement en activité. Il est prévu d'ailleurs de porter prochainement ce nombre à vingt et, à plus long terme, d'en créer une pour chacune des sous-préfectures. Ces équipes ont été dotées, au départ, d'un fonds de roulement de 500.000 Fr. CFA (2.000 dollars), d'un matériel de base, qui comprend une camionnette pour les transports, des presses pour la fabrication de parpaings en béton de terre, une petite bétonnière et de l'outillage léger.[1/] Elles sont encadrées par un petit noyau de techniciens payés directement par l'Etat, dont un chef de secteur, un chef de chantier, un comptable, et parfois un topographe. Les équipes ont une gestion autonome placée sous le contrôle des services centraux du Ministère. Elles se déplacent dans la zone de leur compétence à la demande des usagers, à qui elles louent les presses pour la fabrication des parpaings ou vendent des parpaings en terre stabilisée ou en ciment au prix coûtant. Elles sont également habilitées à vendre d'autres matériaux de base tels que, par exemple, le ciment, la tôle, le bois, qu'elles se procurent par commandes groupées auprès du ministère. Leur efficacité est naturellement très variable, en fonction surtout de la qualité du personnel d'encadrement; une meilleure assistance technique, qui sera possible avec la création des délégations départementales communes au Ministère des travaux publics et au Ministère de la construction, et un meilleur contrôle de leur gestion pourrait sans doute améliorer leur rendement. D'après une estimation très approximative, on pense que l'ensemble de l'activité de ces équipes dans le pays peut se chiffrer autour de 2.000 à 3.000 logements par an.

85. Cette expérience unique en son genre mériterait d'être étudiée d'une façon plus approfondie, car elle représente un exemple intéressant de solution intermédiaire entre l'auto-construction classique et l'intervention directe de l'Etat. Il est d'ailleurs prévu de faire jouer à ces équipes un rôle important dans la réalisation d'une grande opération

---

1/ Le projet pilote d'habitations appliqué par le Bureau de l'assistance technique des Nations Unies à Mogadiscio (Somalie), est organisé selon un principe analogue.

jumelée agriculture-habitat rural qui sera financée par l'aide extérieure, surtout en provenance des Etats-Unis et de la République Fédérale d'Allemagne. Dans le cadre de ce projet, il est prévu d'encourager l'amélioration des méthodes de culture - notamment par l'emploi des engrais, de machines, de la traction animale ou l'adoption de l'élevage avec vaccination du bétail - en cherchant parallèlement à faire un effort systématique pour améliorer l'habitat rural. L'opération comportera la création de coopératives agricoles qui contracteraient des prêts remboursables en dix ou douze ans, garantis par la production agricole. Le projet prévoit que la main-d'oeuvre serait fournie à titre gratuit par les membres des coopératives et que les matériaux de base seraient fournis sous forme de prêts.

86. On estime que l'investissement privé net pour le logement et la construction a dépassé 5 milliards de Fr. CFA (20 millions de dollars) en 1960. On ne dispose pas de données statistiques sur le nombre des logements construits dans l'ensemble du pays; cependant, le chiffre de 6 à 7.000, qui a été avancé, semble être assez voisin de la réalité. Dans les villes, le principal investisseur pour les habitations moyennes et économiques est la SUCCI dont l'activité a été la suivante : 200 logements achevés en 1960, 500 en 1961 et plus de 1.000 en 1962.

87. En Nigéria et dans d'autres pays d'expression anglaise, un rôle entièrement différent est joué par les Building Societies, dont un exemple assez caractéristique est fourni par la Nigeria Building Society qui opère surtout dans la région de Lagos. Contrairement aux sociétés immobilières dont il a été question plus haut, les Building Societies ne construisent pas directement les logements; elles se contentent de les financer dans des conditions qui varient selon la catégorie de l'emprunteur et selon le pays.

88. Les modalités d'opération des Housing Corporations, dont une existe dans la Région occidentale et une autre vient d'être constituée dans la Région orientale (cette dernière n'est pas encore entrée en fonction et son démarrage sera assuré par une équipe de conseillers techniques fournis par l'aide américaine en Nigéria) s'apparentent à celles des Building

Societies déjà décrites plus haut. Ainsi, le capital de la Western Region Housing Corporation est constitué pour la plus grande partie par des prêts ou des fonds fournis par le Gouvernement régional; les dépôts ne représentent que 6 pour 100 des investissements totaux.

89. On peut choisir en Nigéria également un exemple de l'intervention des pouvoirs publics locaux en matière de logements économiques. Le Lagos Executive Development Board a réalisé deux programmes de logements à caractère économique dans les environs immédiats de Lagos, dans le cadre du plan de suppression des taudis et de recasement des quartiers centraux de Lagos qui sont très fortement surpeuplés. Des logements de une, deux, trois et quatre pièces habitables ont été construits dans la région de Suru-Lere.

90. En République Sud-Africaine, l'organe public central responsable est un Office national du logement. Il fournit les capitaux et dirige sur le plan technique les programmes appliqués par les pouvoirs locaux qui sont responsables du logement dans leurs circonscriptions. On considère en effet que les administrations locales sont mieux à même d'évaluer les besoins en logements de leurs administrés, de faire une corrélation entre les besoins et les ressources, d'établir des plans de construction et, par la suite, d'assurer la gestion des habitations. L'Office est habilité à construire des habitations pour le compte des pouvoirs locaux et cette formule est assez souvent utilisée. En 1959, sur un total de 45.000 logements, les deux-tiers environ ont été construits sur fonds publics et un tiers sur fonds privés. L'Office a patronné un programme de recherche intensive sur les méthodes propres à réduire le coût de construction tout en respectant les normes minimales jugées appropriées 1/.

1/ On pourra trouver un compte rendu de ces recherches et des résultats au moins en ce qui concerne une catégorie d'habitation, dans Native Housing in South Africa, D.N. Calderwood, Johannesbourg, 1953.

Chaque pays doit déterminer ses propres normes en matière de logement mais les travaux du National Building Research Institute, Prétoria, constituent une bonne contribution méthodologique à la recherche en matière de logement et de construction.

Le programme de construction d'habitations le plus important qu'ait entrepris l'Etat est le programme "Bantou", dans le cadre duquel, depuis quelques années, de 20 à 30.000 habitations ont été construites annuellement sous le régime de la location-vente à raison d'environ 12 millions de rands par an (17 millions de dollars). Ce programme sera maintenu jusqu'en 1971 à son ampleur actuelle et sera réduit par la suite. Le logement de la population européenne reste largement du ressort de l'entreprise privée mais l'Etat peut faire des prêts et les pouvoirs locaux fournissent des subventions pour le logement des familles européennes à faible revenu. La construction d'habitations pour Asiens fait maintenant l'objet d'un programme analogue au programme "Bantou" qui est entrepris par l'administration locale.

91. Au Tanganyika, le Ministère de l'intérieur est chargé des questions de logement. Il a récemment créé une Société nationale du logement en vue de faciliter la construction d'habitations, accorder des prêts et des subventions aux pouvoirs locaux, aux particuliers et aux organismes, apporter aide et conseils pour l'établissement des plans de construction, faire des recherches sur les besoins en logement et assumer la gestion des prêts octroyés auparavant par le Ministère pour la construction de 4.000 maisons. La plupart de ces maisons ont été construites par l'Etat qui en a confié la gestion aux municipalités. La Société nationale du logement élabore actuellement la politique à suivre quant aux catégories et aux normes. Elle a également organisé avec succès un projet d'autoconstruction et envisage d'élargir cette formule. Le Ministère des travaux publics applique un programme limité de construction de logements pour fonctionnaires.

92. Au Kenya, les logements de caractère social relèvent surtout de l'administration locale. Comme dans de nombreux autres pays africains, le Ministère des travaux publics fournit un logement à ses fonctionnaires. Il a ainsi construit entre 1954 et 1957 un peu plus de 5.000 habitations dont la superficie s'échelonne de 260 m2 environ à 18 m2 (maisons d'une seule pièce). Le nombre de ces habitations tend néanmoins à décroître,

l'Etat ayant maintenu pour politique de ne plus prendre en charge le logement des fonctionnaires.

93. Le Ministère de la santé et de l'habitat établit les grandes lignes de la politique à suivre mais l'Office central du logement (Central Housing Board) en est le principal exécutant. Il est composé de fonctionnaires et de non fonctionnaires et a surtout pour fonction de gérer un fonds du logement sur lequel il peut accorder des prêts aux pouvoirs locaux, à des sociétés, associations ou particuliers pour la réalisation de constructions approuvées. Le personnel de l'Office comprend un architecte en chef et un urbaniste de l'Etat ainsi qu'un représentant du directeur des services sanitaires qui donnent des avis sur les aspects techniques et l'hygiène. L'Office emploie également des techniciens, notamment un architecte et un ingénieur chargés d'examiner les plans présentés par les pouvoirs locaux, de conseiller ces derniers et, à la demande des collectivités locales les moins importantes, qui n'ont pas de personnel spécialisé, de faire des plans de construction et d'en surveiller l'exécution.

94. A la fin de 1961, les prêts accordés par l'Office central pour la presque totalité aux pouvoirs locaux, s'élevaient au total à 69 millions de shillings (un peu moins de 10 millions de dollars). L'Office voudrait investir au moins 8 millions de shillings (1.100.000 dollars) par an dans la construction - ce qui représente 1.000 habitations environ - mais ses ressources ordinaires sont insuffisantes pour un tel programme. Dans le passé, les sociétés de construction, financées en grande partie par des résidents européens ou asiens, ont joué un rôle actif dans la construction d'habitations privées; dans la période de transition politique que le Kenya traverse actuellement, ces sociétés, faute de dépôts, ne fonctionnent plus.

95. Le plus vaste programme spécial de logements du Kenya est celui de la municipalité de Nairobi qui prévoit la construction d'une cité de 14.000 logements, dont 3.000 sont en cours d'exécution sous contrat. C'est le plus important marché de construction de l'Afrique, non compris la République Sud-Africaine. La municipalité de Nairobi a réuni elle-même des fonds pour compléter ceux qu'elle a empruntés à l'Office central du logement.

96. En Somalie, Le Ministère des finances est chargé de la politique nationale du logement. Récemment, sous les auspices du Gouvernement et des Nations Unies, a été créé un Office du logement qui a entrepris à Mogadiscio la construction d'habitations, en partie sous contrat et en partie en employant directement la main-d'oeuvre. On pense que cet Office se convertira ultérieurement en un organisme national du logement. On espère également créer un service national des hypothèques pour le financement des constructions entreprises par l'Office du logement. Le Ministère des travaux publics applique un programme limité de construction de logements pour fonctionnaires.

97. Au Soudan, le Département national de l'habitat (qui dépend du Ministère de l'intérieur) est le principal responsable de la politique du logement. Il envisage la construction, dans les principaux centres urbains - Khartoum, Omdurman et Port Soudan - de 400 logements à mettre en location-vente. C'est également le Ministère de l'intérieur qui s'occupe de l'urbanisme et il existe une étroite coordination entre les services du logement et de l'urbanisme. Le Ministère des travaux publics construit de 100 à 150 maisons par an pour les fonctionnaires.

98. Les habitations du Département national de l'habitat sont conçues d'après les plans de ce Département et sont construites en blocs de ciment ou sable dont la fabrication brevetée est assurée par le Département dans ses propres ateliers. Le Département achète également tous les matériaux nécessaires et n'engage par contrat que la main-d'oeuvre. A Omdurman, le Département a également lancé un projet d'auto-construction dont il a surveillé la mise en oeuvre; 4.000 habitations en matériaux permanents et temporaires ont ainsi été construites sur des terrains fournis à des prix très modiques et selon des modèles élaborés par le Département. Dans le secteur privé, il faut signaler l'apparition récente de coopératives qui financent et construisent des habitations de catégorie moyenne.

99. On pense que dans le Plan-cadre pour la ville de Khartoum, 800 habitations ont été construites annuellement entre 1954 et 1958 dans la ville et sa banlieue. Ce nombre est à rapprocher des besoins locaux en logements

qui sont estimés à 6.600 unités nouvelles pour remplacer celles qui sont impropres à l'habitation et réduire le nombre d'occupants par logement.

100. La République Arabe Unie possède un département ministériel responsable du logement, des services publics et des réseaux d'eau, de gaz et d'électricité. Ce ministère détermine les besoins en logement, fixe des normes, gère les fonds publics avancés aux municipalités et aux entrepreneurs privés, fournit une assistance technique, notamment pour l'établissement de plans, élabore et applique un politique des loyers, enfin, mène des recherches et entreprend directement certains projets de construction. Chaque année, 40.000 à 50.000 logements sont construits dans les villes; dans les campagnes, ce chiffre est estimé à environ 40.000, y compris les habitations en pisé construites par des villageois. Un peu plus de la moitié des logements urbains sont construits par les pouvoirs publics, surtout les municipalités, l'autre moitié par des entrepreneurs privés. L'Etat tend à assumer un rôle plus important dans ce domaine parce que telle est sa politique et aussi parce que les investissements privés dans la construction ont diminué à la suite des mesures prises en 1961 et 1962 pour réglementer les loyers. Actuellement, 80 pour 100 des investissements dans le logement sont fournis sur fonds publics. L'Etat encourage la construction en coopérative en fournissant les terrains et en prêtant des capitaux à des conditions spéciales. Les coopératives construisent environ 3.000 habitations par an.

101. L'établissement de normes est une attribution particulièrement importante du ministère. Il prépare aussi des plans modèles pour trois catégories de logements - économiques, moyens et exceptionnels. Les logements économiques comprennent de une à trois pièces avec cuisine, entrée et salle de bains; les moyens, deux, trois et quatre pièces avec cuisine, entrée et salle de bains; enfin les logements exceptionnels ont de trois à cinq pièces. Il existe, en outre, des différences de finition et d'équipement. Ces plans modèles sont revus tous les ans et l'on y introduit des idées nouvelles visant à améliorer le rapport

coût/qualité et à éviter une uniformisation excessive. L'application de ces plans modèles n'est pas obligatoire, mais elle est très répandue.

102. En Tunisie, le rôle de l'Etat est également déterminant; les services chargés de l'habitat sont groupés au sein du Secrétariat d'Etat aux travaux publics et à l'habitat, dont les services des bâtiments, de l'urbanisme et de l'habitat sont placés sous une même direction. L'intervention de l'Etat s'explique par la baisse sensible de la construction notée entre 1955 (année précédant l'indépendance) et 1958. Une politique d'aide à la construction fut alors décidée dont les résultats, jugés encore insuffisants, ne se firent pas attendre (1.181 logements neufs privés construits en 1958, 1.823 en 1959; 1.403 logements populaires terminés en 1958, 5.666 en 1959; 1.728 autorisations de construire accordées en 1958, 3.064 en 1960, par exemple).

103. L'intervention de l'Etat revêt plusieurs formes. Il construit lui-même ("opérations spéciales"); il fournit des lots aménagés, des matériaux de construction et une assistance technique ("opérations melja"); il favorise la constitution de coopératives de construction; il prend des mesures pour limiter le prix des terrains; il encourage une société para-étatique de construction pour la location-vente (la Société nationale immobilière de Tunisie, "SNIT"); enfin, il avance des fonds, verse des primes et fournit sa garantie à ceux qui doivent recourir au crédit pour construire.

104. L'opération melja (ou logements populaires) a pour but essentiel l'assainissement de l'habitat suburbain et rural par la suppression des habitations insalubres, notamment des types gourbis et baraquements; elle est évidemment destinée aux économiquement très faibles (revenus inférieurs à ceux d'un manoeuvre sans spécialité, soit 250 dinars (600 dollars) par an pour les opérations suburbaines, revenus inférieurs à ceux d'un travailleur agricole pour les opérations rurales). L'aide consiste en l'attribution d'un lot sommairement aménagé dont la superficie est de 80 m2 en ville et de 400 m2 dans les zones rurales. Le bénéficiaire reçoit également des matériaux de construction de son choix et une assistance technique sous forme d'un plan-type et des conseils de moniteurs,

chargés également du contrôle des constructions sur l'ensemble du lotissement. Les matériaux doivent servir effectivement à l'édification d'au moins une pièce, un abri-cuisine, un WC et une clôture, aux conditions prévues par le cahier des charges. Au début de l'opération (1956), l'aide pouvait être fournie par l'Etat sous forme d'ouvrage exécuté; on a rapidement renoncé à cette formule afin d'utiliser au maximum l'esprit d'initiative et la force de travail inoccupée des bénéficiaires eux-mêmes. La valeur du travail fourni par les attributaires est estimée à 360 à 600 dollars (le coût du terrain et des matériaux est d'environ 600 dollars). Les crédits sont actuellement délégués aux gouverneurs (le pays est divisé en 13 gouvernorats) qui mènent les travaux en régie avec l'aide du Secrétariat d'Etat aux travaux publics et à l'habitat et avec l'aide des attributaires. Dix mille logements de ce type ont été achevés et occupés en cinq ans (1956-1961) et 4.000 autres étaient en chantier en 1961.

105. A l'usage de la catégorie de revenus suivante (de 600 à 1.600 dollars par an), laquelle englobe la très large majorité des salariés du pays, il existe un programme de location-vente dans le cadre des coopératives ouvrières de logement. Soit directement, soit par le canal d'un organisme comme la SNIT, l'Etat équipe et allotit des terrains, de préférence domaniaux, et construit des logements de 3 pièces, cuisine, WC, salle d'eau, installation électrique dont le coût maximum a été fixé à 3.000 dollars; ils sont remis à la coopérative ouvrière intéressée dont les statuts doivent être conformes aux statuts-types établis par l'administration et dont les membres doivent être des salariés permanents. Soixante-quatorze coopératives ont été agréées entre 1958 et 1960; pendant cette même période, 1.755 logements ont été entrepris par 37 de ces coopératives; 1.154 d'entre eux étaient habités à l'automne 1961, 601 étaient encore en chantier; on cherchait alors les moyens de financement pour 37 coopératives groupant 3.500 adhérents.

106. Les <u>opérations spéciales</u> ont surtout été destinées à répondre à une situation d'urgence. Les inondations de 1959 dans le Sahel et dans la

région de Gabès, le bombardement du village de Sakiet Sidi Youssef en 1958, par exemple, ont donné lieu à de telles opérations. Deux autres méritent cependant d'être mentionnées: la construction de la cité El-Khadra, dans la banlieue Nord Est de Tunis, où 1.000 logements doivent remplacer d'anciens gourbis, d'une part, et la construction de 450 logements à Monastir à la suite de la démolition de vieux quartiers surpeuplés et insalubres. Dans l'ensemble, de 1958 à l'automne 1961, 1.600 logements avaient été construits tandis que 2.750 avaient été mis en chantier.

107. Pour les catégories dites économiquement moyennes (revenus de 1.600 à 3.500 dollars par an) et même (à titre provisoire il est vrai) pour les catégories supérieures, l'aide de l'Etat consiste en l'octroi de primes et de garanties d'emprunt dont le mécanisme est exposé à la section IV (financement). Mentionnons seulement ici que de 1956 à 1960, le nombre de logements construits grâce à cette aide s'est élevé à 1.268.

108. L'action de l'Etat s'est également manifestée par la création de la Société nationale immobilière de Tunisie (SNIT) dont le capital appartient entièrement à l'Etat. La SNIT a été chargée d'abord de la gestion des immeubles du domaine privé de l'Etat, notamment des immeubles de recasement construits au lendemain de la guerre; puis elle a été autorisée à céder ces logements en location-vente; le produit de ce programme, ajouté aux dotations budgétaires annuelles, permet à la SNIT d'exécuter de nouveaux programmes également destinés à la location-vente. Elle a construit 150 logements en 1960, 450 en 1961 et elle doit en livrer 600 par an dès 1964. Depuis 1961, la SNIT a les mêmes attributions en ce qui concerne les opérations spéciales; enfin, elle agit souvent pour le compte de l'Etat dans la construction des logements coopératifs ouvriers.

109. L'Etat s'est également occupé de la question des terrains. En premier lieu, le Secrétariat d'Etat aux travaux publics et à l'habitat peut acheter, à l'amiable ou par expropriation, des terrains qu'il aménage et allotit pour les revendre à des personnes physiques; il vend ces terrains au meilleur prix, à tempérament (20 ans) et avec un intérêt

annuel de 4 pour 100. En second lieu, une loi dite de mobilisation des terrains non bâtis a été promulguée en 1961 aux termes de laquelle les propriétaires de terrains destinés à recevoir des immeubles d'habitation sont tenus soit d'y édifier eux-mêmes de tels immeubles soit de les aliéner dans le même but, à des prix n'excédant pas l'évaluation faite par une commission spéciale. A défaut de construction dans les deux ans, la contribution foncière sur les terrains non bâtis est majorée de quatre fois la contribution de base. Enfin, un Décret de 1961 dispose que toutes les opérations immobilières sont désormais soumises à autorisation.

IV. FINANCEMENT DU LOGEMENT ET DES SERVICES CONNEXES

110. En Afrique, c'est surtout le montant des fonds qu'il est possible de réunir pour des prêts à long terme qui limite l'étendue des programmes de logements et de services connexes. On peut faire une évaluation globale des besoins. Comme on le verra au chapitre suivant,[1/] dans quelques-uns des pays couverts par l'enquête, le prix de revient d'un logement urbain social satisfaisant à des normes minimales raisonnables et construit en matériaux permanents est d'environ 1.000 dollars, non compris le coût des services et du terrain. Les pays où les prix des matériaux sont avantageux et où des programmes de construction de maisons urbaines sont en cours depuis plusieurs années sont justement ceux qui comptent la population urbaine proportionnellement la plus nombreuse. Dans la majorité des autres pays africains, le coût d'un logement analogue varie entre 2.000 et 3.500 dollars.

111. Il serait peu réaliste de supposer pour les besoins d'une évaluation économique d'ensemble que ce chiffre de 1.000 dollars pourra être abaissé au cours des prochaines années dans les pays qui sont déjà parvenus à l'atteindre. Bien au contraire, il est probable que le développement économique général fera monter les salaires, entraînera une pénurie de main-d'oeuvre qualifiée dans le secteur du bâtiment et une amélioration générale des conditions de vie. En revanche, on peut raisonnablement compter que dans la majorité des pays africains, le niveau actuellement élevé des coûts de construction de logements pourra être abaissé d'ici quelques années et ramené aux alentours de 1.200 à 1.800 dollars.

112. Des évaluations générales de ce genre masquent inévitablement des différences sensibles d'un pays à l'autre puisque les informations statistiques détaillées manquent. C'est ainsi qu'il apparaît que certains pays d'Afrique de l'est ont des programmes de construction de logements urbains économiques pour lesquels le prix de 1.200 dollars est déjà atteint

---

1/ Voir chapitre V, paragraphe 193 et tableau 2.

alors que, dans la majorité des pays d'Afrique de l'ouest, il serait plus réaliste de tabler sur 1.500 à 2.000 dollars. Pour une évaluation globale ne visant qu'à donner l'ordre de grandeur du problème, on pourra retenir deux chiffres: l'un voisin de 1.000 dollars pour l'Afrique du Sud et la RAU, l'autre de 1.500 dollars en moyenne pour le reste de l'Afrique.

113. Une estimation des besoins en logement pour l'ensemble du continent a été tentée. On trouvera ci-dessous les éléments essentiels:

TABLEAU I

A. Zones urbaines (milliers de logements)

	1960	1965	1970
Logements nécessaires pour faire face à l'accroissement de la population	304.0	367.0	543.0
Logements nécessaires pour renouveler le patrimoine	130.0	130.0	130.0
Logements nécessaires pour combler le déficit actuel	130.0	130.0	130.0
Total :	564.0	627.0	803.0
B. Zones rurales			
Logements nécessaires pour faire face à l'accroissement de la population	540.0	667.0	726.0
Logements nécessaires pour renouveler le patrimoine	900.0	900.0	900.0
Logements nécessaires pour combler le déficit actuel	600.0	600.0	600.0
Total :	2,040.0	2,167.0	2,226.0

Souces: World Housing Conditions and Requirements, op. cit.

Il convient de considérer les chiffres de ce tableau avec prudence; ils sont basés sur toute une série d'hypothèses dont chacune, comme on s'en rendra facilement compte, est éminement discutable.

114. Il a d'abord été admis que la population de l'Afrique connaîtrait l'évolution suivante:

	1960	1965	1970
	(millions d'habitants)		
Population totale	237	263	294
Population urbaine	39	47	59
Population rurale	198	216	235

Il a ensuite été admis que, dans les zones urbaines, la taille moyenne d'un ménage était de 5 personnes, puis que 50 pour 100 de la population urbaine vivait dans des logements convenables, et que ces logements convenables devraient être remplacés au cours des trente prochaines années. Quant à l'autre moitié de la population, il a été supposé qu'elle devait être relogée, mais que trente années seraient également nécessaires pour combler le déficit.

Pour les zones rurales, il a été admis que la taille moyenne d'un ménage était de 5,5 personnes et que la moitié également de la population vivait dans des logements adéquats; la même durée a été jugée nécessaire pour supprimer le déficit actuel, soit 30 ans; en revanche, il a été considéré que le patrimoine devrait être renouvelé en 20 ans. De plus, les coûts différents retenus pour la République Arabe Unie et la République Sud-Africaine d'une part, les autres pays africains d'autre part ont entraîné une tentative ultérieure de ventiler les besoins urbains selon la catégorie de pays. Pour la République Arabe Unie et la République Sud Africaine, on a utilisé les taux d'urbanisation rapportés dans le document cité (respectivement 33 et 45 pour 100 de la population totale); pour les autres pays d'Afrique, en l'absence de chiffres complets, on s'est contenté de calculer la différence. Toutes ces hypothèses font, soulignons-le encore une fois, qu'il ne saurait être question de considérer ces chiffres comme une estimation utilisable des besoins de logement en Afrique; leur seul but est de suggérer l'ampleur du problème quand on le considère sous l'angle du financement. D'autre part, le

secrétariat de la CEA a évalué le revenu national annuel total de l'Afrique à 26 milliards de dollars des Etats Unis.

115. Sur cette base, plusieurs hypothèses peuvent être faites pour l'évaluation de l'effort financier correspondant aux besoins de logement des pays africains. On peut, par exemple, supposer que l'objectif immédiat d'une politique du logement serait d'empêcher la situation du logement urbain de se dégrader et de construire au moins assez d'habitations pour suivre l'accroissement de la population urbaine, compte tenu de l'effet des migrations internes. Ou bien on supposera dans une deuxième hypothèse que l'objectif visé est d'empêcher la dégradation de la situation du logement urbain et du logement rural. Ne pouvant s'appuyer sur des données plus sûres, on a supposé que le coût d'un logement rural pouvait être de l'ordre de 500 dollars. Troisième idée, il serait peut-être profitable d'évaluer le coût estimé d'opérations qui permettraient de faire face à la fois aux besoins courants, au remplacement et au déficit.

116. En raison de la différence des coûts de construction des logements, le problème se pose très différemment en RAU et en Afrique du Sud d'une part et dans le reste du continent d'autre part. Comme dans le premier cas, la population urbaine est proportionnellement plus nombreuse et comme elle gagne une part plus importante du revenu national, la solution du problème de l'habitat urbain n'est pas incompatible avec les moyens économiques des pays intéressés. Il n'en va pas de même dans le reste de l'Afrique où, pour faire face aux besoins totaux en logements urbains, il faudrait dépenser environ un dixième du revenu de la population urbaine (évaluation fondée sur l'hypothèse que le revenu individuel de la population urbaine est le triple de celui de la population rurale). Même si l'objectif était le simple maintien de la situation qu'on empêcherait de se détériorer en se contentant de suivre la progression démographique, il en résulterait une dépense de quelque 5,9 pour 100 du revenu urbain pour la seule construction de maisons sans prendre en considération le coût du terrain et des services.

117. Si l'on considère l'ensemble de l'Afrique, il faudrait affecter chaque année plus de 7 pour 100 du revenu national à la construction de maisons pour satisfaire les besoins totaux (besoins de logement urbains et ruraux, remplacement et suppression du déficit). Si l'on fait entrer le prix du terrain et des services en ligne de compte le pourcentage nécessaire passe à près de 10 pour 100 du revenu national, soit les trois quarts des ressources qu'il est raisonnable que l'ensemble des pays africains affectent à la formation de capital intérieur fixe, ce qui est évidemment hors de question dans les circonstances actuelles.[1/]

118. Les chiffres qui précèdent sont naturellement fondés sur une série d'hypothèses qui toutes sont sujettes à interprétation et peuvent être soumises à une analyse critique. Néanmoins, ils laissent entrevoir que l'amélioration du logement dans les pays d'Afrique est une oeuvre gigantesque avec les niveaux de revenu actuels et qu'elle le restera, même quand les coûts de construction de logements auront baissé considérablement. Les politiques gouvernementales peuvent et même doivent tendre à diriger les ressources disponibles sur les secteurs-clefs ainsi qu'à établir des priorités strictes. La tâche la plus urgente pourrait être, par exemple d'assurer le logement aux nouveaux citadins pour l'ensemble de l'Afrique; cela représenterait déjà environ 2 pour 100 du revenu national total. Si l'objectif était non seulement de loger les nouveaux citadins, mais encore de renouveler le patrimoine et de remédier au déficit actuel, l'investissement nécessaire serait de l'ordre de 3 à 4 pour 100 du revenu national total. Il ne s'agit là que d'ordres de grandeur car la situation varie beaucoup d'un pays à l'autre, mais ces indicateurs renseignent utilement sur la nature du problème et sur l'ampleur des moyens à mettre en oeuvre pour le résoudre.

1/ Il serait utile de rappeler à ce propos que dans une majorité des pays européens, la construction de logements représente 35 à 45 pour 100 de la formation de capital brut dans le secteur de la construction, soit 3 pour 100 du produit national brut.

119. Toutefois, la difficulté réelle en Afrique tient à la nature des ressources financières nécessaires. Les logements économiques qui doivent être à la portée des familles à faibles revenus ne peuvent être fournis que moyennant un crédit à long terme à un taux d'intérêt modéré. C'est là précisément la sorte de financement qui est rare dans les pays où les évaluations du revenu national incorporent un fort pourcentage de valeur imputée et où les revenus individuels sont bas.

120. Le problème du financement des logements sociaux repose sur la mobilisation de fonds pour des investissements à long terme. Les sources nationales doivent fournir une large partie de ces fonds. Sans perdre de vue les procédés normaux de rassemblement de fonds, l'emprunt et l'impôt, il faudrait aussi prêter attention à des mesures spéciales directement liées au logement. L'expérience des pays économiquement avancés a montré les mérites de nombreux systèmes spéciaux pour réunir des fonds destinés au logement. Ceux-ci comprennent notamment l'obligation, pour les employeurs, de fournir un logement à leurs employés. Ce n'est pas là une mesure à recommander en général car les incidences sociales d'une situation où l'employeur est le propriétaire du logement de son employé peuvent être défavorables. D'autre part, la coordination du développement économique à la situation du logement et des services connexes peut exiger une mesure de ce genre. En général, il est plus courant de demander aux employeurs, comme on le fait en France, de fournir une contribution - fixée d'après le montant des salaires ou le nombre des employés - au fonds de logement d'organismes publics. Dans un certain nombre de pays d'Afrique, si les employeurs ne fournissent pas le logement, ils sont obligés de payer à leurs employés un supplément spécial. En fait, ces suppléments relèvent le niveau général des loyers. Il faudrait examiner la possibilité de canaliser au moins une certaine part de ces indemnités (ou de leur future augmentation) vers un fonds public de l'habitat où elles pourraient être utilisées pour augmenter le nombre des logements existants et faire ainsi baisser les loyers. Si une mesure de ce genre était accompagnée d'une réglementation des loyers, l'effet social en serait considérable

puisque les investissements privés nouveaux dans le secteur du logement sont relativement faibles.

121. Les contributions-logement obligatoires demandées aux employeurs pourraient être accompagnées ou remplacées, comme c'est le cas en Allemagne occidentale, par des dégrèvements ou exemptions d'impôts sur le revenu, en considération des sommes investies dans l'habitat.

122. Un autre type de taxe obligatoire est celui qui est adopté en Italie et en Grèce, selon lequel les employés sont obligés de contribuer spécialement aux ressources publiques affectées au logement des travailleurs.

123. Les fonds des caisses de retraite et de sécurité sociale constituent une autre source essentielle et régulière de capitaux pour l'habitat. Dans de nombreux pays économiquement avancés, ces fonds sont affectés obligatoirement au logement. Il pourrait en être de même en ce qui concerne les institutions privées d'épargne, notamment les compagnies d'assurances. Dans un certain nombre de pays de l'Amérique latine, on a également eu recours à la souscription obligatoire d'obligations-logement par les particuliers.

124. L'Allemagne occidentale représente un cas spécial avec une gamme complète d'exonérations et de réductions de l'impôt sur le revenu, qui stimulent largement l'investissement de capitaux privés dans le logement.

125. Les mesures ci-dessus se rapportent essentiellement à la mobilisation de capitaux par des interventions ou des encouragements des pouvoirs publics. L'épargne volontaire peut aussi fournir des montants substantiels pour l'habitat. L'obstacle majeur à la mobilisation de capitaux provient de l'absence d'un système approprié de caisses d'épargne. La politique du logement dans les pays africains devrait comprendre éventuellement la création d'un solide système d'associations d'épargne et de prêts, de sociétés de construction, etc., pour encourager et guider les investissements dans ce secteur. Une maison représente pour la plupart des familles une affectation tangible de leur épargne. L'existence d'institutions qui consentent des prêts au logement en échange d'une constitution

d'épargne à un taux fixe peut stimuler l'épargne bien au delà de ce qui serait possible si l'épargne n'avait pas d'objectifs spécifiques.

126. Indépendamment de l'établissement d'institutions de ce genre, ou de l'encouragement à donner à leur expansion, une politique du logement devrait envisager d'accorder la garantie de l'Etat aux dépôts de manière à augmenter la confiance. Il peut être souhaitable d'examiner la possibilité d'un certain type de garantie internationale à titre d'effort spécial pour encourager la formation de capital si urgente et nécessaire pour le logement. La Banque africaine de développement envisagée pourrait fournir, si elle voit le jour, le mécanisme souhaitable pour ce système de garantie.

127. Un autre type de garantie publique renforçant le fonctionnement des institutions de crédit privé au logement est la garantie contre les pertes sur biens hypothéqués exposés à des risques "extra-commerciaux". Des garanties de ce genre deviendront particulièrement importantes à la faveur de la généralisation des prêts hypothécaires par quelques établissements de crédits au logement déjà existants qui, jusqu'ici, traitaient principalement avec des Européens et des Asiens. Ces établissements qui ont une longue expérience des contrats hypothécaires, jouent un rôle précis dans le développement du logement auprès de la plus grande partie de la population africaine. Il faudrait les développer en tant qu'institutions africaines pour attirer des dépôts sous garantie de tous les secteurs de la population et consentir des prêts sous garantie aux personnes qui peuvent assumer la charge d'un prêt hypothécaire sur une maison répondant à des normes rationnelles. Dans le passé, ces institutions avaient tendance à réserver principalement leurs opérations à des prêts sur des logements coûteux pour la population européenne ou asienne; à l'avenir elles devraient se préparer à consentir des prêts sur des habitations moins coûteuses, accessibles à un plus large secteur de la population.

128. Un autre aspect de l'accumulation de capitaux pour le logement est le besoin de développer au maximum les contributions en ressources non monétaires, main-d'oeuvre et matériaux. Une politique globale du

logement devra donc chercher à mobiliser ces ressources par l'emploi judicieux des fonds disponibles dont l'investissement dans des parcelles équipées et des éléments de construction bien placés pourra jouer le rôle de levier pour la mobilisation des ressources non monétaires en main-d'oeuvre et matériaux.

129. Une étape nécessaire dans la définition plus précise et plus efficace de la politique du logement en Afrique dans son ensemble devra être marquée par le rassemblement et l'échange de renseignements sur les sources de capitaux pour l'habitat dans chaque pays. Cette analyse et la mise en commun des expériences permettront dans la plupart des pays, de mieux aborder ce problème.

130. Il faut reconnaître, toutefois que, même si toutes les mesures possibles sont prises pour mobiliser, stimuler et encourager la constitution de capitaux pour des prêts longs dans le logement, les montants réunis resteront, dans le futur immédiat, probablement en dessous des besoins. Les évaluations données plus haut se rapportent seulement aux zones urbaines où les problèmes sont urgents et critiques. Un certain investissement devra pourtant être prévu aussi pour le logement rural et ceci compliquera encore le problème de la recherche de ressources financières appropriées.

131. La situation est telle qu'il faut considérer sérieusement le besoin et la possibilité d'augmenter les ressources nationales par appel à des crédits extérieurs à long terme et à des taux d'intérêt modérés. Un certain nombre de pays d'Afrique sont déjà arrivés à la conclusion qu'on ne peut entreprendre les programmes appropriés que moyennant des crédits extérieurs. Par exemple, le Nairobi City Council finance en ce moment la construction de 3.000 logements sur un crédit extérieur à long terme. La conclusion à laquelle nous sommes parvenus plus haut au sujet du rapport entre le montant des capitaux nécessaires pour le logement et le revenu national laisse entrevoir la possibilité de rembourser le capital accumulé ailleurs, à condition que le problème des changes puisse être résolu.

132. Du point de vue des prêteurs, le logement et les services urbains dans les pays d'Afrique en voie de développement représentent un placement

sûr à cause du manque de logements et des services connexes. Les loyers exigés actuellement pour des logements tout à fait inadéquats et suroccupés sont suffisants pour assurer un bénéfice raisonnable aux capitaux investis dans des habitations de bonne qualité. La question d'une assistance financière extérieure va probablement devenir de plus en plus urgente à résoudre.

133. Deux principes devraient gouverner l'affectation des capitaux extérieurs à l'habitat et aux services connexes. Tout d'abord, ces ressources devraient être utilisées dans toute la mesure du possible comme fonds d'appoint pour stimuler la formation de capitaux locaux. Le financement intégral d'un projet de logement sur fonds extérieurs qui représente pourtant un réel avantage ne serait pas aussi efficace qu'un emploi de fonds extérieurs pour lancer un projet du type Castor, pour servir d'amorce à une caisse d'épargne et de crédit, pour fournir des éléments de construction essentiels tels que toitures, fenêtres, portes, parcelles équipées, etc. et aussi pour constituer le noyau initial de la formation intérieure de capital. La production de matériaux et éléments essentiels moyennant un apport de capitaux extérieurs est particulièrement souhaitable, surtout si elle réduit les importations de matériaux et développe les ressources intérieures, le bois de construction par exemple. Les capitaux extérieurs pourraient aussi être utilisés pour des crédits à long terme à la fourniture de matériaux. Le second principe est que dans toute la mesure du possible, ces prêts devraient être consentis à des taux de faveur et ne pas être remboursables en devises étrangères puisque le logement ne procure pas de recettes en devises étrangères.

134. Les Etats africains pour leur part, devraient rechercher les mesures à prendre pour encourager les investissements extérieurs dans l'habitat urbain et les services connexes. Une définition nette du problème du logement, l'établissement d'objectifs nationaux raisonnables et la mobilisation intégrale de tous les moyens d'action nationaux appropriés sont les conditions préalables de cette recherche. En outre, on pourrait rechercher les garanties et assurances à donner peut-être sur le plan continental aux

capitaux extérieurs investis dans le logement et les services connexes. La banque africaine de développement envisagée pourrait, ici également, être l'organisme approprié.

135. Il faudrait ajouter ici quelques considérations générales sur l'emploi des capitaux disponibles. En principe, l'objectif devrait être de fournir un logement qui soit rentable et non de créer un lourd fardeau de subventions annuelles qui s'ajouterait à la nécessité de trouver de nouveaux capitaux chaque année. Ceci suppose, par-dessus tout, une recherche rigoureuse de la réduction des coûts afin de se rapprocher d'année en année de loyers rentables. Cela demande aussi des périodes d'amortissement plus longues, avec des taux d'intérêt diversifiés de sorte que l'on subventionne un taux par un autre et qu'il soit possible de favoriser l'accession à la propriété et la location-vente par des dépôts de faible montant. Si, étant donné le nombre relativement important de salariés, la situation budgétaire était telle qu'une redistribution des revenus au moyen de subventions soit possible, il faudrait veiller à ce que ces subventions ne soient pas temporaires et à les relier constamment aux besoins financiers. Il existe en Europe[1/] plusieurs systèmes de subventions de ce genre : on s'efforce de limiter chaque année la charge des subventions au logement au niveau qui correspond aux besoins individuels. Il est particulièrement important, en Afrique, de concevoir des maisons prévoyant un espace pour un sous-locataire dont les versements constituent en fait une véritable subvention du loyer dû par la famille. Dans un cas particulier, à Abidjan, une société immobilière a entrepris la construction de quelques centaines de logements prévus expressément en fonction de cette sous-location. Il s'agit en l'espèce d'un groupe ethnique qui était originaire de la région d'Abidjan même et qui a été petit à petit confiné dans les limites de taudis du fait de l'occupation progressive de la ville

1/ Le financement du logement en Europe, Nations Unies, Genève 1958.

par d'autres groupes ethniques considérés comme étrangers. Dans le cadre d'une opération d'élimination des taudis, il a été prévu de recaser les habitants de ce quartier dans des logements nouveaux construits par ladite société immobilière et de permettre aux occupants de retrouver dans la nouvelle cité les mêmes possibilités ou ressources représentées par la sous-location d'une ou plusieurs pièces souvent situées au fond de la cour comprise dans la concession.

136. L'apport de l'initiative privée dans la construction de logements économiques d'une qualité acceptable est pratiquement nul dans la plupart des pays africains. Par contre, l'initiative privée est très active dans le marché spéculatif du logement de luxe et, à un moindre degré, du logement pour les classes moyennes supérieures. La crise du logement qui sévit dans la plupart des grandes villes africaines permet de vendre à des prix souvent exorbitants des logements de qualité douteuse; d'autre part, il est courant d'amortir des logements en location sur une période extrêmement courte pouvant aller jusqu'à trois ans.

137. Une autre forme d'initiative privée consiste dans la construction de logements destinés en principe à une famille mais en fait partagés entre autant de familles qu'il y a de pièces habitables. Le propriétaire ou le locataire attitré peut ainsi tirer un revenu parfois assez important de la sous-location d'une partie de son logement. Ce phénomène de la sous-location plus ou moins abusive est assez répandu dans toutes les grandes agglomérations urbaines de l'Afrique. Tant que la crise du logement sévira dans ces régions, il est tout à fait illusoire de penser que des contrôles ou des règlements pourront y apporter un remède.

138. A titre de mesure pour limiter la spéculation privée dans le logement, le contrôle des loyers a été introduit dans un certain nombre de pays d'Afrique et il est à l'étude dans d'autres. La réglementation des loyers est une arme à deux tranchants qui, tout en maintenant les loyers bas à des fins sociales et économiques, peut réduire les investissements dans le logement et partant, réduire l'augmentation de la construction de logements qui pourtant, à long terme, serait le seul moyen

de lutter contre les loyers élevés et spéculatifs. Si on l'institue en Afrique, le contrôle des loyers devrait, semble-t-il, tenir compte du fait que les capitaux investis doivent donner un bénéfice suffisant sans que le loyer soit socialement exagéré.

139. Une forme particulière de spéculation rencontrée dans certains pays d'Afrique est celle des logements construits sur prêts publics pour être occupés par leurs propriétaires et qui sont sous-loués à des loyers exorbitants. Les pouvoirs publics devraient adopter une attitude très ferme à l'égard de cette forme de spéculation, en imposant un contrôle de ce genre de sous-location et, en cas de besoin, en se réservant le droit de sous-louer eux-mêmes.

On trouvera ci-après les détails sur les méthodes de financement couramment employées dans certains pays d'Afrique :

Maroc

140. Logements fournis par l'Etat : Les logements construits directement par l'Etat coûtent entre 30 et 40 dollars par mètre carré; l'Etat les loue moyennant une redevance représentant 6 pour 100 du prix de revient, qui comprend, en plus du coût de construction proprement dit, le coût du terrain et de son équipement.

141. Système "Castor" : Le montant du prix du lot équipé avec les fondations et des fournitures de l'Etat, qui s'élève à environ 600 dollars fait l'objet d'un prêt remboursable en dix ans. Le coût total de la construction d'un logement à un seul niveau d'une surface d'environ 75 m2 est d'à peu près 1.500 dollars. Quelquefois l'intéressé préfère acheter au ministère les matériaux de construction nécessaires à la construction de son logement; le montant du prêt consenti est dans ce cas, porté de 600 à 900 dollars.

142. Lots évolutifs : Le loyer annuel du terrain équivaut à 2 pour 100 du prix total du terrain et de son équipement. Un prêt de construction de l'ordre de 300 dollars est versé en trois tranches au fur et à mesure de l'avancement des travaux; le candidat doit, d'autre part, verser un apport personnel de 100 dollars. Les plans et le contrôle technique de

l'exécution sont assurés par la Circonscription de l'habitat; les prêts sont remboursables en dix ans à raison d'environ quatre dollars par mois.

143. Lots économiques : Pour satisfaire les besoins de la partie de la population qui jouit de revenus légèrement supérieurs (au-dessus de 40 dollars par mois), l'Etat a prévu un programme de "lots économiques", d'une surface d'environ 70 m2, vendus au prix coûtant. L'apport personnel de l'intéressé se monte à 200 dollars et le prêt accordé par l'Etat à 500 dollars qui sont versés par tranches de 100 dollars au fur et à mesure de l'avancement des travaux, sur attestation délivrée par le Service de l'habitat. Le montant du prêt et le solde du prix de la parcelle équipée sont remboursés en 120 mensualités. Les logements construits dans le cadre de ce programme comporteront principalement une pièce et une salle d'eau et ils seront loués entre 2 et 2,50 dollars par mois, le loyer étant calculé au taux de 6 pour 100 du coût de la construction.

Sénégal

144. Crédit du Sénégal : Les prêts accordés par le Crédit du Sénégal, par l'intermédiaire du Bureau de l'habitat portent un intérêt de 3,25 pour 100 (pour les prêts inférieurs à 10.000 dollars) et de 5 pour 100(pour les prêts dépassant 10.000 dollars). L'amortissement de ces prêts est prévu sur cinq ou sept ans selon la catégorie de l'emprunteur; les collectivités, les coopératives ou les organismes Castor (auto-construction) peuvent exceptionnellement obtenir un remboursement sur dix ans.

145. Office HLM : L'Office fonctionne sur un budget annuel de plus de trois millions de dollars fourni par l'Etat et prélevé sur le fonds constitué par la retenue de 2 pour 100 effectuée sur tous les salaires. Sur l'ensemble des logements construits par l'Office HLM, 20 pour 100 au maximum sont mis en location simple. Le programme de construction de l'Office est en principe destiné aux familles dont les revenus sont inférieurs à 80 dollars par mois; les mensualités ne doivent d'ailleurs pas dépasser 25 pour 100 du salaire. Le coût des logements se situent entre 40 et 50 dollars par mètre carré dans les grands centres urbains de

la côte (mais atteignant presque le double dans certaines villes de l'intérieur), un logement de type économique de trois pièces coûte environ 3.000 dollars. Un tel logement peut être attribué en location simple pour un loyer de 16 dollars par mois, ou en location-vente avec amortissement en dix ans par des mensualités de l'ordre de 25 dollars par mois, ou en quinze ans par des mensualités de l'ordre de 17 dollars par mois. Le calcul de ces mensualités ne tient pas compte de l'intérêt; il faut également remarquer que jusqu'à présent l'Office HLM a pu construire une grande partie de ces logements sur des terrains cédés par l'Etat. Cependant, dernièrement, l'Office, afin de réaliser ses programmes, a dû acheter des terrains pour des prix pouvant aller jusqu'à 1,20 dollar le mètre carré dans la région de Dakar.

Cameroun

146. Le fonctionnement de la Société immobilière du Cameroun (SIC) peut être considéré comme typique des sociétés existant dans les pays situés au Sud du Sahara ayant appartenu à l'empire français. La SIC, créée en 1952, est une société anonyme avec participation principale de la Caisse centrale de coopération économique (40 pour 100 du capital) et du Gouvernement camerounais (40 pour 100, le solde étant fourni par des capitaux de la Banque camerounaise de développement, des banques privées, la mairie de Douala et un nombre limité d'actionnaires privés. Le capital de la SIC a été porté récemment à 200 millions de Fr. CFA, (800.000 dollars), La Société, qui ne fait pas de bénéfices à proprement parler, est autorisée à réinvestir dans des programmes de construction de logements le solde des recettes, après déduction des frais de gestion, d'entretien, etc. Son programme annuel est déterminé d'une part en fonction de la demande - celle-ci étant très forte surtout à Yaoundé depuis le développement de la capitale de l'Etat fédéral - de la disponibilité de terrains à bâtir et des moyens de financement. La SIC acquiert avec son capital propre des terrains à bâtir et finance les études dont le prix est compris dans le coût de la construction. Le coût de l'infrastructure est financé par des subventions directes du Fonds d'aide et de coopération (FAC); il est

entendu cependant que le coût de l'infrastructure est à répercuter sur le prix de location. Le coût de la construction proprement dite est couvert par des prêts consentis par la Caisse centrale de coopération économique, remboursables en vingt ans à un intérêt réduit de 2,5 pour 100.

147. Les logements sont attribués soit en location simple, soit en location-vente. A l'heure actuelle, la grande majorité des logements construits par la SIC sont donnés en location simple; une grande partie des locataires étant des fonctionnaires (dans des proportions allant jusqu'à 85 pour 100 pour Yaoundé ou 80 pour 100 pour Douala), qui ne paient qu'un tiers ou un quart du loyer, le solde étant versé directement par l'Etat[1/]. Une faible proportion des logements construits par la SIC est attribuée en location-vente; dans les conditions particulières du marché du logement au Cameroun, l'extension de cette formule est limitée, d'une part, par les crédits accordés directement par l'Etat pour l'accession à la propriété, d'autre part, par le caractère trop économique des logements construits par la SIC, qui n'attirent pas la clientèle disposant de moyens financiers pour acquérir son propre logement.

148. Les logements construits par la SIC appartiennent à trois catégories. A l'extrémité inférieure de la gamme, on trouve des logements économiques dont le coût de construction ne dépasse pas 20 à 35 dollars par mètre carré et dont le loyer mensuel est compris entre 4 dollars pour le logement d'une pièce et 16 dollars pour le logement de trois pièces d'une surface maximum de 50 m2. La catégorie immédiatement supérieure comprend des logements dont le coût de construction oscille entre 40 et 50 dollars par mètre carré et dont le loyer mensuel est compris entre 30 dollars pour un logement de trois pièces et 55 dollars pour un logement de cinq pièces

---

1/ Dans plusieurs pays sont en vigueur des barèmes liant le montant de la location au salaire des fonctionnaires de l'Etat; cette proportion varie entre 20 et 25 pour 100.

avec jardin. Ces logements ont un standing légèrement supérieur et comportent notamment un équipement sanitaire plus poussé et des finitions de meilleure qualité. Enfin, la SIC construit également des logements dits de "standing moyen" pour un coût d'environ 60 dollars par mètre carré dont le loyer oscille entre 75 et 150 dollars par mois selon la dimension du logement.

149. A titre d'exemple, un logement économique moyen de 80 m2 coûterait environ 3.200 dollars. Le barème de location de la SIC, qui tient compte à la fois de l'amortissement du coût de la construction, du coût du terrain, de l'infrastructure et des études, de l'intérêt du capital, des frais de gestion et des frais d'entretien, établit le loyer mensuel à environ 1 pour 100 du coût total du logement, soit, dans l'exemple cité ci-dessus, environ 32 dollars par mois. Il est intéressant de noter que le même ordre de grandeur, soit un loyer mensuel représentant environ 1 pour 100 du coût du logement, est adopté par d'autres sociétés immobilières opérant dans des pays d'Afrique occidentale, telles que la SUCCI en Côte-d'Ivoire ou la SICAP au Sénégal.

150. Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, cette location couvre en fait l'amortissement de la construction; cependant, dans le cas d'opérations d'accession à la propriété (location-vente) et afin d'établir une différence entre cette dernière et la location simple, la SIC impose le rachat sur dix ans, et non pas sur quinze, ce qui ramène sensiblement le barème de la mensualité de location-vente à 1,5 pour 100 du coût de la construction. De nouvelles formules sont d'ailleurs à l'étude pour une solution intermédiaire entre la location simple et la location-vente; les logements seraient ainsi attribués avec un contrat de location comportant une promesse de vente pour l'occupant en titre.

Sénégal

151. Au Sénégal, la Société immobilière du Cap Vert (SICAP), qui construit, exclusivement à Dakar, environ 400 logements par an en moyenne, opère sur des bases analogues. Il s'agit d'une société mixte à 90 pour 100 de participation de l'Etat; 50 pour 100 des logements sont destinés à la

location simple, le reste à la location-vente. La location simple se calcule sur la base de 1 pour 100 par mois du prix total de l'opération, qui comprend non seulement le coût de construction, mais également les impôts, l'assurance, les frais d'entretien (estimés pour les petits logements entre 1,5 et 3 pour 100 par an), les frais de gestion et l'amortissement sur vingt ans à un intérêt de 2,5 pour 100. Ainsi, un logement de la catégorie "super-économique", dont le prix de revient est d'environ 2.000 dollars, est loué à 20 dollars par mois. Par contre, la location-vente est calculée pour un remboursement sur une période de dix ans; ainsi, des logements de 70 m2 peuvent être achetés moyennant des versements de 30 à 45 dollars par mois. Pendant dix ans, la Société se charge elle-même gratuitement du gros entretien (murs et toitures); à l'expiration de ce délai, le locataire reçoit le titre foncier correspondant à la propriété de l'immeuble et à celle du sol.

Côte-d'Ivoire

152. La SUCCI opère également sur des bases analogues, avec des prêts remboursés en quinze ans à un intérêt de 4,5 pour 100 pour les logements économiques et de 5 à 6 pour 100 pour les logements d'un standing supérieur. Ses normes techniques et qualitatives sont semblables à celles de la SIC; cependant, une plus grande proportion des logements construits par la SUCCI est attribuée en location-vente. Les paiements mensuels sont d'ailleurs les mêmes pour la location simple et pour la location-vente et comprennent l'amortissement du coût de la construction et de l'équipement du terrain, l'intérêt du capital et les frais de gestion et d'entretien; selon les modalités actuelles du financement de la Société, ces mensualités correspondent à environ 0,8 pour 100 du coût initial. La SIC et la SUCCI estiment que les frais d'entretien se monteront environ à 2 pour 100 du coût initial; cependant, aucune de ces deux sociétés ne possède un stock de logements suffisamment anciens pour que cette hypothèse puisse être vérifiée par la pratique.

Nigéria

153. Lagos Executive Development Board : Cet organisme a réalisé à Lagos deux programmes d'habitations à loyer modéré. Des logements de une, deux, trois ou quatre pièces habitables ont été construits dans la région de Suru-Léré. Ces logements sont loués selon un barème uniforme de 3,5 dollars par mois et par pièce habitable; en fait, ce loyer est subventionné, car le montant total de l'opération a été financé par des fonds d'Etat sous forme de prêt sans intérêt, remboursable en quarante ans. Sur un terrain voisin du précédent, le Lagos Executive Development Board a également construit 1.300 logements de caractéristiques sensiblement analogues et destinés à des familles particulièrement modestes qui font l'objet d'opérations de recasement. Dans ce projet sont également compris quelques bâtiments à deux niveaux groupant quatre logements par étage; ces logements coûtent sensiblement plus cher que des logements à un seul niveau. Le loyer a été fixé à 2,5 dollars par pièce habitable et par mois; ceci a été possible du fait que les fonds nécessaires pour la construction ont été entièrement fournis par l'Etat à fonds perdus. Ce loyer est donc consacré exclusivement aux frais de gestion et d'entretien sur lesquels cependant on manque de données faute d'une expérience suffisamment longue. L'attribution des logements a été faite d'après un système de points et les premiers logements ont été réservés en priorité aux personnes ayant moins de 180 dollars de revenu annuel; dans une deuxième étape cependant, ce plafond a été relevé jusqu'à 840 dollars de revenu annuel, pour les occupants des logements de trois ou quatre pièces. Six mille demandes ont été reçues pour l'attribution de 1.300 logements.

154. Western Region Housing Corporation : La Western Region Housing Corporation avait accordé à la fin de 1961 environ 600 prêts pour la construction de logements pour un montant de 1.450 livres (4.140 dollars) avec intérêt de 7 pour 100.

155. Dans le cas de la Nigéria Building Society, des prêts à intérêt composé de 8,5 pour 100 sont consentis à toute personne désirant construire un logement individuel, prêts qui sont remboursables en quinze ou dix-huit

ans selon le cas; si l'emprunteur peut fournir une garantie de son employeur, la période de remboursement peut être portée à vingt ans. Le montant du prêt, exprimé en pourcentage du prix ou de la valeur de la propriété - y compris le coût du terrain - d'après une estimation établie par les services compétents de la société elle-même, varie selon la catégorie du prêt et peut atteindre 80 pour 100 pour les prêts inférieurs à 2.500 livres (7.150 dollars), ou 95 pour 100 dans le cas où l'emprunteur peut fournir des garanties supplémentaires. La Société consent également des prêts pour la construction d'immeubles de rapport, d'un type assez primitif et courant dans les environs immédiats de la ville de Lagos. Dans ce cas, il n'y a pas de limite supérieure au montant du prêt; celui-ci cependant ne peut pas dépasser 50 pour 100 de la valeur ou du prix estimé de la réalisation; l'amortissement du prêt doit être effectué sur dix ans et l'intérêt est de 8,5 pour 100. Un immeuble de rapport est défini comme comportant plus de dix pièces habitables ou plus de deux cuisines.

156. La Nigéria Building Society est en activité depuis 1957 et a consenti jusqu'à présent plus de 1.000 prêts, la plupart consacrés aux logements; les frais de gestion sont calculés à 2 à 2,5 pour 100 par an. Elle a notamment collaboré à la réalisation d'un programme de logements à prix modérés, sous l'égide du Lagos Executive Development Board. Des logements de trois et quatre pièces, d'un prix de revient variant de 1.300 à 1.700 livres (3.700 à 4.900 dollars) ont été construits. Il est prévu de réaliser également des logements d'un standing moyen, dont le prix de revient s'échelonnerait entre 2.700 et 3.500 livres (7.700 à 10.000 dollars); ces logements comporteraient de quatre à six pièces habitables, ainsi qu'un garage.

157. Le capital de la société, qui se chiffre à environ 2.500.000 livres (7,2 millions de dollars) est constitué en partie par des parts de la Commonwealth Development Corporation du Gouvernement fédéral et du Gouvernement de la Région orientale. En plus de son fonds de roulement, la société peut contracter des prêts sur le marché privé ou auprès des banques de l'Etat.

République Sud-Africaine

158. Le National Housing Board fournit aux autorités locales des capitaux pour le logement des Bantous et des Asiens à concurrence de 500 rands (714 dollars) par logement. Ces capitaux sont prêtés sur 40 ans à 4,75 pour 100. La partie du coût qui excède 250 livres, est fournie par la Bantu Affairs Administration. Les logements sont cédés en location-vente; si l'occupant paie un loyer dépassant le cinquième de son revenu légal, il reçoit une subvention spéciale. Les loyers varient entre 4,2 et 6,2 rands (6 et 9 dollars) par mois, y compris l'éclairage, l'eau et tous les services d'utilité publique. Dans le loyer son comprises également des redevances de 2,5 pour 100 pour l'entretien. Des employeurs sont tenus de verser 25 cents par semaine à une caisse centrale pour chaque travailleur bantou non logé par eux. Le financement des logements européens en accession à la propriété par le National Housing Board en un prêt de 90 pour 100 à 4,75 pour 100 sur 20 ans, à concurrence de 5.400 rands (9.450 dollars). Le financement des logements d'Européens économiquement faibles se fait par des prêts à 1,75 pour 100 sur 40 ans; ce type de logement coûte d'ordinaire environ 900 livres par unité et il est attribué à ceux dont le revenu ne dépasse pas 1.440 rands (2,570 dollars) par an. Ces logements sont prévus seulement pour la location simple. Le financement privé du logement se fait principalement par des Building Societies qui consentent des prêts à concurrence de 90 pour 100 du total, à 6 pour 100 sur 10 ou 20 ans. Ces sociétés ont en ce moment plus de capitaux qu'elles n'en peuvent prêter, étant donné le ralentissement de la construction privée.

Tanganyika

159. La National Housing Corporation a l'intention de financer aussi bien les habitations construites par l'administration locale que celles qui sont sous le régime de l'accession à la propriété. Les conditions exactes du financement n'ont pas encore été fixées. Dans le passé, l'Etat a accordé des prêts à 4 ou 5 pour 100 sur 20 ans pour la construction de 4.000 habitations au total. Jusqu'à une date récente, un grand nombre de

particuliers, surtout des Asiens, construisaient mais cette activité a cessé dans la période de transition liée à l'accession à l'indépendance. On a introduit une réglementation des loyers permettant de rémunérer le capital investi à raison de 11 à 12 pour 100 par an mais on ne pense pas que cette mesure décourage les investisseurs privés. Le crédit, très difficile à obtenir en ce moment, peut atteindre des taux d'intérêt allant jusqu'à 2 pour 100 par mois.

Konya

160. Le Central Housing Board finance les logements construits par l'administration locale en accordant, dans la limite de ses disponibilités, des prêts à 6,75 pour 100 sur 40 ans. Il consent aussi des prêts pour les programmes de construction de logements à céder en location-vente ou en accession à la propriété, mais dans ces cas, les prêts sont remboursables en 20 ans. Au total, ces prêts s'élèvent à 5,3 millions de shillings (770.000 dollars). Initialement, le Fonds du logement du Board a été financé par un don de l'Etat de 8 millions de shillings (1.145.000 dollars), le transfert d'une somme de 4,14 millions de shillings (590.000 dollars) provenant du Service des prêts de l'administration locale et un prêt de 40 millions de shillings (5,7 millions de dollars) accordé par la Commonwealth Development Corporation. Depuis 1957, comme il y était habilité, le Board a fait des emprunts au Government Development Fund qui, au milieu de 1962, s'élevaient à 29,24 millions de shillings, soit environ 6 millions de shillings par an. D'une manière générale, les programmes de logement urbain ne sont pas subventionnés car ni l'Etat, ni l'administration locale n'ont les moyens de subventionner le logement.

161. Il y a trente ans, l'objectif des administrations locales était, dans les grandes villes, de fournir des logements à bon marché aux travailleurs masculins venus des campagnes sans leur famille. Mais il y a maintenant une importante population urbaine fixée qui n'a plus de racines dans les villages. Quoique la politique actuelle en matière de logement vise à encourager au maximum l'accession à la propriété dans les villes par souci de la stabilité de la population urbaine, la demande de maisons à

louer reste considérable. La municipalité de Nairobi construit actuellement 3.000 habitations destinées à la location. Le programme est fondé sur l'hypothèse que les propriétaires tiendront à avoir assez d'espace pour loger un pensionnaire qui les aidera à payer leur loyer. L'habitation type a une superficie de 32m2 environ et comprend une grande pièce de 15m2 environ, une plus petite de 8,5m2, une cuisine séparée, toilettes et douche. La petite pièce contient un coin-cuisine et peut recevoir un sous-locataire. Le loyer est modéré: 100 shillings par mois (14 dollars), y compris l'eau, les frais d'égout et les intérêts auxquels il faut ajouter 2,5 shillings (0,40 dollar) pour l'installation électrique et son entretien. Une analyse des revenus des locataires des 500 premières maisons a montré que 120 d'entre eux seulement disposaient d'un revenu égal au quadruple de leur loyer. Il est courant toutefois qu'un sous-locataire paie 50 shillings (7 dollars) pour la pièce qu'il occupe. Les loyers ont été fixés sur la base de 6 pour 100 du financement de la construction pendant 40 ans, mais, en fait, le programme a été financé grâce à la prolongation d'un découvert accordé par une Banque du Royaume-Uni, qui est néanmoins remboursable.

162. Il y a peu de temps encore, des sociétés de construction privées se livraient à d'actives opérations de financement de la construction d'habitations privées destinées presque toujours à des Européens ou des Asiens. La First Permanent (East Africa) Building Society, filiale de la Colonial Development Corporation, offre un exemple typique de ces sociétés. Le montant de ses prêts hypothécaires en cours dépasse 17 millions de dollars (6 millions de livres). Elle consent généralement des prêts à 7,5 pour 100 sur 20 ans, à concurrence de 75 pour 100 de la valeur de la construction. Actuellement cette société ne consent plus guère de prêts car, en raison de la période de transition que traverse le pays sur le plan politique, elle a enregistré d'importants retraits de dépôts. Près de 60 pour 100 des comptes actuels de la société sont au nom d'Africains - en Ouganda environ 500.000 livres (1,4 million de dollars) de dépôts appartiennent presque entièrement à des Africains. Le Gouvernement prépare actuellement une législation visant à faire garantir les hypothèques par des établissements de crédit privés.

Somalie

163. L'Office du logement créé récemment sous les auspices de l'Etat et de l'Organisation des Nations Unies, envisage la construction d'habitations financées par des prêts à long terme accordés par le Credito Somalo, probablement à 6 pour 100 et sur 15 ans. Le Credito Somalo a déjà institué un système de prêts aux fonctionnaires; 63 prêts de ce type, pour un total de 270.000 dollars (1.890.000 somalos) à 5 pour 100 sur 20 à 25 ans, ont été consentis.

Soudan

164. Les logements fournis par le National Housing Department sont financés sur fonds publics par des prêts à 15 ans à 3 pour 100. L'occupant doit participer lui-même au coût à concurrence de 10 pour 100. Ces logements sont réservés aux personnes ne gagnant pas plus de 25 livres soudanaises (75 dollars) par mois, chiffre légèrement supérieur à ce que gagne un travailleur qualifié du bâtiment. Ils sont attribués d'après un ordre de priorité qui tient compte des conditions de logement existantes, de la situation de famille, etc. Des terrains du domaine de l'Etat sont fournis pour ce genre de logements à des prix très bas.

République Arabe Unie

165. Les capitaux pour le secteur public du logement sont fournis par l'Etat sur 20 ans à des taux d'intérêt qui varient de 0 à 3 pour 100. La différence de taux est fonction de la solidité économique de la zone en cause et des ressources de la municipalité. La municipalité du Caire, par exemple, est en mesure de financer sur ses ressources propres des programmes de 1,370 millions de livres égyptiennes (3,15 millions de dollars). L'Etat fournit 10 millions de livres (22,7 millions de dollars) dont la plus grande partie est prêtée aux municipalités. Le taux d'intérêt diffère selon qu'il s'agit de logements économiques ou de logements moyens - il peut aller jusqu'à 3 pour 100 dans le premier cas et se situe entre 3 et 5 pour 100 dans l'autre.

166. La National Planning Commission a estimé qu'environ 80 pour 100 du financement du logement sont, d'une manière ou d'une autre, procurés sur

fonds publics. Une communication d'El Tanamli sur les Banques de crédit foncier montre qu'en 1958, sur 36,4 millions de livres égyptiennes (83 millions de dollars), investies dans la construction, 23,9 millions correspondaient au secteur privé et 12,5 millions au secteur public. Ces fonds provenaient des banques de crédit foncier à concurrence de 12 millions de livres égyptiennes et des banques privées et compagnies d'assurances pour 9 millions environ. Le solde, soit 15 millions de livres égyptiennes provenait de fonds publics ou semi-publics tels que les caisses de sécurité sociale, les caisses d'épargne postales, etc.

167. Les taux d'intérêt sont actuellement de 3 pour 100 pour les dépôts à vue en comptes postaux, 4 pour 100 pour les emprunts de l'industrie et 6,5 pour 100 pour les prêts hypothécaires privés. Il existe un programme spécial de financement des logements coopératifs en application duquel le Gouvernement fournit le terrain à bas prix contre remboursement en 15 ans. Le prix ordinaire d'un appartement coopératif serait de 2.000 livres égyptiennes (4.500 dollars) environ et l'Etat peut convertir un prêt à 3 pour 100 pour la moitié environ de ce montant, remboursable en 15 ans. Le Gouvernement a fourni 3 millions de livres égyptiennes (6,8 millions de dollars) par an pour permettre la construction annuelle de 3.000 logements de ce genre. Le loyer mensuel des logements économiques varie de une à cinq livres égyptiennes (2,27 à 11,36 dollars) par logement, celui des logements moyens de 5 à 10 livres égyptiennes (11,36 à 22,72 dollars) et celui des logements au-dessus de la moyenne de 10 à 15 livres égyptiennes (22,72 à 34,09 dollars). Il est admis théoriquement, que le loyer des logements économiques ne doit pas dépasser 15 pour 100 du revenu et qu'une priorité est réservée aux occupants de taudis. La dimension des logements économiques varie de une à trois pièces plus entrée, cuisine et salle de bain. Les logements moyens ont de deux à quatre pièces principales; et les logements au-dessus de la moyenne ont de trois à cinq pièces principales.

168. Un autre système d'aide financière en vue de l'accession à la propriété sert à construire des maisons coûtant environ 600 livres égyptiennes (1.360 dollars) pour lesquelles est consenti un prêt de 400 livres égyptiennes (900 dollars) à 3 pour 100 sur 15 ans. Dans quelques cas, une subvention spéciale de 10 pour 100 est accordée en supplément. Il existe 6.000 unités de ce genre au Caire.

Tunisie

169. Dans le cas de l'opération melja, le coût des matériaux et de l'assistance technique fournis à chaque attributaire ont été fixés, en avril 1960, à un maximum de 210 dinars (500 dollars): la dépense est entièrement à la charge de l'Etat. Le prix du terrain aménagé est au maximum de 40 dinars (95 dollars); cette somme est remboursable en 15 annuités sans intérêt, ce qui fait un loyer symbolique de 0,50 dinars par mois environ.

170. Les logements construits dans le cadre des coopératives ouvrières de logement ne doivent pas coûter, terrain compris, plus de 1.300 dinars (3.000 dollars). Les bénéficiaires doivent amortir ce montant - garanti par une hypothèque de premier rang - en 30 ans, ce qui représente, intérêt de 2 pour 100 et assurance-vie comprise, un loyer de l'ordre de 5 dinars (12 dollars) par mois.

171. Les logements construits au titre des opérations spéciales, qui sont d'un standing analogue aux précédents, sont payables en 30 ans sans intérêt et la valeur de l'ancien logement (détruit par suite de calamité naturelle ou politique ou par décision administrative) est déduite du montant à rembourser.

172. Comme il a été mentionné au cours de la section III, (cf.paragraphe 107), l'Etat contribue à résoudre la question du logement pour les "économiquement moyens" et autres (qui sont souvent des fonctionnaires d'un certain rang) par l'octroi de sa garantie pour des emprunts bancaires et par le versement de primes qui couvrent tout ou partie de l'intérêt. A la suite d'un accord passé entre l'Etat et la Société tunisienne de banque (dont l'Etat détient la majorité des actions), cet organisme

accorde, sur présentation d'une lettre de garantie fixant le montant maximum du prêt et les sûretés que la STB devra prendre pour le compte de l'Etat, des prêts à moyen terme (5 ans à 6 pour 100) et à long terme (ouverture de crédits à 5 ans consolidé par un prêt à long terme remboursable en 15 ans à 7 pour 100). Les primes permettent, dans le cas d'un prêt à long terme, de diminuer de moitié le taux de l'intérêt supporté par le bénéficiaire (3,5 au lieu de 7 pour 100); dans le cas du prêt à moyen terme, elles compensent la totalité de l'intérêt. Le montant de la garantie et les primes sont calculés à partir de la surface et du type du logement construit, une surface maximum étant prévue. Garanties et primes sont accordées aux personnes physiques et morales de droit public et de droit privé qui entreprennent des travaux de construction de logements destinés à la location annuelle à loyer limité ou à l'habitation du propriétaire ou de ses proches parents. La charge annuelle ne doit pas dépasser un quart du revenu du bénéficiaire pour les prêts à long terme et un tiers pour les prêts à moyen terme.

173. La catégorie supérieure (revenu supérieur à 1.500 dinars par an) a semblablement bénéficié, depuis juin 1960, de primes destinées à favoriser la construction d'habitations personnelles. Cette disposition devait prendre fin le 1er juillet 1962.

V. COUTS DE CONSTRUCTION DES HABITATIONS

174. Fonctionnellement, le logement doit répondre aux besoins élémentaires des occupants des points de vue de la santé, de l'hygiène et du confort. Il doit, de plus, être construit en matériaux durables afin qu'il dure au moins jusqu'à ce qu'il soit amorti. Produire une maison implique donc la manutention d'un volume considérable de matériaux en vrac et l'assemblage de nombreux éléments manufacturés, opérations qui se traduisent par une importante dépense en capital, eu égard surtout au revenu annuel des occupants.

175. Il ne fait aucun doute que les coûts de construction de logements peuvent être réduits dans les pays africains; on peut par exemple produire les matériaux de construction à meilleur compte localement, améliorer la productivité de la main-d'oeuvre et les qualifications techniques du personnel, rationaliser les méthodes et techniques de construction, etc. Toute tentative de réduction des prix de revient suppose une connaissance approfondie des coûts actuels; il faut donc commencer par déterminer les coûts courants et les principaux facteurs qui les affectent. On pourrait se représenter le processus de la construction de logements comme un processus industriel et examiner chacune des opérations dont il se compose pour en faire la critique de ce point de vue et du point de vue des économies possibles. Des améliorations, même comparativement faibles, de chaque opération peuvent, quand on les additionne, représenter une réduction sensible du coût de la maison.

176. Malheureusement, dans la plupart des pays africains, les renseignements statistiques sur le coût de construction ne sont généralement pas disponibles. On ne connaît ni le niveau absolu ni le niveau relatif de ce coût à l'échelon national et les indices des prix des habitations de différentes catégories ne sont pas rassemblés systématiquement. On peut toutefois se faire une idée du niveau actuel des coûts de construction grâce à quelques exemples étudiés par le secrétariat dans un certain nombre de pays. Par souci d'uniformité, les chiffres ont été convertis en dollars des Etats-Unis; aussi souvent que possible, on les a rapprochés de salaires représentatifs.

177. Au Maroc, les logements économiques construits par l'Etat directement ou par des services annexes de l'Etat ont un prix de revient situé entre 40 et 60 dollars par mètre carré. Il s'agit d'habitations construites en blocs de béton, avec enduits de plâtre à l'extérieur et à l'intérieur et toiture en béton armé, sur sols en ciment ou granit avec fenêtres en bois (munies parfois de volets extérieurs), un équipement sanitaire simple mais suffisant et une installation électrique; ce prix comprend le coût du terrain et des services nécessaires. Les salaires suivants peuvent être considérés comme représentatifs:

- Manoeuvres sur les chantiers de construction, 1,20 dollars par jour (salaire minimum fixé par le ministère du travail);
- Maçons semi-qualifiés et qualifiés, 2 à 2,40 dollars par jour;
- Fonctionnaires employés par les autorités locales, 60 dollars par mois;
- Employés des postes ou agents de police : environ 80 dollars par mois;
- Ingénieurs diplômés : 160 dollars par mois (traitements de début).

178. Au Sénégal, le coût de construction par mètre carré varie entre 40 et 60 dollars. Cette gamme de prix correspond à un large éventail de logements de normes différentes. C'est ainsi que le type d'habitation simple construite sans frais généraux, par des artisans, sous les auspices et la direction du Bureau de l'habitat revient à environ 45 dollars par mètre carré, non compris le raccordement aux réseaux d'eau et d'électricité. Les habitations construites par la SICAP coûtent entre 40 à 50 dollars au mètre carré selon la catégorie et la dimension. Le type le plus luxueux d'habitations fournies par l'Office des habitations à loyer modéré et dont la construction est confiée par adjudication à des entrepreneurs, coûtent entre 50 à 60 dollars au mètre carré. La plupart de ces prix ne compronnent pas le coût du terrain et de son aménagement. Le barème des salaires mensuels est le suivant :

- Manoeuvre : 40 à 50 dollars;
- Agent de police : 65 dollars;
- Employés des postes : 100 dollars;
- Instituteur : 100 à 120 dollars (selon les titres et l'expérience).

179. En Guinée, les habitations construites par l'Entreprise nationale du bâtiment coûtent entre 70 et 100 dollars par mètre carré selon que le toit est en tôle ondulée ou en dalles de béton armé. Les normes de construction et le barème des salaires sont les mêmes qu'au Sénégal.

180. En Sierra Leone, le coût des logements à caractère social construits par l'Etat varie de 35 à 60 dollars par mètre carré environ. En gros, ces coûts correspondent respectivement aux salaires mensuels des ouvriers non qualifiés et qualifiés du bâtiment.

181. En Côte-d'Ivoire, les logements à caractère social construits par des sociétés de construction qui reçoivent une aide indirecte de l'Etat ou dans le cadre de l'assistance économique bilatérale de la France, coûtent de 35 à 60 dollars par mètre carré selon les normes et la dimension. Le prix du terrain et de son aménagement n'est pas compris dans ce coût. Dans le cas des habitations construites par la SUCCI, on estime à 10 pour 100 du coût total le prix de l'aménagement du terrain. Le barème des salaires est analogue à celui du Sénégal.

182. En Nigéria, les logements construits ces dernières années par le Lagos Executive Development Board à Suru Lere coûtent de 70 à 85 dollars par mètre carré, selon la dimension. Ce sont des maisons en blocs de béton ou en briques, avec toit de tôle ondulée, plafond, équipement sanitaire complet et installation électrique. On estime que les immeubles à plusieurs étages de normes similaires coûtent de 20 à 25 pour 100 plus cher. Les salaires sont très variables selon la région. On a mentionné le chiffre de 0,85 dollar par jour pour les manoeuvres et de 1,30 dollar pour les menuisiers et maçons qualifiés; le salaire des ouvriers du bâtiment se situerait donc entre 24 et 36 dollars par mois.

183. Les coûts de construction et le niveau des salaires sont aussi les mêmes au Cameroun avec une différence locale de l'ordre de 20 pour 100 entre Yaoundé et Douala. A titre comparatif, on peut indiquer que pour les logements économiques construits à Douala le coût varie de 40 à 50 dollars au mètre carré selon la dimension et les normes de l'habitation; en fait, l'éventail des coûts est beaucoup plus large.

184. En République Sud-Africaine, les coûts de construction sont extrêmement bas. Dans un ensemble d'habitations construites près de Prétoria, une maison de 45 m^2 environ, comprenant trois pièces et cuisine, en briques de 22,86 cm, avec toit en amiante, plancher en béton, fenêtres métalliques et toilettes, coûte généralement 860 dollars. On a même atteint des coûts plus faibles avec le même type de construction et les mêmes spécifications. Le National Housing Board espère arriver à construire ce type d'habitation pour 720 dollars, montant maximum des prêts qu'il accorde. Un manoeuvre employé à la construction de maisons de ce type gagne environ 55 dollars par mois (soit 12 dollars par semaine) et un artisan semi-qualifié environ 105 dollars par mois (soit 25 dollars par semaine).

185. Au Tanganyika, un logement économique pour petit fonctionnaire, coûte de 20 à 25 shillings par pied carré (32 à 40 dollars par m^2). Les entrepreneurs estiment qu'une habitation à bon marché, avec aménagements intérieurs, réduits au minimum, coûterait au moins 15 shillings par pied carré (24 dollars par mètre carré). Le salaire mensuel d'un manoeuvre est de 17 dollars et celui d'un maçon de 23 dollars. Une maison pour fonctionnaire de 45 m^2, répondant à des normes minimales, coûte environ 1.700 dollars.

186. Au Kenya, une habitation d'environ 32 m^2 comprenant deux pièces avec cuisine, douche et toilettes, construite en blocs de béton avec toit d'amiante et sol en dalles de béton préfabriquées, coûte 860 dollars (coût de construction) plus 460 dollars (services). Le coût de construction est de 23 à 33 dollars par mètre carré. Un manoeuvre gagne au minimum 20 dollars par mois, y compris une allocation de loyer, et un

ouvrier du bâtiment africain qualifié environ 70 dollars par mois. Le coût de construction par mètre carré se situe donc entre le salaire mensuel du manoeuvre et la moitié de celui de l'ouvrier qualifié.

187. En Somalie, on estime d'après quelques cas isolés, que les logements bon marché en dur, peuvent être construits pour 32 à 40 dollars par mètre carré. Un manoeuvre gagne environ 17 dollars et un ouvrier semi-qualifié 29 dollars par mois. D'une manière générale, la plupart des habitations construites répondent à des normes relativement élevées et le prix de revient varie entre 48 et 64 dollars par mètre carré. Il n'existe pas encore de programmes de construction de logements sociaux à bon marché dont on pourrait tirer une estimation précise des coûts de construction. L'Office du logement, récemment créé, élabore un programme de ce genre en vue d'abaisser le coût de construction en recherchant l'économie dans les plans et les spécifications.

188. En Ethiopie, on a estimé que des logements bon marché de normes acceptables, c'est-à-dire avec sol en béton, murs en blocs de béton, toit en béton armé ou en tôle ondulée avec plafond et équipement sanitaire complet, pouvaient être construits pour 60 à 70 dollars par mètre carré; le coût d'habitations de niveau inférieur est d'environ 40 dollars par mètre carré. Le salaire mensuel d'un ouvrier dans l'industrie (filature de coton) varie entre 12 et 16 dollars, alors qu'un maçon qualifié peut gagner 60 dollars.

189. Au Soudan, les données statistiques disponibles sur les coûts concernent un type d'habitation musulmane de luxe avec cour, bâtiments distincts pour les femmes et les hommes, et cuisine séparée. Une maison de deux pièces avec cuisine, bain et toilettes coûte environ 57 dollars par mètre carré de surface habitable, l'entretien des voies d'accès et les services étant compris dans ce coût. Ces maisons sont généralement construites en blocs de ciment (à base de sable) brevetés, faciles à aligner et que des manoeuvres peuvent poser facilement. Le coût de construction par mètre carré correspond à la somme du salaire mensuel d'un ouvrier qualifié du bâtiment (40 à 43 dollars) et du salaire d'un manoeuvre (17 à 20 dollars).

190. En République Arabe Unie, les habitations de type économique ou social, coûtent environ 18 à 23 dollars au mètre carré. Un ouvrier du bâtiment qualifié gagne en moyenne 34 dollars par mois et un manoeuvre 18 dollars. Dans les villes, les habitations de type économique se présentent souvent sous la forme d'immeubles de cinq étages sans ascenseurs, avec ossature en béton armé - le remplissage étant en briques - carrelages, toiture-terrasse en béton et services. En établissant les plans et spécifications, on s'est attaché à comprimer les dépenses, notamment en réduisant au minimum les aménagements intérieurs et la hauteur de plafond. Depuis quelques mois, les coûts de construction ont monté en raison de la pénurie de certains matériaux, surtout de fer à béton. Un indice établi par le Ministère de l'habitat indique qu'entre 1954 et 1962, le coût des matériaux de construction a, dans l'ensemble, augmenté de 10 pour 100 et les salaires des ouvriers du bâtiment de 30 pour 100, ce qui représente une augmentation moyenne de 15 pour 100.

191. Pour établir une comparaison générale entre les coûts actuels des logements sociaux dans les pays africains, on a établi le tableau 2 sur la base du coût d'un logement de 50 m^2 de surface de plancher, construit en matériaux durables, avec sol en béton ou aménagement comparable, toiture en tôle ondulée ou fibro-ciment, équipement sanitaire et installation électrique simples, menuiserie d'une qualité correspondante et finitions sans prétention. On peut admettre que ces spécifications correspondent en général à celles des types de programme de logements sociaux à bon marché qui sont mis à exécution dans la plupart des pays du tableau. Le coût du terrain et des services n'est pas inclus dans ces chiffres qui visent à donner une idée approchée des seuls coûts de construction proprement dits. De plus, tous les coûts sont exprimés en dollars des Etats-Unis aux taux officiels de change; cette conversion qui est sans intérêt du point de vue économique permet de faire rapidement une comparaison entre les pays.

TABLEAU 2

Coût approximatif d'un logement social typique dans certains pays africains

(en dollars des Etats-Unis)

Pays	Coût du m2 de surface de plancher	Coût d'un logement de 50 m2
Cameroun	40	2.000
Côte-d'Ivoire	40	2.000
Ethiopie	40	2.000
Guinée	70	3.500
Kenya	25	1.250
Maroc	25	1.250
Nigéria	60	3.000
République Arabe Unie	20	1.000
République Sud-Africaine	20	1.000
Sénégal	45	2.250
Sierra Leone	40	2.000
Somalie	35	1.750
Soudan	45	2.250
Tanganyika	25	1.250

192. Malgré les réserves évidentes qu'elle appelle, cette liste approximative suffit à montrer qu'il existe des écarts considérables entre les coûts des logements sociaux urbains suivant les pays : ces coûts peuvent varier de 3.500 à 1.000 dollars. A ce stade préliminaire de l'enquête, il serait prématuré de chercher à préciser l'origine d'écarts considérables entre les coûts de logements sociaux de dimensions et de spécifications comparables. On peut cependant remarquer que dans des pays

comme la RAU, le Maroc, l'Afrique du Sud, etc. où de vastes programmes de constructions de logements économiques urbains sont exécutés depuis plusieurs années dans le cadre de politiques gouvernementales à long terme et à la suite d'études approfondies sur les facteurs qui affectent la conception et les coûts, il est possible de produire pour environ 1.000 dollars une habitation en matériaux permanents et répondant à des normes minimales raisonnables.

193. Bien que certains signes incitent à penser que de nombreux pays africains ramèneront les coûts de la construction de logements à des niveaux voisins des coûts les plus avantageux atteints jusqu'à présent, (en mobilisant les connaissances techniques, en produisant les matériaux sur leur territoire et à des prix de concurrence, en améliorant la productivité de la main-d'oeuvre, etc.) il est clair que ces habitations ne seront à la portée que d'une fraction limitée de la population urbaine. Cela dit, il serait particulièrement intéressant d'établir une corrélation entre ces coûts et les revenus pour mieux faire prendre conscience des objectifs qu'il convient de fixer dans le cadre des politiques gouvernementales du logement en ce qui concerne les réductions possibles des coûts de construction.

194. L'expérience acquise en d'autres parties du monde, et notamment les nombreuses études menées sous l'égide du Comité de l'habitat de la Commission économique pour l'Europe, ont permis de constater qu'il existe une relation remarquablement constante entre le coût par mètre carré du type de logement social économique qui se rencontre fréquemment en Europe, d'une part, et le salaire mensuel moyen des ouvriers du secteur de la construction, d'autre part. La raison d'être de cette corrélation n'est pas apparente; cependant, en exprimant les coûts de construction de mais par mètre carré en fraction du salaire des travailleurs du bâtiment, or se donne un instrument très pratique et très utile pour comparer les des coûts des divers pays sans avoir besoin de convertir les monnai tionales en une monnaie unique, ce qui n'a qu'un intérêt économiqu Les informations sur les coûts que le secrétariat possède et qui

résumés dans le tableau 2 ci-dessus, ont servi à préparer le tableau 3 qui établit un rapprochement entre le coût en capital d'une habitation économique de 50 m^2 et le revenu annuel d'un travailleur qualifié et d'un travailleur non qualifié du secteur de la construction.

TABLEAU 3

Coût approximatif d'une habitation économique de 50 m^2 en nombre d'annuités de revenu d'un travailleur qualifié et d'un travailleur non qualifié

Pays	Monnaie	Coût d'un logement	Revenu annuel d'un travailleur non qualifié	Coût du logement exprimé en annuités de revenu	Revenu annuel d'un travailleur qualifié	Coût du logement exprimé en annuités de revenu
Cameroun	Fr. CFA	500.000	120.000	4	200.000	2,5
Côte-d'Ivoire	Fr. CFA	500.000	120.000	4	200.000	2,5
Ethiopie	E. $	5.000	400	12	1.800	3
inée	Fr. G	880.000	120.000	7	200.000	4,5
	Shilling	10.000	1.800	5,5	6.000	2
	Dirham	6.250	1.900	3,5	3.200	2
	£	1.050	100	10,5	144	7,5
		350	100	3,5	180	2
		700	440	1,5	860	1
		[illegible]0	120.000	5	200.000	3
			144	5	240	3
			1.440	8	2.400	5
			90	9	180	4,5
			1.440	6	2.000	4,5

195. Le rapport revenu annuel/coût d'un logement apparaît relativement constant dans de nombreux pays. En Ethiopie, en Guinée, en Nigéria, en Somalie et au Soudan, le coût du type de logement procuré aujourd'hui paraît très au dessus des possibilités financières des travailleurs non qualifiés. Cependant le rapport entre le coût en question et le revenu annuel des travailleurs qualifiés est nettement plus favorable, ceci vaut en particulier pour l'Ethiopie. Il apparaît que l'écart entre les gains des ouvriers qualifiés et des ouvriers non qualifiés est plus grand dans ce pays que dans la plupart des autres pays africains où il ne dépasse pas 2 sur un, le Kenya excepté.

196. Le tableau 3 montre que, dans la majorité des pays africains, le coût d'un logement social typique et répondant à des normes acceptables représente de 3,5 à 6 fois le revenu annuel d'un ouvrier non qualifié; dans la plupart des pays, la valeur de ce logement correspond à 4 à 5 annuités de revenu. L'Afrique du Sud constitue une exception notable puisque le coût du logement n'y représente pas plus de 1,5 année de revenu d'un travailleur non qualifié. Par rapport au revenu d'un travailleur qualifié, le coût du logement correspond dans la majorité des pays africains à 2 à 3 annuités de revenu. Les rapports les plus favorables se constatent comme on l'a déjà signalé plus haut, dans des pays comme le Maroc, la RAU et l'Afrique du Sud, qui ont une expérience considérable de la construction des logements économiques urbains.

197. Il est intéressant de noter à ce propos que le rapport coûts des habitations/revenu annuel des travailleurs non qualifiés se présente en général d'une manière analogue dans les pays d'Asie. Une enquête récente sur les coûts de la construction dans la région de la CEAEO, a révélé que ces rapports variaient de 2 sur un (Singapour, Fédération de Malaisie) à 13 sur un (Thailande, Indonésie)[1/]. Cependant, le rapport se situe entre 4 à 6 sur un dans la plupart des pays visés par l'enquête. L'enquête a montré, en outre, qu'il y avait de sensibles écarts au sein d'un même pays. Dans beaucoup de pays européens, le coût du logement social correspond approximativement à quatre années de revenu d'un travailleur non qualifié du sexe masculin[2/].

1/ Study of Building Costs in Asia and the Far East, CEAEO, Bangkok, 1961.

2/ Voir notamment Le financement du logement en Europe, CEE, Genève, 1958.

198. De ce très hasardeux essai de comparaison, on peut déjà tirer une conclusion importante. Si sérieux que soient les efforts faits pour réduire le coût de la construction d'habitations sans abaissement indû des spécifications (et parfois avec une amélioration des normes), il est improbable qu'on puisse fournir des logements urbains convenables aux travailleurs non qualifiés tant qu'ils ne disposeront que des faibles revenus qui sont actuellement les leurs. En revanche, il apparait que demeurent considérables les possibilités de nouvelles réductions des coûts des logements sociaux destinés aux couches de revenus moyens, travailleurs qualifiés de l'industrie, fonctionnaires, personnel enseignant, etc.; ces coûts arriveraient alors à ne pas dépasser deux années de revenu et c'est là un objectif jugé raisonnable économiquement et socialement. Les résultats déjà obtenus par quelques pays où ce rapport a été atteint et même amélioré devraient inciter à poursuivre les efforts dans cette direction.

199. Ces conclusions n'ont qu'un caractère provisoire puisque des informations certaines et véritablement comparables font défaut, mais il est utile de rapporter le coût du logement au revenu non seulement pour disposer d'un instrument de comparaison mais aussi pour étudier les incidences sur la politique du financement du logement. Si la plus forte fraction du revenu affectée au loyer est 20 pour 100 (ce qui est beaucoup pour des familles à faible revenu), on peut, à partir du rapport coût d'une habitation/salaire annuel, calculer le loyer maximal annuel à appliquer, en l'exprimant en pourcentage du coût de construction. Le calcul sera le suivant :

Coût du logement en nombre d'années de revenus	Pourcentage du coût du logement qui peut être amorti par le loyer annuel
1	20
2	10
3	6,7
4	5,0

200. A partir du moment où le coût du logement correspond au triple du revenu annuel, il devient impossible, avec un loyer modéré, de couvrir l'intérêt des emprunts, les frais d'entretien, etc. Quand ce coût ne représente que le double (ou moins) du revenu annuel, on peut établir des loyers rentables pourvu que les intérêts des prêts et les taux d'amortissement soient modiques. Dans la plupart des pays africains, ce niveau n'est pas encore atteint et l'objectif primordial des techniciens et des chercheurs dans le domaine du logement devrait donc être l'abaissement du coût du logement à un niveau raisonnable représentant environ deux fois le revenu annuel. Cet objectif donne tout au moins une base pour juger des genres et types de maisons nécessaires.

201. Les coûts de construction sont soumis à l'influence de nombreux facteurs et, pour les réduire, il faudra étudier ces facteurs sous de nombreux angles. L'abaissement des coûts le plus important semble pouvoir être procuré par une diminution du coût des matériaux. Des méthodes plus efficaces pour la production et la fourniture de matières de base en vrac, par exemple sable, agglomérés, briques, ciment, etc., et la fabrication dans le pays et à des prix de concurrence de matériaux jusqu'ici importés amèneraient une baisse des coûts car on a constaté qu'une utilisation plus poussée des matériaux locaux, surtout dans les pays où les transports sont onéreux, a un effet certain sur les coûts.

202. Une planification préalable dans le choix des matériaux et une action tendant à permettre les achats en quantité donneraient aussi des résultats dans le bon sens. De plus, il est clair que le coût des matériaux et éléments de construction diminuerait sensiblement si l'industrie des matériaux de construction se voyait donner la place et la priorité qui lui reviennent dans les plans nationaux de développement.

203. La productivité des opérations de construction parait aussi susceptible d'être largement améliorée. En simplifiant le travail de construction, en adoptant des outils et du matériel léger pour la manutention et le transport des matériaux en vrac et, d'une manière générale, en améliorant l'organisation du chantier on pourrait contribuer à faire baisser sensi-

blement les coûts. Des rapports signalent que, dans de nombreux pays, l'on a obtenu d'excellents résultats en mettant au point des opérations simples et répétées. Il s'avère également que l'efficacité de la main-d'oeuvre est influencée par les menaces d'arrêts de travail; il convient donc de rechercher théoriquement et pratiquement la continuité dans l'exécution des projets jusqu'à leur achèvement.

204. On a constaté dans de nombreux pays que la qualification des entrepreneurs et surtout des petits entrepreneurs était insuffisante. Ils en arrivent à travailler parfois en comptant sur une marge bénéficiaire atteignant 40 pour 100. En augmentant le nombre et en améliorant la formation de ces entrepreneurs, on pourrait amener une diminution des coûts. Le volume et la continuité du travail, l'efficacité de l'appareil administratif dont dépendent les programmes de logement jouent également un rôle de premier plan dans l'abaissement des frais généraux.

205. L'examen critique des coûts de chacun des éléments fonctionnels qui composent une maison et le choix de la méthode de construction la plus économique pour les divers éléments et leur assemblage offrent une méthode qui devrait conduire à la réduction des coûts du logement. Cette réduction pourra être obtenue par une combinaison judicieuse des matériaux et de la main-d'oeuvre et par des diminutions de la construction elle-même, tout en maintenant des normes acceptables pour l'ensemble de l'habitation. L'étude minutieuse des spécifications techniques peut, dans certains pays, conduire à d'autres économies sur des points tels que la hauteur des plafonds, la profondeur des fondations, l'épaisseur des murs, la dimension de pièces, etc., si les recherches aboutissent à la définition de critères minimaux acceptables en ce qui concerne la stabilité structurelle, la durée de la construction, l'humidité et les conditions générales de confort.

206. Les observations qui précèdent sur la réduction des coûts de la construction sont en fin de compte des suggestions quant aux recherches à mener dans le domaine du bâtiment. L'annexe V traite de la question générale de la recherche dans le domaine de la construction.

VI. MATERIAUX DE CONSTRUCTION

207. Les renseignements statistiques concernant la production et la consommation des matériaux et éléments de construction font presque entièrement défaut en ce qui concerne l'Afrique. Quelques données ont cependant pu être recueillies au sujet des principaux matériaux de base et notamment du ciment, de l'acier, de l'aluminium et des sciages de bois.

a) Ciment

208. D'une étude récemment consacrée à l'industrie et au marché du ciment en Afrique[1/], il ressort que sur 52 pays africains, 16 seulement sont producteurs de ciment. A l'exception de l'Algérie et de la Nigéria, la plupart des pays producteurs de ciment n'utilisent pas leurs installations à pleine capacité. Ainsi, d'après les dernières estimations, en 1960 la production totale des pays africains a été de l'ordre de 10 millions de tonnes, pour une capacité de production de 13 millions de tonnes, soit un coefficient d'utilisation d'environ 75 pour 100 en moyenne. Les plus grands producteurs sont, dans l'ordre, la République Sud-Africaine, la République Arabe Unie, l'Algérie, la Rhodésie, le Maroc et la Nigéria. Toujours en 1960, on estime que l'ensemble des pays africains a importé environ 2,3 millions de tonnes de ciment. Trois d'entre eux seulement sont exportateurs : la République Arabe Unie, la Tunisie et le Kenya; le total des exportations est estimé à environ 750.000 tonnes par an, dont environ 500.000 tonnes à destination de pays non africains.

209. Pour l'année 1960, le bilan de la consommation apparente de ciment - c'est-à-dire le solde de la production plus les importations moins les exportations - s'établit donc à 11,3 millions de tonnes de ciment, soit environ 40 kg de ciment par habitant. Ce chiffre doit être rapproché de la consommation apparente par habitant des pays de la Communauté économique européenne qui était d'environ 400kg par habitant en 1961. Il serait toutefois plus significatif de rapporter la consommation apparente de

---

1/ Structures de l'industrie et du marché du ciment en Afrique. Ministère de la coopération, Paris, juillet 1962.

ciment non pas au nombre d'habitants mais au volume des investissements; malheureusement les renseignements statistiques pouvant servir de base à un tel calcul font défaut pour l'ensemble de l'Afrique.

210. Il est intéressant de noter que sur 55 cimenteries opérant en Afrique, 32 sont situées sur la côte ou à proximité et environ les trois-quarts auprès d'une grande ville, souvent une capitale d'Etat. Le prix des transports grève donc considérablement le prix de vente du ciment à l'intérieur des pays. Le prix de gros, à la tonne, du ciment importé de France ou du Royaume-Uni varie entre un minimum de 25 dollars (Abidjan, Côte-d'Ivoire, prix de novembre 1961), et un maximum de 100 dollars (Fort Lamy, Tchad, prix d'août 1960); par contre, le prix de gros des pays producteurs est du même ordre de grandeur que le prix de gros des pays producteurs en Europe, soit entre 12 et 20 dollars suivant les pays et les régions.

211. Deux facteurs importants - le prix des transports et la dimension des marchés - ne permettent pas, dans la plupart des pays d'Afrique, d'envisager l'établissement d'unités de production à l'échelle européenne, c'est-à-dire d'une capacité de 200.000 à 400.000 tonnes par an; de petites usines produisant entre 20.000 et 50.000 tonnes par an paraissent beaucoup plus indiquées, tout au moins dans un avenir immédiat. Ainsi, par exemple, le four droit qui est de moins en moins utilisé en Europe, répond mieux aux besoins d'un certain nombre de pays d'Afrique, grâce surtout à sa faculté de pouvoir être sans dommage arrêté pendant de longues périodes. Dans d'autres cas, il sera préférable de développer des installations de broyage de clinker, surtout si ces installations peuvent être placées à proximité immédiate des grands ports maritimes. L'emploi de fours rotatifs d'une capacité de 70.000 à 100.000 tonnes par an ne se justifie que si les moyens financiers et le marché le permettent. Dans la plupart des autres cas, des cimenteries de moindre capacité paraissent plus indiquées même si les prix de revient sont légèrement plus élevés. En tout état de cause, l'écart entre le prix du ciment importé d'Europe et le prix de revient du ciment pouvant être fabriqué sur place est encore suffisamment grand pour justifier sur le plan économique de telles installations.

b) Acier

212. L'Afrique ne représente qu'environ 1,3 pour 100 de la consommation mondiale apparente d'acier[1]. Pour l'année 1957 cette consommation apparente, exprimée en équivalent d'acier brut, se chiffrait à 387 millions de tonnes soit environ 20 kg par habitant, contre 225 kg par habitant pour l'Europe ou 550 kg pour l'Amérique du Nord. Un autre indice intéressant est fourni par l'utilisation apparente de l'acier, c'est-à-dire la consommation apparente, après correction compte tenu des échanges indirects sous forme de produits manufacturés[2]. Pour l'année 1957, et toujours d'après la source citée ci-dessus, l'utilisation apparente d'acier (exprimée en équivalent d'acier brut) se chiffrait, pour l'ensemble de l'Afrique, à 722 millions de tonnes, soit 35 kg par habitant en moyenne. En fait, cette moyenne recouvre des écarts considérables, la consommation par habitant étant de 190 kg pour la République Sud-Africaine.

213. En 1957, la production de fer et d'acier fini - c'est-à-dire de tous les produits d'acier fini et de fer forgé, y compris les moulages de fonte - était pour l'ensemble de l'Afrique de 1,6 millions de tonnes, soit à peine 0,7 pour 100 de la production mondiale. Le principal pays producteur est la République Sud-Africaine dont la production est passée de 1,2 millions de tonnes en 1955 à 2,1 millions de tonnes en 1960. Toujours en 1957, les importations de demi-produits et d'acier fini pour l'ensemble de l'Afrique se sont montées à 1,7 millions de tonnes dont plus de 90 pour 100 en provenance des pays d'Europe occidentale.

214. La même étude prévoit que la consommation effective d'acier de l'Afrique toute entière, exprimée en équivalent d'acier brut, triplera dans les quinze années à venir; compte tenu de l'accroissement démographique, la consommation par habitant aura plus que doublé dans la même

---

1/ Tendances et problèmes à long terme de la sidérurgie européenne, ST/ECE/STEEL/1, Commission économique pour l'Europe, Genève, 1959.

2/ La différence entre l'utilisation apparente et la consommation apparente est la quantité d'acier entrant dans les importations ou dans les exportations nettes de produits contenant de l'acier, convertie en quantité d'acier brut.

période pour atteindre environ 32 kg par habitant vers la fin de la période 1960-1975. Il faut cependant traiter séparément du cas de la République Sud-Africaine, dont la consommation effective en 1975 est estimée à 250 kg par habitant. Il est également prévu que la production d'acier brut sera de 26 kg par habitant en 1972-75 pour l'ensemble de l'Afrique, dont 333 kg pour la République Sud-Africaine. Il est possible d'ailleurs que certaines de ces estimations pèchent par défaut.

c) Aluminium

215. Le seul pays d'Afrique producteur de bauxite est la République de Guinée. En 1960 la production de bauxite était d'environ 1.300.000 tonnes, soit quatre fois et demie la production de 1959. La moitié de cette production était fournie par les Bauxites du Midi qui exportaient principalement au Canada; le solde était utilisé par la Société FRIA (compagnie internationale pour la production d'alumine) pour la production d'environ 200.000 tonnes d'alumine. Des projets étaient à l'étude pour l'exploitation des gisements de bauxite découverts récemment en Sierra Leone. Des gisements existent en outre dans les pays suivants : Congo (Léopoldville), Congo (Brazzaville), Ghana et Mozambique.

216. En 1960 le seul pays producteur d'aluminium était le Cameroun, avec une production (moyenne des années 1959 et 1960) d'environ 42.000 tonnes, dont 96 pour 100 étaient exportés. Une société, dans laquelle le groupe Péchiney-Ugine est majoritaire, a été constituée en 1960 en vue de réaliser un laminoir adjacent aux cuves d'ALUCAM. La capacité de production prévue est d'environ 450 tonnes par mois, dont le seul Cameroun pourrait absorber environ 150 tonnes de tôles. Dans une première phase il est prévu d'importer les bandes, étant entendu que l'installation d'Edéa effectuerait la découpe, le laminage à froid à différentes épaisseurs, l'ondulation, la fabrication de bacs pour voitures et de disques. Dans un deuxième stade, il ne serait plus rien importé et la fabrication d'étanches aurait lieu à chaud à partir des plaques; il serait donc monté un laminage à chaud qui entraînerait le montage de fours supplémentaires au fuel[1/].

1/ Développement industriel au Cameroun, Société d'études pour le développement économique, Paris, janvier 1960.

D'après l'étude citée ci-dessus, il est prévu qu'une production de 5.000 tonnes de tôles par an ne pourra pas être placée au Cameroun d'ici un certain temps. Il sera donc nécessaire d'exporter dans les territoires voisins et de prospecter de nouveaux débouchés, notamment dans le bâtiment.

217. Des installations pour le laminage de la tôle d'aluminium et pour la fabrication des tôle ondulées existent en Ouganda et en République Sud-Africaine.

218. Le projet le plus ambitieux de fabrication d'aliminium concerne le Ghana. Dans le cadre du Volta River Project, il est prévu qu'une production d'environ 200.000 tonnes d'aluminium par an pourra être atteinte avant 1966. Un autre projet de fabrication d'aluminium est en cours d'exécution en Angola avec une capacité initiale de production d'environ 25.000 tonnes; la production devrait démarrer à la fin de 1962[1/].

d) Bois

219. Pour ce qui est du bois, particulièrement le bois utilisé dans la construction, c'est-à-dire les sciages résineux et feuillus, l'Afrique dans son ensemble a produit en 1960 environ 2 millions de mètre cubes de sciages[2/]. Environ 70 pour 100 de cette production sont constitués par des sciages feuillus. Les plus grands producteurs de sciages feuillus sont, dans l'ordre : le Ghana, le Congo (Léopoldville), la Côte-d'Ivoire et le Cameroun. En République Sud-Africaine, on a investi environ 2 millions de livres dans l'industrie du bois dont la base est constituée par des plantation de pins. La production actuelle de sciages de pin satisfait environ la moitié de la demande intérieure.

220. Mais l'Afrique importe également de grandes quantités de sciages, (1,85 millions de mètres cubes en 1960). La plus grande partie des importations, soit environ 70 pour 100 du total, est constituée par les sciages résineux. Les principaux pays importateurs de sciages résineux et feuillus sont, dans l'ordre, la République Sud-Africaine, l'Algérie, la République

---

1/ Mineral Yearbook 1960, volume 1 : Metals and Minerals, Bureau of Mines, Division of Minerals, Washington, 1961.

2/ Annuaire statistique des produits forestiers. Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, Rome 1961.

Arabe Unie, la Rhodésie et le Maroc. Enfin, l'Afrique exporte presque exclusivement des sciages feuillus (580.000 m^3 en 1960).

221. La consommation apparente, c'est-à-dire le bilan de la production plus les importations moins les exportations, s'établit donc pour l'année 1960 à environ 3,2 millions de mètre cubes de sciages résineux et feuillus, soit une consommation apparente de 13 m^3 par 1.000 habitants et par an; le chiffre correspondant pour l'Europe, y compris l'URSS, est d'environ 280 m^3. Il ne faut cependant pas oublier en examinant ces chiffres, qu'une partie assez considérable de la consommation réelle de bois de construction se fait sous une forme qui échappe à tout contrôle statistique, surtout en ce qui concerne l'emploi de bois locaux pour les constructions rurales de type traditionnel.

222. La production de contre-plaqué résineux et feuillu n'est qu'à ses débuts; l'ensemble de l'Afrique n'a produit en 1960 que 200.000 m^3 de contre-plaqué, pour un total mondial estimé à plus de 15 millions de mètres cubes. Les principaux pays producteurs sont le Gabon, la République Sud-Africaine, le Mozambique et la Nigéria. De petites usines de contre-plaqué ont été récemment installées dans quelques autres pays africains et notamment en Ethiopie. Environ la moitié de la production de contre-plaqué est exportée, soit pour l'année 1960, 85.000 m^3; les principaux pays exportateurs sont le Gabon et la Nigéria. Pour l'ensemble de l'Afrique, la consommation apparente moyenne de contre-plaqué a été estimée, d'après la même source, à 0,8 m^3 par an et par 1.000 habitants, contre une moyenne de 6,3 m^3 par 1.000 habitants pour l'ensemble de l'Europe, non compris l'URSS.

223. En fait, la superficie totale des forêts de l'Afrique ne représente qu'un quart environ de la superficie totale; par ailleurs, plus de la moitié de cette superficie est classée dans la catégorie des forêts inaccessibles d'après la définition de la FAO.

224. Il n'a pas été possible de recueillir des renseignements sur la production ou la consommation d'autres matériaux de base tels que les briques, l'amiante-ciment ou les pierres de carrière. Ce bref aperçu montre

toutefois que si l'on exclut la République Sud-Africaine, l'ensemble de l'Afrique est largement déficitaire en matériaux de construction de base. La seule exception est le ciment dont la production pourrait être portée, à l'intérieur de la capacité des installations existantes, jusqu'au niveau actuel de la consommation apparente. Le déficit en matériaux de base est comblé par des importations massives qui grèvent lourdement le coût de la construction dans la plupart des pays africains. L'Afrique dépend aussi presque exclusivement des importations, pour la plupart de source européenne, en ce qui concerne les éléments manufacturés du bâtiment tels que l'appareillage sanitaire et électrique, les menuiseries, la quincaillerie, les tuyaux de tout genre, etc. Pour la production de certains matériaux de base tels que le ciment, l'acier, ou l'aluminium, les seuils économiques de fabrication permettant d'avoir recours aux techniques de fabrication les plus modernes sont difficiles à atteindre à l'intérieur des marchés individuels de chaque pays. Par contre, dans le secteur des industries de transformations servant le bâtiment, dont quelques produits ont été rappelés ci-dessus, de petites et moyennes industries pourraient aisément être installées pour satisfaire les besoins du marché local. Avec l'amélioration du niveau de vie, il est certain que dans les années à venir une plus grande partie des logements construits comporteront un minimum d'installations techniques, notamment des installations sanitaires et électriques, fussent-elles sommaires. La part des services dans le coût total de la construction d'un logement ira de ce fait en croissant; il est donc urgent de jeter les bases d'une industrie de transformation des produits du bâtiment pouvant satisfaire les besoins du marché local et, à la rigueur, ceux des pays limitrophes. La plupart de ces produits sont d'ailleurs relativement légers et peuvent être transportés aisément. Pour ceux d'entre eux qui posent des problèmes de transport, il serait possible d'envisager la création de petites industries régionales, situées à l'intérieur du pays; en effet, le problème des matières premières ne se pose pas dans la fabrication de la plupart de ces éléments qui sont relativement légers.

225. De même, une exploitation plus rationnelle des ressources forestières devrait permettre la confection sur place de menuiseries standardisées, fabriquées à partir des bois durs qui sont à l'heure actuelle exportés vers l'Europe. Il n'est pas rare de constater, dans certains pays africains, l'emploi de menuiseries importées d'Europe et fabriquées avec des bois durs en provenance d'Afrique. Les menuiseries métalliques utilisées dans le bâtiment posent d'autres problèmes. En effet, le seuil économique de fabrication des profilés se place à un niveau tel que seuls des marchés régionaux intégrés pourraient justifier leur production par des laminoirs installés en Afrique. Par contre, à partir des profilés normalisés, il paraît parfaitement possible d'assembler dans un certain nombre de pays africains des menuiseries normalisées.

226. Le problème des matériaux de toiture étanches se pose d'une façon particulièrement aigüe dans la plupart des pays africains. Dès que l'on abandonne les formes de couverture traditionnelles dans les zones rurales (c'est-à-dire le chaume, les feuilles, la palme ou l'herbe, dans les zones humides, et la terrasse en terre battue dans les zones arides), on est obligé de recourir à des matériaux d'importation, dont le plus populaire est, de loin, la tôle ondulée galvanisée. La tôle d'aluminium, sous forme de plaques ondulées ou de bacs auto-portants, a fait son apparition dans certains pays; mais pour l'instant son prix est resté supérieur à celui de la tôle galvanisée. Les plaques en amiante-ciment n'ont été utilisées que sporadiquement et présentent l'inconvénient d'un prix de revient relativement élevé et d'une forte casse due à la précarité des transports routiers.

227. Il est évident qu'un matériau de couverture économique, léger, durable, facile à transporter et à poser et résistant aux conditions climatiques particulièrement sévères de la plupart des régions de l'Afrique, trouverait un marché extrêmement vaste et en expansion continue. Ce matériau pourrait être l'aluminium (soit laminé en Europe ou en Amérique et formé sur place en forme de plaques ondulées ou en bacs auto-portants, soit laminé et formé entièrement en Afrique), l'amiante-ciment ou, dans une perspective plus ambitieuse, les plastiques.

228. Dans plusieurs pays d'Afrique il existe des gisements importants d'argile parfaitement adaptée à la fabrication de toutes sortes de briques - aussi bien pleines que creuses - et d'autres produits céramiques. Les prospections faites, notamment dans les pays d'expression française, et les études préalables effectuées ont démontré la possibilité d'installer des briqueteries sur des bases rentables dans un certain nombre de pays. Cependant la production de briques est étroitement liée à la possibilité de satisfaire un marché dans un rayon d'action assez limité. Il serait donc souhaitable de s'orienter non pas vers de très grandes installations, mais vers de petites et moyennes briqueteries desservant une province ou une région. On peut citer comme caractéristiques de cette tendance, les projets actuellement à l'étude pour l'installation d'un certain nombre de briqueteries moyennes dans la République de Guinée.

229. L'expérience montre qu'une distance maximum de 50 km par route, ou 200 km par voie ferrée ou fluviale, définissent le rayon optimum d'action d'une briqueterie. Pour une production artisanale ne demandant pas un produit de qualité, et si l'on dispose de bois ou de charbon peu coûteux, le four de campagne est le plus indiqué; il convient de rappeler toutefois que ce type de fabrication n'est conseillé que pour les produits pleins. Une production plus diversifiée, en qualité et en formes, peut être fournie par un four intermittant, pour une production allant jusqu'à 150 à 200 tonnes par mois, à condition toutefois que l'on dispose d'un combustible peu coûteux (bois, charbon). Si le combustible est d'un coût élevé et si la production peut être portée à 600 à 700 tonnes par mois, il est préférable d'installer un four continu qui représente un investissement plus lourd mais qui entraîne des frais d'exploitation nettement inférieurs[1/].

230. La fabrication de panneaux de particules et de fibres existe ou est envisagée dans un certain nombre de pays d'Afrique; une telle production présenterait l'intérêt de fournir un débouché pour une quantité de sous-

---

1/ Ces renseignements ont été tirés de l'étude La fabrication des briques et tuiles outre-mer, Bureau central pour les équipements d'outre-mer, Service de l'habitat, Paris, 1953.

produits agricoles; à l'heure actuelle cependant, le marché intérieur de la plupart des pays africains ne justifie pas à lui seul l'installation de telles usines.

231. L'utilisation de panneaux de particules ou de fibres est étroitement liée à celle des matériaux de couverture; en effet, ces panneaux seraient principalement utilisés sous forme de plafonds isolants, avec des couvertures en tôle galvanisée ou en tôle d'aluminium. Ils pourraient également être employés dans la fabrication de meubles encastrés dont l'usage est toutefois encore exceptionnel en Afrique.

232. La fabrication de parpaings ou blocs en ciment (de qualité souvent très mauvaise) a tendance à se généraliser dans la plupart des pays d'Afrique. Du point de vue technique, il existe deux produits radicalement différents quoique semblables en apparence. D'une part on trouve les blocs pleins ou perforés en béton ordinaire ou léger, fabriqués à l'échelle avec un contrôle qualitatif très strict et comportant souvent un étuvage destiné à réduire le retrait. Ces blocs, qui ne peuvent être fabriqués qu'à grande échelle, supposent l'existence d'un marché concentré que l'on ne saurait trouver en dehors des grandes agglomérations urbaines. Mais on peut également fabriquer des parpaings beaucoup plus sommaires, pleins ou de préférence creux, avec des agrégats locaux et des quantités relativement faibles de ciment. Ces parpaings peuvent être produits par de petites presses portatives d'un maniement facile et qui paraissent parfaitement adaptées aux conditions de la plupart des pays africains.

233. Ce bref exposé ne concerne que les matériaux classiques "industriels"; les problèmes posés par l'emploi à grande échelle des matériaux et méthodes de construction traditionnels (tel que le béton de terre) convenablement améliorés ont déjà fait l'objet de réunions et de publications spécialisées, sur lesquelles il est inutile de revenir dans ce document.

VII. - STRUCTURE DE L'INDUSTRIE DU BATIMENT

234. Dans la plupart des pays d'Afrique la structure générale de l'industrie du bâtiment proprement dite - c'est-à-dire du secteur de l'industrie dont l'activité consiste à construire - rappelle, toutes proportions gardées, celle de certains pays d'Europe. En simplifiant les choses on peut en effet distinguer trois catégories bien différenciées : les grandes entreprises de bâtiment et de travaux publics à vocation nationale ou même internationale; les petites et moyennes entreprises d'intérêt local; enfin différentes formes d'activité artisanale à prédominance rurale. Ces trois secteurs de l'industrie du bâtiment présentent des caractéristiques très différentes et ont à affronter des problèmes de nature et d'importance diverses. Leur domaine d'intervention correspond d'ailleurs presque exactement aux trois secteurs d'activité mentionnés au paragraphe 40.

235. Il existe dans la plupart des pays africains de grandes entreprises - dont une forte majorité d'origine européenne et encadrées presque exclusivement par du personnel expatrié - dont l'activité se déploie surtout dans l'exécution de grands ouvrages de travaux publics : ports, ponts, routes, irrigation, assainissement, etc., ou dans la construction de grandes installations industrielles. Ces entreprises disposent souvent d'un matériel lourd et moderne dont l'amortissement pèse sensiblement sur le prix de revient et dont l'emploi économique ne se justifie que sur des programmes très importants. Elles possèdent souvent des bureaux d'études propres soit en Europe soit sur place et un personnel de surveillance et d'exécution très qualifié. Dans la plupart des cas, elles travaillent par contrat après appel d'offres ou adjudication publique et d'après les méthodes classiques pour ce genre de travaux. La qualité des ouvrages est en général très bonne mais les prix de revient souvent élevés à cause notamment de l'importance des frais généraux, du coût élevé de l'encadrement supérieur assuré par du personnel expatrié et des frais d'amortissement du matériel. Par leur structure même, ces entreprises ne peuvent s'intéresser qu'à des programmes importants, de l'ordre par exemple d'un

million de dollars. Or, on a vu dans la section II ci-dessus que, à quelques exceptions près, de tels programmes n'existaient pas en matière de logements à caractère économique. La participation des grandes entreprises de travaux publics et de bâtiment à des programmes de construction de logements économiques, qui tout en étant importants à l'échelle du pays n'en étaient pas moins relativement petits du point de vue de l'organisation rationnelle des travaux, a souvent entraîné des prix de revient assez élevés, souvent du même ordre de grandeur que ceux que l'on peut obtenir dans la plupart des pays d'Europe.

236. Le deuxième secteur comprend dans chaque pays d'Afrique un nombre variable, mais souvent élevé, de petites et moyennes entreprises de bâtiment dont une partie seulement est contrôlée par des Européens. Ces entreprises se consacrent surtout à la construction de logement d'un standing élevé ou moyen, de petits bâtiments publics (écoles, centres de santé, postes de police, bureaux de poste, etc.); certaines se sont également spécialisées dans la construction de logement très économiques et d'une qualité douteuse, quand elles ne sont pas réalisées sous le contrôle des pouvoirs publics. Les petites et moyennes entreprises souffrent des maux caractéristiques des entreprises de même taille qui existent en Europe et notamment du manque de moyens financiers, de trésorerie à court terme et d'encadrement. Le problème est d'autant plus aigu que la plupart des pays d'Afrique - comme d'ailleurs tous les pays en voie de développement - manquent précisément de techniciens à l'échelon moyen et supérieur et de capitaux. Une des conséquences de la pénurie de capitaux est le désir des entreprises de construction de rentrer rapidement dans leurs frais. Celles d'entre elles qui financent leur propre construction prévoient souvent soit la vente au comptant avec des bénéfices très confortables soit des barèmes de location permettant d'amortir le coût du bâtiment en 5, 4, ou même 3 ans. Du point de vue technique, le manque de cadres qualifiés a pour conséquence une grande pauvreté de conception, aussi bien sur le plan fonctionnel que sur le plan technique, et une qualité d'exécution souvent très médiocre, pour ne pas dire mauvaise.

Enfin le manque de continuité dans l'activité de ces petites et moyennes entreprises rend impossible tout effort de rationalisation et de normalisation des produits manufacturés ou des méthodes de travail. Pour la plupart concentrées dans la capitale ou le port principal, certaines des entreprises ont une implantation locale dans les petites et moyennes villes de province. Leur existence est souvent précaire faute d'un programme d'investissements et de constructions à long terme; leur marché est très sensible aux fluctuations des prix des matériaux et de la rémunération de la main-d'oeuvre; leurs possibilités d'expansion et d'équipement sont limitées par l'absence de capitaux.

237. On trouve enfin, à l'extrêmité inférieure de l'échelle, une gamme d'activités artisanales consacrées à la construction de logements. Il peut s'agir, à l'échelon du village, d'un simple maçon capable de fabriquer des parpaings en béton de terre ou en ciment, de monter des murs et parfois de couler du béton; ou encore, dans le cadre de la construction purement traditionnelle à base de terre, bambous, rondins, chaumes, d'un habitant du village qui effectue la plupart de ces travaux. L'activité de ces petits artisans échappe à tout contrôle technique et à toute notion d'économie monétaire. Les matériaux locaux ne coûtent presque rien (à l'exception toutefois de la toiture qui représente souvent - avec les menuiseries - le seul élément acquis sur le marché); la main-d'oeuvre n'est en général pas rémunérée; il n'y a pas de matériel à proprement parler, et à plus forte raison de frais généraux. Il n'est donc pas étonnant que le produit de cette activité - c'est-à-dire la case traditionnelle ou le logement assez primitif et dépourvu de tout service qui représente la presque totalité de l'habitat rural, une très grande partie de l'habitat semi-urbain et une partie souvent importante de l'habitat des métropoles - soit réalisé pour un prix de revient hors de toute proportion avec celui des logements les plus économiques pouvant être réalisés par l'initiative publique et par les entreprises conventionnelles.

238. Il n'est pas dit que ces trois catégories d' "entrepreneurs" (car quelle que soit l'échelle de l'activité, il s'agit bien du rôle de l'entrepreneur) soient appelées à se perpétuer dans la plupart des pays

d'Afrique. Toutefois il paraît difficile à l'heure actuelle de combler la distance qui les sépare, aussi bien du point de vue de l'organisation que de la vocation qui leur est propre. Dans l'avenir immédiat, on peut imaginer que ces trois secteurs de l'industrie du bâtiment continueront à apporter leur contribution à l'ensemble de l'activité de construction de logements, mais à des niveaux et à des échelles complètement différents.

239. Leurs besoins sont également différents. Les très grandes entreprises ne nécessitent aucune aide technique extérieure et pourraient sans doute jouer un rôle important dans le cadre de programmes à long terme de logements économiques, surtout si ces programmes présentaient une forte concentration géographique ou une grande continuité dans le temps. Elles sont en mesure d'effectuer elles-mêmes des études précieuses pour l'amélioration de la conception des logements et peuvent constituer un marché de démarrage pour la production en série d'éléments et de produits normalisés.

240. Les petites et moyennes entreprises présentent un problèmes bien plus complexe. Au risque de généraliser, on peut affirmer qu'elles auraient surtout besoin :

- Sur le plan financier, de prêts à court terme qui rendraient leur trésorerie plus aisée, et de prêts à moyen terme, pour un effort d'équipement et d'outillage.
- Sur le plan technique, d'un meilleur encadrement, aussi bien en ce qui concerne le personnel directeur (qui dans la majorité des cas n'est pas qualifié) que sur le plan de la surveillance des chantiers : conducteurs de travaux, contremaîtres, etc. Tout un secteur de l'effort de formation technique devrait porter sur les besoins particuliers de cette partie essentielle de l'industrie du bâtiment; les résultats d'études et de recherches pour un habitat plus économique devraient également être rendus accessibles aux cadres moyens de ces entreprises, dont la formation est souvent très primaire.

- Sur le plan matériel, d'efforts consacrés à l'introduction d'un petit matériel et d'un outillage rationnel, d'une meilleure organisation des travaux, d'un contrôle plus efficace de la qualité, etc.

241. Enfin les petits artisans ruraux traditionnels devraient faire l'objet d'une assistance technique très élémentaire de la part de moniteurs spécialisés dans l'amélioration des méthodes traditionnelles de construction qui continueront à représenter pendant de nombreuses années le seul moyen d'exécution de logements pour la population rurale, soit plus de 80 pour 100 du total de la population africaine.

ANNEXE I

Table de conversion de diverses monnaies africaines

Pour faciliter les comparaisons, les prix indiqués en monnaie national ont également été indiqués en dollars des Etats-Unis au taux de change officiel, c'est-à-dire :

1 dollar = 5 dirhams (Maroc)
250 francs CFA (Sénégal, Côte-d'Ivoire, Cameroun)
250 francs guinéens (Guinée)
7 shillings (Sierra Leone, Nigéria, Tanganyika, Kenya)
0,7 rand (République Sud-Africaine)
2,5 dollars éthiopiens (Ethiopie)
7 somalos (Somalie)
0,35 livre soudanaise (Soudan)
0,44 livre égyptienne (RAU)
0, 420 dinar (Tunisie)

ANNEXE II

RECOMMANDATION 903 C(XXXIV)
DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

HABITATION ET DEVELOPPEMENT URBAIN :
CREATION D'UN COMITE DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
CHARGE DE L'HABITATION, DE LA CONSTRUCTION ET DE LA PLANIFICATION

Le Conseil économique et social,

Ayant examiné les observations et recommandations de la Commission des questions sociales sur le rapport du Groupe spécial d'experts de l'habitation et du développement urbain qui s'est réuni en février 1962 conformément à la résolution 830 C(XXXII) du 2 août 1961 du Conseil,

Félicitant le Groupe spécial d'experts de l'ampleur et de l'utilité de son rapport,

Prenant note avec un intérêt particulier des recommandations de ce Groupe tendant à ce qu'un organe permanent pour l'habitation et les questions connexes soit établi au sein de l'Organisation des Nations Unies,

Reconnaissant le grand besoin qu'il y a d'assurer de meilleures conditions de logement à des millions de familles, en particulier dans les pays en voie de développement, et l'intérêt qu'il y a pour les Nations Unies à aider les gouvernements dans les efforts qu'ils font en vue de cette amélioration, comme il ressort des programmes à long terme d'action concertée en matière d'habitation à bon marché et d'urbanisation,

Notant avec satisfaction les activités croissantes des commissions économiques régionales dans le domaine de l'habitation, de la construction et de la planification et le fait que certaines commissions régionales ont déjà des organes permanents dans ce domaine et que d'autres envisagent d'en créer,

Notant avec satisfaction les travaux des institutions spécialisées concernant l'habitation et les installations collectives connexes, ainsi que l'appoint constant qu'elles apportent aux efforts internationaux et nationaux déployés dans ce domaine,

Convaincu que des mesures supplémentaires doivent être prises dans le domaine de l'habitation afin d'assurer une direction plus forte et plus spécialisée dans ce domaine,

1. Etablit un comité de l'habitation, de la construction et de la planification chargé de l'habitation, des installations collectives connexes et de la planification physique, composé de dix-huit gouvernements d'Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies élus par le Conseil sur la base d'une répartition géographique équitable et d'un équilibre entre les pays en voie de développement et les pays industrialisés, les représentants à ce comité devant être désignés par ces gouvernements, d'accord avec le Secrétaire général, de manière à obtenir, autant que possible, une participation équilibrée des connaissances techniques nécessaires en matière d'habitation, de construction et de développement urbain;

2. Décide qu'après la période initiale, le mandat des membres du Comité sera d'une durée de trois ans; pendant la période initiale, un tiers des membres siégera pendant un an, un tiers pendant deux ans et un tiers pendant trois ans, la durée du mandat de chaque membre étant déterminée par tirage au sort; les membres sortants pourront être réélus;

3. Prie le Secrétaire général d'informer les Membres de l'Organisation des Nations Unies de la création du Comité de l'habitation, de la construction et de la planification et de les inviter à lui faire savoir pour le 1er novembre 1962 s'ils désirent poser leur candidature pour l'élection des membres du Comité, qui aura lieu à la reprise de la trente-quatrième session du Conseil;

4. Décide qu'en vertu de son mandat, le Comité de l'habitation sera chargé des tâches suivantes :

a) Examiner des rapports concernant les activités d'assistance technique dans le domaine de l'habitation, des installations collectives connexes et de la planification physique;

b) Présenter des recommandations au Conseil économique et social en vue d'assurer la coordination appropriée de ces programmes entre les divers organes des Nations Unies, y compris les commissions économiques régionales, et avec d'autres institutions internationales;

c) Présenter aux gouvernements, par l'entremise du Conseil, des recommandations sur les priorités qu'il convient d'établir et les points qu'il convient de souligner dans les programmes concernant l'habitation, les installations collectives connexes et la planification physique;

d) Favoriser la recherche ainsi que l'échange et la diffusion de connaissances pratiques et d'informations dans ces domaines, compte tenu notamment des besoins de pays sous-développés;

e) Elaborer, à l'intention des organes compétents des Nations Unies et d'autres institutions, des propositions sur des questions telles que le financement de la construction et de la propriété d'habitations, les terrains à affecter, à des prix raisonnables, à la construction d'habitations, et d'installations collectives, l'établissement de plans appropriés pour la construction d'habitations à bon marché dans les différentes conditions de climat et de culture, le perfectionnement et la meilleure utilisation des matériaux de construction et les moyens de faire accepter et adopter des techniques efficaces d'organisation et de construction;

f) Mettre au point les moyens et méthodes permettant de recourir davantage aux commissions économiques régionales dans ce domaine;

5. Invite les commissions économiques régionales à renforcer leurs activités dans ce domaine et à coopérer pleinement aux travaux du Comité du Conseil économique et social chargé de l'habitation, de la construction et de la planification physique;

6. Décide en outre que le Comité rendra compte au Conseil économique et social, par l'entremise de la Commission, des questions sociales et soumettra également son rapport au Comité du développement industriel et aux commissions économiques régionales, de sorte que le Conseil puisse examiner le rapport du Comité ainsi que les observations y relatives desdits organes;

7. Décide aussi d'examiner à nouveau, à l'expiration d'un délai de trois ans, ces arrangements structurels;

8. Demande instamment aux gouvernements participants, conformément à la résolution 1715(XVI) du 19 décembre 1961 de l'Assemblée générale, de réviser leurs contributions à l'oeuvre du Fonds spécial et du Programme élargi d'assistance technique, afin que les budgets combinés de ces deux programmes atteignent l'objectif de 150 millions de dollars, de manière à assurer aux projets dans le domaine de l'habitation, des installations collectives connexes et de la planification physique des ressources supplémentaires et convenablement proportionnées eu égard aux autres projets judicieux requis pour le développement économique et social des pays en voie de développement;

9. Recommande que le Secrétaire général soit autorisé à doter de personnel supplémentaire la Direction des affaires sociales et à renforcer dans une mesure correspondante les effectifs des commissions économiques régionales, conformément à la résolution 1709(XVI) du 19 décembre 1961 de l'Assemblée générale, pour leur permettre d'exécuter les travaux de recherche et d'organisation nécessaires au développement efficace du programme d'habitation, d'installations collectives connexes et de planification physique des Nations Unies.

ANNEXE III

PROGRAMMES DE LOGEMENTS : PORTEE, ORGANISATION ET MISE EN OEUVRE

(Extraits des conclusions du Cycle d'étude sur les enquêtes sur les habitations et les programmes, tenu à Zagreb, Yougoslavie, en octobre 1961)[1/].

Conclusions concernant les programmes de logements

18. Pour les pays en cours d'industrialisation, l'élaboration d'un programme de construction de logements est indispensable pour planifier le développement dans le domaine du logement. Il est essentiel d'élaborer ce type de programme dans les pays où le processus d'industrialisation s'accélère et où l'évolution socio-économique et démographique atteint de vastes proportions.

19. Bien que le problème du logement exige une analyse minutieuse et une activité efficace à l'échelon local, il est nécessaire d'établir une politique nationale du logement. A cet effet, un service unique doit, au niveau national, être chargé de coordonner la politique du logement, de stimuler l'activité de la construction régionale et locale et de contrôler l'exécution du programme. Quant à l'organisation de la planification, il va de soi qu'il faut prendre en considération les problèmes résultant de la situation géographique, des conditions économiques, sociales et autres qui sont propres aux différents pays ou régions.

20. Dans les pays en cours d'industrialisation, le fait capital en matière de logement est la disproportion entre les ressources disponibles et les besoins. Par conséquent, le problème se pose de savoir quelle priorité il faut accorder d'une part au secteur du logement dans l'ensemble de l'économie nationale, et d'autre part aux différents besoins en matière de logement.

1/ Enquêtes sur les habitations et l'établissement de programmes de construction de logement, notamment dans les pays en cours d'industrialisation (ST/ECE/HOU/5), Nations Unies, Genève, 1962.

En ce qui concerne la priorité à donner aux besoins en logements, il semble qu'il y ait deux critères importants à considérer : premièrement, l'importance du logement pour le développement de l'économie, et deuxièmement la possibilité de mobiliser des ressources latentes pour la construction de logements. Du point de vue du développement de l'économie, il faut considérer d'abord les besoins créés par l'établissement de nouveaux centres industriels; ensuite, ceux qu'il faut satisfaire pour arriver à un meilleur équilibre entre le développement économique des différentes régions d'un pays et finalement ceux qui sont liés aux industries-clef.

21. Dans la phase d'industrialisation et d'urbanisation, lorsque le volume de la construction ne couvre pas, ou couvre difficilement les besoins croissants en logements, le caractère limitatif des normes en matière de logement assume une importance de premier plan. Les normes doivent garantir des effets utiles optimums avec les moyens disponibles, multiplier le nombre de logements construits et assurer aux familles des logements indépendants. Cette politique tend également à éliminer les disproportions qui existent dans les conditions de logement et à empêcher que de nouvelles disproportions n'apparaissent. Dans ce contexte, les normes servent à fixer le niveau de satisfaction des besoins en logements et la qualité des logements, et elles constituent un instrument important de la politique de construction de logements.

22. Dans les conditions particulières d'un pays en voie d'industrialisation, il est nécessaire de construire le plus grand nombre de logements possible. Toutefois, il faudra veiller à ce que ces logements répondent au moins à des normes minimales de dimensions et d'équipement pour ne pas perdre à brève échéance leur valeur économique et sociale. Une politique sociale du loyer ainsi que des subventions peuvent contribuer à la production d'un grand nombre de logements d'un niveau convenable. Les mesures de ce genre peuvent aider en même temps à améliorer les méthodes traditionnelles de construction et stimuler le développement de l'industrie du bâtiment et des matériaux de construction. L'on peut également avoir recours à des solutions d'ordre technique, telles que les logements duplex.

Une politique visant à construire le plus grand nombre de logements possible pourrait utilement prévoir des dispositions tendant à freiner la construction de logements luxueux ne contribuant pas au développement économique.

23. Etant donné les changements rapides qui se manifestent du point de vue économique dans les pays en cours d'industrialisation, il est nécessaire de reviser périodiquement les normes des logements à construire afin de les adapter au progrès économique réalisé.

24. La mobilisation de toutes les initiatives locales, en vue de construire le maximum de logements est particulièrement importante dans les pays en voie de développement et les possibilités y sont, à cet égard, nettement plus grandes que dans les pays plus développés. La politique de la construction doit stimuler la production spontanée de logements et améliorer les normes de logement par une aide financière, technique ou autre. Dans ce domaine, deux voies sont ouvertes : la création de coopératives et la petite construction avec apport personnel ("self-aided housing"), ainsi que la mobilisation des forces productives latentes.

25. Etant donné la nécessité urgente, dans certains pays, de construire le plus grand nombre de logements possible, il peut y avoir une tendance à négliger l'entretien du patrimoine immobilier existant. Il est toutefois nécessaire de consacrer suffisamment de ressources à l'entretien des habitations afin d'éviter la détérioration du patrimoine.

26. A côté des effets sociaux d'ordre général d'un programme de construction de logements se pose la question plus spécifique de la satisfaction des besoins urgents et socialement motivés. La solution de ces problèmes peut être trouvée d'une part dans des mesures administratives, mais d'autre part surtout dans la politique financière, les méthodes de financement, le coût de la construction, le niveau du loyer et celui du budget de la population.

Conclusions concernant la mise en oeuvre de programmes de logement : organisation et planification de l'approvisionnement en matériaux et équipement pour la construction de logements

27. Il y a lieu tout d'abord d'attirer l'attention sur une proposition, fortement appuyée au Comité de l'habitat, selon laquelle le prochain cycle d'étude organisé en faveur des pays en voie de développement devrait être consacré à l'organisation des ressources matérielles et physiques nécessaires à la mise en oeuvre des programmes de construction de logements. Le prochain cycle d'étude devra donc approfondir les questions relatives à la mise en oeuvre matérielle et technique des programmes de logement; mais ces questions ont déjà été examinées dans une certaine mesure au cours du cycle d'étude de Zagreb, car elles sont étroitement liées aux problèmes que pose la préparation des programmes de logement. Il est recommandé ici que le prochain cycle d'étude examine d'une manière plus approfondie les questions ci-après, qui se sont posées au cours des débats.

28. Pour mettre à exécution leurs projets de construction de logements, les gouvernements devraient élaborer des programmes d'envergure et à long terme prévoyant une série de mesures coordonnées propres à améliorer l'approvisionnement en matériaux et en équipement pour la construction. Ces mesures devraient tendre à assurer un approvisionnement suffisant en matériaux, machines et équipement indispensables, à former les ouvriers, les techniciens et les autres spécialistes du bâtiment. L'approvisionnement en matériaux et en équipement devrait être considéré comme faisant partie intégrante du programme d'approvisionnement de l'industrie du bâtiment dans son ensemble, et l'on devrait se prévaloir des possibilités qui s'offrent dans le domaine de la production en masse et de l'utilisation de matériaux et d'équipement normalisés. Il convient également de prêter attention à des questions telles que les effectifs de main-d'oeuvre qualifiée dont l'industrie de la construction, prise dans son ensemble, a besoin dans le contexte général du développement économique, la formation et le logement de ces effectifs, et la constitution d'organisations suffisamment importantes dans l'industrie de la construction.

29. La nature de la politique technique à adopter dans le domaine de la construction de logements dépend essentiellement du stade du développement industriel et notamment du stade et du niveau de développement de l'industrie de la construction. Plus le niveau technique de cette industrie sera élevé, moins on aura besoin de main-d'oeuvre qualifiée traditionnelle; mais en revanche, on devra utiliser des matériaux de qualité différente et améliorer les techniques et l'organisation de la production.

30. Aux premiers stades du développement économique, on peut s'attacher à améliorer les méthodes de construction traditionnelles, notamment en recourant à de meilleures techniques de planification et d'aménagement des chantiers, en intensifiant la mécanisation, en faisant un meilleur emploi des matériaux traditionnels et en accroissant la production de matériaux nouveaux. Pendant tout ce stade de développement de l'industrie de la construction, on devrait organiser de telle manière le recours aux méthodes traditionnelles et nouvelles, propres à améliorer l'approvisionnement en matériaux et en équipement, que le passage aux méthodes industrielles se fasse plus aisément le jour où la situation économique générale paraît le justifier.

31. Dans certains cas, on pourrait également, pour accroître le volume de la construction de logements dans les pays en voie de développement économique, encourager la petite construction avec apport personnel et la construction coopérative, avec recours aux matériaux locaux traditionnels et aux déchets industriels.

32. Lorsqu'ils sont parvenus à un stade de développement économique et technique plus avancé et que le volume de la construction de logements a notablement augmenté, les pays peuvent envisager le recours à des méthodes de construction industrialisées. Il peut être avantageux d'envisager l'organisation de secteurs plus avancés de l'industrie de la construction, où l'on fasse largement usage d'éléments préfabriqués et où l'on applique des méthodes de production industrielle modernes.

33. Lorsqu'ils voudront introduire et mettre au point des méthodes industrielles de construction de logements, les pays en cours de développement pourront mettre à profit l'expérience de pays parvenus à un stade de développement plus avancé. L'adaptation de cette expérience devrait comporter différentes phases de recherche et d'expérimentation, scientifique et appliquée. Les pays en voie de développement devraient pouvoir, de cette façon, orienter et échelonner plus facilement dans le temps la mise en oeuvre des méthodes industrielles. A cet égard, il y a lieu d'attirer l'attention sur les travaux importants que le Comité de l'habitat de la CEE a déjà effectués ou effectue actuellement dans le domaine des politiques gouvernementales du logement et en matière de coût de la construction.

34. Les pays devraient s'efforcer de créer des conditions favorables et un climat propice à l'utilisation des méthodes de construction industielles Pour cela, il faut qu'il existe au préalable une demande importante, bien établie et soutenue de logements. L'emploi de méthodes de construction industrielle doit tendre, notamment, à réduire les effectifs de main-d'oeuvre qualifiée qui seraient nécessaires si l'on appliquait les méthodes traditionnelles, à réaliser des économies dans l'emploi de certains matériaux, à mieux assurer la qualité de la production, à réduire le temps nécessaire à la construction et à abaisser en définitive les prix de revient. D'une manière générale, la construction industrialisée implique des méthodes plus rationnelles de planification, la coordination des opérations aux divers stades de la construction, la normalisation, la typification (qui, dans le cas de la production et du montage en usine des éléments de construction et des matériaux à assembler réduit la multiplicité des types de dimensions des éléments préfabriqués), ainsi que la solution d'un certain nombre de problèmes que posent la production, le transport et le montage de matériaux de construction et des éléments à assembler. En outre, certaines de ces méthodes requièrent une spécialisation plus poussée des opérations et un aménagement du chantier dès les premiers stades de la construction.

35. Il existe de nombreuses possibilités d'échanges internationaux permanents d'information et d'expérience concernant les méthodes, traditionnelles et industrielles, de construction de logements. Rappelons à cet égard l'existence des organisations internationales non gouvernementales, et notamment du Conseil international du bâtiment pour la recherche, l'étude et la documentation (CIB). Les échanges bilatéraux de documentation et les visites de spécialistes sont à encourager. Rappelons également que des bourses et des services d'experts sont mis à la disposition des pays dans le cadre du Programme d'assistance technique des Nations Unies.

Conclusions concernant les mesures administratives et d'organisation nécessaires à la préparation des programmes de logement à tous les niveaux et à l'exécution de ces programmes

36. Lorsqu'on cherche à mettre en place l'appareil administratif et les autres organes nécessaires à la mise en oeuvre d'un programme de construction de logements, il est naturel de se fixer d'abord des objectifs simples, permettant d'obtenir le maximum de résultats dans les délais les plus courts, et en même temps d'arrêter des procédures et des structures administratives efficaces et rationnelles et de constituer des équipes compétentes aux divers échelons de l'administration, de la planification et de la construction.

37. Pendant cette période préparatoire, la théorie et la pratique ne cessent d'influer l'une sur l'autre. Sur la base de connaissances générales, on commence par envisager une action d'ensemble qui, une fois entreprise, laisse percevoir progressivement les détails des problèmes à résoudre et amène ainsi à revoir, perfectionner et corriger les mesures prises. Il est indispensable que tous les organes intéressés puissent procéder rapidement à ces ajustements.

38. La mise en place de tout cet appareil administratif et organique répond aux objectifs suivants : trouver les ressources nécessaires, formuler le programme d'action, désigner les organes chargés de l'exécution du programme, éviter, par des dispositions détaillées, que l'exécution continue du programme ne soit interrompue par une pénurie générale ou

locale de matériaux ou de main-d'oeuvre. Une coordination constante et efficace est nécessaire entre les divers échelons de la hiérarchie administrative et entre l'organe chargé de la construction, les fournisseurs de matériaux et les organisations qui fournissent la main-d'oeuvre engagée dans la construction.

39. Il est indispensable, dans les années critiques de la mise en oeuvre d'un nouveau programme social de construction de logements, que l'opinion publique soit consciente de l'importance de ce programme. Il faut obtenir l'appui de tous les moyens d'information.

40. C'est à l'Etat qu'il incombe, par l'intermédiaire de l'administration centrale et des administrations régionales et locales, de faire traduire et réaliser sur le chantier les objectifs nationaux du programme de construction. Pour obtenir de bons résultats, on doit tenir compte des conditions régionales et locales et les autorités régionales et locales ont donc un rôle important à jouer dans ce domaine. C'est l'autorité locale qui doit assumer la responsabilité de la planification locale de la construction et de toutes les opérations postérieures: passation des marchés, choix des locataires, gestion des immeubles achevés, etc.

41. On a déjà mentionné l'intérêt qu'il y a à établir des programmes à long terme et à court terme, et la nécessité de procéder à des examens périodiques du programme et, le cas échéant, à des ajustements. Toutefois, lorsqu'on procède à des ajustements, il importe d'éviter les bouleversements coûteux que risquent d'entraîner des modifications trop fréquentes et trop radicales.

42. Il est souhaitable, dans l'intérêt d'une mise en oeuvre efficace du programme de construction de logements, d'être informé des progrès réalisés. A cet effet, il peut être utile d'établir des statistiques sur le nombre de logements dont la construction a été mise en train, est en cours ou se trouve achevée. Des statistiques sur la fourniture des matériaux de construction indispensables et sur l'offre de main-d'oeuvre sont également utiles. En comprenant toutes ces données, on pourra éviter d'entreprendre la construction de logements plus nombreux qu'on n'en peut finir dans des

délais rapides et on pourra assurer, par ailleurs, la pleine utilisation des ressources disponibles. La réponse à la question de savoir s'il est opportun de rassembler ces statistiques, de recueillir des données plus ou moins nombreuses, ou même de ne pas recueillir de données du tout dépendra des possibilités des pays intéressés. (En l'absence de statistiques, un moyen de contrôler dans une certaine mesure l'exécution du programme de construction est de suivre la question de l'approvisionnement en tel ou tel matériau de construction essentiel).

43. L'initiative privée - qu'il s'agisse de l'action individuelle ou de l'action entreprise dans le cadre de sociétés coopératives de construction de logements - peut contribuer notablement à la solution générale et à long terme du problème du logement, ne serait-ce que parce qu'elle mobilise des ressources et des énergies qui, autrement, ne seraient peut-être pas utilisées à bon escient. En conséquence, aux premiers stades de la mise en oeuvre d'un programme social de construction de logements dans un pays qui doit obtenir les résultats maxima avec des ressources limitées, il est souvent indiqué d'encourager l'expansion de la construction de logements dus à l'initiative privée et de veiller - par exemple par une réglementation appropriée ou en limitant le volume des subventions de l'Etat - à ce que, d'une manière générale, le nombre et les caractéristiques des logements construits dans le secteur privé soient conformes aux conditions générales du programme.

44. Il est utile de rassembler des renseignements sur les coûts de construction et le prix des terrains, pour être à même de juger si les prix des réalisations présentes et futures sont ou non acceptables. Ces données serviront également de base à l'adoption de mesures techniques tendant à la réduction des coûts de construction.

45. Dans les pays en voie d'industrialisation, il sera souvent nécessaire d'agir sur les entreprises, industrielles et autres, pour qu'elles construisent des logements pour leur personnel. L'expérience enseigne toutefois qu'il est souhaitable de maintenir distinctes la construction et la gestion des logements d'une part et l'exploitation de l'entreprise industrielle d'autre part.

46. Comme les programmes de construction de logements et la politique du logement sont dans une large mesure déterminés par les besoins locaux, il importe d'obtenir à tous les niveaux la coopération active de la population, et plus particulièrement des futurs occupants. Il est donc souhaitable de prendre des mesures organiques qui permettent à la population de se faire entendre en ce qui concerne non seulement la construction, mais aussi la gestion et l'utilisation des habitations.

ANNEXE IV

L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET LA FORMATION DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT EN AFRIQUE [1]

1. Pendant longtemps, l'habitat en Afrique comprendra les secteurs suivants :

- les logements en tant que branche de la construction moderne;
- l'habitat traditionnel.

A. Les logements en tant que branche de la construction moderne

2. La construction moderne est caractérisée surtout par la spécialisation. Les bâtiments modernes eux-mêmes sont spécialisés d'après leur fonction; au nombre de ceux-ci, on compte les bâtiments à usage d'habitation qui répondent au concept moderne de logement. La construction en tant que secteur d'activité économique moderne est également caractérisée par la spécialisation; les établissements et ateliers sont spécialisés dans la production des divers matériaux et éléments de construction qui sont ensuite vendus par des négociants spécialisés. Les entrepreneurs coopèrent sur le chantier avec les firmes spécialisées en installation pour assembler ces matériaux et éléments conformément aux dessins et spécifications établis pour les maîtres d'oeuvre par les architectes et les ingénieurs-conseils spécialisés. La société réglemente l'ensemble par des services spécialisés tels que les services d'urbanisme, par des ordonnances sur les constructions, des codes uniformes de prescriptions techniques, etc. Pour la construction moderne dont le logement est une branche importante, on a créé des instituts de formation de quatre degrés :

1/ Cette note a été préparée à la demande du secrétariat par L.M. Giertz Directeur de l'Institut éthio-suédois de technologie du bâtiment, Addis-Abéba.

a) Degré supérieur, universitaire (architectes et ingénieurs spécialisés, diplômés d'université).

b) Degré secondaire technique (techniciens de la construction).

c) Degré scolaire moyen, technique (contremaîtres).

d) Formation professionnelle (ouvriers qualifiés).

Pour chaque million de dollars de construction par an, on peut évaluer comme suit les effectifs en personnel qualifié nécessaires :

a) 2 architectes et ingénieurs spécialisés diplômés d'université;

b) 8 techniciens de la construction (dessinateurs, chefs de chantiers, etc.);

c) 24 contremaîtres du bâtiment;

d) 100 ouvriers qualifiés.

(Le nombre d'aides non qualifiés dépend du taux de mécanisation. Dans les pays non mécanisés, l'effectif non qualifié nécessaire serait probablement de 800 ouvriers environ).

3. Ces chiffres peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre et n'ont été choisis que comme point de départ pour l'élaboration des programmes de formation. Ces programmes doivent être fondés sur :

a) le volume actuel de la construction dans les pays;

b) l'augmentation évaluée de ce volume;

c) le nombre actuel de techniciens du bâtiment, des différents degrés et le nombre de ces techniciens que l'on estime nécessaire pour le présent et pour l'avenir d'après la relation admise entre les effectifs et l'unité de volume à construire.

4. La formation des architectes et ingenieurs diplômés d'université nécessite la création, dans les universités, de facultés spécialisées offrant de 4 à 6 années d'études. On pourrait envisager les spécialisations suivantes (non compris les ingénieurs civils, géomètres et ingénieurs des

travaux municipaux) :

architectes en général (y compris les architectes spécialistes du logement)	60 %
architectes urbanistes	10 %
ingénieurs de construction d'ouvrages (ayant en général reçu également une formation d'ingénieur civil)	10 %
ingénieurs spécialistes de l'hygiène et de la salubrité	10 %
ingénieurs électriciens	5 %
autres spécialistes diplômés d'université	5 %
	100 %

La nécessité de donner une formation régionale aux spécialistes diplômés d'université est à examiner.

5. La formation des techniciens de la construction appelle également une certaine spécialisation. Il est cependant à conseiller de commencer par former ces techniciens par trois années de cours terminées par la délivrance d'un diplôme qui se situeraient après les 10 ou 12 années d'instruction générale. Ensuite, la spécialisation peut être donnée, si besoin est, par des cours complémentaires. Normalement, c'est par l'expérience que ces techniciens se spécialiseront. Cette spécialisation comprend les :

- Projeteurs-assistants d'architectes et d'ingénieurs-conseils.
- Géomètres et spécialistes de l'établissement des spécifications.
- Chefs de chantiers - employés par les autorités publiques et les entrepreneurs.
- Techniciens de l'entretien.
- Techniciens des fabrications et du commerce de matériaux de construction.

6. Les contremaîtres seront choisis parmi les ouvriers qualifiés qui se sont montrés capables d'assumer les responsabilités correspondantes. Par conséquent, ils devraient être de préférence formés par des cours spéciaux ouverts à tous les ouvriers qualifiés. Parallèlement à ces cours, il pourrait être nécessaire de créer également des écoles pour les techniciens

de la construction d'une compétence inférieure à celle des techniciens mentionnés au paragraphe 5. Dans de nombreux pays, les écoles techniques ont une section "construction" dont les élèves reçoivent deux années de cours, après neuf années d'enseignement général. On peut cependant douter de la valeur de ces écoles de construction.

7. La formation des ouvriers qualifiés est peut-être la partie la plus importante (et aussi la plus delicate) du programme de formation en matière de construction moderne en Afrique. Elle devra faire l'objet d'une étude particulière. Cette formation s'insère dans le problème plus général de la formation professionnelle de base dans les pays en voie de développement, laquelle est au moins aussi importante pour le développement que l'enseignement rudimentaire de l'écriture et de la lecture.

8. Cette partie du rapport appelle encore une remarque. Le développement de la construction moderne en Afrique dépendra non seulement du nombre d'hommes de métier à former, mais aussi de ce qu'on décidera de leur enseigner et des moyens et des méthodes appliqués dans l'apprentissage. En faisant appel à des conseillers, instructeurs, enseignants et techniciens de différentes parties du monde, on provoque beaucoup de confusion et d'inefficacité. Le développement économique de l'Afrique sera inutilement retardé si on n'arrive pas à uniformiser, par exemple, les dimensions et les techniques. Quant au contenu des manuels, les gouvernements devraient avant toute décision importante, prendre l'avis d'un groupe d'experts nommés à cette fin par la CEA et/ou l'UNESCO. Ceci est particulièrement important pour les types modernes d'habitation à prix modérés.

B. Habitat traditionnel :

9. Même si la création en Afrique d'une industrie de la construction, au sens moderne de l'expression, doit être l'objectif final et même si l'enseignement et la formation des personnels spécialisés doivent être entrepris et développés en conséquence, il faut aussi envisager le développement de l'habitat traditionnel africain. Cet habitat traditionnel et les constructions qui s'y rattachent sont caractérisés par des méthodes d'auto-construction et l'utilisation de matériaux locaux. Il faut considérer

deux directions de développement :

a) Le développement de l'habitat traditionnel dans les zones rurales (écartées) et l'amélioration des méthodes de construction dans les zones où l'on n'utilise pratiquement pas de matériaux et d'outils (importés) produits par de grands établissements.

b) L'amélioration des méthodes d'auto-construction dans les zones (urbaines et rurales) où on peut se procurer certains matériaux fabriqués en usine.

i) Amélioration de l'habitat traditionnel rural

10. Les méthodes de construction de l'habitat traditionnel rural se sont créées localement, à partir des matériaux disponibles et des habitudes de la population. Dans certains cas, cet habitat est approprié et bien au point; dans d'autres, ses insuffisances sont à l'origine de l'état de santé déficient de la population et des maladies contagieuses. Il conviendrait d'envoyer des experts compétents sur place pour analyser les problèmes. Après cet examen réaliste, des conseils pourraient être donnés quant aux solutions à adopter. Toutefois, en ce qui concerne l'amélioration des conditions défectueuses de logement dans les zones rurales, ce ne sont pas des techniciens de la construction qui sont surtout nécessaires mais, suivant le cas, des assistants sociaux, des hygiénistes ou des instructeurs agronomes ayant quelques connaissances en matière de construction. La formation de ces instructeurs devrait donc comprendre des notions de construction.

ii) Amélioration des méthodes d'auto-construction dans les zones urbaines et semi-urbaines

11. Dès que les gens quittent leur milieu rural traditionnel pour se mettre en contact avec la "vie moderne", leurs racines ancestrales sont coupées. Les nouvelles zones d'habitation dans les villes et les villages établis le long des grandes routes prouvent que les coutumes en matière de construction se perdent après la transplantation. Dans le domaine de l'habitat africain, le problème majeur est celui que posent ces zones de migrants.

On manquerait de realisme si l'on croyait que ce mouvement migratoire pourrait être arrêté. A l'heure actuelle, il est également exclu que l'industrie de la construction puisse fournir des maisons modernes à toute cette population transplantée; le plus grand nombre de ces maisons seront donc construites par les methodes d'auto-construction. De là, la nécessité d'aider et de conseiller ceux qui s'établissent dans ces zones.

12. Du point de vue éducatif, il faudra organiser des cours spéciaux pour les instructeurs en matière d'auto-construction. Ceux-ci doivent être employés par les organes du logement aux niveaux municipal, national et régional. Des cours pour instructeurs pourraient être inscrits dans les attributions de ces organes car les instructeurs doivent recevoir une formation spéciale en ce qui concerne non seulement les méthodes d'auto-construction mais aussi le financement, l'économie et la planification des collectivités qui sont des sujets connexes. Il se peut même que la formation économique et sociale soit plus importante que la formation technique.

13. A l'heure actuelle, les besoins d'instructeurs de ce genre en Afrique, ainsi que dans les autres régions en voie de développement, sont illimités. Cependant, le nombre de personnes connaissant suffisamment bien les problèmes de l'auto-construction et leurs solutions possibles est très restreint, ce qui veut dire que les cours destinés à former le type d'instructeurs nécessaires sont encore à un stade expérimental. L'expérience acquise par les pays developpés n'est guère applicable directement; il faut donc poursuivre les travaux de recherche et les expériences ainsi que la formation spéciale des maîtres qui seront chargés des cours aux instructeurs en auto-construction. Il faudra également établir des programmes d'études. Il n'est guère d'autres domaines dans lesquels une coopération à l'échelon mondial se justifierait plus que dans celui de l'habitat. C'est pourquoi les centres régionaux du logement, établis ou à établir par l'ONU, revêtent une si grande importance. Cependant, les efforts de ces centres seront vains sans l'existence d'organes nationaux et d'organes municipaux qui serviront d'échelon de base à ces centres pour régler les problèmes dans la pratique d'après les directives des centres nationaux.

14. Il faut qu'on se rende compte que quelle que soit l'urgence de la formation d'instructeurs en auto-construction, ce programme de formation n'a pas la priorité sur la formation des ouvriers qualifiés, techniciens et architectes pour la construction moderne. En milieu urbain l'auto-construction est une méthode "de secours"; il ne faut donc pas lui donner une place permanente dans les plans élaborés pour l'avenir. Il faut prévoir que les zones d'habitations bâties selon les méthodes de l'auto-construction pourraient devenir insalubres et qu'il faudra plus tard démolir ces îlots pour les remplacer par des constructions modernes.

ANNEXE V

RECHERCHE POUR LE LOGEMENT ET LE BATIMENT[1/]

Investissement dans le logement

1.. Une part substantielle de l'investissement des pays africains va au bâtiment, en particulier à la construction de logement. Pour l'investisseur privé, l'accession à la propriété est l'encouragement à l'épargne le plus puissant et, traditionnellement, l'habitation représente la forme d'investissement la plus séduisante. Pour les Etats, l'investissement dans le logement est rendu inevitable par la structure du peuplement dans le continent africain et par le niveau actuel du développement social et économique. Les agglomérations urbaines sont trop distantes les unes des autres pour permettre l'implantation de la totalité ou de la quasi-totalité des industries au voisinage des cités existantes qui pourraient fournir le personnel de direction et la main-d'oeuvre spécialisée. Il en va de même pour la localisation des institutions d'enseignement, des centres de recherche ou de soins sanitaires, ou même des bureaux administratifs. Il est rare que l'investissement dans la production primaire ou secondaire soit possible sans un investissement dans le logement du personnel. Il est courant qu'une usine nouvelle doive dépenser un même montant pour le logement que pour l'outillage ou qu'une école secondaire, une université doive répartir ses ressources financières à égalité entre les locaux d'enseignement et les constructions résidentielles.

2. Un abaissement du coût du logement est donc pour tous les pays africains un objectif de première importance. S'il était possible de construire un même nombre de maisons à un prix moindre, on dégagerait d'importants montants pour des investissements plus immédiatement productifs et le développement économique général en serait accéléré. De là l'intérêt que les gouvernements africains portent à la question du coût du logement et la nécessité pour la CEA de s'occuper de la question.

1/ Cette note a été préparée à la demande du secrétariat par O.H. Koenigsberger, Directeur du Département des Etudes tropicales, Architectural Association School of Architecture, Londres.

3. Le problème économique de l'abaissement du coût du logement est inséparablement lié au problème social de l'amélioration des normes de logement. La construction de maisons en plus grand nombre et meilleure pour un coût moindre serait une tâche extrêmement lourde dans tout pays. Elle est rendue plus difficile par diverses circonstances particulières aux pays africains en voie de développement rapide.

Difficultés africaines

4. Demande croissante : Le développement économique et l'amélioration du standard de vie auxquels les pays d'Afrique aspirent créent une demande croissante de logements. Dans les villes à croissance rapide, cette demande dépassera nécessairement l'offre et sollicitera les prix à la hausse.

5. Manque de traditions du logement urbain : Il y a en Afrique des traditions bien assises pour le logement rural mais on ne trouve guère d'exemples de maisons urbaines conformes aux besoins d'une famille africaine disposant de revenus modestes ou bas.

6. Sous-développement des industries du bâtiment : Les nations africaines importent les matériaux de construction et les éléments à grands frais de l'Europe. Le développement de leurs industries du bâtiment est retardé - non pas tellement faute de matières premières qu'à cause de l'absence de marchés concentrés et d'une demande organisée capables de soutenir de nouvelles industries de matériaux, d'éléments et d'accessoires du bâtiment.

7. Insuffisance des institutions de financement du logement : En Europe occidentale et aux Etats-Unis, le candidat à la propriété peut s'adresser à des sociétés de construction, caisses hypothécaires, associations d'épargne et de prêts et à d'autres établissements qui l'aideront à financer la construction ou à acheter sa maison. Abstraction faite d'un petit nombre de fonctionnaires ou d'employés de grosses affaires, qui sont privilégiés, les Africains n'ont pas cette possibilité. Les prêts à la construction d'habitations sont extrêmement lourds, ou impossibles à obtenir, pour l'Africain moyen.

8. Pénurie de terrains à acheter : Aux abords des agglomérations urbaines, on se dispute les terrains à bâtir avec autant d'acharnement en Afrique que dans toutes les grandes villes du monde. Le problème est compliqué dans de nombreuses zones africaines par des régimes traditionnels de propriété qui rendent les terrains incessibles et empêchent ainsi de les utiliser comme un capital.

9. Manque de communications : Il y a dans tous les pays d'Afrique de petits groupes d'hommes dévoués qui s'attaquent au problème du coût du logement mais ils sont isolés. Les échanges d'informations sont rares, rarement les expériences et les procédés sont communiqués des uns aux autres et la dissémination des connaissances parmi tous ceux qui s'intéressent à la construction ou qui ont besoin de se loger est loin d'être bien réalisée.

Coopération et recherche

10. Pour si formidables que soient ces difficultés, elles ne sont pas insurmontables. De fait, elles encouragent en quelque sorte la coopération et la recherche. Pour esquisser les traits d'une campagne visant à maîtriser la situation du logement en Afrique, on peut reprendre les rubriques qui viennent d'être utilisées aux paragraphes précédents pour la description des difficultés propres au continent africain :

a) Demande croissante : Il est possible d'évaluer la demande de logements plus nombreux et meilleurs qui sera suscitée par le développement économique et l'amélioration du standard de vie. Des enquêtes sur les besoins en logement devraient permettre de chiffrer le problème et d'estimer les efforts nationaux et internationaux nécessaires pour empêcher que l'écart entre l'offre et la demande s'accentue par trop. La recherche doit commencer par des enquêtes sur les besoins en logement et, à partir de ces enquêtes, se consacrer à la définition d'objectifs assez réalistes pour être accessibles mais assez frappants pour inspirer confiance.

b) Manque de traditions du logement urbain : L'absence de modèles appropriés et acceptables pour les maisons et appartements urbains dans les grandes villes africaines est comme un défi pour les architectes. Toutefois, ce défi ne pourra pas être relevé dans de bonnes conditions par les auteurs de projets s'ils agissent en ordre dispersé. Il faudra que la recherche appliquée soit menée par des équipes d'experts qui pourront mettre leurs idées à l'épreuve grâce à des projets-pilotes et communiquer aux architectes les expériences des constructeurs et des usagers des prototypes.

c) Sous-développement des industries du bâtiment : Ces équipes de chercheurs pourront aussi contribuer à la création de conditions favorables au développement d'une industrie du bâtiment saine (par cette expression, il faut entendre ici les entrepreneurs aussi bien que les fabricants de matériaux, d'éléments, d'équipement et d'accessoires de construction). Ils pourront y parvenir par l'étude de l'utilisation des matériaux locaux et l'adaptation des méthodes de construction traditionnelles aux besoins modernes et même, plus efficacement, en fixant des normes uniformément acceptables de qualité, d'exécution et de dimensions des éléments de construction. Ils pourront conseiller les pouvoirs publics sur la planification des programmes publics de logement en vue d'empêcher que des constructeurs trop peu nombreux ne se disputent trop de projets et pour faire en sorte qu'un usage avisé des ressources en hommes et en machines aboutisse à la réalisation d'économies.

d) Insuffisance des institutions de financement : Le problème du financement du logement ne pourra pas être résolu par application pure et simple des solutions européennes ou américaines. Une recherche des traditions africaines en matière d'aide mutuelle s'impose en vue de prendre ces traditions comme point de départ d'un mode de financement de l'accession à la propriété qui soit

réellement africain. La solution ghanéenne du prêt au toit est un exemple de solution au problème du financement issu des traditions africaines et répondant aux besoins africains.

e) Pénurie de terrains à acheter : Les difficultés qui proviennent des régimes traditionnels de propriété de l'Afrique montrent l'étroite connexion qu'il y a entre le logement et l'aménagement du territoire. Pour être efficace, la recherche en matière de logement doit s'étendre aux problèmes généraux de l'aménagement et notamment à la localisation des industries par rapport aux zones résidentielles, aux moyens de transport publics et à la répartition des terrains en zones d'enseignement, d'établissements sanitaires, de loisirs, de services administratifs, de voies de communications et de quartiers commerciaux.

f) Manque de communications : Un répertoire publié en 1960 par la CCTA donne l'adresse de 32 organisations qui se consacrent à la recherche sur le logement et diffusent des renseignements en Afrique au sud du Sahara. Dix-huit autres organisations diffusent des renseignements sur le logement et des sujets connexes mais sans se livrer à la recherche originale. On pourrait allonger la liste de la CCTA en y incorporant les organisations de recherche des pays nord-africains. Telle qu'elle est, cette liste permet de voir qu'on se rend compte officiellement de l'importance de la recherche en matière de logement et de bâtiment en Afrique. Le manque de coordination entre les organisations existantes, l'absence de communications entre elles et le public ont empêché jusqu'ici une généralisation des résultats de leur recherche mais il y a des débuts prometteurs. La recherche de solutions aux problèmes jumeaux du coût du logement et des normes de logement ne doit pas partir de zéro; on peut lui donner comme base les intéressants travaux accomplis dans plusieurs pays africains.

Le cadre institutionnel

11. Les problèmes de logement des pays africains sont pressants. Les moyens disponibles pour les résoudre limités. Il importe donc en première urgence de tracer un cadre institutionnel qui permettra la coopération entre institutions de recherche, la détermination des priorités, la mise à l'essai des résultats, la communication des expériences acquises et par-dessus tout la diffusion des connaissances disponibles à tous ceux à qui ces connaissances peuvent être profitables.

12. Ce cadre pourrait être construit en trois étapes : à la base, un réseau d'institutions nationales de recherche et de services d'exécution pour l'aménagement du territoire et le logement y compris les sociétés de logement et les services gouvernementaux tels que commissions d'aménagement et directions des travaux publics, qui tous ont une expérience à communiquer ou des enseignements à tirer pour et par la recherche.

13. Au second étage, serait situé un réseau de centres régionaux du logement et de l'aménagement qui coordonneraient et compléteraient les travaux de l'échelon national. Ces centres comprendraient des équipes de développement composées de planificateurs, d'architectes, de spécialistes du logement, d'experts en productivité, d'économistes, de spécialistes des matériaux de construction, de bibliothécaires et d'éditeurs. Ces équipes s'assureraient le concours de consultants sur les questions d'aménagement des villes, de service social, d'économie urbaine, de transports et de travaux publics.

14. Les centres régionaux auraient les attributions suivantes :

a) Enquêtes et comptes rendus récapitulant les renseignements :

i) Des organisations, instituts et services administratifs nationaux dans leur région.

ii) Des institutions d'autres parties de l'Afrique.

iii) Des institutions de territoires tropicaux extra-africains s'occupant d'aménagement et de logement.

b) Création de programmes à long terme de recherche originale (à confier en partie aux centres régionaux et en partie aux institutions nationales dans la région du ressort de ces centres).

c) Recherche appliquée et travaux concernant :

i) Le plan d'aménagement des quartiers et maisons.

ii) L'exécution de projets-pilotes.

iii) La récapitulation des résultats et expériences et leurs communications aux auteurs de projets.

iv) La mise au point de méthodes de comptabilité des prix de revient, d'analyses et de réglementation des prix de revient.

v) La détermination de normes.

vi) Le dessin d'éléments de construction à fabriquer en série.

vii) La création d'usines-pilotes pour la production de matériaux et d'éléments nouveaux.

d) Dissémination des informations recueillies par le centre régional grâce à ses travaux propres et aux expériences d'autrui :

i) Aux architectes, planificateurs et ingénieurs.

ii) Aux administrateurs et aux hommes politiques.

iii) Aux constructeurs, entrepreneurs et autres professionnels de la construction.

iv) Au grand public.

(Il est indispensable que le service d'information des centres soit conçu de manière à répondre aux besoins des différents secteurs de la population s'intéressant au logement en tant que producteurs ou que consommateurs).

e) Assistance aux opérations d'auto-construction et concours aux programmes de formation technique appliqués au logement.

15. Les centres régionaux devraient être en mesure de commencer sans délai l'exécution des points a) et b) de ce programme. Autrement dit, ils devraient déterminer l'état actuel des connaissances et choisir dans la riche masse de renseignements sur le logement et l'aménagement éparse chez les particuliers, les services officiels et les institutions de l'Afrique toute entière. Le dépouillement, la présentation en tableaux, l'appréciation, la reédition et la diffusion de ce matériel sont le seul moyen d'apporter une aide immédiate au public africain "affamé de logements" et d'écourter le délai inévitable entre la mise en train d'un programme de recherche et la présentation des résultats.

16. Le troisième étage de la construction devrait se situer au siège de la CEA. Celle-ci coordonnerait les programmes des centres régionaux, aiderait ces centres dans leurs travaux de documentation et de publication et publierait pour son compte des études comparatives sur des sujets tels que :

a) Planification économique et investissements dans le logement.

b) Méthodes de financement de la construction publique et privée de logements.

c) Politiques foncières urbaines en relation avec le logement.

d) Développement communautaire, ses effets sur la formation de capital et l'accession à la propriété.

e) Débouchés possibles et moyens de production de matériaux et d'éléments de construction.

f) Normes d'habitation acceptables.

g) Productivité du personnel du bâtiment.

h) Eléments du prix de revient du logement, etc.

17. Le coût total du cadre institutionnel ainsi envisagé est modique au regard des avantages que les pays africains retireraient de l'abaissement des coûts de construction en résultant et des économies en capitaux d'équipement qu'il est urgent et nécessaire de dégager.

- - - - -