

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
LIMITEE

E/CN.14/HOU/33
12 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

NOUVELLES METHODES ET PROCEDURES
PROPRES A ACCROITRE LE COURANT DES
CAPITAUX VERS LE SECTEUR DE L'HABITATION

Préparé par le Centre de l'habitation, de la construction et
de la planification des Nations Unies
avec la collaboration de la CEA

1. The first part of the document is a letter from the President of the United States to the Congress, dated January 3, 1862. It is a very important document, as it contains the President's annual message to Congress, which is a key part of the executive branch's communication with the legislative branch.

2. The second part of the document is a report from the Secretary of the Treasury, dated January 3, 1862. It is a very important document, as it contains the Secretary's annual report to Congress, which is a key part of the executive branch's communication with the legislative branch.

3. The third part of the document is a report from the Secretary of the Interior, dated January 3, 1862. It is a very important document, as it contains the Secretary's annual report to Congress, which is a key part of the executive branch's communication with the legislative branch.

4. The fourth part of the document is a report from the Secretary of the War, dated January 3, 1862. It is a very important document, as it contains the Secretary's annual report to Congress, which is a key part of the executive branch's communication with the legislative branch.

1. L'économie des pays peu développés tend à se monétariser de plus en plus,^{1/} mais cela ne veut pas nécessairement dire que la monnaie ainsi créée s'oriente vers des emplois qui favorisent le développement.

2. Dans les régions rurales, par exemple, ces fonds sont souvent détenus par des prêteurs privés et des banques régionales autochtones. C'est ce que l'on a appelé le "marché monétaire non organisé"^{2/}, par opposition au marché monétaire organisé, c'est-à-dire aux banques commerciales, établissements d'épargne et bourses de valeurs. On a estimé par exemple qu'en Inde le marché non organisé représente 40 p. 100 de l'ensemble du marché monétaire^{3/}. Ce qu'il y a de particulièrement fâcheux dans une telle situation pour le secteur du logement c'est que, de par leur nature même, ces marchés non organisés, qui sont isolés des autres marchés monétaires et même les uns des autres, empêchent la libre circulation du crédit d'une région à l'autre et tendent à perpétuer des méthodes de prêt qui ne favorisent pas le financement à long terme des activités de logement. Or, comme ils représentent un genre de financement traditionnel, ils résistent à tout changement avec une ténacité qui est décourageante. Au dire d'un observateur:

"Leur existence s'explique peut-être par le fait que, d'une part, dans le cadre de l'ancienne économie coloniale, les marchés monétaires organisés étaient nécessaires surtout dans le secteur du commerce extérieur et l'étaient beaucoup moins dans les secteurs de l'agriculture et du commerce intérieur. D'autre part, comme les risques que comportaient l'agriculture et le commerce intérieur étaient beaucoup plus grands, il n'y avait guère lieu d'adopter des méthodes bancaires modernes^{4/}."

Même à l'intérieur des marchés monétaires organisés qu'elles ont aidé à créer, les banques étrangères s'intéressant surtout au commerce extérieur ont, en raison

^{1/} Pour un intéressant aperçu du processus de monétarisation en Afrique, voir E. E. Jucker-Fleetwood, Money and Finance in Africa, chap. 17.

^{2/} Voir U Tun Wai, dans les "Staff papers" du Fonds monétaire international.

^{3/} Economic Bulletin for Asia and the Far East.

^{4/} Kurosaki, op. cit., p. 39.

de leur prédominance, fait obstacle au développement d'un système bancaire national capable de répondre aux besoins des programmes de développement en capitaux à long terme.

3. Ce fait a, à son tour, empêché l'apparition de marchés financiers viables, c'est-à-dire de systèmes permettant à de nombreuses sources d'épargne différentes de fournir des crédits selon des modalités et sous des formes diverses.

4. Les efforts qui ont été faits récemment dans plusieurs pays en voie de développement pour créer des systèmes bancaires nationaux ont eu tendance à s'orienter dans la voie qui a toujours été suivie par les économies occidentales, c'est-à-dire qu'ils sont axés sur une banque centrale et s'appuient fortement sur des banques commerciales existantes ou nouvellement créées. Comme leur nom l'indique, ces banques s'occupent essentiellement de prêts au commerce et ne se livrent pas à des opérations de prêts à long terme. D'un autre côté, les banques et les sociétés de développement nationales ou régionales, créées le plus souvent avec l'aide d'organisations internationales et dont l'existence constitue un phénomène tout à fait nouveau, se sont chargées du lourd fardeau que représente le financement de l'infrastructure et des autres investissements nécessaires à l'expansion de l'industrie, de l'agriculture, des transports et des communications. D'autres établissements s'apparentant aux établissements d'épargne, comme les compagnies d'assurances, les caisses de sécurité sociale ou de prévoyance et parfois les banques d'épargne, accumulent des fonds qui peuvent être prêtés à assez longue échéance. Mais, dans la plupart des pays en voie de développement, ces établissements n'absorbent encore qu'un tout petit pourcentage de l'épargne totale; leur contribution pourrait être grandement accrue.

5. Il est donc évident que, si l'on ne dispose pas de moyens acceptables pour canaliser l'épargne réelle - sans parler de l'épargne potentielle - vers des établissements qui ont pour politique de consentir des crédits à moyen et à long terme, il ne peut y avoir de véritable marché des capitaux et que les investissements auxquels le système bancaire existant n'est pas favorable ne peuvent être réalisés. La construction de logements et d'installations connexes figure parmi les secteurs pour lesquels on continuera à ne pas trouver de crédits à long terme. Au surplus, tant que les pays intéressés souffriront d'une pénurie générale de capitaux, les prêteurs donneront la préférence aux crédits commerciaux à court terme plutôt qu'aux prêts à long terme. En pareil cas, c'est au secteur public

qu'incombe presque inévitablement la responsabilité de susciter la création d'établissements de crédit à long terme (et d'un marché où négocier leurs créances). Volontairement ou involontairement, l'Etat, dans des pays en voie de développement, se trouve souvent être le seul agent influent à se soucier d'encourager les établissements de crédit à long terme. On examinera di-après ainsi qu'au chapitre V ^{*/} la façon dont cette action est menée ou peut l'être.

SYSTEME DE FINANCEMENT DE L'ETAT

6. Dans beaucoup de pays industrialisés aussi bien qu'en voie de développement, l'Etat joue un rôle primordial en matière de fourniture de logements et en particulier de financement de leur construction. Ce rôle peut être la conséquence d'un système social et politique arrêté de propos délibéré ou simplement d'un manque d'initiative du secteur privé ou de son incapacité à remplir cette fonction de façon satisfaisante ou équitable. Quelle que soit la raison, l'Etat a assumé dans de nombreux cas la responsabilité principale de la mobilisation et de l'affectation des capitaux nécessaires à l'habitation et aux installations connexes. On trouvera au chapitre IV ^{*/} un exposé plus détaillé de certains des programmes d'Etat concernant la mobilisation et l'affectation de capitaux, tels qu'ils ont été appliqués par les pays socialistes et autres pays où l'Etat joue un rôle dominant. Il nous suffira pour l'instant de souligner que les pays en voie de développement tendent à spécialiser les fonctions de l'Etat dans le domaine de l'habitation et dans les principaux secteurs où la nécessité d'une intervention de l'Etat se fait sentir.

7. On a dit que "le manque de capitaux dans les pays peu développés se traduit en règle générale par l'insuffisance des fonds dont disposent les pouvoirs publics" ^{5/}. Bien entendu, cette remarque pourrait tout aussi bien s'appliquer à bien des pays développés qui semblent être perpétuellement endettés. La seule différence - et elle est très importante -, c'est que les gouvernements des pays riches peuvent, en temps de guerre ou de crise nationale, recourir à toute une série de moyens pour pallier la pénurie de capitaux. Les méthodes adoptées peuvent varier suivant que le gouvernement est plus ou moins fort et que l'économie est plus ou moins centralisée ou réglementée, mais il faut généralement que le gouvernement soit poussé par les impératifs de la guerre pour qu'il puisse vaincre la résistance des contribuables et des consommateurs et opérer un important transfert de ressources réelles.

^{*/} Voir Financement de l'habitation et des services collectifs dans les pays en voie de développement (Publication des Nations Unies, n° de vente F.68.IV.4).

^{5/} Cairncross, op. cit., p. 160.

8. Dans les pays peu développés où l'épargne de la majorité des habitants n'est guère que de quelques dollars par an, il est extrêmement difficile, même en temps de danger national, de transférer un supplément de ressources réelles du public à l'Etat. Mais qui dit tâche difficile ne veut pas dire tâche impossible. Et quelle que soit la difficulté de la tâche, il appartient aux pouvoirs publics, dans la plupart des cas, de prendre toutes mesures utiles pour faciliter l'accroissement du courant de l'épargne allant des particuliers aux investisseurs éventuels et notamment à l'Etat lui-même. Que l'investisseur soit public ou privé, c'est là une question qui ne doit pas nous préoccuper ici: ce qui nous préoccupe, c'est que l'investissement dans le logement et l'aménagement des zones urbaines ne peut compter sur un flux de crédit assuré et c'est là un obstacle à tout progrès dans ce secteur.

9. Ce problème existe qu'il s'agisse de pays à économie planifiée ou de pays à libre entreprise, ou, ce qui est le cas le plus fréquent, de pays à économie mixte. Dans chaque cas, la tradition veut que l'Etat se charge de loger les groupes à faible revenu, alors que les groupes à revenu moyen ou élevé ont tendance à suivre une voie plus indépendante. Mais les moyens de financement diffèrent fondamentalement. Dans les pays dont l'économie est fondée sur la libre entreprise, on compte davantage sur le marché des capitaux privés, même pour la construction publique de logements à bon marché. Dans les pays à économie planifiée, l'Etat fait généralement fonction de banquier, et très souvent de constructeur et de propriétaire également. Mais quel que soit son rôle précis dans le secteur du logement, le fait est que, dans presque tous les cas, l'action de l'Etat est nécessaire pour mettre en place le mécanisme permettant d'accumuler des capitaux à ces fins. Il arrive que, dans des pays en voie de développement, des particuliers créent des banques ou des établissements financiers régionaux, mais ils ne créent pas généralement d'établissements en vue de réunir et de prêter des fonds à long terme pour financer la construction de logements destinés aux groupes à moyen ou faible revenu. Il appartient donc à l'Etat de créer les établissements et les rouages légaux ou autres qui sont nécessaires au développement d'un véritable marché de capitaux ou de susciter leur création.

10. On a pu dire que si les pays en voie de développement disposaient de l'expérience et des compétences administratives nécessaires pour accomplir cette tâche, celle-ci serait vide de sens puisqu'il n'existe en fait aucune épargne dans ce

dans ces pays. Comme on l'a déjà vu, il existe une épargne qui n'est pas convenablement utilisée et, ce qui est peut-être tout aussi important, la possibilité d'épargner davantage existe. Mais cette épargne ne se transforme pas en crédit, notamment en crédit à long terme. Et elle ne se transformera jamais en crédit si les moyens de lui faire accomplir cette importante et difficile mutation ne sont pas prévus.

11. Cette prise de position en faveur de la création d'établissements financiers a été exposée, sans doute sous sa forme la plus extrême, dans une récente étude sur les problèmes du financement en Afrique:

"Mais ce qui est beaucoup plus important, c'est l'idée qu'en créant un établissement financier, on peut créer le besoin de cet établissement ou utiliser cet établissement à quelque fin ultérieure. La création de ces établissements financiers est considérée comme entrant dans le cadre des efforts tendant à faire du développement un processus dynamique... Ces établissements sont considérés, de par leur nature même, comme un moyen conduisant à une fin ^{6/}."

La forme que ce cadre institutionnel devrait prendre en ce qui concerne le financement du logement et de l'aménagement des zones urbaines variera entre autres selon le stade de développement, le genre d'économie et les coutumes. L'importance de la forme ne devrait toutefois pas être sous-estimée, car c'est précisément parce que le cadre institutionnel n'avait pas la forme voulue (comme dépositaire de l'épargne) que l'accumulation de capital a été entravée dans le passé.

12. Il faut évidemment des établissements spécialisés pour financer la construction de logements. Ces établissements spécialisés sont courants dans les pays développés. Des sociétés de crédit à la construction, des banques d'épargne, des établissements de prêts hypothécaires et des organismes publics spécialisés ont été créés au long des années pour répondre à toutes sortes de besoins. Dans l'ensemble, ces établissements se sont développés sous la pression normale du marché et parfois sous celle des considérations politiques. Lorsque les besoins marginaux n'ont pas été satisfaits, des organismes publics ont souvent été créés ou des établissements privés mis en place avec l'appui et l'encouragement de l'Etat. Mais les pays en voie de développement ne peuvent se permettre le luxe de s'en remettre au jeu du marché. Les pressions qui s'exercent sur eux sont si grandes qu'ils ne peuvent laisser la création d'organismes spécialisés dans le financement de l'habitation se faire

6/ Jucker-Fleetwood, op. cit., p. 118.

au rythme lent de l'évolution normale des choses. La nécessité de créer ces organismes a été brièvement décrite comme suit:

"En fait, plus un pays est pauvre et plus il lui faut créer des organismes pour recueillir et investir l'épargne accumulée par l'ensemble des individus et des collectivités à l'intérieur de ses frontières. Ces organismes ne permettent pas seulement d'absorber et d'investir commodément de petites quantités d'épargne; ils permettent aussi aux épargnants de conserver individuellement des liquidités tout en finançant collectivement l'investissement à long terme ^{7/}."

13. Les Etats peuvent créer des établissements d'épargne et de crédit proprement dits et faire beaucoup d'autres choses encore. En fait, il faudrait probablement dire qu'ils "doivent" faire beaucoup d'autres choses encore. Par exemple, ils doivent trouver les moyens d'obtenir des fonds qu'ils puissent utiliser directement, en recourant à diverses formes d'épargne forcée, à de nouvelles formes d'imposition (lorsque les revenus le permettent) et à des emprunts publics. Mais toutes les mesures prises doivent viser le même grand objectif, qui est de créer un système sûr de crédit à long terme dans le but de financer la production de biens capitaux durables, en l'occurrence des logements et des installations connexes ainsi que les moyens de production nécessaires.

14. Etant donné l'échelle sans précédent des problèmes de logement dans les pays en voie de développement et surtout dans les zones urbaines en expansion rapide, il est fort possible que les gouvernements aient à assumer la direction de la mobilisation et de l'affectation de ressources dans ce domaine, tout comme la plupart des pays d'Europe - que ce soit en Europe orientale ou en Europe occidentale - se sont estimés tenus de le faire durant la période de crise qui a suivi la seconde guerre mondiale. En fait, il semblerait que ce soit déjà le cas dans beaucoup de pays en voie de développement, en particulier dans ceux dont l'économie est nettement axée sur la promotion sociale.

15. Mais pour que ce contrôle soit efficace - qu'il s'agisse de la production et de la propriété directes, ou d'un contrôle indirect par la réglementation du crédit - il faut qu'il y ait une politique globale tenant compte de facteurs tels que les

^{7/} Edward Nevin, Capital Funds in Underdeveloped Countries, p. 75.

investissements, le rapport coût/revenu, les normes et l'utilisation des ressources. Il faut en outre qu'il existe un instrument d'exécution pour cette politique, c'est-à-dire un mécanisme, organisation ou institution, capable de fixer des objectifs compatibles avec les buts du développement général du pays et de formuler des programmes permettant d'atteindre ces objectifs. Telle devrait être la principale préoccupation de tout gouvernement qui entend s'occuper activement de satisfaire les besoins généraux dans ce secteur.

16. D'après ce qui précède, il est évident que l'une des premières mesures importantes consistera à créer les institutions et à fournir le personnel technique et administratif nécessaires pour formuler et exécuter des politiques globales. Il ne faut pas en conclure cependant que chaque pays devrait essayer de créer un ministère du logement et une banque centrale du logement avant de s'attaquer aux programmes concrets. Dans beaucoup de cas, il pourrait en résulter un gaspillage inutile de talents déjà peu nombreux qui seraient peut-être mieux employés ailleurs. En outre, il existe toujours une menace de stagnation précoce et de conservatisme dans une institution créée prématurément de toutes pièces.

17. Le type et le niveau de la structure institutionnelle sont donc fonction des besoins et des ressources dont dispose chaque pays. Ce qui compte, c'est de partir du principe qu'il faut commencer par développer au sein du gouvernement la compétence technique et l'initiative qui lui permettront, le cas échéant, de résoudre les problèmes posés par les objectifs nationaux. Faute d'y arriver, la situation du logement ne peut que continuer à empirer.

PROGRAMMES D'ÉPARGNE PUBLIQUE

18. Bien qu'ils soient souvent coûteux eu égard aux ressources administratives disponibles, les programmes d'épargne publique peuvent constituer la seule méthode pratique d'organiser des programmes populaires d'épargne, notamment dans les régions arriérées. Déjà des systèmes d'épargne postale et des sociétés publiques d'assurance-vie obtiennent un grand succès dans nombre de pays en voie de développement. Dans certains pays, les systèmes contractuels semblent favoriser des habitudes d'épargne plus régulières, mais les systèmes d'épargne libre atteignent sans doute un public plus vaste, particulièrement parmi les groupes à revenu plus élevé. Quel que soit le système volontaire, son succès dépend surtout de la compréhension et de la confiance du public. La notion d'épargne institutionnelle doit être solidement implantée dans l'esprit des

futurs épargnants. Ils doivent être convaincus que l'épargne est facile, profitable et sûre. En revanche, l'adoption de mesures officielles superflues ou mal coordonnées peut entraver le développement de nouvelles institutions privées. Sauf lorsque le gouvernement a pour politique déclarée de supprimer toutes les institutions financières privées, il doit tenir compte des conséquences que toutes les mesures officielles peuvent avoir, directement ou indirectement, pour d'autres institutions. Si l'on veut s'en tenir au principe qui vise à préserver des ressources limitées, les programmes d'épargne publique et de financement entrepris dans ce domaine doivent s'ajouter aux opérations privées et les compléter, et non pas simplement les remplacer. Dans la plupart des cas, le gouvernement devra jouer le rôle d'expérimentateur ou de pionnier pour atteindre des sources nouvelles d'épargne, notamment parmi les groupes à revenu faible ou dans les régions éloignées des villes principales. Mais c'est là le rôle traditionnel des pouvoirs publics, et ils devraient s'en acquitter avec vigueur et imagination.

Marchés monétaires non organisés

19. L'un des domaines les plus fertiles qui s'offrent à l'action des pouvoirs publics est celui qu'on a appelé les "marchés monétaires non organisés". Ainsi, la Commission économique de l'ONU pour l'Asie et l'Extrême-Orient estime que dans la plupart des pays de la CEAEO le marché organisé des capitaux ne représente qu'une partie du marché financier total - le secteur le plus vaste étant le marché non organisé ^{8/}. La caractéristique principale de ce secteur non organisé est qu'il fonctionne en circuit fermé. Il s'agit en réalité d'une série de marchés plus ou moins indépendants les uns des autres et très imparfaits. Répandus principalement dans les régions rurales et consistant surtout en prêteurs individuels, ces marchés ou sources de fonds ne contribuent pas à l'offre nationale de crédit. Ce n'est qu'en les reliant aux marchés organisés qu'on peut utiliser cette source importante d'épargne de la façon la plus productive, car même si ces fonds sont nécessaires pour la plus grande part dans le secteur agricole, il existe toujours un surplus potentiel qui peut alimenter le court principal de crédit et servir ainsi dans d'autres secteurs.

Obligations publiques émises à fins spéciales

20. Il existe une autre méthode populaire de mobiliser l'épargne en vue d'investis-

8/ Nations Unies, Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. XIII, n° 3, p. 25

sements publics directs dans un secteur donné: la vente d'obligations publiques émises à des fins spéciales. Cette forme de créance intéresse surtout les investisseurs et prêteurs institutionnels tels que les caisses de consignations, les caisses de prévoyance et les universités. Dans certains cas, les sociétés ou organismes publics de logement sont habilités à écouler ces obligations directement; l'opération peut aussi être faite par l'organisme monétaire central. L'un des principaux avantages de ce type de financement est que le produit de l'émission est préalablement affecté à une fin spéciale, par exemple l'habitation, et que la question de priorité ne se pose pas. On a dit que c'est seulement quand l'épargne supplémentaire, et non une épargne détournée d'autres utilisations possibles, que l'économie y trouve un avantage net. Il en serait bien ainsi, si toutes les autres utilisations de l'épargne existante avaient une utilité au moins aussi grande pour l'économie que des investissements dans l'habitation. Il s'agit là bien entendu de déterminer quel est pour chaque pays l'ordre des priorités nationales. Mais nombreux sont les gouvernements de pays en voie de développement qui verraient sans doute d'un bon oeil le transfert d'une partie de l'épargne vers les investissements dans l'habitation ou vers des investissements supplémentaires nets, s'ils pouvaient trouver une façon d'effectuer ce transfert. Dans certains cas, les gouvernements ont pris des mesures en vue d'encourager, parfois en exerçant une certaine pression, les institutions financières privées telles que les compagnies d'assurances et les caisses de consignations à acheter des obligations ou autres valeurs d'Etat pour réunir des fonds supplémentaires destinés au programme d'investissement public. Il s'agit là encore d'une question qui demande beaucoup de prudence et de compréhension. Il y a néanmoins des exemples de réussite remarquable due à l'utilisation de concessions (ou sanctions) fiscales et d'autres moyens de pression.

Programmes d'épargne obligatoire

21. Pour assurer un courant d'épargne régulier, on peut imposer des contributions obligatoires - généralement prélevées sur les salaires - ou simplement majorer les impôts. L'opportunité de mobiliser de cette manière des ressources pour les programmes d'habitation relève de la doctrine économique et politique et l'on ne peut donc en décider que dans le contexte de la situation propre à chaque pays. Même si l'on adopte cette méthode, la possibilité qu'a le gouvernement d'imposer et de recouvrer

ces contributions est sujette à toutes les restrictions inhérentes à des ressources administratives limitées, à l'évasion fiscale, au pouvoir politique, etc. Néanmoins, l'épargne forcée est une des méthodes les plus sûres qui se puissent trouver pour transférer des ressources réelles au secteur public. D'autre part, des prélèvements spéciaux sur les salaires, de préférence accompagnés de cotisations patronales fixées sur la base des bénéfices et qui doivent être utilisées pour les programmes connexes de l'Etat, constituent également un bon moyen d'assurer un courant régulier de capitaux vers ce secteur, et ce système est actuellement appliqué dans un certain nombre de pays, développés aussi bien qu'en voie de développement. Les obstacles dans ce cas sont la résistance patronale et la difficulté de fixer un ordre de priorité pour déterminer quels secteurs bénéficieront des contributions spéciales existantes, telles que la sécurité sociale ou les caisses de prévoyance, ou s'il faut prévoir de nouveaux prélèvements à des fins spéciales, comme pour l'habitation. Un moyen serait de déduire une certaine somme du salaire de chaque travailleur en vue de l'achat d'obligations de logement, les coupons porteurs d'intérêts étant donnés à chaque souscripteur. Ce procédé constitue en fait un investissement forcé, mais on pourrait peut-être l'encourager sans susciter trop de résistance, à condition de persuader d'autres groupes spécialement intéressés de l'accepter.

MESURES DESTINEES A AUGMENTER LES INVESTISSEMENTS PRIVES

22. De même que le gouvernement peut encourager l'achat privé d'obligations d'Etat, il dispose de moyens indirects pour promouvoir une augmentation des investissements privés directs dans les hypothèques, la construction d'immeubles résidentiels et la production de matériaux de construction. On peut citer notamment:

- (1) Les concessions ou sanctions fiscales. La législation de certains pays en voie de développement accorde des avantages fiscaux importants (jusqu'à 100 p. 100 selon le type et le coût unitaire) aux constructeurs qui produisent des "logements d'intérêt social". Ce système pourrait s'appliquer également aux producteurs de matériaux de construction en cas de pénurie aiguë ou lorsqu'il y a lieu d'augmenter la capacité de production.
- (2) L'impôt foncier. Basé sur des objectifs sociaux, il peut aussi constituer un moyen puissant d'encourager l'aménagement aux fins de l'habitation de terrains propices non aménagés. Cette méthode a été utilisée avec succès dans de nombreux

pays dont les autorités nationales ou locales ont adopté une politique générale d'utilisation des terres.

(3) L'aménagement mixte à des fins commerciales et résidentielles. On a souvent constaté qu'il était avantageux de favoriser l'aménagement de terrains simultanément à des fins commerciales, industrielles et résidentielles de manière à encourager les capitaux privés à s'investir dans l'habitation. On peut, par exemple, vendre ou céder à bail des terrains publics à des entrepreneurs privés en stipulant qu'ils devront y construire un certain nombre d'unités résidentielles. Dans les cas où les investissements commerciaux et industriels sont propriété de l'Etat, les bénéfices peuvent être affectés à des fins d'aménagement collectif, y compris la construction résidentielle.

(4) Les opérations génératrices de capital. Outre la méthode maintenant classique à fournir des prêts générateurs de capital aux nouvelles institutions d'épargne et de crédit, les gouvernements pourraient aussi examiner l'opportunité de mettre à la disposition de particuliers ou de coopératives des terrains à bâtir aménagés, payables au comptant ou au moyen d'un emprunt à moyen terme. Les terrains à bâtir inciteraient les propriétaires à épargner (pour rembourser l'emprunt contracté ou pour investir dans l'habitation elle-même) et lui donneraient un actif lui permettant d'obtenir d'autres crédits sur le marché des capitaux. Ces programmes ont réussi non seulement à favoriser l'augmentation des investissements dans ce secteur mais aussi à augmenter l'épargne totale et à fournir aux gouvernements une source nouvelle de revenus sous la forme de nouveaux impôts sur les terrains aménagés.

(5) Systèmes de bonification d'intérêts. En examinant les mesures exposées ci-dessus et les autres efforts en vue d'augmenter les investissements privés directs ou les investissements de portefeuille (obligations, hypothèques), on ne doit jamais négliger la question du rendement. Quel que soit le système d'encouragement et de sanctions, il y a un rendement minimum que l'investisseur privé est disposé à accepter. Une autre méthode pouvant produire des avantages considérables moyennant une mise de fonds publique relativement faible consiste à accorder des bonifications d'intérêts. En gros, il s'agit d'un système par lequel le gouvernement compense la différence qui pourrait exister entre le montant que les emprunteurs (ou locataires) peuvent payer et le revenu minimum exigé par les investisseurs. Un aspect important de cette opération est le

maintien du courant de revenus nécessaire pour assurer cet appoint pendant toute la durée de l'emprunt ou de l'investissement. Il est essentiel que l'organisme gouvernemental chargé de cette opération ait la certitude de pouvoir obtenir les ressources nécessaires à cette fin. Elles peuvent provenir de diverses sources: crédits directs de l'administration centrale, régionale ou locale, impôts à affectation spéciale, revenus d'opérations existantes, nouvelles ou en préparation, sources internationales.

(6) Législation obligatoire. Lorsque les diverses formes d'encouragement énumérées ci-dessus ne produisent pas une augmentation raisonnable des investissements privés, le gouvernement peut faire adopter des dispositions législatives qui obligent les institutions ou sociétés de financement appropriées à consacrer un certain pourcentage de leurs réserves ou de leurs bénéfices à des programmes d'habitation. Ce système peut être combiné avec une ou plusieurs des autres méthodes pour obtenir le type de construction dont on a le plus besoin.

(7) Immeubles locatifs. Dans les pays où sévit l'inflation, il se peut que la forme d'investissement convenant le mieux aux investisseurs privés soit l'investissement direct ou la prise de participations dans la construction d'unités locatives. Cette formule permet de rajuster les rendements à court terme au fur et à mesure qu'augmente le niveau général des prix. Il faut éviter dans ces cas l'effet négatif d'un contrôle trop strict des loyers. Si le contrôle s'impose, il y aurait peut-être intérêt à le faire porter sur les bénéfices plutôt que sur les loyers eux-mêmes. Lorsqu'une législation générale sur le contrôle des loyers reste en vigueur bien qu'elle ne réponde plus à la situation, il faut envisager son abrogation progressive, au moins pour ce qui est des constructions nouvelles.

LE SECTEUR EXTERIEUR

23. Le rapport du Secrétaire général sur le financement international de l'habitation et des services collectifs ^{2/}a examiné en détail les principes et problèmes liés à l'utilisation de fonds provenant de sources extérieures dans les programmes de logement et programmes connexes des pays en voie de développement. Ces principes peuvent être résumés comme suit:

^{2/} ST/SOA/79.

(a) L'allocation de fonds extérieurs au secteur de l'habitation ne se justifie que dans la mesure où ces fonds contribuent aux objectifs économiques et sociaux du pays bénéficiaire au moins autant que s'ils étaient utilisés dans d'autres secteurs;

(b) Cette condition remplie, il faut s'assurer que les fonds extérieurs sont effectivement nécessaires pour importer des biens et services essentiels à la construction de logements mais ne pouvant être produits sur place ou contribueront à mettre en mouvement des processus et activités d'un intérêt social suffisamment grand pour justifier ce supplément à la dette nationale.

24. Lorsqu'on analyse, sur la base des principes décrits plus haut, le pour et le contre d'un apport extérieur à l'habitation, il ne fait guère de doute que ces fonds ne constitueront qu'un faible pourcentage du volume total des capitaux investis dans ce secteur. Mais le volume total des fonds nécessaires prend des proportions considérables, surtout si on le compare au volume réel des capitaux extérieurs qui sont actuellement consacrés à ce secteur. Le volume exact de ces besoins supplémentaires et l'utilisation la plus productive de ces capitaux extérieurs peuvent certes donner lieu à controverse, mais il est incontestable que le taux actuel devra être sensiblement relevé en vue d'atteindre les objectifs minimaux indiqués dans le modèle. On trouvera ci-après un bref exposé des méthodes qui permettraient d'augmenter le courant des capitaux extérieurs vers ce secteur.

Action des pays en voie de développement

25. Sans vouloir examiner ici l'utilisation des fonds extérieurs au titre des programmes nationaux de l'habitation, il serait utile de signaler les mesures que les gouvernements bénéficiaires pourraient prendre pour créer ou améliorer les conditions propices à un courant accru des capitaux extérieurs pour les programmes de logement et les programmes connexes, car il est peu probable que les sources potentielles de capitaux, qui ne suffisent déjà pas à satisfaire la demande dont elles sont l'objet, aient naturellement tendance à offrir des montants sensiblement supérieurs à un secteur auquel elles réservaient jusqu'à présent un rang de priorité peu élevé. Pour cela il faudrait que les gouvernements africains formulent une politique du logement bien définie, que les problèmes du logement soient intégrés dans la planification du développement économique, que les prograr

établis soient fondés sur les besoins estimatifs, que les terrains nécessaires soient disponibles et qu'il existe un appareil technique et administratif en mesure de mettre en oeuvre les programmes.

Activité régionales

26. Outre la pénurie générale de capitaux, l'un des principaux obstacles à l'industrialisation de la production des matériaux de construction, dans nombre de pays en voie de développement, est que le marché intérieur potentiel ne justifie pas les grosses dépenses en capital qui sont nécessaires aux fins d'investissement dans certaines opérations. Par exemple, la production de ciment, qui est certainement l'un des matériaux de construction les plus utiles et les plus adaptables, peut entraîner de telles immobilisations de capitaux que les petits pays en voie de développement sont forcés d'importer ce produit et de sacrifier de ce fait de précieuses devises. Cependant, il est possible qu'en travaillant de concert plusieurs pays voisins soient à même d'implanter leur propre cimenterie - éventuellement avec un prêt de l'extérieur - moyennant un coût initial individuel sensiblement inférieur. La stratégie de la Commission économique pour l'Afrique consiste depuis quelque temps à former des groupements économiques sous-régionaux et des groupements sous-régionaux pour certaines industries. Plusieurs industries ont été retenues à cet effet et certains projets sont en cours, notamment dans le domaine des matériaux de construction. On trouvera des renseignements plus détaillés à ce sujet dans le rapport de la Commission sur sa huitième session ^{10/}.

27. Dans le domaine du financement de l'habitation, un programme extrêmement intéressant et ambitieux a été mis sur pied récemment sous les auspices de la Banque centre-américaine d'intégration économique. Ce programme trouve son expression dans le nouveau service de prêts à l'habitation organisé par la banque en question. Lors d'une réunion des présidents des cinq pays d'Amérique centrale et des Etats-Unis, qui s'est tenue en 1963 à San José (Costa Rica) pour examiner les possibilités de développement économique et social dans la région, il a été proposé notamment, pour ajouter à ces efforts nationaux dans le domaine de l'habitation une aide supplémentaire, l'idée de fonder un service régional de prêts à l'habitation faisant partie de la Banque centre-américaine d'intégration économique et constituant une source auxiliaire de crédit hypothécaire. Cette proposition s'est concrétisée en novembre de la même année par un accord conclu entre la Banque centre-américaine d'intégration économique et le Gouvernement des Etats-Unis, aux termes duquel les Etats-Unis ont accepté

de prêter à cette banque une somme de 10 millions de dollars à un taux minimal d'intérêt de 0,75 p. 100, remboursable en 30 ans avec un différé de 10 ans. Ce prêt a pour but d'aider à financer les opérations d'un service de prêts à l'habitat mis sur pied par la Banque centre-américaine d'intégration économique et qui servir de source de financement subsidiaire pour les institutions de crédit hypothécaire des pays membres, de conserver ou de vendre le portefeuille accumulé et de vendre les participations au dit portefeuille.

Banques nationales de développement

28. Les banques nationales de développement jouent maintenant un rôle important dans le développement économique, notamment en ce qui concerne l'allocation de fonds extérieurs à des fins de développement. Ces banques diffèrent des banques commerciales et des banques d'épargne en ce que leurs statuts et leur politique générale d'investissement favorisent surtout des projets ou programmes qui sont dans l'intérêt à long terme des pays en voie de développement mais qui peuvent ne pas être "bancables" aux conditions commerciales normales. L'expansion de l'industrie du bâtiment et des matériaux de construction relève certainement du domaine d'activité de ces banques. Pourtant, aucun effort sérieux n'a été fait à ce jour pour coordonner les programmes d'investissement de ces banques avec les plans nationaux en matière de logement. Il est fort possible que, par exemple, des investissements dans la production de tuyauteries métalliques et autres fabrications métalliques légères soient provisoirement contre-indiqués en raison des limitations du marché, alors qu'ils seraient parfaitement justifiés dans le cadre d'un programme coordonné de construction de logements ou d'équipements collectifs. C'est là que doit intervenir l'organisme central du logement: il doit chercher par tous les moyens à coordonner les plans de développement dans le secteur de l'habitation avec les autres secteurs en voie d'expansion pour atteindre des buts mutuellement complémentaires. Si la leçon du passé nous enseigne quelque chose, c'est que le logement ne peut à lui seul revendiquer des ressources précieuses en capitaux nationaux et internationaux. Il reçoit cependant l'attention et l'appui qu'il mérite lorsqu'il est prouvé qu'il peut contribuer de façon positive au succès d'autres programmes d'investissement ou que son omission risquerait d'en compromettre le succès, d'où la nécessité d'intégrer le logement dans la planification nationale du développement économique.

Banques régionales de développement

29. Les banques régionales de développement représentent également un important service d'assistance financière et technique aux pays en voie de développement. Ces banques, qui n'ont été créées que récemment pour répondre aux besoins des régions en voie de développement, peuvent jouer un rôle vital, notamment en aidant les pays qui en sont membres à mettre sur pied leurs propres institutions de financement de l'habitation. Il y a maintenant une banque de développement dans chacune des grandes régions en voie de développement. A ce jour, seule la Banque interaméricaine du développement (BID) a exécuté un programme actif d'assistance au secteur de l'habitation.

30. Les banques régionales de développement seront justifiées à accorder le rang de priorité qui s'impose au secteur de l'habitation si on leur présente clairement le rôle de l'habitation et des activités qui s'y rattachent dans les plans de développement économique intégré. On a encore tendance, à la Banque interaméricaine du développement par exemple, à considérer la construction d'habitations comme une activité essentiellement sociale (d'où le nom de Fonds de dépôt pour le progrès social donné à la source de la quasi-totalité des fonds fournis par l'intermédiaire de la BID). En outre, faute de bien comprendre comment utiliser au mieux les capitaux extérieurs, on a employé le gros des capitaux extérieurs effectivement fournis à financer directement les projets d'habitations au lieu de financer les "biens de production" de l'industrie du logement, c'est-à-dire les usines qui fabriquent des matériaux de construction, les entreprises de construction et les institutions de financement. Il est évident que les Banques régionales de développement pourront faire beaucoup dans ce domaine une fois que l'on aura compris l'influence des programmes de construction d'habitations et des programmes connexes et une fois que l'on aura formulé des politiques précises concernant l'utilisation des capitaux internationaux. A cette fin, la participation de la Banque africaine de développement à l'enquête entreprise par l'Organisation des Nations Unies et la Commission économique pour l'Afrique sur tout ce domaine d'activités, marquerait un progrès certain.

PROGRAMMES EN COURS D'EXECUTION PAR L'ORGANISATION DES
NATIONS UNIES DANS LE DOMAINE DU FINANCEMENT DE L'HABITATION

31. Poursuivant ses efforts pour augmenter les investissements de capitaux dans les programmes d'habitation et les programmes connexes, l'Organisation des Nations Unies, en collaboration avec la Commission économique pour l'Afrique et d'autres commissions économiques régionales, a pris récemment un certain nombre de mesures dans ce sens.

32. Tout récemment, elle a créé un Groupe d'étude spécial sur le financement de l'habitation, composé de fonctionnaires spécialistes de l'habitation, du financement, de l'économie, de l'administration publique et du droit. Sous la direction générale du Centre de l'habitation, de la construction et de la planification, l'organe des Nations Unies à qui revient la principale responsabilité dans ce domaine, ce groupe d'étude est en train d'étudier une proposition tendant à créer une nouvelle institution financière internationale qui serait chargée d'encourager et d'épauler les établissements spécialisés de crédit et d'épargne dans les pays en voie de développement. Cette proposition a été élaborée comme suite à la résolution 1170 du Conseil économique et social, qui demande au Secrétaire général de formuler de nouveaux critères, méthodes, procédures et moyens institutionnels afin d'augmenter le volume et l'efficacité du courant des capitaux destinés à l'habitation et aux services collectifs.

33. Suivant les directives contenues dans cette résolution, le Centre de l'habitation, de la construction et de la planification a organisé des discussions et des réunions consultatives avec des particuliers et personnalités officielles représentant toutes sortes d'établissements financiers publics et privés de nombreuses régions différentes. La proposition actuellement à l'examen, qui constitue la synthèse des idées exprimées par ces groupes, est corroborée par la réussite de programmes analogues entrepris ces dernières années dans plusieurs pays en voie de développement.

34. La proposition est essentiellement fondée sur la conviction que les capitaux destinés à financer la construction d'habitations et de services collectifs connexes doivent être mobilisés à l'intérieur du pays - l'assistance internationale jouant avant tout le rôle d'un catalyseur. On a également conclu que, comme dans d'autres secteurs du développement, pour transformer l'épargne des particuliers en crédits

à long terme, il fallait que les établissements chargés de mobiliser les capitaux soient axés sur des besoins et des conditions spécifiques. C'est en fonction de ces considérations et après avoir examiné l'expérience acquise dans d'autres programmes de financement international que l'on a recommandé de créer à l'intérieur du système des Nations Unies une Société internationale de financement de l'habitation (International Housing Finance Corporation, IHSC), dont les trois fonctions principales seraient de:

1. Créer dans les pays en voie de développement, au moyen de fonds générateurs de capitaux et d'une assistance technique, des systèmes et des établissements d'épargne et de crédit appropriés axés principalement sur le financement de l'habitation.
2. Prêter assistance pour aider à placer les titres hypothécaires sur le marché intérieur et sur le marché international, au moyen de programmes internationaux d'assurance et de réassurance.
3. Fournir aux gouvernements qui le demandent une assistance technique et des services consultatifs spécialisés dans le domaine du financement de l'habitation.

35. L'ONU fournit aussi en ce moment, par l'intermédiaire de ses programmes d'assistance technique (PNUD et programmes ordinaires AT), des conseils et des conseillers régionaux et spéciaux ainsi que des projets à long terme. Les Nations Unies par le truchement des commissions économiques régionales, du PNUD et du Centre de l'habitation, de la construction et de la planification, fournissent un concours technique à ces programmes et, en outre, examinent en permanence les nouvelles possibilités d'action, à la fois sur le plan international et sur le plan intérieur. Une assistance technique a été fournie sur presque tous les aspects du financement de l'habitation et notamment sur:

- La détermination des besoins institutionnels
- La gestion des programmes d'épargne et de crédit
- Les coopératives d'épargne et de financement
- L'analyse du marché du logement
- Les aspects juridiques et législatifs du financement de l'habitation
- Les programmes d'épargne à l'intention des familles à faible revenu