52182

Distr.
LIMITEE

E /CN.14 /HOU /85 /Rev.1
6 novembre 1972

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

NATIONS UNIES

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Réunion sous-régionale sur certains aspects du financement de l'habitat en Afrique du Nord*

Addis-Abéba, 20-25 novembre 1972

CREATION ET DEVELOPPEMENT DE BANQUES DE CREDIT AU LOGEMENT ET LEUR ROLE DANS LES PAYS AFRICAINS

TABLE DES MATIERES

	Paragraphes	Page
Introduction - - - - - - - - - -	1 - 7	1
Données de base - - - - - - - - - -	8 - 10	2
Situation actuelle des institutions de crédit au logement en Afrique - - - - - - -	11 - 17	3
Sources permettant d'accroître l'apport de capitaux pour le logement - - - - - -	18 - 36	8
Banques commerciales - - - - - - - -	20 - 27	8
Systèmes de sécurité sociale - - - - - -	28 - 31	10
Compagnies d'assurances - - - - - - -	32 - 33	11
Post Office Savings Banks - - - - - - -	34 - 36	11
Création et fonctions d'une Institution nationale de crédit au logement ou création d'une Banque nationale pour l'infrastructure et le logement-	37 - 57	11

* La version originale non révisée du présent document (E/CN.14/HOU/85) a été rédigée pour la région sous-régionale de cette série concernant l'Afrique de l'Ouest.

M72-1777

CREATION ET DEVELOPPEMENT DE BANQUES DE CREDIT AU LOGEMENT ET LEUR ROLE DANS LES PAYS AFRICAINS

Introduction

1. Le présent document a pour objet d'examiner les effets financiers et économiques de la création et du développement d'institutions nationales d'épargne et de crédit en faveur du logement dans les Etats membres de la Commission économique pour l'Afrique, afin de faciliter l'établissement d'institutions de ce genre en Afrique. Cet objectif est en rapport avec la proposition formulée récemment par un groupe consultatif d'experts du financement du logement, réuni sous les auspices du Siège des Nations Unies, proposition qui préconisait la création dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et des organismes qui lui sont rattachés, une société internationale de financement du logement.

2. Les institutions nationales envisagées, que l'on pourrait appeler banques de crédit au logement, ou établissements de crédit hypothécaire au logement ou banques de crédit pour le logement et la construction, auraient toutes le même objectif, à savoir accroître le nombre des habitations offertes au public à titre onéreux. Selon toute vraisemblance, ces institutions auraient besoin de capitaux de départ sous forme de prêts à des conditions acceptables, ainsi que d'une assistance technique et administrative pendant la période requise pour la formation professionnelle du personnel africain de contrepartie. En l'occurrence, il n'est pas question, bien entendu, de perdre de vue le fait qu'il existe dans certains pays africains plusieurs institutions d'intérêt purement local (voir tableau 1) et qu'il existe aussi un noyau restreint de personnes formées à l'exploitation d'établissements de crédit au logement et qui ont pu acquérir de l'expérience dans ce domaine.

3. La création et le développement d'une institution nationale qui serait l'instrument permettant à l'Etat de coordonner toutes les questions relevant des moyens d'épargne et de crédit consacrés au logement ne seront certainement pas réalisables dans tous les pays africains, mais il y a un certain nombre de pays où cette proposition relative à la création d'une institution nationale pourrait être étudiée et où il serait possible d'y donner suite.

4. A l'heure actuelle, il est possible de faire progresser cette notion d'une institution centralisée. Plusieurs pays dans le monde possèdent maintenant des organes centralisés qui s'occupent des problèmes d'aménagement dans leurs rapports avec l'environnement; les participants auront donc connaissance de la Conférence mondiale sur l'environnement qui a eu lieu à Stockholm en 1972. La plupart des pays y ont présenté des rapports nationaux. Même avant cette conférence, les pays avaient procédé à des transformations de leurs structures et créé des ministères de l'environnement, de la construction, du logement et de l'urbanisme, des affaires urbaines. Toutes ces administrations tendent vers des systèmes centralisés pour aborder l'aménagement du territoire et les problèmes surgissant dans les zones bâties, qu'elles soient urbaines ou rurales.

5. Les problèmes qu'implique la rationalisation de l'appareil gouvernemental sont complexes. Dans la plupart des plans de développement des gouvernements africains, on constate que la responsabilité, à la fois explicite et implicite, de l'aménagement dans les zones bâties, urbaines et rurales, est extrêmement

divisée entre les ministères. Cette division ne concerne pas seulement l'établissement des politiques et des programmes, mais s'étend en outre à l'affectation réelle des ressources financières par l'intermédiaire à la fois du budget renouvelable et du budget de développement tels qu'ils existent dans la plupart des pays africains. Sur le papier, l'attribution de ressources financières aux ministères semble en soi accroître cette diversification, tout en conférant les responsabilités pour l'utilisation des fonds répartis. Le problème se trouve élargi par la création de ce qu'on a appelé les ministères "assurant leur propre comptabilité" et les ministères "non comptables". Il en découle une énorme machine bureaucratique où les doubles emplois et les chevauchements abondent. Le système fait participer tous les ministères intéressés à la phase d'exécution proprement dite, qui exerce ses effets sur le processus même de l'administration et de l'élaboration des politiques. Les résultats de cette diffusion des responsabilités sont des compromis entre les ministères et un obstacle à la coordination des prises de décision. Une autre conséquence, sur le terrain, apparaît dans le lancement de programmes de développement de circonstance non coordonnés, du fait de l'absence de consultations suffisantes et d'une planification de l'aménagement.

6. Eu égard à la question fondamentale de l'attribution et de l'utilisation des ressources financières, on a proposé la création d'une Banque nationale pour l'infrastructure et le logement, dont les affaires, au niveau de l'Etat, seraient dirigées par le Ministre responsable de l'environnement. L'objectif serait d'acheminer toutes les ressources financières affectées à l'aménagement du territoire par la filière de cette banque.

7. Sur la base des considérations suivantes, les gouvernements des Etats membres voudront peut-être, selon les conseils qui seront formulés à leur intention par les participants à la présente réunion sous-régionale, étudier le domaine tout entier du crédit au logement et les sources financières correspondantes et prendre une décision sur le point de savoir si les conditions propres à leurs pays respectifs sont telles dorénavant qu'une institution nationale serait justifiée.

Données de base

8. Les suggestions formulées dans le présent document au sujet de la création d'établissements nationaux de financement des ouvrages d'infrastructure et du logement sont destinées à être utilisées comme moyen de faciliter la mobilisation des capitaux à court terme et à long terme, comme moyen aussi d'aboutir à un processus coordonné de décision pour l'attribution des ressources nationales en faveur de l'infrastructure et du logement dans les limites des plans nationaux de développement.

9. Les mesures correspondantes ont été recommandées par les groupes consultatifs d'experts réunis par le Secrétariat de l'CNU, avec la collaboration de la CEA, en 1968, 1969 et 1970. En ce qui concerne le logement, les hypothèses suivantes ont été faites 1/ :

1/ Economic and Financial Implications of Housing Finance Institutions in Developing Countries, texte ronéotypé (non publié).

a) Si les capitaux manquent dans la plupart des domaines réclamant des investissements, la pénurie est encore plus aiguë dans le secteur du logement. Cette situation est due en grande partie aux facteurs suivants :

i) l'importance considérable des capitaux nécessaires et le fait que ces exigences augmentent alors que l'urbanisation se poursuit et l'accroissement annuel de la population des principales villes africaines estimé à 5 p. 100 qui procède de cette seule cause, l'accroissement naturel n'étant pas considéré;

ii) la nature de la nécessité de capitaux à long terme, dont le rendement est relativement réduit, qui interdit tout intérêt pour les institutions financières actuelles;

iii) les moyens limités actuellement utilisables pour mobiliser l'épargne que pourraient fournir les sources qui pourvoient traditionnellement à la majeure partie des capitaux investis dans ce secteur, à savoir les particuliers.

b) La possibilité existe de mobiliser l'épargne des particuliers, à condition de créer les institutions nécessaires. L'expérience des Etats membres intervient à l'appui de cette conclusion, selon ce qui ressort du tableau 1 et du rapport de la Réunion sur les problèmes techniques et sociaux de l'urbanisation (en particulier le financement du logement).

c) Dans la plupart des cas, une injection de capitaux de départ, qui ne doivent pas provenir nécessairement de l'extérieur, et d'expérience de la gestion est indispensable pour la création et le maintien de nouvelles institutions de crédit au logement. On pourra examiner dans la suite du présent document la situation relative au volume des dépôts et de l'épargne détenus dans les banques commerciales des pays africains.

10. Comme indiqué dans l'introduction, nous avons élargi la notion des systèmes financiers centralisés; il nous faut maintenant considérer le financement collectif de tous les secteurs dans lesquels nous avons à travailler en ce qui concerne le logement, la construction et l'aménagement du territoire. A cet égard, nous pourrons énumérer les opérations envisagées pour la Banque nationale pour l'infrastructure et le logement dans un autre chapitre du présent document consacré à la création et aux fonctions de cette institution.

Situation actuelle des institutions de crédit au logement en Afrique

11. Le tableau 1 donne les détails des organisations qui, à la connaissance du secrétariat, travaillent déjà à des opérations de crédit au logement en Afrique; il indique en particulier les conditions de crédit. Il y a lieu de signaler que ce tableau ne donne aucun renseignement sur les organismes qui peuvent exister en Libye, en Tunisie et en Algérie, mais on peut espérer que les monographies relatives à ces pays fourniront les indications requises. On sait qu'il y a en Libye une banque immobilière et que les banques commerciales sont habilitées à accorder des prêts pour le logement. On croit savoir que la Société tunisienne de banque accorde également une assistance pour des programmes de logement coopératif. A l'heure actuelle, on ne dispose d'aucun renseignement sur les activités de ce genre en Algérie.

Tableau 1 : Conditions auxquelles sont accordés les prêts hypothécaires au logement 1/

Pays	Organismes	Délai de remboursement des prêts	Taux annuels d'intérêt
Botswana	Banques commerciales	Inconnu, mais ne dépasse probablement pas 5 ans	Inconnus, mais probablement identiques à ceux pratiqués dans la République Sud-africaine : 8½ - 10 p. 100
	Botswana Building Company	Inconnu	Inconnus
République centragricaine	Banque nationale de développement	5 - 10 ans	8 - 10 p. 100
Ethiopie	Mortgage Company of Ethiopia	5 ans	8½ p. 100 plus 1 p. 100 lors de l'approbation du prêt
	Imperial Savings and Home Ownership Public Association	16 ans	Jusqu'à 7 p. 100
Ghana	First Ghana Building Society	5 - 15 ans	9 p. 100
Kenya	Housing Finance Company Kenya Ltd	15 - 25 ans	8½ p. 100
	East African Building Society (la création d'une banque pour le logement est suggérée)	5 - 15 ans	9 - 10 p. 100
Libéria	Banques commerciales	1 - 5 ans	9 - 10 p. 100 prélevé immédiatement
	National Housing and Building Bank	Inconnu	Inconnus
Madagascar	Organisme de protection sociale, non spécifié	Jusqu'à 20 ans	3 p. 100
	Banque nationale de Madagascar	10 ans	5 - 7 p. 100
	Banque nationale de Madagascar	5 ans	8 p. 100 (prêts à 50 p. 100 pour les sommes dépassant 2,5 millions FMG)

1/ Sources : Monographies par pays et documentation du secrétariat.

Tableau 1 : Conditions auxquelles sont accordés les prêts hypothécaires au logement (suite)

Pays	Organismes	Délai de remboursement des prêts	Taux annuels d'intérêt
Malawi	New Building Society	Jusqu'à 20 ans	7½ p. 100 pour logements en propriété perpétuelle
			8½ p. 100 pour logements loués à bail
Maurice	Commonwealth Development Corporation	Jusqu'à 20 ans	8½ p. 100 environ
	Etat		
	Marché monétaire local		
Maroc	Caisse immobilière et hôtelière	15 ans	4 p. 100 (pour logements à bon marché)
	Caisse immobilière et hôtelière	15 ans	4 - 8 3/4 p. 100 sur prêts ordinaires
Nigéria	Western State Housing Corporation	10 - 15 ans	7½ p. 100
	Nigeria Building Society, Lagos	Jusqu'à 20 ans	8½ p. 100
Sierra Leone	Création prévue de la Housing Finance Company of Sierra Leone Ltd.	Inconnu	Inconnus
Somalie	Credito Somalo (Banque commerciale d'Etat)	5 - 25 ans	5 p. 100
Soudan	Sudan Estates Bank	18 ans	3 p. 100 pour les groupes à faible revenu, pour les prêts jusqu'à concurrence de 2 000 LS
	Sudan Estates Bank	18 ans	3 p. 100 pour les groupes à revenu moyen, qui peuvent emprunter jusqu'à concurrence de 7 000 LS
	Sudan Estates Bank	Non indiqué	6 - 9 p. 100 pour les groupes ayant un revenu annuel supérieur à 450 LS, qui peuvent emprunter jusqu'à concurrence de 25 000 LS

Tableau 1 : Conditions auxquelles sont accordés les prêts hypothécaires au logement (suite)

Pays	Organismes	Délai de remboursement des prêts	Taux annuels d'intérêt
Souaziland	Swaziland Credit and Savings Bank	Jusqu'à 15 ans	8½ p. 100
	Swaziland Building Society	Jusqu'à 15 ans	9 p. 100
Tanzanie	Housing Finance Company of Tanzania Ltd.	15 - 25 ans	8½ p. 100
République arabe d'Egypte	Non indiqué	Jusqu'à 15 ans	5 - 6 p. 100
Ouganda	Housing Finance Company of Uganda Ltd.	15 - 25 ans	8½ p. 100
Zambie	National Building Society (fusion de trois sociétés)	Jusqu'à 20 ans	8½ p. 100

12. Les taux d'intérêt annuels indiqués dans le tableau ci-dessus sont très variables. Si l'on considère les deux extrêmes, on constate que ces taux varient entre 3 et 10 p. 100. Les taux inférieurs pratiqués dans certains pays africains donnent à penser que les autorités responsables tiennent dûment compte du fait que l'achat d'une maison présente une importance réelle pour les emprunteurs et qu'elles ont décidé de permettre aux intéressés d'obtenir des prêts hypothécaires dans les meilleurs conditions. On pourrait également penser que ces opérations ont été isolées du terrain général de la concurrence pour attirer des capitaux vers le secteur du logement.

13. On peut constater d'après le tableau ci-dessus qu'une National Housing and Building Bank a été créée au Libéria avec l'assistance de l'ONU, au titre d'un projet du Fonds spécial. On constatera aussi qu'une National Housing Bank va être fondée prochainement en Tanzanie avec l'assistance des Nations Unies et de l'Agence norvégienne pour le développement international. De même un projet concernant la création d'une National Housing Finance Company a été acceptée en principe en Sierra Leone.

14. Il existe trois moyens de rembourser un prêt hypothécaire, à un taux d'intérêt donné, au cours d'un certain nombre d'années. Il faudra à l'avenir analyser ces divers modes de remboursement en vue de choisir celui qui est le plus avantageux pour l'emprunteur. Les méthodes sont les suivantes :

a) le système de remboursement par tranches;

b) le système des annuités ou du taux uniforme;

c) le système de capitalisation.

Lorsqu'on recourt au système de remboursement par tranches, l'emprunteur verse, chaque mois, un montant fixe du principal majoré des intérêts exigibles. On calcule la somme mensuelle à verser au titre du principal en divisant le montant du prêt hypothécaire par le nombre de mois sur lesquels s'étale le remboursement. Le montant total des versements mensuels (remboursement du principal et paiement des intérêts) décroît progressivement pendant la durée du prêt. Le système des annuités ou du taux uniforme comporte des paiements d'un montant fixe égal, portant à la fois sur le principal et l'intérêt. On utilise les tables actuarielles pour calculer le montant nécessaire pour rembourser le prêt hypothécaire au cours de la période convenue et pour payer les intérêts prévus au titre des arrêtés mensuels, trimestriels, semestriels ou annuels. En vertu de ce régime de remboursement, les versements mensuels restent les mêmes pendant toute la durée du prêt; la part de l'intérêt dans le paiement mensuel diminuera et celle du principal augmentera à mesure que le montant du prêt hypothécaire s'amenuisera. Il faut faire comprendre aux personnes sollicitant un prêt hypothécaire calculé selon ce système que les premiers versements mensuels portent en majeure partie sur les intérêts. Quant au système de capitalisation, il combine les systèmes pratiqués par l'établissement de prêts et la compagnie d'assurance-vie. L'emprunteur contracte une assurance mixte et l'institution de crédit ne perçoit que les intérêts exigibles sur le prêt, comptant sur le produit de la police pour se rembourser le principal, hypothéqué aux fins de garantie supplémentaire, au moyen d'un versement global à la fin du délai convenu ou à la mort de l'emprunteur si elle survient avant l'expiration de cette période.

15. Bien qu'on ait tendance dans les pays africains à appliquer le système des annuités ou du taux uniforme, surtout parce qu'il provient des pays développés, il semble que la méthode de remboursement par tranches soit la plus avantageuse pour l'emprunteur, tout simplement parce que le montant des intérêts accumulés dans ce cas est inférieur à celui qui découle du système des annuités. C'est là un point très important pour le particulier qui lutte pour s'établir comme membre stable de la société. L'argument avancé en faveur de l'adoption du système des annuités, selon lequel ce mode de remboursement permet d'alléger les difficultés de l'institution de prêt, n'est pas valable à l'époque actuelle où la comptabilité est mécanisée.

16. Si le système de capitalisation n'est guère appliqué en Afrique où l'assurance-vie n'est pas fort répandue, cette méthode présente néanmoins un grand avantage du point de vue de l'emprunteur, car en cas de décès, il pourvoit aux besoins des personnes à sa charge.

17. En dehors de l'assurance personnelle qu'exige le système de capitalisation, certains pays africains pourraient maintenant aborder la question de l'assurance des hypothèques par un organe central. Un tel système d'assurance entraînerait une faible augmentation du taux d'intérêt applicable aux prêts hypothécaires; la plus-value d'intérêt ainsi perçue serait mise à la disposition de l'organe central d'assurance hypothécaire pour lui permettre de constituer petit à petit un fonds important, qu'il pourrait utiliser pour rembourser le montant des polices d'assurance. On considère que c'est là une des fonctions dont doivent s'acquitter les institutions nationales de crédit au logement, fonctions qui seront examinées dans la suite du présent document.

Sources permettant d'accroître l'apport de capitaux pour le logement

18. Il existe plusieurs sources encore inexploitées de capitaux pour le logement, qui varient selon les conditions régnant dans les différents pays. On peut consulter à ce propos le document présenté à la Réunion sous le titre "Review of Sources and Methods of Financing for Housing and Urban Development in Africa" 1/, en particulier les pages 10 et suivantes où l'on trouvera des observations sur les huit catégories de sources considérées particulièrement dans le cas où ces sources travaillent dans l'assurance-vie.

19. Sur la base des observations formulées dans ce document, il y a lieu de considérer de manière plus approfondie les statistiques disponibles en ce qui concerne les fonds, étant donné que la Banque nationale aura, en particulier, à persuader les institutions correspondantes à investir dans le logement.

20. En ce qui concerne les banques commerciales, les statistiques suivantes peuvent s'appliquer au sujet :

Tableau 2: Obligations : dépôts et épargne détenus par certaines banques commerciales 2/

Pays	Dépôts à vue	Dépôts à terme	Comptes d'épargne	Date
Algérie (dinars)	6 milliards 102 millions b/	974 millions	-	Décembre 1971
Egypte (livres E.)	285,4 millions	253,1 millions a/		Avril 1972
Libye (dinars L.)	136,87 millions	48,15 millions a/		Mai 1972
Maroc (dirhams)	3 milliards 315 millions	551 millions	224 millions	Juin 1972
Soudan (livres S.)	49,13 millions	19,89 millions		Mai 1972
Tunisie (dinars)	163,51 millions		11,60 millions	Avril 1972

1/ E/CN.14/HOU/64.

2/ Source : FMI - International Financial Statistics, septembre 1972.

a/ Dépôts à terme + comptes d'épargne.

b/ Taux de change :

Dinar algérien = 4,547 $EU

Livre égyptienne = 2,30 $EU

Dinar libyen = 3,04 $EU

Dirham = 4,57 $EU

Livre soudanaise = 2,872 $EU

Dinar tunisien = 2,00 $EU

21. Ci-après des chiffres fournis par la source ci-dessus sur les caisses d'épargne postales :

Algérie
664 millions de dinars à la fin de décembre 1971.

Egypte
82,3 millions de livres E. en avril 1972.

Maroc
311 millions de dinars en juin 1972.

Soudan
12,35 millions de livres S. en mai 1972.

Tunisie
8,52 millions de dirhams en avril 1972.

Libye
.....

22. A propos de la question générale de l'apport de capitaux au logement, le rôle des banques commerciales dans les pays africains et l'utilisation des dépôts en monnaie nationale indiqués dans le tableau 2 réclament un examen sérieux de la part des gouvernements des Etats membres. La majorité d'entre eux ont institué des mesures de contrôle des changes qui, sauf dans certains cas particuliers, restreignent les opérations de change des banques centrales. Ces restrictions isolent dans une large mesure le marché intérieur des marchés étrangers, ce qui permet d'utiliser ces apports de capitaux à des conditions jugées appropriées à la situation locale. Par exemple, l'hypothèse selon laquelle les taux d'intérêt pratiqués sur les marchés financiers des pays avancés s'établiraient entre 9 et 10 p. 100, pourrait ne pas influencer outre mesure les taux d'intérêt qu'il est convenu d'appliquer aux transactions locales en monnaie nationale.

23. Cette réglementation des changes a abouti à accroître toujours davantage le volume des comptes de dépôt et d'épargne en monnaie nationale dans les banques où les placements sont manifestement insuffisants; d'autre part, la demande de financement à court terme a diminué de façon spectaculaire dans certains pays, en particulier dans ceux où les conditions d'octroi de licences commerciales ont été modifiées. Même dans ces cas, on applique encore la vieille consigne de prudence suivant laquelle il faut emprunter et prêter à court terme, en dépit du fait que le nombre des déposants et des épargnants augmente et que le nombre des emprunts à des fins commerciales diminue. Vu le niveau croissant des comptes de dépôt et d'épargne enregistré sur une longue période et compte tenu des retraits normalement effectués, il semble y avoir un second niveau, plus bas, au-dessous duquel le montant des dépôts et de l'épargne ne tombera pas dans les conditions indiquées ci-dessus. Il en découle qu'une partie de ces dépôts et de cette épargne, bien que très étalés dans le temps, pourrait être consacrée au financement à long terme du logement.

24. Le Botswana met au point à l'heure actuelle une méthode visant à encourager les investissements dans le logement : des effets publics sont mis en souscription pour inciter les banques à investir. Les échéances peuvent être échelonnées, le premier bon venant à échéance au bout de cinq ans et le second au bout de quinze ans, délais permettant d'utiliser les fonds conformément aux principes recommandés. Nous estimons que l'utilisation de ces dépôts et de cette épargne complète utilement les autres possibilités d'investissement dans le logement.

32. Il convient également d'étudier avec soin comment les compagnies d'assurances peuvent fournir des ressources pour le logement, et plus particulièrement lorsqu'il s'agit de revenus de placements provenant de primes d'assurance. Il ne fait aucun doute que certaines ressources provenant des compagnies d'assurance sont employées pour des hypothèques sur les logements, mais il s'agit surtout de logements de luxe. Il conviendrait que cette forme de placement soit elle aussi à long terme, surtout lorsqu'il s'agit d'opérations bénéficiant de la protection de lois sur les sociétés de placement (Trust laws).

33. Au secrétariat, les renseignements et les statistiques sur les activités relevant de l'Assurance-vie dans les pays de l'Afrique du Nord sont à peu près inexistants. Des études sont entreprises sur cette question, mais il serait particulièrement utile que les participants au Groupe de travail s'attachent à obtenir des renseignements à ce sujet dans leurs pays respectifs avant de se rendre à Addis-Abéba, de manière à enregistrer des détails à présenter au Groupe de travail. Les banques centrales et les archives des compagnies d'assurance sont probablement les meilleures sources à consulter dans ce domaine.

34. Les opérations des caisses d'épargne postales (Post Office Savings Banks) demeurent relativement stables. On pourrait recourir à ces caisses pour stimuler les investissements dans le logement; en effet, le niveau de l'épargne investie dans la construction n'a pas varié au cours des dernières années. Il y aurait sans doute intérêt à réaliser et à réinvestir dans leurs pays d'origine les avoirs de ces caisses qui sont encore placés à faible taux d'intérêt dans des pays étrangers

35. On a entrepris d'étudier dans certains pays africains la possibilité de transformer les caisses d'épargne postales en une institution qui pourrait se consacrer à la fois à des opérations d'emprunt et de prêt. Dans ces mesures, l'accent est placé sur l'offre de facilités de crédit dans les zones rurales à des fins telles que l'amélioration du logement, l'achat d'engrais, etc.. La Zambie et le Ghana ont déjà promulgué des textes législatifs à cet effet. Si des mesures analogues sont envisagées dans l'un ou l'autre des pays de l'Afrique du Nord, le texte de la loi édictée en Zambie pourra être reproduit à l'intention des gouvernements, pour information.

36. Toute l'argumentation figurant dans les pages précédentes conduit à la question essentielle : la création d'instituts nationaux de crédit au logement et leur rôle.

Création et fonctions d'une Institution nationale de crédit au logement ou création d'une Banque nationale pour l'infrastructure et le logement

37. Dans les pays d'Afrique, on peut considérer que toute décision tendant à la création d'une institution nationale de crédit au logement constitue logiquement une étape vers l'instauration d'un régime d'hypothèques sur les logements et que cette évolution sera avantageuse pour la population. Certains pays disposent déjà d'une réglementation et d'établissements de crédit au logement dont le fonctionnement est adapté aux besoins du moment. Dans d'autres pays les progrès accomplis sont assez importants pour que l'on puisse raisonnablement envisager de créer un institut national de crédit au logement. En revanche, d'autres pays n'ayant encore pris aucune disposition pour instaurer un régime d'hypothèques sur les logements, les gouvernements de ces pays devront également étudier cette question. En cette matière, les débuts sont nécessairement peu spectaculaires, et il vaut mieux se contenter d'organismes

peu importants et dotés d'un personnel réduit. Lors de la mise en route, mieux vaut renoncer à la création d'une organisation centrale dont la lourdeur entraînerait des frais généraux sans commune mesure avec le volume de ses transactions.

38. L'institut national de crédit au logement doit être la pierre angulaire du régime d'hypothèques, ce qui revient à dire qu'il serait chargé de mobiliser les capitaux nécessaires, de les répartir équitablement entre les divers organismes compétents et de veiller à leur bonne utilisation. Il doit également représenter le gouvernement auprès des organisations internationales qui s'occupent d'hypothèques ou s'en occuperont à l'avenir, et notamment auprès de la Banque africaine de développement et de la Société internationale de financement du logement dont la création est envisagée.

39. En outre, cet institut devra être chargé d'encourager les investissements de capitaux dans le logement, en utilisant toutes les sources locales de financement et notamment celles qui ont été mentionnées dans les pages précédentes. Il ne faut pourtant pas en conclure que l'institut devra nécessairement mobiliser l'épargne privée, parce que les établissements qui s'occupent déjà de crédit au logement sont plus proches du public et qu'il vaut mieux ne pas leur enlever cette activité.

40. L'Institut national de crédit au logement pourrait en outre octroyer des hypothèques de deuxième rang (bien que cette question soulève des problèmes délicats), assurer les hypothèques selon les principes énoncés plus haut (paragraphe 17) et, à l'avenir, placer des hypothèques sur le marché intérieur. Cette dernière attribution soulève elle aussi des problèmes délicats, et il convient que les pouvoirs publics adoptent un système garantissant l'occupation du sol, et non la propriété, de façon à tenir compte de la complexité des régimes fonciers de certains pays.

41. Revenons en arrière et rappelons que l'essentiel du présent document consacre d'assez longs développements à la mobilisation des capitaux pouvant être investis dans le logement; les instituts nationaux de crédit au logement doivent, au nom de leur gouvernement, amorcer des négociations et entretenir des relations avec les autorités et les organisations compétentes. Ils doivent drainer ces fonds vers les établissements pratiquant l'hypothèque sur les logements, tout en tenant compte des fluctuations du volume de leurs transactions.

42. En collaboration avec le ministère responsable du logement, le Ministère des finances et la banque centrale d'un pays donné, les instituts nationaux de crédit au logement pourront exercer une influence sur les transactions des établissements de prêts hypothécaires, de façon que cette forme de crédit soit mise à la portée des groupes sociaux à faibles revenus et ils pourront contribuer au développement satisfaisant d'un régime d'hypothèques, sans que la population ait à supporter de trop lourdes charges.

43. Les instituts nationaux de crédit au logement pourraient participer au lancement d'émissions publiques de "bons de développement" destinés à dégager des capitaux dont une fraction serait investie dans le logement, et tenant compte des crédits que le gouvernement envisage de consacrer à son programme de logement et des besoins exprimés par les établissements de prêts hypothécaires au logement.

44. Lorsque les gouvernements des Etats membres auront établi ou voudront établir un système de garantie comparable à celui qui figure dans la loi sur les garanties relatives aux achats de logements, que le Kenya a adopté en 1967, l'Institut national de crédit au logement pourrait être chargé de veiller au respect des textes établis, sous réserve de se conformer aux directives générales du ministère chargé de faire appliquer la loi.

45. Enfin, les instituts nationaux de crédit devront être chargés de coopérer étroitement dans chaque pays avec les établissements de prêts hypotécaires au logement, de diffuser les connaissances et les données d'expérience qu'ils ont acquises en ce qui concerne les programmes officiels de logement et les possibilités de développement des hypothèques. Ils devront également collaborer avec les autres organismes compétents pour offrir des services consultatifs. Cette action contribuerait utilement à l'uniformisation des divers modes de prêts, des normes de logement acceptables pour l'octroi de prêts hypothécaires et des taux d'intérêt; ces taux d'intérêt devront notamment être remaniés pour les mettre à la portée des groupes les moins fortunés de la population.

46. Les participants à la réunion sont invités à étudier avec soin comment des instituts nationaux de crédit au logement pourraient éventuellement être créés dans certains pays et à formuler à cet égard une recommandation qui devra figurer dans le rapport final. Toutes les mesures que pourraient adopter les pays membres devront nécessairement être fondées sur des lois appropriées. A cet effet, il conviendrait d'étudier attentivement la législation bancaire en vigueur, de façon que les instituts nationaux ne risquent pas de se heurter à des dispositions restrictives figurant dans la loi régissant leurs activités ou dans d'autres lois pertinentes.

47. Lorsque les gouvernements des Etats membres auront étudié les conditions et les besoins propres à leur pays, il leur suffira de prendre une décision de principe pour que les travaux préparatoires soient rapidement entrepris. Les gouvernements souhaiteront vraisemblablement bénéficier de conseils et d'une aide pour résoudre ces problèmes techniques. Cette aide et ces conseils seront fournis par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, en collaboration avec le Siège des Nations Unies et le Programme des Nations Unies pour le développement, de façon que le personnel et les moyens fournis à titre de contrepartie par les gouvernements puissent bénéficier de cette aide et de ces conseils, non seulement pendant la phase préparatoire, mais aussi pendant la phase d'organisation proprement dite de l'institut national et pendant la période de mise en route de cet organisme.

48. Si, comme proposé dans l'introduction, nous élargissons la notion, nous pourrons alors considérer la possibilité de créer une Banque nationale pour l'infrastructure et le logement. Comme indiqué au paragraphe 6, cette mesure impliquerait la nécessité d'acheminer par la filière de cette banque toutes les ressources financières consacrées à l'aménagement du territoire. Il en découlerait que des sommes en espèces ne seraient plus mises à la disposition des ministères, bien que les attributions de crédit soient appelées à continuer d'être énumérées sur le papier aux chapitres correspondant aux divers ministères.

49. Des mesures de rationalisation peuvent être entreprises, comme le démontrent la Banque nationale pour le logement et la construction du Libéria et les projets en cours d'étude au Ghana et en Libye. Au Togo, en Côte-d'Ivoire et au Sénégal, des dispositions partielles ont été prises en vue de la création d'un organisme central de financement pour le logement et la construction. Les insuffisances actuelles et les frais généraux très lourds qui caractérisent les sociétés réglementaires qui travaillent dans le domaine de l'aménagement du territoire seraient du ressort de la section d'examen critique des projets de la Banque nationale pour l'infrastructure et le logement.

50. L'acceptation des dispositions proposées entraînerait une certaine réorganisation des divers ministères. Cette réorganisation, de son côté, pourrait se traduire par une diminution de l'importance des ministères, du point de vue financier en particulier. Les ministères disposeraient de délais et de possibilités plus larges pour l'élaboration de leurs politiques; de même ils auront plus de temps pour le contrôle général des activités des organismes, mais il est évident qu'il sera nécessaire qu'ils aient confiance dans ces organismes.

51. La Banque travaillerait surtout à la fois pour le secteur public et pour le secteur privé. Elle financerait les sociétés immobilières de développement pour l'exécution des projets inscrits au programme de développement. Ces sociétés immobilières pourraient appartenir entièrement à l'Etat, où être des entreprises semi-publiques ou encore des sociétés entièrement privées. Ce système aurait une sorte d'effet égalisateur et les organisations en cause seraient en mesure de tirer profit de l'industrie locale, des nouvelles techniques de construction et des résultats d'un centre de recherches attaché à l'Université. Il semble que le système permettrait de rationaliser et d'accélérer l'exécution des projets d'aménagement du territoire.

52. La Banque serait chargée également de toutes les transactions financières et de toutes les opérations contractuelles entreprises sur le plan international. Il est évident qu'il y aurait des consultations entre la Banque et les ministères compétents, mais, dans le cadre de la politique générale de l'Etat la responsabilité de ces opérations internationales incomberait à la Banque.

53. En ce qui concerne le logement, la Banque, en sa qualité d'organisme public, serait en mesure d'encourager la création d'associations d'épargne et de prêt, comme aussi d'y participer effectivement; elle aurait la possibilité de retirer ses capitaux au fur et à mesure que ces associations se développeraient et deviendraient prospères.

54. L'ensemble de la question des subventions incombera à la Banque, qui, en liaison directe avec les municipalités et les collectivités locales, pourra accorder des subventions dans les régions où elles sont particulièrement nécessaires, par l'intermédiaire des services de construction des municipalités et des collectivités locales, l'objectif étant de mettre à la disposition des populations des logements à bon marché; en ce qui concerne les groupes aux revenus moyens, les logements leur seront fournis par l'intermédiaire des sociétés immobilières et des associations d'épargne et de prêt.

55. D'autre part, la Banque sera en mesure d'encourager les collectivités locales des zones rurales à améliorer les logements ruraux et de contribuer à la création de sociétés coopératives de logement et d'autres systèmes, tels que les prêts pour toiture, etc..

56. Dans le domaine de sa compétence, la Banque nationale pour l'infrastructure et le logement prendra des dispositions pour exploiter toutes les catégories d'assurance associées aux projets d'aménagement du territoire, jusqu'au point même, le cas échéant, de souscrire des assurances-vie pour les locataires.

57. Le Groupe de travail sera également saisi de ces suggestions pour discussion et observations.

- - - - -