

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



5355*

Distr.
LIMITEE

E/CN.14/HOU/25
6 décembre 1968

FRANCAIS
Original : ANGLAIS



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 particulier le financement du logement)
Addis-Abéba, 8-23 janvier 1969

LE FINANCEMENT DU LOGEMENT AU KENYA - QUELQUES GRANDS PROBLEMES

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>
Introduction	1
La productivité des investissements dans le logement	2 - 6
Problèmes de main-d'oeuvre et de capacité.	7 - 11
Les répercussions de la construction de logements sur la balance des paiements	12 - 13
Options socio-économiques concernant la politique de logement.	14 - 21
Formation de capital pour le logement.	22 - 30

LE FINANCEMENT DU LOGEMENT AU KENYA -- QUELQUES GRANDS PROBLEMES^{1/}Introduction

1. La présente note vise à donner un aperçu de certains problèmes caractéristiques que pose la formation de capital dans le secteur du logement de l'économie kényenne. En indiquant ce que recouvrent ces problèmes, on cherche non seulement à créer une base sur laquelle appuyer les décisions et la politique du logement, mais encore à suggérer, d'après les faits et les chiffres tirés de la situation actuelle au Kenya, ce que devrait être cette politique.

La productivité des investissements dans le logement

2. Partons de l'hypothèse que le pays souhaite effectivement atteindre le taux de croissance économique de 6 pour 100 fixé dans son plan de développement pour 1966-1970, et que les fonds consacrés au logement doivent contribuer non seulement à atteindre cet objectif, mais aussi - et peut-être surtout - à traduire la croissance économique en améliorations tangibles pour la population. Cette dernière vue est généralement partagée par le grand public; mais lorsqu'il s'agit pour l'Etat d'allouer des ressources au logement, on fait souvent valoir que l'investissement dans ce secteur, étant improductif, ne contribue pas au progrès économique.

3. Bien que les recherches entreprises n'aient pas encore fait apparaître, en termes de quantités, les rapports entre le montant des investissements affectés au logement et la productivité de la main-d'oeuvre, il existe de toute évidence une corrélation positive entre la santé de la population et la stabilité sociale, d'une part, et la qualité des habitations, de l'autre. Il ne faut aucun doute que la santé et la stabilité sociale sont deux des principaux facteurs de l'accroissement de la productivité. Mais on peut faire à cet égard deux autres remarques. Premièrement, l'effet de ces facteurs sur la productivité est beaucoup plus marqué au bas de l'échelle du revenu que dans les catégories supérieures, c'est-à-dire, plus marqué pour les logements à bon marché que pour les habitations plus chères. Deuxièmement, plus nombreuse est la main-d'oeuvre exigée par une activité quelconque de production, plus important sera l'effet de l'amélioration du logement sur la productivité. Ces deux conditions sont actuellement remplies au Kenya et il est parfaitement justifié de canaliser des fonds vers le secteur du logement, spécialement pour le financement des habitations bon marché ^{2/}. Reste à en déterminer le montant.

^{1/} Note rédigée par M. N.O. Jorgensen, Housing Research Unit, University College, Nairobi, novembre 1967. Les vues qui y sont exprimées ne sont pas nécessairement celles du secrétariat de la CEA.

^{2/} Dans le présent texte, l'expression "à bon marché" désigne les logements coûtant de 5.000 à 10.000 shillings.

4. D'après le plan de développement kényen, on estime les besoins à environ 7.600 unités - logement dans les agglomérations urbaines (les besoins du secteur rural, estimés à trois fois plus, seraient en fait près de cinq fois supérieurs à ceux du secteur urbain). Cette estimation des besoins dans les villes est certainement inférieure à la réalité, car à Nairobi seulement on prévoit qu'il faudra 5.000 unités par an jusqu'en 1970. Il importe, par conséquent, de vérifier attentivement ces prévisions, en particulier d'après la distribution du revenu, qui influera notablement sur le type, et partant sur le coût, des maisons d'habitation effectivement nécessaires.

5. Du point de vue économique, les "besoins" ne sont pas aussi significatifs que la "demande". Pour montrer qu'il existe également une demande de logements, il suffit de noter le fait suivant : aussi longtemps qu'en construisant une maison de 15.000 shillings on obtiendra un loyer net de plus de 5.000 shillings (soit un bénéfice supérieur à 30 pour 100), c'est qu'il y aura manifestement un déséquilibre. En effet, un tel investissement qui offre des garanties de sécurité et même des possibilités de revalorisation, est amorti en moins de trois ans, ce qui est beaucoup plus avantageux que d'autres placements également sûrs, pour lesquels on peut obtenir des prêts sur le marché libre au taux de 10 pour 100. Malheureusement, ceux qui ont le plus besoin d'habitations à bon marché ne peuvent emprunter sur le marché libre, à ce taux, en supposant qu'ils puissent faire tout autre emprunt. C'est pourquoi, mieux vaut orienter les fonds publics vers la construction de logements peu coûteux de préférence à toute autre catégorie d'habitations. On détermine le montant théorique des investissements en multipliant le nombre d'unités - logements nécessaires par 10.000 shillings, somme qui représente le coût d'un logement passable.

6. A noter pour conclure que l'amélioration de la productivité dans le bâtiment et les travaux publics profiterait à l'économie tout entière, car il s'agit d'une industrie très exigeante en main-d'oeuvre. Enfin, le travail aux pièces et les stimulants procurent, spécialement dans cette branche d'activité, des avantages aussi évidents que les économies d'échelle.

Problèmes de main-d'oeuvre et de capacité

7. Ayant démontré l'intérêt d'améliorer les conditions de logements pour augmenter la productivité, spécialement dans l'industrie du bâtiment et des travaux publics à forte proportion de main-d'oeuvre, il faut bien reconnaître que le Kenya connaît actuellement la pleine utilisation, sinon une utilisation excessive, de la capacité existante, ce qui a pour effet d'abaisser radicalement la productivité. Nous n'insisterons pas ici sur les conséquences évidentes de cette situation qui se traduit par une forte hausse des prix de la quasi-totalité des facteurs de production, de l'industrie, du bâtiment, à commencer par la main-d'oeuvre.

8. Les raisons en sont claires. A partir de 1960, l'industrie de la construction a marqué une nette régression du fait de l'incertitude pour l'avenir, causée par l'accession du pays à l'indépendance et l'exode des

Asiates et Européens. Cette tendance a persisté jusqu'en 1965, période où une ferme expansion économique s'est amorcée. Dans le cas d'une industrie fortement capitalisée, on note toujours une reprise assez lente après une période de dépression; mais ici, il s'agissait d'une industrie exigeante en main-d'oeuvre. Elle a pourtant été directement touchée par cet exode puisque 98 pour 100 des ouvriers du bâtiment étaient d'origine asiatique. A cause de cette dépression, on n'a pas formé de nouveaux ouvriers qualifiés; quant aux branches d'activité capitalisées (métallurgie, industrie du bois, matériel de transport, ciment et ballast) elles sont encore en voie de redressement.

9. Une étude distincte des problèmes de capacité est actuellement entreprise par l'Institute of Development Studies de l'University College de Nairobi; les résultats de cette étude une fois connus, on pourra faire des suggestions plus autorisées. Pour l'instant, on se bornera à formuler quelques propositions d'ordre général, qui paraissent nettement indiquées.

10. On enregistre parmi les manoeuvres, particulièrement dans les zones urbaines, un taux élevé de chômage alors que l'offre de main-d'oeuvre spécialisée ou semi-qualifiée est insuffisante, surtout parmi les cadres supérieurs. Dans l'industrie de la construction, il semble même qu'il y ait pénurie d'ouvriers semi-qualifiés bien que ce soit dû très probablement à une monopolisation au sein de l'industrie. L'une des conclusions qui s'imposent est donc la suivante : simplifier les plans et éléments de construction, et lancer des programmes de grands ensembles résidentiels, de façon à permettre la surveillance d'un grand nombre de manoeuvres par un petit nombre de spécialistes. Si, pour arriver à ce résultat, les autorités locales doivent jouer le rôle d'entrepreneurs, elles devront assumer cette responsabilité, non sans avoir toutefois lancé un appel d'offres.

11. Seuls les pouvoirs publics peuvent régler la question de l'offre de terrains à bâtir, qui est d'ailleurs moins pressante que celle de la fourniture de matériaux de construction. Comme, dans ce cas, le facteur main-d'oeuvre n'intervient pas, la formation de capital aidera, avec le temps, à surmonter cette difficulté. Le Gouvernement peut y contribuer comme on l'indique, à propos de la construction de logements, dans la suite du présent document.

Les répercussions de la construction de logements sur la balance des paiements

12. La thèse selon laquelle les investissements consacrés au logement influent défavorablement sur la balance des paiements est valable en ce sens que la construction de maisons d'habitation de qualité nécessite l'importation d'un grand nombre de biens sans donner lieu à de nouvelles exportations ni au remplacement d'autres catégories d'importations. Toutefois, il s'agit là encore d'un raisonnement à courte vue. Dans la mesure où l'amélioration du logement contribue plus ou moins à relever la productivité (comme il est dit plus haut), cela permet au pays concerné de renforcer

sa position concurrentielle vis-à-vis de tous autres pays, d'où une influence favorable sur la balance des paiements. De plus, quand on prend en considération les aspects sociaux du logement, il semble futile de ne pas investir dans le logement pour des raisons de devises, surtout lorsque le pays en possède des réserves suffisantes. De plus au Kenya on peut facilement obtenir sur place les matériaux de construction essentiels, et la construction de logements bon marché n'exige qu'une quantité minime de produits importés. Cela ne signifie pas toutefois que la normalisation des produits locaux ne pourrait et ne devrait pas être intensifiée. Toute expansion des travaux de construction aurait pour effet d'accroître le rendement de l'industrie locale du ciment par exemple, qui pourrait de ce fait travailler à pleine capacité et augmenter ainsi les exportations. La même observation s'applique à l'industrie du bois, à condition que ses produits connaissent une demande soutenue.

13. Quand on peut recourir aux capitaux étrangers pour financer la construction de logements - on y reviendra plus loin - le problème du déficit de la balance des paiements présente d'ailleurs beaucoup moins d'importance.

Options socio-économiques concernant la politique de logement

14. Les options socio-économiques envisagées dans le présent contexte ne se rapportent qu'au financement du logement. On n'en citera que quelques-unes : la responsabilité du financement doit-elle incomber au secteur public ou au secteur privé ? Si elle se partage entre ces deux secteurs, quel sera le montant de leur contribution respective ? Le régime prédominant sera-t-il la propriété privée ou la location ? Quel doit être le rapport entre le nombre de maisons et d'appartements ? Quel rapport établir entre la qualité et le prix ? Quels moyens de financement choisir ? L'impôt doit-il frapper le terrain ou le revenu ?

15. Pour favoriser le rendement du capital et des autres ressources consacrées au logement, on doit se fonder, sous un régime de libre entreprise, sur le principe suivant : aussi longtemps que le secteur privé fournira toutes les habitations nécessaires dans une gamme de prix et de qualités, il n'y aura pas lieu pour les organismes publics de s'occuper de construction de logements, si ce n'est pour fixer les normes minima à respecter et fournir des services. Si le secteur privé au contraire ne peut satisfaire tous les besoins, ce qui est actuellement le cas au Kenya, deux solutions de complément, plutôt que de remplacement se présentent. Les pouvoirs publics peuvent d'une part accorder les facilités et encouragements voulus pour intensifier l'investissement privé dans le secteur du logement, et d'autre part répondre eux-mêmes aux besoins non satisfaits par l'entreprise privée.

16. La question des encouragements destinés à intensifier la formation de capital privé est examinée dans la section suivante de la présente note. Quant au financement par les pouvoirs locaux et le Gouvernement il devrait, à l'heure actuelle, porter presque exclusivement sur les logements à bon marché car, quantitativement c'est là que les besoins sont les plus grands.

Il se peut que, aux termes des contrats actuels d'emploi des fonctionnaires, le Gouvernement et les pouvoirs locaux aient à financer également des habitations à prix élevé ou moyen pour certains de leurs employés; dans la longue période, une telle politique ne serait guère nécessaire ni souhaitable. En effet, pour ces catégories d'habitations et leurs propriétaires éventuels (fonctionnaires), les conditions de prêt, déjà satisfaisantes, tendent encore à s'améliorer. D'autre part, la gestion et l'entretien des logements destinés aux fonctionnaires entraînent de fortes dépenses. Enfin, la fourniture de logements par l'Etat ne permet jamais aux propriétaires qui sont le plus souvent les pouvoirs locaux ni aux bénéficiaires (fonctionnaires et enseignants) de réaliser des gains de capital, qui favoriseraient à leur tour une nouvelle formation de capital en vue du logement.

17. Ces observations nous amènent directement à considérer une autre question pressante, celle de savoir s'il faut préférer la propriété ou la location. Outre qu'elle favorise l'expansion de la formation de capital grâce aux gains de capital, la propriété procure des avantages sociaux qu'on ne saurait surestimer. Elle permet de faire diminuer les coûts d'entretien, et augmente la fierté et la satisfaction, et par conséquent renforce la stabilité sociale, donc politique. Celle-ci est d'ailleurs peut-être le facteur qui a le plus d'influence sur la mobilisation de fonds, étrangers ou locaux, pour le financement du logement ou tout autre investissement.

18. En faveur de la location, on peut faire valoir des charges mensuelles moindres, la possibilité d'exercer un contrôle plus efficace, résultats qu'on peut cependant obtenir par d'autres moyens. Le montant du loyer, facteur probablement décisif pour nombre de familles, dépend essentiellement 1) du coût de l'habitation, 2) du taux d'intérêt et 3) du délai de remboursement. On peut réduire le prix de revient en normalisant les plans et les éléments de construction, les taux d'intérêt en améliorant le marché ou par des subventions, et les délais de remboursement, en révisant la politique monétaire (comme on le verra plus loin). Pour la réglementation des loyers et l'application des normes pertinentes, on dispose déjà du mécanisme nécessaire.

19. La qualité des logements par rapport au coût, et le choix entre appartements et maisons particulières sont des questions essentiellement techniques qui présentent néanmoins un aspect financier en ce sens que certaines personnes ne peuvent consacrer aux dépenses de logement que 20 à 25 pour 100 de leur revenu, ce qui représente 50 à 75 shillings par mois dans le cas des économiquement faibles. Cela signifie que, moyennant un prêt portant intérêt à 10 pour 100 et remboursable en 10 ans au plus, selon les conditions en vigueur dans le secteur privé, le coût d'un appartement ou d'une maison ne devrait pas dépasser 5.000 shillings. A ce prix, même si l'on pouvait relever la productivité de la main-d'oeuvre et réaliser des économies grâce aux méthodes et aux matériaux, il serait difficile, dans les centres urbains, de fournir des habitations convenables, si ce n'est sous forme d'appartements construits en série dans de grands ensembles résidentiels. Ces considérations s'appliquent aux logements financés par le secteur privé. Si le Gouvernement

devait soit réduire le taux d'intérêt (par voie de subvention) ou prolonger le délai de remboursement des prêts, soit faire les deux à la fois, le coût des habitations, sous réserve de l'amélioration de la productivité comme dans le cas précité, s'établirait entre 9.000 et 10.000 shillings. Pour ce montant, on pourrait fournir des maisons individuelles convenables, ce qui serait préférable du point de vue social et permettrait aux propriétaires, une fois remboursé le prêt nécessaire à l'acquisition d'une habitation, d'obtenir et de garantir, sur la base d'un tel actif, une avance de fonds pour l'agrandissement ou l'amélioration.

20. La conclusion qui se dégage de ces observations est la suivante. Tant que les établissements privés de crédit n'auront pas modifié leurs conditions de prêt de manière que les loyers soient moindres, on ne devrait leur confier que le financement des habitations à prix élevé ou moyen, dont la demande d'ailleurs s'accroît également. Pour ces catégories de logements, le rapport appartements/maisons refléterait automatiquement la demande des intéressés.

21. L'impôt foncier (location des terrains et taxe sur la valeur de l'emplacement) pourrait être réduit dans le cas des coopératives de logement ou des zones d'habitations à bon marché. Par contre, on pourrait relever l'impôt progressif sur le revenu, l'impôt sur les locaux commerciaux et les parcelles résidentielles à prix élevé.

Formation de capital pour le logement

22. Quel que soit le montant des capitaux nécessaires pour le logement - estimés dans le Plan de développement à près de 5 millions de livres pour l'exercice en cours et à 7 millions pour 1969/70, dont environ la moitié proviendrait du secteur privé - il est certain qu'à l'heure actuelle ce dernier ne consacre pas d'investissements aux logements à bon marché ^{1/}. Même si la totalité du crédit public (2,5 millions de livres) était affectée à la construction de logements bon marché, ce qui n'est évidemment pas le cas, on ne pourrait guère construire que 5.000 unités, chiffre très inférieur à celui des besoins estimés.

23. On a déjà parlé du choix à faire entre mobilisation de capitaux publics ou de capitaux privés. Indiquons ici quelques moyens de mobilisation des fonds offerts aux deux secteurs, qu'ils agissent séparément ou en coopération. Pour le secteur public, trois moyens sont possibles dont seul le dernier présente ici de l'intérêt; néanmoins par souci de réalisme, nous mentionnerons les deux autres. Premièrement, augmenter dans le budget le poste logement au détriment d'autres postes, ce que je préconise; toutefois, le montant et la source de ces fonds additionnels devraient être déterminés d'après l'analyse comparative des coûts/rendements d'autres catégories de

^{1/} Abstraction faite des investissements affectés aux nombreuses habitations dont le coût est inférieur à 5.000 shillings, mais dont la qualité laisse à désirer.

dépenses. Deuxièmement, on pourrait relever les impôts, ce que je recommande également dans le cadre d'une nouvelle politique de revenu dont on parle beaucoup actuellement. Toutefois, c'est le troisième aspect de la politique fiscale qui offre la plus large gamme de solutions : allègements fiscaux en faveur de l'épargne, provisions pour amortissement pour les maisons à usage d'habitation, emprunts publics (à l'intérieur et à l'extérieur du pays), subventions pour le paiement des intérêts et les délais de remboursement, garantie des prêts consentis par les établissements privés, facilités d'escompte à la Banque centrale, etc.

24. Le secteur privé, qui se compose de particuliers et d'institutions, possède une grande capacité de formation de capital, spécialement en ce qui concerne le logement quand la situation économique et politique est stable. Ces conditions sont actuellement réunies au Kenya, mais l'organisation administrative, même dans les organismes étrangers reste "sous-développée" et aucune politique de stimulants n'est encore appliquée.

25. Pour ce qui est des particuliers, on peut raisonnablement supposer qu'ils ne peuvent épargner d'avance la totalité de la somme nécessaire à l'acquisition d'une maison convenable. En théorie, ils devraient pouvoir le faire; mais, du point de vue psychologique aussi bien que social, on ne peut s'attendre qu'ils assument une telle responsabilité. Mais poussés par certains stimulants, par exemple la perspective de vivre dans une maison qui leur appartient, la majorité des intéressés réussirait à économiser la somme requise en l'espace, disons, de 20 à 25 ans, à condition de choisir une habitation dont le coût serait en rapport avec leurs revenus. D'après une enquête effectuée dans la Province centrale, les particuliers économisent, actuellement, 14 pour 100 de leur revenu en moyenne, et à Nairobi près de 10 pour 100. Si l'on pouvait accorder des crédits suffisants pour permettre de payer 5 à 10 pour 100 seulement du coût total d'une maison au moment de l'achat ou de la mise en chantier, la possibilité d'être propriétaire serait offerte à ceux qui pourraient régulièrement épargner pendant environ deux ans (10 pour 100 de 2.500 shillings x 2 ans = 5 pour 100 de 10.000 shillings). Toute politique de logement doit viser à atteindre au moins un tel objectif. Cela permettrait aux personnes actuellement obligées de louer un logement non seulement d'acheter une maison et de bénéficier des avantages, déjà mentionnés, qui découlent de la propriété, mais encore d'accroître leur potentiel d'épargne, une fois réduites d'environ 65 pour 100 les charges mensuelles afférentes au remboursement du capital emprunté (le reste étant constitué par l'intérêt). La progression du taux d'épargne accompagnée de la création de biens de capital, dont la valeur dépasse généralement le montant de la dette contractée, représente pour la formation de capital un potentiel qu'il faut exploiter au maximum.

26. Quant aux établissements de crédit privés, qui sont censés orienter les fonds disponibles vers le bâtiment, ils accordent actuellement des prêts représentant jusqu'à 60 pour 100 de la valeur de la propriété, avec un intérêt de 10 pour 100 dont le remboursement est échelonné sur une période de dix ans. En dépit de ces conditions, la liste des demandes de prêt en attente

dans ces établissements continue de s'allonger. Ce qu'il faudrait évidemment, c'est accroître les disponibilités de crédits par l'un des deux moyens suivants. Premièrement, on pourrait créer un mécanisme de réescompte des premières hypothèques par la Banque centrale, ce qui encouragerait les banques commerciales à prendre des dispositions similaires. Deuxièmement, on pourrait établir, peut-être avec la garantie de l'Etat pour inspirer confiance, un marché des deuxièmes et troisièmes hypothèques et rejeter ainsi sur les épargnants ordinaires le fardeau inévitable des intérêts à taux élevé. En principe, une telle garantie ne devrait s'appliquer qu'aux maisons neuves pour encourager la construction de nouvelles habitations, tout en limitant les emprunts pour l'achat de biens de consommation, qui ont des effets inflationnistes.

27. Pour le financement des maisons d'habitation à prix élevé ou moyen, il importe de favoriser, par des mesures législatives ou autres, la formation de sociétés à capital variable comme on en trouve en Europe continentale, à savoir les sociétés coopératives de prêt. Ces établissements ont pour principe d'émettre leurs propres obligations sur nantissement collectif des maisons appartenant aux membres.

28. Pour assurer le financement des logements à bon marché, le Gouvernement pourrait, soit créer des sociétés à capital fixe de style américain ou britannique, soit permettre à la National Housing Corporation d'exercer les fonctions de tels organismes, soit encore renforcer la Building Society en garantissant les prêts accordés aux membres qui ont déjà épargné un certain montant. L'arrangement conclu par le Gouvernement avec la First Permanent Building Society, d'ailleurs insuffisant dans sa forme actuelle, favorise une seule société (compagnie) par rapport aux autres établissements travaillant dans ce domaine.

29. Les sociétés coopératives de logement, une fois qu'on en aura amélioré l'organisation et la supervision, pourront constituer elles aussi une source importante pour la formation de capital. On décrira, dans une note ultérieure, le mode de fonctionnement de ces coopératives. En bref, il s'agit de groupements dont le capital est détenu par les membres sous forme de parts et qui peuvent, à partir d'une telle base financière, obtenir des fonds supplémentaires en vue de permettre à leurs adhérents d'acquérir des maisons d'habitation. La National Housing Corporation devrait accorder des prêts directement aux coopératives de logement (disposition prévue dans les statuts de ladite société, mais non appliquée), aux mêmes conditions que celles qu'elle consent aux autorités locales, sous réserve que les maisons visées par ces prêts soient éventuellement occupées par les membres intéressés. Lorsqu'il s'agit d'habitations à louer, les charges afférentes aux prêts devraient naturellement se rapprocher plus ou moins, suivant les catégories de logements, des taux commerciaux en vigueur.

30. Outre l'amélioration de la structure institutionnelle, l'expansion des investissements privés pour le logement exige, dans les conditions actuelles, une politique du logement clairement définie et résolument poursuivie par le Gouvernement.