



COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE  
ET FONDATION ALLEMANDE POUR LES PAYS  
EN VOIE DE DEVELOPPEMENT  
Réunion sur les problèmes techniques  
et sociaux de l'urbanisation (en par-  
ticulier le financement et le logement)  
Addis-Abéba, 8-23 janvier 1969

FINANCEMENT DU LOGEMENT PAR LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVE

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>
Coûts de la construction des maisons d'habitation . . . . .	1 - 3
Besoins de logement . . . . .	4
Croissance démographique. . . . .	5 - 7
L'effort de financement requis. . . . .	8 - 11
Nature des ressources financières requises. . . . .	12 - 18
Epargne volontaire. . . . .	19
Services consultatifs . . . . .	20
La Banque africaine de développement. . . . .	21
Prêts hypothécaires . . . . .	22
Sociétés d'auto-construction assistée et coopératives de logement. . . . .	23 - 24
Financement extérieur . . . . .	25 - 28
Subventions directes et indirectes. . . . .	29
L'expérience d'Abidjan. . . . .	30
Nécessité de logements à bon marché pour réduire la spécu- lation . . . . .	31 - 34
Conclusion . . . . .	35

## FINANCEMENT DU LOGEMENT PAR LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVE

quelques aspects intéressant l'ensemble des pays africains

Coûts de la construction des maisons d'habitation

1. La production de logements et d'installations connexes convenables est surtout rendue difficile dans les pays africains par le manque de capitaux pouvant être immobilisés à long terme pour un faible rapport. On a constaté dans quelques pays qui ont fait l'objet d'une étude arrêtée à 1965 <sup>1/</sup> qu'une habitation urbaine répondant à des normes minimales raisonnables et construite en matériaux ordinaires, revient à 1.000 dollars environ, <sup>2/</sup> sans compter le coût du terrain, des routes, des égouts, de l'eau et de l'électricité. Ces pays, où le prix des matériaux était favorable et où des programmes de logement urbain étaient en cours depuis plusieurs années, étaient parmi ceux qui comptaient les populations urbaines les plus nombreuses. Dans la majorité des autres pays africains, le coût d'une habitation analogue variait entre 2.000 et 3.500 dollars. On avait supposé que la famille moyenne était composée de cinq personnes. Dans les zones rurales, on avait fixé la moyenne à 5,5 personnes par famille, et le coût d'une habitation construite essentiellement en matériaux locaux était estimé à 500 dollars.

2. Aux fins de la présente réunion, on ne se propose pas d'entrer dans le détail du problème des coûts de la construction, qui fait l'objet d'un point distinct du programme de travail de la Section de l'habitat du secrétariat de la Commission. Une réunion sous-régionale d'experts d'un niveau technique élevé a déjà eu lieu en 1968 en Afrique de l'est et il est prévu d'en tenir d'autres en Afrique du nord, de l'ouest et du centre successivement dans les années à venir. Le rapport de la réunion sous-régionale pour l'Afrique de l'est existe en anglais et en français (E/CN.14/HOU/17, E/CN.14/416).

3. L'étude citée plus haut présentait des estimations générales, faute d'informations statistiques détaillées correspondant à la grande variété des caractéristiques nationales. Aux fins d'une estimation générale uniquement destinée à offrir une indication de l'ampleur du problème, on a retenu deux chiffres : 1.000 dollars environ pour l'Afrique du Sud et la RAU, et 1.500 dollars pour le reste de l'Afrique en moyenne.

Besoins de logement

4. En outre, le secrétariat a tenté d'estimer les besoins de logement de l'ensemble du continent, en se fondant sur un document inédit intitulé

<sup>1/</sup> L'habitat en Afrique (publication des Nations Unies, N° de vente 66.II.K.4)

<sup>2/</sup> Dollar signifie dollar des Etats-Unis (n.d.t.).

World Housing Conditions and Estimated Housing Requirements, établi au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York. Les besoins se décomposent essentiellement comme suit :

A. Dans les zones urbaines (en milliers d'unités d'habitation)

<u>Catégories</u>	<u>1960</u>	<u>1965</u>	<u>1970</u>
Habitations nécessaires pour loger la population supplémentaire	304,0	367,0	543
Habitations nécessaires pour compenser le vieillissement	130,0	130,0	130,0
Habitations nécessaires pour remédier au déficit actuel	130,0	130,0	130,0
	<u>564,0</u>	<u>627,0</u>	<u>803,0</u>

B. Dans les zones rurales

<u>Catégories</u>			
Habitations nécessaires pour loger la population supplémentaire	540,0	667,0	726,0
Habitations nécessaires pour compenser le vieillissement	990,0	900,0	900,0
Habitations nécessaires pour remédier au déficit actuel	600,0	600,0	600,0
TOTAL	<u>2.040,0</u>	<u>2.167,0</u>	<u>2.226,0</u>

Croissance démographique

5. Pour estimer les besoins de logement, on avait supposé que la population de l'Afrique évoluerait comme suit :

<u>En millions</u>	<u>1960</u>	<u>1965</u>	<u>1970</u>
Population totale	237	263	294
Population urbaine	39	47	59
Population rurale	198	216	235

Alors qu'on estime actuellement comme suit cette évolution<sup>1/</sup>:

<u>En millions</u>	<u>1967</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>
Population totale	327	352	400	458
Population urbaine	47	57	77	106
Population rurale	280	295	323	352

6. Bien que ces chiffres doivent être considérés avec réserve, ils donnent une indication de l'ampleur du problème du point de vue du financement.

7. Si l'on tient compte d'autre part de l'accroissement annuel estimé de 5 pour 100 de la population urbaine, dû à l'exode des populations rurales vers les villes et les agglomérations urbaines, les besoins de logement des zones urbaines se trouvent modifiés proportionnellement.

#### L'effort de financement requis

8. Pour évaluer l'effort de financement requis en fonction des besoins de logement des pays africains, on peut se fonder sur plusieurs hypothèses. On peut supposer, par exemple, que l'objectif immédiat d'une politique de l'habitat est d'empêcher la situation des zones urbaines de s'aggraver et d'assurer la construction d'un nombre de logements suffisant pour faire face à l'accroissement de la population urbaine, résultant notamment des migrations intérieures vers les grands centres de peuplement. On peut établir une seconde hypothèse, en supposant que l'objectif est d'empêcher une aggravation de la situation aussi bien en ville que dans les campagnes. Enfin, il pourra être utile d'estimer ce qu'il en coûterait de pourvoir à ces deux catégories de besoins, d'assurer le remplacement et d'absorber le déficit.

9. Etant donné la différence de niveau entre les coûts de la construction d'habitations en RAU et en Afrique du Sud d'une part, et dans le reste du continent de l'autre, le problème n'est pas le même dans les deux cas. La population urbaine représentant une large proportion du nombre total d'habitants et du revenu national dans ces deux premiers pays, la solution du problème de l'habitat dans les zones rurales est à la portée

<sup>1/</sup> Sources du secrétariat.

de leurs possibilités économiques. Le contraire est vrai dans le reste du continent où, pour répondre aux besoins de logements urbains, il faudrait investir un dixième du revenu de la population urbaine (à supposer que le revenu par habitant des populations urbaines soit triple de celui des populations rurales). Même si l'on ne visait qu'à empêcher la situation de s'aggraver, c'est-à-dire à ne pourvoir qu'aux besoins créés par la croissance démographique, il faudrait consacrer 5,9 pour 100 du revenu urbain à la seule construction d'habitations, sans compter le terrain et les services.

10. Pour l'ensemble de l'Afrique, plus de 7 pour 100 du revenu national devraient être affectés annuellement à la construction d'habitations pour que tous les besoins soient satisfaits, c'est-à-dire les besoins urbains et ruraux y compris le remplacement et le déficit. Si l'on tient compte du terrain et des services, on arrive à près de 10 pour 100 du revenu national, soit trois quarts de ce que les pays africains devraient raisonnablement pouvoir consacrer à la formation intérieure de capital fixe. Il ne saurait évidemment en être question dans les circonstances actuelles <sup>1/</sup>.

11. Les chiffres ci-dessus sont évidemment fondés sur une série d'hypothèses qui sont toutes sujettes à interprétation et à critique. Quoiqu'il en soit, ils laissent à penser que l'amélioration de la situation du logement dans les pays africains représente une tâche gigantesque, étant donné le niveau actuel des revenus et même si l'on parvient à réduire considérablement le coût actuel de la construction d'habitations. Les politiques des gouvernements peuvent et doivent effectivement tendre à acheminer les ressources disponibles vers les secteurs essentiels et à établir un ordre de priorité rigoureux. La première nécessité serait, par exemple, de loger la population supplémentaire, ce qui représenterait déjà 2 pour 100 du revenu national. Si l'on visait non seulement à loger la population supplémentaire mais encore à compenser le vieillissement et à absorber le déficit, les investissements nécessaires représenteraient de 3 à 4 pour 100 du revenu national. Il ne s'agit là que d'ordres de grandeur, qui recouvrent des situations nationales extrêmement diverses; ils offrent cependant des indications utiles sur la nature du problème et l'ampleur des moyens nécessaires à sa solution.

#### Nature des ressources financières requises

12. Mais la principale difficulté qui se présente dans les conditions propres à l'Afrique est encore celle de la nature des ressources financières requises. Le seul moyen de produire des logements économiques

---

<sup>1/</sup> Il n'est peut-être pas inutile de rappeler ici que dans la majorité des pays européens, la construction de résidences représente 35 à 45 pour 100 de la formation brute de capital dans le secteur de la construction, soit approximativement 3 à 5 pour 100 du produit intérieur brut.

à la portée des familles à faible revenu est de disposer de crédits à long terme et à intérêts modérés. C'est précisément cette forme de financement qui est rare dans des pays où le revenu national estimé comporte une large part de valeurs imputées et où le revenu personnel est faible.

13. Le problème du financement de logements économiques consiste donc à mobiliser des fonds pour des investissements à long terme. Une grande partie de ces fonds pourront provenir de sources intérieures. Par logements économiques il faut entendre les logements destinés aux populations à faible revenu, les habitations plus luxueuses destinées aux groupes à revenus moyens et supérieurs devant être entièrement financées par le secteur privé. A la présente réunion, on traitera en détail des divers types d'institutions qui, avec l'accord de leurs membres, pourraient améliorer les moyens dont elles disposent pour mobiliser l'épargne intérieure, dont une partie pourrait être dirigée sur le logement.

14. Outre les méthodes normalement utilisées pour se procurer des capitaux, à savoir l'emprunt et l'impôt, on devra envisager des mesures particulières directement applicables au logement. L'expérience des pays industrialisés a révélé les mérites d'un grand nombre de formules spécialement conçues pour l'accumulation de fonds destinés au financement de l'habitat. On peut citer notamment l'obligation faite aux employeurs de fournir un logement à leurs ouvriers. Cette mesure n'est pas à recommander en règle générale car elle peut avoir des répercussions sociales défavorables. En revanche, la coordination du développement économique avec le logement et les services connexes peut parfois rendre son application nécessaire. Il est plus courant, en général, d'obliger les employeurs, comme c'est le cas en France, à apporter une contribution fixe, proportionnelle au chiffre des salaires versés ou des effectifs, aux fonds créés pour l'habitat par des organismes publics. Dans certains pays africains, les employeurs, s'ils ne fournissent pas le logement, sont tenus de verser à leurs employés une indemnité spéciale. En fait, ces indemnités contribuent à relever le niveau général des loyers. On devra envisager la possibilité de diriger une part des indemnités (ou un supplément dont elles seraient majorées dans l'avenir) sur un fonds public de l'habitat, ce qui permettrait de construire de nouvelles habitations et de réduire ainsi le taux des loyers. Si l'application de cette mesure s'accompagnait d'une réglementation des loyers, les effets sociaux de la réforme seraient considérables, les investissements privés consacrés au logement étant relativement faibles.

15. Les versements exigés des employeurs pour le logement peuvent aussi être accompagnés ou, comme en Allemagne de l'ouest, remplacés par des dégrèvements ou exemptions d'impôts sur le revenu correspondant aux fonds investis pour l'habitat.

16. Un autre type de versements obligatoires est pratiqué en Italie et en Grèce, où les employés sont tenus de contribuer à des fonds publics utilisés pour la construction de logements ouvriers.

17. Les fonds de sécurité sociale et de retraite constituent aussi une source importante pour le financement de l'habitat, assurant la sécurité du capital et un rapport raisonnable. Dans un grand nombre de pays industrialisés, ces fonds sont obligatoirement affectés au logement. Il peut en être de même en ce qui concerne ceux des caisses d'épargne privée et des compagnies d'assurances. On a eu aussi recours dans certains pays d'Amérique latine à une autre méthode suivant laquelle les personnes privées sont tenues de souscrire des obligations spéciales pour le logement.

18. L'Allemagne de l'ouest offre un cas particulier, toute une série d'exemptions et de concessions fiscales stimulant l'apport de vastes capitaux pour la construction d'habitations. Les dispositions ci-dessus ont trait essentiellement à la mobilisation de fonds au moyen de mesures ou de stimulants relevant de l'initiative de l'Etat.

#### Epargne volontaire

19. L'épargne volontaire peut aussi représenter une importante source de fonds pour le développement. Elle peut être utilisée pour le logement et entre dans le cadre de la mobilisation de l'épargne intérieure mentionnée plus haut. L'absence d'un réseau suffisant de caisses et de moyens pratiques entrave gravement la mobilisation de l'épargne intérieure. La politique de l'habitat devra, dans les pays africains, prévoir la création d'un système bien établi d'associations d'épargne et de prêt (sociétés de construction), de banques d'épargne et de crédit consentant des avances sur hypothèques, de coopératives de logement, d'union de crédit, ainsi qu'une utilisation plus rationnelle des fonds accumulés au sein des sociétés d'épargne traditionnelles telles qu'elles existent dans les pays africains, afin de stimuler et de concentrer l'intérêt. Une maison représente pour la plupart des familles une justification concrète de l'épargne. L'existence d'institutions octroyant des prêts à la construction en échange d'un montant d'épargne fixé peut encourager la population à économiser, ce qui est impossible quand elle n'a aucun motif particulier pour le faire.

#### Services consultatifs

20. Outre la création ou l'expansion d'institutions de ce type, les politiques de l'habitat devront, pour accroître la confiance, prévoir la garantie des dépôts par le gouvernement central ou les autorités locales. Il serait souhaitable d'étudier la possibilité de créer des organismes africains multinationaux, à l'échelon sous-régional ou régional, qui offriraient des garanties afin d'encourager l'afflux des capitaux nécessaires d'urgence pour l'habitat. Pour définir plus clairement et plus rationnellement une politique de l'habitat pour l'ensemble de l'Afrique, il est indispensable de rassembler et d'échanger des informations sur les sources possibles de capitaux pour le financement du logement dans les divers pays. Grâce à l'analyse de ces informations et à l'échange de données d'expérience, la plupart des pays se trouveront mieux en mesure d'aborder le problème.

### La Banque africaine de développement

21. La Commission a invité la Banque africaine de développement à présenter à la réunion un exposé sur sa politique en matière d'habitat et sur les activités qu'elle envisage pour l'avenir dans ce domaine. Cet exposé constitue un document distinct.

### Prêts hypothécaires

22. Les institutions qui procèdent à des opérations hypothécaires dans les pays africains ont, avec la somme d'expérience et de connaissances acquise au cours de leurs activités, un rôle précis à jouer dans l'accroissement du patrimoine immobilier destiné aux populations à faible revenu. Elles doivent se développer en tant qu'institutions africaines encourageant toutes les catégories de la population à déposer leurs fonds et leur épargne, et octroyant des prêts sous garantie foncière, ou si cette forme de garantie n'est pas facilement disponible, sous une caution de conception nouvelle offerte par le gouvernement, une autorité locale ou une collectivité, à des personnes qui pourront rembourser un prêt hypothécaire sur une maison d'une classe raisonnable, quelle que soit son importance. C'est après tout la garantie exigée pour l'octroi du prêt hypothécaire qui est le point essentiel et, dans bien des cas, la classe des maisons peut être améliorée au cours de la durée de l'emprunt. Dans le passé, ces institutions avaient tendance à rechercher les habitations coûteuses, ce qui réduisait le nombre des bénéficiaires de prêts. Elles devront désormais être disposées à prêter sur des maisons plus modestes à un plus large secteur de la population.

### Sociétés d'auto-construction assistée et coopératives de logement

23. Pour intensifier l'afflux des capitaux nécessaires au financement de l'habitat il faut encore accroître la contribution représentée par la main-d'oeuvre et les matériaux de construction fournis dans le cadre des sociétés d'auto-construction assistée et des coopératives de logement. Une politique de l'habitat bien comprise devra donc prévoir la mobilisation de ces ressources grâce à la fourniture de parcelles aménagées sur lesquelles les programmes pourront être réalisés. Jusqu'à 30 pour 100 du coût d'une maison peuvent être couverts par la main-d'oeuvre fournie par les sociétés d'auto-construction assistée et les coopératives de logement.

24. Il faut reconnaître toutefois que, même si l'on prend toutes les mesures possibles pour stimuler et encourager la constitution de capitaux à long terme et pour les mobiliser en vue du financement de l'habitat, les sommes recueillies seront vraisemblablement, dans l'avenir immédiat, insuffisantes par rapport aux besoins. Les estimations présentées plus haut n'intéressent que les zones urbaines, où les problèmes sont urgents et critiques. Cependant, il faut aussi prévoir quelques investissements pour l'habitat rural et le problème du financement s'en trouve aggravé.



### Financement extérieur

25. Il faut en venir maintenant à un examen sérieux de la nécessité et de la possibilité de compléter les ressources intérieures au moyen de crédits à long terme et à intérêt modéré obtenus de l'extérieur. Certains pays africains en sont déjà venus à conclure que des programmes valables ne peuvent être entrepris qu'avec l'aide de crédits extérieurs.

26. Du point de vue des bailleurs de fonds, l'habitat et les services urbains représentent un bon placement dans les pays d'Afrique en voie de développement, étant donné la pénurie qui sévit dans ces secteurs. Les loyers exigés à l'heure actuelle pour des logements totalement insuffisants et surpeuplés garantissent un rapport raisonnable des capitaux investis dans des habitations de bonne qualité.

27. L'utilisation de capitaux extérieurs pour l'habitat et les services connexes doit être régie par deux principes. Le premier, c'est que ces capitaux doivent être dans toute la mesure du possible employés comme fonds de démarrage pour stimuler la formation intérieure de capital. Il serait moins productif de financer intégralement un projet d'habitat à l'aide de fonds extérieurs, malgré les avantages de cette formule, que d'utiliser ces fonds pour le lancement d'un projet d'auto-construction, pour la constitution du capital initial d'une institution d'épargne et de prêt, pour la fourniture d'éléments essentiels tels que toits, fenêtres, portes, parcelles aménagées, etc., qui peuvent contribuer à la formation de capital intérieur. La production de matériaux et d'éléments de construction essentiels à l'aide de capitaux extérieurs est une mesure particulièrement heureuse, surtout si elle permet de réduire les importations et d'exploiter des ressources locales telles que le ciment et le bois. Les capitaux extérieurs pourraient aussi être utilisés à l'octroi de crédits à long terme pour l'achat de matériaux. Le second principe, c'est que ces capitaux doivent être prêtés à long terme, moyennant un faible intérêt et que leur remboursement ne doit pas être exigé en monnaie d'origine puisque l'habitat n'est pas une source de recettes en devises.

28. De leur côté, les Etats africains devront envisager des mesures propres à encourager les bailleurs de fonds étrangers à investir dans l'habitat et les services urbains. Il est indispensable en premier lieu de définir clairement le problème de l'habitat, de fixer des objectifs nationaux raisonnables et de mettre intégralement en oeuvre toutes les mesures qui s'imposent sur place. En outre, on pourra envisager de garantir et d'assurer, peut-être sur le plan continental, les capitaux étrangers investis dans l'habitat et les services connexes. Là encore, la Banque africaine de développement pourrait fournir le cadre approprié.

### Subventions directes et facilitées

29. Il convient d'ajouter quelques observations générales sur l'utilisation des capitaux disponibles. En principe, l'objectif visé est de

fournir des logements économiques et non de s'imposer une lourde charge de subventions annuelles, outre la nécessité de trouver des capitaux nouveaux. Il faudra donc en premier lieu procéder à des travaux de recherche poussés sur la réduction des coûts, en vue de parvenir progressivement à des loyers économiques. Il faut aussi que les périodes d'amortissement soient prolongées et que des taux d'intérêt différentiels soient instaurés, de sorte que certains intérêts servent à en subventionner d'autres, et aussi que la location-vente et l'occupation anticipée, moyennant un dépôt initial minime, soient favorisées. Si, en raison d'un nombre relativement important de salariés, la situation budgétaire permet une redistribution du revenu grâce à des subventions, on devra veiller à ce que ces subventions aient un caractère temporaire et soient à tout moment proportionnées aux besoins financiers. Ces systèmes de subventions revêtent des formes très diverses en Europe, où l'on s'efforce par tous les moyens de réduire aux besoins individuels la charge annuelle des subventions pour l'habitat. Il est particulièrement important, dans les conditions propres à l'Afrique, de prévoir dans le plan des maisons un espace où pourra loger un sous-locataire qui, en fait, paiera le loyer de la famille.

#### L'expérience d'Abidjan

30. Dans un cas particulier, à Abidjan, une société immobilière a construit quelques centaines d'habitations, en tenant compte de la possibilité de la sous-location. Dans le cadre d'une opération d'élimination des taudis, il a été décidé de reloger les familles expulsées dans des logements neufs construits par cette société, pour leur permettre de trouver, dans la même ville, des possibilités ou des ressources équivalentes à celles que leur assurait la sous-location d'une ou de plusieurs pièces, généralement situées au fond d'une cour dans l'enceinte de la concession.

#### Nécessité de logements à bon marché pour réduire la spéculation

31. La contribution du secteur privé à la construction de logements à bon marché de qualité acceptable est pratiquement nulle dans la plupart des pays africains. En revanche, les intérêts privés s'exercent activement sur le marché spéculatif des habitations de catégorie supérieure et, dans une moindre mesure, de catégorie moyenne. Du fait de la pénurie qui sévit dans la plupart des grandes villes d'Afrique, il est possible de vendre à des prix prohibitifs des habitations de basse qualité et il est courant d'amortir les logements loués au cours d'une très brève période, trois à six ans d'ordinaire, alors que dans les pays industrialisés, une maison privée mise en location est en général amortie en dix ans.

32. Une autre forme d'initiative privée consiste à construire des logements destinés en principe à une famille mais qui sont en fait loués à raison d'une famille par pièce habitable. Le propriétaire ou le locataire peut ainsi tirer des revenus importants de la sous-location d'une partie de son logement. Cette pratique parfois excessive est assez courante dans

les grands centres urbains, qui sont surpeuplés. Les logements manquant dans ces zones, il est impossible de compter exercer un contrôle ou imposer une réglementation. La solution consiste à accroître considérablement la production de logements à bon marché.

33. Le contrôle des loyers, visant à limiter la spéculation privée dans le domaine de l'habitat, a été introduit dans un certain nombre de pays africains et d'autres envisagent d'en faire autant. Mais le contrôle des loyers est une arme à double tranchant qui, s'il permet de maintenir les loyers à un niveau modéré pour des fins économiques et sociales, risque de freiner les investissements et par conséquent l'accroissement du patrimoine immobilier qui, à long terme, offre la seule solution au problème des loyers élevés et spéculatifs.

34. Une forme particulière de spéculation est pratiquée dans certains pays africains: elle consiste à louer à des prix exorbitants des maisons construites à l'aide de prêts de l'Etat pour être occupées par le propriétaire. Les autorités publiques doivent s'opposer fermement à cette forme de spéculation en imposant un contrôle de la location, c'est-à-dire en se réservant le droit de louer elles-mêmes.

#### Conclusion

35. Les aspects du problème examiné dans ce document font l'objet, pour la plupart, d'un point distinct de l'ordre du jour, mais ce bref exposé remettra en mémoire les problèmes que les participants seront appelés à examiner et suggèrera quelques recommandations en vue de leur solution.

- - - - -