

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



53802

Distr.
LIMITEE

E/CN.14/HOU/31
27 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 DANS LE SECTEUR PUBLIC
ET LE SECTEUR PRIVE

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>
Préambule	1 - 2
Introduction	3 - 15
Le secteur privé	16 - 37
Le secteur public	38 - 48
Conclusion	49 - 51

ANNEXES

- I "Housing Finance Company of Uganda Limited",
Prêts pour l'achat de maisons
- II Rendements relatifs de bâtiments neufs
- III Bibliographie

LE FINANCEMENT DU LOGEMENT DANS LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVE^{1/}

Préambule

1. Ce document a pour objet de présenter une sorte de récapitulation des sources et des caractéristiques du financement du logement dans le secteur public et le secteur privé de l'économie. L'auteur se propose de couvrir le sujet assez largement, encore que la plupart des exemples empiriques soient malheureusement limités essentiellement aux trois pays d'Afrique de l'est qu'il connaît le mieux. D'autres informations ont été incluses dans la mesure du possible, mais elles proviennent en grande partie de publications courantes dont les données risquent d'être dépassées (1) 2/ Il est évident que lorsque les conditions économiques, sociales et politiques générales sont voisines, il y a moins de divergences dans les modalités et les institutions de financement du logement. A cet égard, il est probable qu'on constatera des différences particulièrement marquées entre les anciennes colonies françaises et les anciennes possessions britanniques.

2. L'exposé comprend quatre parties. L'introduction énonce quelques-uns des principes du financement du logement, compte tenu des caractéristiques du marché (c'est-à-dire du parc immobilier). Suivent deux sections consacrées respectivement au secteur privé et au secteur public. La conclusion comprend un bref exposé sur la place du secteur du logement dans la planification du développement.

Introduction

3. Le marché du logement présente en Afrique une dualité marquée. Il tend à se décomposer en un sous-marché "traditionnel" et un sous-marché "moderne". Cette dualité se manifeste aussi bien dans les coûts que dans les techniques de production. Dans le secteur "traditionnel", le mode de construction repose essentiellement sur la boue séchée et les clayonnages, avec des modifications variables suivant qu'il s'agit d'un milieu rural ou urbain. Dans le secteur "moderne", les normes fixées sont généralement semblables à celles des anciennes puissances coloniales, la réglementation de la construction et les critères d'urbanisation ayant été empruntés presque tels quels aux pays industriels avancés à revenu élevé. De par sa nature, le secteur "moderne" est essentiellement urbain, tandis que le secteur "traditionnel" est essentiellement suburbain et rural.

1/ Document rédigé par N. M. Tribe, de la Faculté des sciences économiques du Collège universitaire de Makerere, Kampala (Ouganda). Les vues qui y sont exprimées ne sont pas nécessairement celles du secrétariat de la Commission.

2/ Les chiffres entre parenthèses renvoient à l'annexe III (bibliographie).

4. La majeure partie de la population de l'Afrique vivant en milieu rural et agricole (2), et surtout dans de petites exploitations paysannes, le logement est essentiellement concentré dans le secteur privé, mais même dans les centres suburbains et urbains la construction des résidences privées est un secteur plus important que celui des logements publics. Dans certains pays, en particulier ceux qui possèdent des industries extractives et manufacturières où les investissements étrangers jouent un rôle considérable, les employeurs fournissent à leurs ouvriers des logements liés à l'emploi. Parmi les groupes à revenu élevé, le logement fourni par l'employeur est souvent fortement subventionné, ou des indemnités de logement importantes sont ajoutées aux traitements de base. Dans ce dernier cas, le gouvernement ne fait en général que se conformer aux conditions d'emploi prévues pour les fonctionnaires expatriés à l'époque coloniale (3). Certains pays africains ont mis un terme à cette pratique, mais elle continue dans d'autres à influencer sensiblement sur le marché du logement et sur le niveau des traitements réels plutôt que sur les traitements de base en espèces des salariés de niveau supérieur.

5. En raison du cadre social et économique des pays essentiellement agricoles où le revenu par habitant est faible, la demande dans les agglomérations urbaines en expansion porte plutôt sur les habitations en location que sur les logements appartenant à l'occupant (4). Le seul moyen d'assurer sa sécurité étant pour la majeure partie de la population de retourner vers les zones rurales après avoir quitté les emplois salariés offerts essentiellement dans les villes, les investissements personnels dans le logement auront tendance à se concentrer dans les zones rurales plutôt que dans les régions urbaines, du moins en première étape. On peut certainement prévoir que ces caractéristiques du marché du logement africain se modifieront au fur et à mesure que le développement amènera les populations à s'installer à plus long terme dans les villes "en famille", et que des programmes de sécurité sociale seront établis. Cependant, à court terme et à moyen terme, il est évident qu'une demande axée sur la location plutôt que sur la propriété conditionnera la structure optimale et les activités des institutions de financement du logement. Si la politique de logement d'un gouvernement consistait à encourager la demande d'habitations occupées par les propriétaires, des institutions qui n'octroieraient des prêts que pour ce type d'habitations risqueraient de n'avoir guère de succès dans les zones urbaines, où le contexte social et économique est tel que la demande porte principalement sur les logements en location.

6. Ce qui précède tend à démontrer que la structure actuelle et future du marché du logement détermine dans une large mesure les types d'institutions financières nécessaires dans les pays africains, mais aussi que la demande de différents types de financement du logement semble a priori devoir varier suivant les sous-secteurs du marché global, indépendamment de la distinction entre le secteur privé et le secteur public. Il s'ensuit que les institutions de financement du logement, importées telles quelles des pays industrialisés où prédominent les zones urbaines, risquent de ne contribuer que dans une mesure limitée à l'amélioration des conditions de logement dans les pays ruraux et agricoles. Le reste de cette première section sera consacré aux aspects économiques du logement qui ont une influence marquée sur le financement de l'habitat.

7. Les habitations représentent en général une part importante de la formation de capital annuelle d'une nation et méritent par conséquent de bénéficier à proportion des ressources économiques disponibles. Deux études réalisées peu après 1950 et fondées sur des estimations assez modérées, ont démontré que la construction de maisons de type "traditionnel" représentait environ 4 pour 100 du produit intérieur brut au Nigéria et dans l'ancien Tanganyika (5). Il ressort d'une estimation faite récemment au Kenya pour la comptabilité du revenu national que dans le secteur monétaire, le bâtiment et la construction représentent 2 pour 100 du PIB (6). A moins que la construction de logements soit entièrement assurée par le secteur non monétaire, ce qui est de plus en plus rare en Afrique, les dépenses correspondant aux matériaux et à la main-d'oeuvre nécessaires à une habitation complète doivent être financées. Le logement étant une forme de biens de consommation particulièrement durable, la consommation des biens et services engagés dans sa construction s'étale sur un nombre d'années assez considérable.

8. En général, la différence entre la consommation courante de services de logement et le coût de la construction peut être financée au moyen de prêts par les occupants, qu'ils soient propriétaires ou locataires. Dans ce dernier cas, la responsabilité du financement à long terme est en fait transférée à un tiers, qui peut relever du secteur public ou du secteur privé. On peut donc décrire le logement en tant que bien économique, comme immeuble et indivisible dans le temps et dans l'espace. Ces biens immeubles peuvent être soit occupés par le propriétaire soit loués par celui-ci pour une période limitée. Telle est la base théorique sur laquelle repose la distinction entre le sous-marché des logements occupés par le propriétaire et celui des habitations en location.

9. On ne peut déterminer la proportion du revenu que les populations sont disposées à consacrer à leur logement qu'en étudiant la structure des dépenses. Celle-ci révèle en général une grande diversité dans les habitudes individuelles ^{1/}. Au cours de la période de remboursement d'un emprunt on peut prévoir que les occupants propriétaires consacreront au logement une proportion de leur revenu courant plus importante que les locataires, pour deux raisons. Premièrement, l'acheteur d'une maison paie la consommation courante d'un bien qu'il achète, et en même temps il épargne. Deuxièmement, la propriété immobilière représente en général un "rempart" contre l'inflation, car la valeur monétaire des logements dans une économie libre ou mixte augmentera vraisemblablement à un rythme qui suivra, s'il ne dépasse, celui de l'inflation. Dans les pays africains, on ne peut considérer les logements comme susceptibles d'être commercialisés que dans les villes ou leurs environs. Il ressort de l'expérience que les locataires sont en général disposés à consacrer à leur loyer de 10 à 20 pour 100 de leur revenu courant lorsque le marché considéré est privé, non

^{1/} Au sens technique, l'écart type de la moyenne de la distribution statistique sera important par rapport à cette moyenne. La proportion moyenne du revenu dépensé doit donc être considérée en relation avec l'éventail des proportions. Voir Bloomberg et Abrams, par. 94. (7).

contrôlé et non subventionné (8). On peut donc prévoir que les occupants propriétaires paieraient en sus de ce pourcentage 5 à 10 pour 100 de leur revenu courant.

10. Cependant, en général, si une proportion élevée du revenu va au logement, il n'en reste évidemment qu'une faible part pour les autres dépenses essentielles du ménage et, étant donné le bas niveau des revenus qui caractérise la plupart des pays africains, il ne reste aussi qu'une somme minime pour les autres besoins. En outre, la nourriture représentant la principale source de dépense de consommation dans les catégories de population à faible revenu, et les prix des produits alimentaires étant le plus souvent instables, si une proportion importante du revenu est consacrée au logement et si les paiements doivent être faits régulièrement, il risque de ne rester qu'une marge insuffisante pour faire face à ces fluctuations. Il s'ensuit que les dépenses de logement n'augmenteront qu'à long terme avec le revenu; à court terme, on ne peut pas prévoir que les ménages pourront en accroître la proportion.

11. Il existe deux méthodes pour déterminer les loyers : en fonction du marché, c'est-à-dire du jeu de l'offre et de la demande, et en fonction des coûts, lesquels sont soumis aux forces du marché dans la mesure où les prix sont modifiés par la demande dans une économie monétaire. C'est dans le premier cas que l'on prend des mesures de contrôle des loyers, si l'on considère que leur niveau laisse une marge bénéficiaire exagérée au propriétaire par rapport aux loyers déterminés en fonction du coût. Ceux-ci, de leur côté, peuvent être fixés d'après le coût de la construction ou d'après celui du remplacement ^{1/}.

12. Les éléments suivants interviennent dans le coût des habitations : le coût du terrain et du bâtiment, divisé lui-même en principal et intérêts; le coût de l'entretien, qui n'est pas une fonction stable du coût de construction au cours de la durée totale d'une habitation; les dépenses périodiques correspondant aux services fournis, qui peuvent prendre la forme d'une taxe sur la propriété à laquelle il est impossible de se soustraire une fois le bâtiment terminé. On peut établir le coût total de l'habitation suivant la relation existant entre ces divers éléments et affecter au loyer, pour une période donnée, une proportion déterminée des dépenses d'équipement. On peut considérer comme raisonnable de fixer à 12,5 pour 100 de ces dépenses le loyer annuel (9). Si le coût de construction peut être réduit à un loyer mensuel et si on peut exprimer en un chiffre moyen la proportion du revenu consacrée au loyer ou au logement, la structure du coût et du loyer du patrimoine immobilier sera fonction du niveau et de la répartition du revenu au sein de l'économie considérée.

1/ Le dernier, en termes monétaires, est normalement plus élevé que le premier à cause de l'inflation et du relèvement continu de la qualité des logements (notamment de la qualité des installations) au cours de la durée utile des habitations qui peut aller de 25 à 50 ans ou plus, suivant la qualité de la construction et le soin apporté à l'entretien.

13. En théorie, les subventions sont destinées à combler l'écart entre la demande effective, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les populations peuvent et veulent payer leur logement, et les capitaux nécessaires pour la construction d'habitations répondant à certaines normes (voir chapitre 9 de l'étude de Bloomberg et Abrams citée ci-dessus). On peut dire que les subventions sont nécessaires si le coût de logements répondant à certaines normes vient à dépasser les ressources économiques qui pourraient être consacrées sans inconvénient à l'habitat, ou si la répartition du revenu au sein de l'économie est telle que la qualité des logements des groupes à revenu élevé entraîne un relèvement de celle des groupes à faible revenu, et doit en conséquence être modifiée par les subventions. Ainsi, si les loyers les moins coûteux dépassent les possibilités des groupes à faible revenu, la somme payée par les locataires est complétée par une subvention qui compense le déficit. Dans le cas de l'Afrique, les subventions pourront être implicites ou explicites (c'est-à-dire occultes ou apparentes), et pourront en fait être utilisées pour répartir le revenu suivant les exigences des politiques, à condition qu'on dispose de moyens suffisants pour les octroyer. C'est ainsi qu'un système de subvention serait difficile à administrer dans une économie de marché totalement libre si ce n'est, par exemple, au moyen d'allègements fiscaux consentis aux propriétaires privés; plus la proportion des logements relevant du secteur public sera importante, plus facile il sera d'accorder les subventions. A noter que celles-ci font partie de la consommation; elles constituent une forme de transfert et peuvent être particulièrement difficiles à justifier lorsque les politiques visent essentiellement à augmenter l'épargne et les investissements.

14. Il ressort clairement de ce dernier point que le logement doit être considéré dans le cadre du développement global de l'économie (voir section IV ci-dessous). Ainsi, pour accroître à court terme le montant des ressources, renouvelables et non renouvelables, consacrées au logement, il faut réduire celles qui sont affectées à d'autres secteurs de l'économie. Etudier les aspects financiers du logement revient donc essentiellement à considérer les moyens d'améliorer l'affectation des ressources consacrées aux activités de logement, et leur répartition entre ces activités. En réorganisant les institutions financières, ou en en créant de nouvelles, on pourra offrir un choix plus large à ceux qui, pour des raisons économiques, étaient dans l'impossibilité d'améliorer comme ils l'auraient souhaité leurs conditions de logement. Des institutions de financement du logement plus appropriées pourraient donc amener un relèvement du niveau de l'épargne au sein d'une économie et une réduction des dépenses non essentielles. En tout état de cause, tout accroissement de la proportion des ressources consacrées au logement entraîne inévitablement une réduction des disponibilités laissées aux autres secteurs. Si, par exemple, on souhaite augmenter les affectations en faveur des logements destinés aux groupes à faible revenu, il sera inopportun de créer des institutions encourageant les investissements dans les habitations de catégorie supérieure, puisque ces deux types de logements ne peuvent se remplacer mutuellement.

15. La suite du présent document portera donc en majeure partie sur les aspects financiers du logement dans le secteur privé et le secteur public, en particulier sur les sources de capitaux.

Le secteur privé

16. Une large part des ressources utilisées en Afrique dans le secteur privé du logement n'entre pas dans l'économie monétaire. Certains pays englobent ces investissements et ces revenus dans leurs estimations du revenu national, d'autres les en excluent. Cependant, on n'établit pas nécessairement une distinction précise entre les ressources monétaires et non monétaires, qui du reste se chevauchent dans une large mesure. C'est ainsi qu'on peut améliorer une habitation en achetant des fenêtres ou du ciment. Un logement récemment construit peut exiger l'emploi de tôles de couverture en fer ondulé, de ciment pour les sols et de revêtements pour les murs, mais avoir été bâti en grande partie par une main-d'oeuvre familiale. Lorsqu'on aborde la question des institutions financières existantes, il faut donc préciser si elles financent uniquement le secteur traditionnel ou le secteur moderne, ou les deux. Dans la plupart des cas, on n'établira pas de distinction entre le financement des logements occupés par les propriétaires et celui des habitations mises en location.

17. Il existe deux sortes de financement : les prêts pour la construction à court terme et le financement à long terme qui prend en général la forme d'hypothèques, c'est-à-dire que la maison elle-même garantit l'emprunt ^{1/}. C'est cette dernière formule qui retiendra notre attention. L'importance des prêts requis dépendra dans une certaine mesure des institutions. C'est ainsi que la réglementation de la construction, les droits sur les terrains et les conventions du bâtiment (règles de l'investissement minimum) pourront nécessiter des capitaux plus importants pour la construction d'une habitation. Ces règlements ont souvent été adoptés sans souplesse, tels qu'ils étaient imposés par les anciennes puissances coloniales, et seraient actuellement considérés comme caducs et inadéquats dans leurs pays d'origine. En dehors des zones urbaines administrées, la réglementation de la construction et de l'aménagement urbain, si elle n'est pas inexistante, est plus souvent violée que respectée.

18. Dans le secteur privé, on peut distinguer sept sources de financement :

- a) Banques commerciales
- b) Sociétés de construction
- c) Compagnies d'assurance
- d) Coopératives et associations de logement
- e) Employeurs
- f) Crédits de fournisseurs
- g) Epargne en nature.

^{1/} Dans de nombreux pays d'Afrique, la mesure dans laquelle une habitation peut constituer la garantie d'un emprunt est limitée par le régime foncier en vigueur; nous ne nous proposons pas d'étudier ici cet aspect du problème, mais on pourra consulter à ce sujet le document E/CN.14/HOU/27 sur les garanties hypothécaires en Afrique.

19. Les banques commerciales s'intéressent en général au financement à court terme ou à moyen terme des opérations commerciales, plutôt qu'au financement à long terme qu'exige la construction de logements. Une banque commerciale ougandaise au moins, en relation avec la filiale d'une compagnie d'assurance (voir par. 24 ci-dessous), avance des fonds aux entrepreneurs au cours de la période de construction, lorsque le financement à long terme est déjà assuré. La compagnie d'assurance prend en main le financement à long terme après la délivrance d'un permis d'occupation une fois le bâtiment achevé. Une banque établie par la puissance coloniale s'occupait du financement à long terme de la construction de bâtiments résidentiels en Ouganda. Il s'agissait de la Uganda Credit and Savings Bank, dont le rapport annuel pour 1963-1964 indiquait qu'à l'époque elle avait octroyé 184 prêts non remboursés représentant un total de 1.407.000 shillings (le taux d'intérêt était de 9 pour 100 par an). Cependant, cette source a été supprimée en 1965, date à laquelle la banque est devenue la Uganda Commercial Bank et a commencé à aligner ses opérations sur celles des autres banques commerciales ayant leur siège à l'étranger.

20. Normalement, les banques commerciales étrangères ne prêtent pas de fonds pour la construction de logements. Cependant, une grande banque a adopté en Ouganda une pratique particulière en consentant aux membres permanents de son personnel local des prêts à intérêts subventionnés pour la construction de maisons destinées à leur propre usage; le nombre des prêts de cet ordre non remboursés est actuellement limité à sept. Autrement, les banques fournissent des logements subventionnés au personnel expatrié et aux cadres locaux, dans les mêmes conditions que les autres employeurs.

21. On constatera vraisemblablement des différences marquées dans le financement assuré par les sociétés de construction dans les anciennes colonies britanniques et françaises. En général, ces sociétés n'ont guère réussi dans les pays anglophones, à constituer une source de financement pour toutes les catégories de la population. Celles de l'Afrique de l'est se sont effondrées en 1961 à la suite du retrait d'une grande partie des dépôts appartenant à des étrangers, et la Commonwealth Development Corporation a engagé des ressources importantes dans une opération de sauvetage en faveur des trois principales (Savings and Loan Society Ltd., First Permanent Building Society et Kenya Building Society). En Afrique de l'est, trois nouvelles unités ont été récemment constituées, les Housing Finance Companies du Kenya, de la Tanzanie et de l'Ouganda, aux termes d'accords conclus entre les trois Gouvernements, la CDC et la First Permanent Building Society. Les accords constituent une opération visant à "amorcer la pompe" en rétablissant les prêts aux propriétaires occupants alors que depuis 1961 les seules activités consistaient à recouvrer les prêts consentis antérieurement et à recevoir des dépôts, pour rembourser l'aide financière extérieure. On peut résumer comme suit les conditions d'emprunt : 8,5 pour 100 d'intérêt sur le solde, réduit d'année en année, d'un prêt représentant 75 pour 100 de l'investissement total de 30.000 shillings au minimum, remboursable en 10 à 15 ans (voir annexe I).

Les remboursements mensuels correspondant à un emprunt de 20.000 shillings ne pouvant pas être inférieurs à 200,75 shillings, ce genre de sociétés ne présente guère d'intérêt pour les groupes à faible revenu. La HFC de l'Ouganda paie un intérêt de 4,5 à 5,5 pour 100 sur les dépôts du public.

22. Dans d'autres pays d'Afrique, les sociétés de construction ont eu des fortunes diverses. Elles réussissent mieux lorsqu'elles ne sont pas tributaires d'une clientèle étrangère mais de l'épargne locale. On trouvera dans L'habitat en Afrique 1/ un compte rendu assez complet des opérations des sociétés de construction en Afrique dans un passé relativement récent, et deux documents établis pour la présente réunion contiennent des informations financières plus actuelles 2/.

23. Les compagnies d'assurance fournissent aussi des prêts pour des projets de logements relativement coûteux. En Afrique de l'est, les sociétés d'assurance sur la vie et d'assurance à capital différé investissent en général sur place. Cependant, les investissements des sociétés locales sont souvent plus diversifiés que ceux des compagnies étrangères. La National Life Insurance Corporation of India, par exemple, a investi tous ses fonds sur place dans des bons du Trésor de l'Afrique de l'est. En 1965, les primes brutes d'assurance sur la vie représentaient en Afrique de l'est 6.313.105 livres sterling, dont 114.493 livres ré-assurées à l'étranger. A la même époque, 25 à 33 pour 100 des avoirs est-africains détenus par les sociétés d'assurance consistaient en hypothèques et en prêts et 10 pour 100 en biens immobiliers (l'investissement total correspondant représentait 12,7 millions de livres sterling) (10). Cette somme n'était pas intégralement constituée par des propriétés résidentielles, mais elle donne une idée des possibilités offertes par cette source de financement. Les assurances sur la vie et les assurances à capital différé représentent une forme importante d'épargne contractée par des Africains, et 80 à 95 pour 100 (en valeur ou en nombre de polices) des affaires de trois compagnies privées opérant en Ouganda étaient traitées avec des Africains.

24. Les trois compagnies mentionnées dans le paragraphe précédent ont été choisies comme exemple parce qu'elles octroient des prêts pour la construction de bâtiments à usage d'habitation et ont actuellement un million de livres environ investi dans des hypothèques, ce qui représente à peu près un tiers de leurs investissements totaux (il ne s'agit pas du reste toujours exclusivement de propriétés à usage locatif). L'une de ces compagnies a en fait constitué une filiale qui s'occupe des prêts pour propriétés à louer, tandis qu'elle-même se limite aux emprunts pour les habitations occupées par les propriétaires. Cette compagnie a accordé 54 prêts, dont 41 sont entièrement souscrits, et elle prévoit que cette forme d'investissement ne représentera pas plus de 25 pour 100 de ses

1/ Publication des Nations Unies, N° de vente 66.II.K.4.

2/ E/CN.14/HOU/26 et E/CN.14/HOU/27.

fonds investissables. Une autre compagnie préfère octroyer des prêts pour des logements en location car, étant donné le niveau élevé des loyers en vigueur dans la capitale de l'Ouganda depuis quelques années, le remboursement est plus sûr. La troisième n'a rien stipulé en ce qui concerne les logements occupés par le propriétaire. Les intérêts varient de 8,5 à 12 pour 100 sur un solde en réduction, avec remboursement en cinq ans dans le cas de la compagnie dont la préférence va aux habitations en location, et en 10 à 20 ans dans les deux autres cas. Les conditions d'emprunt imposées font que les types d'habitation bénéficiant de cette aide sont limités aux zones urbaines et d'un coût relativement élevé, hors de la portée des groupes à revenu moyen et faible. Cependant, les compagnies d'assurance représentent une source réduite mais non négligeable de financement hypothécaire en Afrique de l'est.

25. Les coopératives et associations de logement sont une source de financement prometteuse mais en général mal exploitée. En Afrique de l'est, la communauté ismaélienne, avec l'encouragement de l'Aga Khan, s'est engagée à fournir à chacun de ses membres un logement décent au titre de programmes de location-vente. Des syndicats se sont intéressés à des coopératives de logements ouvriers et sont allés, en Ouganda, jusqu'à constituer une société; toutefois ce projet est encore à l'état embryonnaire. Au Kenya, quelques activités ont été consacrées à Nairobi à des coopératives mais elles semblent relever davantage de l'esprit d'entreprise que de préoccupations sociales (11). Ce domaine reste sous-exploité bien qu'une documentation assez abondante ait été consacrée au fonctionnement des coopératives de logement (12).

26. Les employeurs contribuent au financement du logement dans le secteur privé en fournissant des habitations à leurs employés ou en participant à des programmes visant à réunir des fonds. La première formule a l'inconvénient d'obliger l'investisseur industriel à disposer d'un capital initial plus important, et risque par conséquent de le décourager. La seconde, qui consiste en une forme de taxe ou de redevance pour le logement, alourdit les dépenses périodiques. C'est surtout à cause du problème du financement que le Gouvernement ougandais a dispensé en 1956 les employeurs de fournir le logement dans les grandes villes, bien qu'ils y soient encore tenus en dehors des centres urbains. En Zambie, un nombre considérable de logements sont fournis aux ouvriers travaillant dans les mines de cuivre, ce qui a permis d'atteindre des coûts de construction relativement bas grâce aux économies d'échelle (13). Cependant, on a souvent critiqué le principe du logement lié à l'emploi parce qu'il tend à immobiliser la main-d'œuvre et à entraîner des effets sociaux du fait que l'employeur exerce un pouvoir sur l'ouvrier. Une redevance imposée aux employeurs est à bien des égards préférable et semble avoir donné de bons résultats dans certains pays. Cependant, dans le cas d'employeurs privés, une redevance proportionnée au nombre d'employés peut avoir deux conséquences : premièrement encourager l'emploi de techniques de production capitalisées (c'est aussi le cas lorsque l'employeur fournit le logement) et deuxièmement, aggraver pour l'employeur l'incidence de la taxe.

27. En ce qui concerne le logement rural, le crédit de fournisseur représente une source considérable de financement, pour ce qui est du nombre des avances sinon du montant global des capitaux engagés. Il est fréquent, par exemple, que le prix de la tôle ondulée de couverture comprenne un élément d'intérêt parce que le paiement sera échelonné sur plusieurs mois. Une petite enquête réalisée en Ouganda a révélé que la moitié environ d'un groupe de propriétaires de maisons d'habitation d'une ville avaient acheté les matériaux de construction à crédit ou à tempérament. Le crédit sera naturellement plus important si le constructeur a un emploi rémunéré régulier et si ses récoltes lui rapportent un revenu en espèces, car le fournisseur est alors à peu près assuré du remboursement intégral. Les principaux éléments de dépense intervenant dans la construction d'une maison en zones rurales ou suburbaines, à l'exception de la main-d'oeuvre, se prêtent bien à cette forme de crédit lorsque le mode de construction est une variation sur le thème traditionnel. Les matériaux nécessaires sont la tôle ondulée de couverture (fer ou amiante), les poutres pour la charpente et les murs, les portes et fenêtres, le ciment, etc.

28. Les programmes de prêts pour le toit élaborés au Ghana sont peut-être l'exemple le mieux documenté de l'utilisation de crédits de fournisseurs (14). Il semble que le projet n'ait pas fait l'objet d'un rapport final ^{1/}, mais l'idée d'adapter les institutions de prêts pour le logement aux besoins des catégories de population dont les habitations laissent le plus à désirer (c'est-à-dire les groupes à faible revenu des zones rurales ou suburbaines) mérite de retenir l'attention.

29. Deux autres types de financement doivent encore être signalés. Il s'agit de l'accumulation individuelle d'épargne et de matériaux de construction. L'importance de l'épargne individuelle est problématique car, lorsque les revenus sont faibles, on suppose que la capacité d'épargner l'est aussi. Rares sont les études approfondies sur le revenu et les dépenses dans les pays africains, et on ne dispose guère d'informations sur les habitudes d'épargne, en particulier dans les zones rurales. Ce qui ressort des observations est que l'épargne rurale se présente en Afrique sous deux formes particulières. Premièrement, les populations rurales achètent des biens de consommation durables et des biens d'équipement lorsqu'elles reçoivent les sommes correspondant à la vente des récoltes marchandes. Il est probable que les matériaux de construction représentent une large part de ces achats, ce qui risque d'en rendre l'écoulement très inégal à moins que l'octroi de crédit ne permette de le régulariser. Deuxièmement, le stockage de matériaux de construction, et la construction d'habitations échelonnée en fonction des disponibilités financières, représentent une forme d'épargne "en nature" assez considérable. Son trait particulier est qu'elle risque d'accroître le coût réel et monétaire de la construction par suite de la déperdition et du gaspillage de matériaux, du renouvellement constant de la main-d'oeuvre et de la nécessité de préparer chaque fois le chantier pour les travaux. Dans ce cas, le problème est parfois aggravé par le fait que le constructeur vise au départ une qualité trop élevée, ce qui rend l'achèvement difficile. Mise à part la question de la qualité, la construction pourrait être plus rapide et moins

^{1/} Mais on pourra consulter à ce sujet le document E/CN.14/HOU/32.

coûteuse grâce au crédit. On trouve en Ouganda des exemples du second cas, non seulement dans les zones rurales comme dans les autres pays, mais aussi dans les zones urbaines de catégorie II 1/. Cependant, l'épargne "en nature" est pratiquée dans plusieurs autres pays africains.

30. En ce qui concerne le rendement de l'investissement, on constate que là encore la dualité du marché du logement exerce une influence marquée, de même que la prédominance des logements fournis par l'Etat et les employeurs. Le rendement de l'investissement sera évidemment fonction des coûts et des recettes. Malheureusement, le secteur "moderne" du logement représentant un engagement à long terme, les recettes sont extrêmement incertaines. Cependant, on a tenté de calculer approximativement les revenus privés provenant de différentes catégories d'habitations. Il faut tout d'abord établir une distinction entre les maisons de catégories supérieure, moyenne et inférieure, en se fondant sur les critères suivants :

- a) Catégorie supérieure : convenant au personnel diplomatique, aux cadres et aux fonctionnaires supérieurs
- b) Catégorie moyenne : convenant aux groupes à revenu moyen tels que personnel d'encadrement du secteur privé et du secteur public
- c) Catégorie inférieure : convenant aux employés de bureau et aux ouvriers qualifiés et non qualifiés à faible revenu.

On peut prévoir qu'en Afrique, les deux premières catégories d'habitations se situeront dans la plupart des cas dans le secteur moderne et la troisième dans le secteur traditionnel.

31. Le fait que les logements de la catégorie supérieure sont en général fournis par les employeurs moyennant un loyer subventionné revêt une importance considérable, en particulier lorsque le personnel diplomatique et les fonctionnaires supérieurs représentent une part importante du marché. Au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda, il en est résulté une montée en flèche des loyers, due au fait que les employeurs, qui ne souhaitent pas se construire une maison, sont mal placés pour marchander et peu enclins à le faire. Le taux de rendement de ce type de propriété doit se situer autour de 15 pour 100 par an 2/, ce qui devrait encourager les investissements privés dans un secteur où la demande a augmenté rapidement depuis l'indépendance. Cette demande est née en grande partie de l'installation de missions diplomatiques et de l'intensification des activités économiques qui se sont traduites par une affluence de personnel étranger au niveau des cadres dans le secteur privé et dans le secteur public. La "catégorie supérieure" assurant un bon rapport, un taux comparable devrait être offert dans les autres secteurs du marché où des investissements seraient possibles, ce qui entraînerait, là également, un relèvement des loyers : tel serait le cas pour la catégorie moyenne.

1/ Cette catégorie correspond à la réglementation de la construction promulguée en Ouganda (et au Swaziland).

2/ Voir à l'annexe II les calculs sur lesquels se fondent les estimations de recettes dans les trois secteurs.

32. La demande de logements de catégorie moyenne a été stimulée par le développement économique relativement rapide de la période qui a suivi l'indépendance, et en particulier par l'expansion de l'administration publique liée à celle de l'enseignement secondaire et universitaire. Dans plusieurs pays le secteur privé a connu des difficultés particulièrement graves dans les années qui ont précédé et suivi 1960 en raison du marasme des affaires provoqué par la chute des cours mondiaux des produits primaires d'exportation et par le climat d'incertitude qui a marqué cette période. L'élément politique a joué un rôle particulièrement important lorsque les investissements étaient en grande partie réalisés par des minorités étrangères, comme c'était le cas en Afrique de l'est. Par suite de la pénurie de logement résultant du jeu de l'offre et de la demande, le rapport est, là aussi, de l'ordre de 15 pour 100 par an pour les constructions neuves, les coûts ayant apparemment augmenté moins vite que les loyers. Il s'ensuit que le rapport des habitations construites à l'époque où l'activité du bâtiment était ralentie sera plus élevé que le chiffre cité pour les immeubles neufs. Ce taux de rendement important assuré dans le secteur moderne a en général incité les investisseurs à se procurer des capitaux pour financer la construction, surtout en vue de la location. Cependant le niveau des loyers aura probablement pour effet d'encourager les locataires à devenir propriétaires de leur logement; mais il est plus difficile pour eux de se procurer les fonds nécessaires, en particulier dans les groupes à revenu moyen.

33. Dans la catégorie inférieure, on constate des résultats surprenants. Le taux de croissance de la population urbaine en Afrique (15), plus élevé que le taux de croissance de l'emploi enregistré dans la plupart des pays, a provoqué une grave pénurie de logement dans les principales villes du continent et dans leurs environs. En conséquence, la construction de logements de très basse catégorie, non planifiés et en général malsains (16) est extrêmement profitable. En cas de pénurie aiguë, les locataires sont prêts à payer des loyers relativement élevés pour des logements de très mauvaise qualité. Ces logements sont peu coûteux à la construction et, si le loyer est payé régulièrement, le taux de rendement privé pour le propriétaire de logements non planifiés en boue séchée et en clayonnages peut être plus élevé que dans les deux autres secteurs indiqués, et dépasser 10 pour 100 par an. En fait, des habitations de meilleure qualité construites à l'aide des mêmes matériaux de base peuvent encore représenter un investissement avantageux dans des zones planifiées soumises à la juridiction de municipalités ^{1/}. C'est probablement vers ce genre d'aménagement ou vers des projets prévoyant la fourniture du terrain et des services que la plupart des gouvernements africains devront se tourner dans une large mesure pour résoudre le problème des bidonvilles qui ceinturent les principaux centres urbains.

34. On peut adopter deux sortes de mesures pour réduire le taux des bénéfices privés dans les conditions décrites ci-dessus. On peut, en théorie,

^{1/} Par exemple les zones de catégorie II en Ouganda, et les zones implantées de Dar es-Salam; voir l'étude de Leslie (17).

exercer un contrôle sur les loyers pour les réduire sur l'ensemble du marché. On peut aussi supprimer les subventions ou les indemnités de logement en vigueur. Cette dernière formule a pour effet de réduire la demande de logements coûteux et ne peut donc être considérée comme une mesure utile puisqu'elle n'aboutira vraisemblablement qu'à changer la structure des loyers dans les différents secteurs (c'est-à-dire une réduction des loyers élevés et une augmentation des bas loyers). Les effets théoriques du contrôle des loyers ont fait l'objet d'examens poussés dans d'autres publications :

Les caractéristiques du marché du logement "tendent à court terme à fixer à un niveau assez élevé l'équilibre des loyers au cours des périodes de croissance économique rapide et de redistribution inter-régionale de la population, et il s'ensuit que les propriétaires réalisent des gains considérables en revenu et en plus-value du capital. On peut assurément utiliser ce phénomène comme argument en faveur du contrôle des loyers. En outre, les terrains bien situés étant relativement peu nombreux, leur prix tend à monter lorsque les villes s'étendent, ce qui représente un gain de capital pour les propriétaires" (18).

35. C'est pour des raisons de cet ordre, et surtout en vertu du principe de la redistribution plus équitable du revenu entre locataires et propriétaires, que le Gouvernement du Kenya a introduit récemment des mesures de contrôle des loyers. La loi de février 1967 portait création d'un Tribunal des locations, et les loyers étaient fixés à leur niveau du 1er janvier 1965. Les locataires payant jusqu'à 40 livres du Kenya pour un logement non meublé ou jusqu'à 55 livres pour un logement meublé pouvaient faire appel au tribunal pour obtenir une réduction de leur loyer. Cette mesure visait à protéger les groupes à revenu moyen et faible. Les difficultés que présente ce type de législation sont de deux ordres : tout d'abord, les problèmes administratifs que pose la mise en vigueur de la loi, et deuxièmement ses répercussions sur la situation du marché.

36. Dans une économie soumise en gros au jeu de la libre entreprise, le seul cas en fait où le contrôle des loyers pourrait paraître nécessaire, ce contrôle risquerait de dissimuler plutôt que de supprimer la pénurie. Ainsi la pratique courante du "denier à Dieu" ou du double registre de location (un pour le propriétaire et un pour le contrôleur) peut être le signe d'un "marché noir" du logement. Lorsque sévit une grave pénurie d'habitations, le locataire peut avoir intérêt à payer un loyer supérieur au taux légal pour conserver son droit d'occupation. Il est peu vraisemblable que dans les zones périphériques des villes africaines le taux du loyer pour un logement donné à une époque passée ait été enregistré, même si l'on peut fixer une date suffisamment représentative. En outre, on conçoit mal que des mesures de contrôle puissent être vraiment efficaces lorsqu'il est difficile d'administrer tous les services gouvernementaux, et que l'appareil administratif se heurte auprès des locataires à un niveau d'alphabétisation et d'évolution qui risque de le rendre inopérant. L'effet réel du contrôle des loyers risque donc d'être extrêmement aléatoire et en général peu satisfaisant pour ce qui est du nivellement des divers secteurs du marché.

37. Le deuxième problème est celui des répercussions sur le marché, en particulier avec le genre de mesures adoptées par le Gouvernement du Kenya. En général, les économistes estiment que, dans une économie de libre entreprise, le contrôle des loyers a pour effet, à long terme, de décourager les investissements dans le logement (les nouveaux bâtiments construits au cours d'une année ne représentent jamais qu'une faible proportion du patrimoine immobilier). Cependant, si l'incidence du contrôle, soit à dessein soit pour des raisons administratives, n'est pas la même dans tous les secteurs du marché, ceux sur lesquels il agira en faisant baisser les loyers attireront moins d'investissements que les autres. Dans le cas du Kenya, on pourrait penser a priori que par suite de la mise en vigueur des mesures de contrôle, il paraîtrait préférable d'investir dans des logements non meublés loués à plus de 40 livres du Kenya par mois. Si l'on veut éviter ce résultat, on devra avoir recours à une réglementation compliquée, mais il est évident que plus la réglementation est complexe plus l'administration risque d'en être difficile. Le logement n'étant pas une marchandise homogène, il est malaisé d'analyser les effets probables du contrôle des loyers. Il faut bien comprendre toutefois que lorsque ce contrôle est effectif, il réduit nécessairement le rapport des capitaux investis dans de nouveaux bâtiments, ce qui réduit en conséquence l'effet du mécanisme des prix et risque peut-être de contraindre l'Etat à accroître lui-même ses investissements dans le secteur du logement.

Le secteur public

38. L'intervention de l'Etat dans le domaine du logement peut être à la fois directe et indirecte. Lorsque l'Etat participe à la construction et à l'administration, il s'occupe de l'investissement du capital et des éléments financiers périodiques. Mais il peut aussi exercer une action indirecte, notamment en contrôlant l'économie : le niveau général de l'activité économique, les facilités de crédit et le taux des intérêts, par exemple. Les réglementations et ordonnances de l'Etat porteront sur les normes structurales, les conditions sanitaires et les procédures d'aménagement urbain. En outre, il peut imposer des taxes sur les matériaux ou la propriété qui modifient indirectement le coût de construction et d'exploitation des logements. Si dans une ville, par exemple, le terrain est coûteux à l'achat, si les normes minimales sont fixées à un niveau élevé et que la valeur totale de l'aménagement est importante, le montant total du capital nécessaire risque d'être prohibitif pour tous, à l'exception des groupes à revenu supérieur.

39. Nous examinerons surtout ici le rôle direct que joue l'Etat dans le logement en intervenant au niveau du gouvernement central et des autorités locales et par l'intermédiaire des sociétés publiques. Celles-ci, en l'occurrence, sont souvent désignées sous le titre de sociétés nationales immobilières.

40. Nous avons indiqué plus haut que nombre de gouvernements africains ont hérité du régime colonial l'obligation de fournir un logement aux fonctionnaires d'Etat, parfois seulement à partir d'un certain rang ou d'un certain

niveau de traitement. Les gouvernements se sont ainsi trouvés entraînés à des dépenses d'équipement considérables, qui étaient estimées en Ouganda à 12.750.000 livres environ pour 3.150 unités jusqu'à 1962 (19). On peut utilement répartir ce type d'obligation en trois catégories. Dans les zones urbaines, l'Etat peut être tenu de fournir le logement à certains employés au titre des conditions de service de ceux-ci. Dans d'autres zones, et en particulier dans les régions rurales reculées et dans les petites villes, le marché du logement peut être si exigu que l'Etat est virtuellement contraint de fournir une habitation aux fonctionnaires qui y sont affectés. La troisième catégorie comprend les logements rattachés aux hôpitaux, aux écoles et autres institutions qui exigent ou souhaitent que leur personnel soit logé à proximité du lieu de travail; on peut inclure les logements pour expatriés dans cette catégorie. Le capital nécessaire à la construction de maisons de cette catégorie est souvent prévu dans les plans de dépenses des institutions intéressées ou dans les accords d'aide, ou du moins dans les prévisions budgétaires. Les logements fournis dans les régions reculées ou dans les zones urbaines risquent de poser un problème plus grave car ils sont considérés comme moins essentiels, encore que dans le premier cas il puisse s'agir de services vitaux tels que la vulgarisation agricole.

41. Le financement de certains logements publics se heurte parfois à une difficulté née d'une pratique fréquente, du moins dans les anciennes colonies britanniques, à savoir l'absence de procédures comptables convenables en ce qui concerne l'élément "capital" du financement du logement :

"En règle générale, on ne cherche pas à rembourser le capital investi dans les logements publics; il est en fait passé par profits et pertes (s'il provient de recettes excédentaires) ou est inscrit au passif des recettes générales (s'il est fourni au titre d'un programme d'emprunt)" (20).

En Ouganda du moins, les recettes fiscales importantes des premières années qui ont suivi 1950; époque à laquelle les cours du coton et du café étaient favorables, ont été utilisées en partie pour la construction de logements d'Etat. Dans ces conditions, non seulement on ne révèle jamais le chiffre total des subventions, mais encore on affecte au compte courant un poste important de dépenses d'équipement. Cette pratique a aussi été suivie pour certains programmes de logement de collectivités territoriales.

42. Les capitaux nécessaires au financement de logements dans certaines collectivités territoriales proviennent de sources privées, compagnies d'assurance par exemple, et d'emprunts publics lancés par les autorités (on trouve à Nairobi des exemples dans les deux cas). Certains pays ont reçu de sources extérieures des capitaux à cette fin mais, en général, le financement doit être assuré sur le budget des autorités locales, tout comme dans le cas du gouvernement central.

43. Les sociétés immobilières nationales d'Afrique de l'est offrent un contraste intéressant et on trouvera ci-dessous un exposé assez complet

des moyens utilisés pour obtenir des capitaux pour la construction. La Société immobilière nationale du Kenya a succédé vers le milieu de 1967 au Central Housing Board, établi de longue date, et elle jouit d'une plus grande indépendance (21). Le Central Housing Board avait essentiellement pour attribution d'acheminer les fonds entre le Ministère du logement et les autorités locales. Au début de 1967 le capital de la Société consistait en majeure partie en prêts du Gouvernement du Kenya et de la Commonwealth Development Corporation (3,9 millions de livres en tout sur un total de 5 millions de livres d'obligations). Après un an de fonctionnement, on ne sait pas encore très bien de quelles innovations dans la gestion s'accompagnera le changement de nom.

44. La NHC de l'Ouganda a été créée en 1954 et on avait espéré à l'origine qu'une partie du parc immobilier de l'Etat pourrait être utilisée comme garantie hypothécaire pour un emprunt important. Mais la propriété offerte à cet effet étant difficile à commercialiser, cet espoir ne s'est pas réalisé. Par la suite, la société a éprouvé des difficultés considérables à se procurer des capitaux et a fait appel aux sources suivantes :

- a) 300.000 livres de l'Etat pour des habitations à bon marché coûtant environ 1.100 livres chacune
- b) 500.000 livres de l'Etat pour la construction de logements de fonction
- c) Un emprunt de 150.000 livres garanti par l'Etat auprès d'une banque commerciale à titre de dépôt pour un accord financier conclu avec un entrepreneur
- d) 1.500.000 livres avancées par un entrepreneur étranger pour la construction de bureaux pour l'Etat et la NHC
- e) 1.500.000 livres avancées par un entrepreneur étranger pour la construction d'appartements à louer
- f) 100.000 livres prêtées par la National Life Insurance Corporation of India pour des immeubles à louer.

Le capital provenait donc en grande partie de sources privées extérieures à l'Ouganda. Tandis que les maisons de la NHC construites à l'aide de capitaux nationaux sont louées moyennant des loyers représentant environ 12,5 pour 100 du coût original (toutes dépenses comprises), les loyers des logements financés par l'entrepreneur sont calculés à 15-18 pour 100, l'emprunt devant être remboursé à brève échéance et les intérêts étant élevés. Le remboursement des prêts provenant de l'extérieur crée d'autre part un problème de devises. Un autre programme de 6 millions de livres financé par un entrepreneur a été entrepris récemment, et on ne sait pas très bien dans quelle mesure ce type de financement peut être considéré comme un remède à long terme ou à court terme, au manque de capitaux. Le niveau des loyers, proportionné aux obligations de remboursement, dépendra du nombre de logements occupés par les propriétaires, lequel est limité par la possibilité d'obtenir à titre personnel des prêts à long terme pour le logement (voir ci-dessus "Secteur privé").

45. La National Housing Corporation de la Tanzanie a été constituée en 1963 et se consacre essentiellement à la construction de logements pour les groupes à revenu faible et moyen. Une part considérable de ses capitaux provient de sources extérieures, au titre d'accords d'assistance qui prévoient parfois la fourniture de matériel pour la fabrication de portes, de châssis de fenêtres et de blocs de béton, par exemple, à Dar es-Salam. L'élément le plus intéressant est peut-être une somme de 900.000 livres provenant d'un don de l'étranger, qui est utilisée comme fonds de roulement pour la construction de logements en location-vente. Le genre de programme entrepris par la NHC de Tanzanie pose le problème de la sous-location. Ce phénomène n'est pas un problème en soi mais des difficultés surgissent lorsque le loyer économique fondé sur le coût, qu'impose la société, est inférieur au prix du marché correspondant à ce type de logement. Les locataires de la société peuvent alors réaliser un bénéfice en faisant office d'intermédiaires ce qui pose évidemment un problème particulièrement grave si le loyer imposé par la société est subventionné à l'aide de fonds publics. Dans ce dernier cas, l'intermédiaire reçoit en fait un paiement auquel il n'a pas droit puisqu'il n'utilise pas lui-même la totalité des locaux. Il en est ainsi par exemple en Tanzanie pour un logement de six pièces loué, au titre d'un accord de location-vente, à raison de 180 shillings par mois : le locataire peut récupérer ce montant en sous-louant trois ou quatre pièces, si bien qu'il est pratiquement logé gratuitement. N. Jorgensen a également signalé ce problème à propos du Kenya.

46. Comme nous l'avons vu dans l'introduction, on utilise des subventions quand on considère que le revenu régulier de certaines catégories de population ne leur permet pas de se loger convenablement. Ces subventions entrent alors dans le cadre d'une politique de redistribution du revenu. On peut dire qu'elles ont des effets de quatre ordres :

- a) Elles constituent une obligation qui doit être honorée sur les dépenses publiques courantes
- b) Elles modifient la structure de la consommation en ce qui concerne les dépenses de logement et, si elles ne portent que sur les logements loués, elles risquent de décourager l'achat pour occupation
- c) Le prix de revient de la construction sera à la longue différent du coût lié au système du marché libre, qui dépend de la structure des dépenses, ce qui agit sur la structure du parc immobilier
- d) A long terme, le système risque d'amener les bénéficiaires à modifier leur attitude vis-à-vis du logement et à considérer les subventions non plus comme un moyen de relever la qualité des habitations mais comme un dû. Il serait donc peut-être préférable d'envisager des politiques d'un autre type pour la redistribution du revenu.

47. En Afrique, la proportion de la population qui bénéficie de subventions est minime. A part les groupes à revenu élevé déjà mentionnés, les bénéficiaires se trouvent en général parmi la population urbaine ou bien sont

logés par les employeurs. Les subventions n'intéressent donc vraisemblablement que les salariés ayant un emploi régulier. Les systèmes de comptabilité utilisés pour fixer le montant des indemnités de logement ajoutées aux traitements de base, notamment ceux qui ne tiennent pas compte des dépenses d'équipement, ne permettent pas en général de déterminer avec exactitude le montant des subventions. Outre celles qui sont octroyées pour les loyers, il en existe diverses formes : mesures fiscales préférentielles, fourniture de parcelles aménagées et de services à un prix inférieur au coût, intérêts sur emprunts inférieurs au taux commercial, etc. Il s'ensuit qu'il est souvent difficile d'évaluer l'influence des subventions sur le marché du logement d'un pays donné.

48. En général, les bailleurs de fonds étrangers ne seront probablement pas intéressés par des projets de logement en tant que tels. En Amérique latine, des programmes d'assistance ont porté sur des projets d'habitations occupées par les propriétaires, mais ceux-ci étaient considérés comme un élément de stabilité politique. Les projets financés à l'aide de fonds étrangers reposent souvent sur le principe qu'ils doivent rapporter des devises pour faciliter le remboursement du prêt. Le logement n'entre pas en général dans cette catégorie. Ceux qui sont le plus propres à attirer des capitaux étrangers sont les projets "pilotes" liés à des stratégies ou à des politiques de développement urbain ou rural. On trouve aussi des exemples de programmes d'aide qui prévoient une assistance technique dans le domaine de la recherche et de la planification pour le logement ou le développement urbain, plutôt que pour des programmes concrets de construction.

Conclusion

49. Cette étude a porté sur les aspects généraux du financement du logement, illustrés à l'occasion par des exemples pertinents. Ceux-ci sont nécessairement tirés de l'expérience de l'auteur et ils ne s'appliquent pas forcément à l'ensemble du continent. Malheureusement, la plupart des informations publiées sont en général périmées lorsqu'elles paraissent. Il reste à ajouter quelques observations sur le rôle du logement dans la planification du développement.

50. Il est probable qu'on constatera des différences considérables d'un pays à l'autre dans le volume des ressources consacrées au logement urbain par opposition au logement rural. On peut dire en général que le logement urbain constitue un problème plus grave à long terme à cause du rythme rapide de l'urbanisation qui provoque l'apparition de constructions inférieures aux normes et d'importantes concentrations de populations dans des zones relativement restreintes. La répartition des ressources entre les divers secteurs d'une économie est en dernière analyse une décision politique. Cependant, il faut bien comprendre que si, sur le total des crédits ouverts pour le logement une part plus importante des ressources est dirigée sur un secteur de l'économie, il faudra nécessairement réduire les crédits consacrés à un autre secteur. Ainsi, pour accroître le nombre des logements destinés aux groupes à revenu élevé, il faudra réduire les ressources allouées aux groupes à faible revenu.

51. Il y a deux moyens possibles d'augmenter les investissements consacrés au logement dans un pays donné. Ou bien transférer les capitaux d'investissement d'un autre secteur à celui du logement, ou bien accroître les capitaux disponibles pour les investissements en général en encourageant l'épargne, en particulier pour le logement. Quels que soient les avantages intangibles qu'entraînent des conditions de logement améliorées (meilleur état sanitaire et niveau de vie plus élevé, par exemple), l'habitation entre en général dans la catégorie des "investissements pour l'infrastructure" qui ont une durée relativement longue et un coefficient de capital élevé. La proportion de l'épargne nationale prévue pour le développement de l'habitat dans les plans de développement est en conséquence souvent faible, et trahit la nécessité de récupérer rapidement les investissements dans des pays qui cherchent à accélérer la croissance du revenu par habitant. Aussi, pour qu'une proportion plus importante des ressources nationales puisse être consacrée au logement, il semble que le moyen le plus efficace consisterait à créer un supplément d'épargne (c'est-à-dire à relever le rapport épargne nationale/revenu). Jusqu'à présent, on n'enregistre guère de succès à cet égard, et lorsqu'un supplément d'épargne provenant de compagnies d'assurance ou de sociétés de prêts pour le logement se trouve disponible, il est utilisé pour octroyer des prêts aux groupes à revenu élevé. Il semblerait donc nécessaire de créer de nouveaux types d'institutions qui mobiliseraient l'épargne en faveur des groupes à revenu faible et moyen des zones rurales et urbaines, et de modifier parallèlement les politiques de prêt des institutions existantes, de façon que les garanties hypothécaires puissent être alignées sur la situation de l'emprunteur pour être mises à la portée des populations à faible revenu.

ANNEXE I

"HOUSING FINANCE COMPANY OF UGANDA LIMITED",

PRETS POUR L'ACHAT DE MAISONS

Conditions

Le prix, y compris le coût du terrain, ou la valeur estimée des maisons acceptées comme garanties ne doivent pas être inférieurs à 30.000 shillings.

Titre

Il doit s'agir d'une propriété louée à bail sans charge pour une période échue à trente (30) ans au moins à l'expiration du délai prévu pour le remboursement, ou d'une propriété foncière perpétuelle et libre de toute charge. Dans les deux cas, la propriété doit être située dans une zone résidentielle.

Types de prêts

1. Sur des logements que les emprunteurs construiront pour les occuper et qui nécessitent des avances en plusieurs versements au cours de la construction, à condition que les travaux n'aient pas commencé au moment où la demande est présentée. Normalement (à moins qu'il n'en soit convenu autrement), les avances sont faites en trois paiements, le premier étant versé une fois le toit posé. Tous détails supplémentaires seront fournis sur demande.
2. Sur un logement construit pour être occupé par le propriétaire si celui-ci l'achète une fois terminé, à condition que la demande de prêt soit déposée avant le commencement des travaux.
3. Il sera donné suite à des demandes relatives à des logements privés destinés à être occupés par les propriétaires, qui sont déjà en construction à condition :
 - a) que les plans et les devis descriptifs des travaux et des matériaux aient été établis par un architecte qualifié;
 - b) que l'architecte puisse certifier que les travaux ont été convenablement surveillés par une personne qualifiée tout au long de la période de construction.
4. Dans les limites des disponibilités financières, une assistance peut être offerte pour l'achat d'une maison déjà construite si elle doit être occupée par l'acheteur.

Demandes

Les demandes doivent être présentées sous la forme prescrite par la compagnie et être accompagnées du montant exact du droit spécifié. Le droit n'est pas remboursable. L'emprunteur doit soumettre pour le bâtiment proposé les plans et les prescriptions techniques (travaux et matériaux) établis par un architecte approuvé par la compagnie.

Montant de l'avance

Pour les citoyens ougandais l'avance se monte à 75 pour 100 du prix, y compris le coût du terrain, ou de la valeur estimative (le chiffre le plus bas étant retenu), et ce montant peut être porté à 90 pour 100 si une caution subsidiaire ou la garantie d'un tiers accompagnée d'un dépôt en espèces sont fournies. Pour les non ressortissants les avances sont limitées à 60 pour 100. Elles sont en tout état de cause limitées à un maximum de 140.000 shillings et à un minimum de 20.000. Tous renseignements supplémentaires sont fournis sur demande.

Taux d'intérêt

Le taux d'intérêt est de 8,5 pour 100 par an sur le solde dû à la compagnie au 31 décembre de chaque année. La première année, les intérêts sont calculés de la date de l'emprunt au 31 décembre.

Modalités de remboursement

La période maximum de remboursement est normalement de 15 ans, une somme fixe étant versée chaque mois pour le remboursement du principal et des intérêts. Par exemple, le remboursement mensuel correspondant à un emprunt de 20.000 shillings remboursable sur 15 ans est de 200,75 shillings.

Remarque

Les renseignements ci-dessus sont fournis à titre indicatif et ne constituent nullement les éléments d'un accord régissant une avance de fonds. L'octroi ou le refus d'une avance, et les conditions dans lesquelles celle-ci est consentie, font l'objet d'une décision du Conseil d'administration de la Housing Finance Company of Uganda Limited et sont soumis à des modalités énoncées dans l'offre d'avance de fonds.

ANNEXE II

RENDEMENTS RELATIFS DE BATIMENTS NEUFS

Cette annexe reproduit des calculs faits par l'auteur à d'autres fins. Ils portent sur des bâtiments construits à Kampala (Ouganda) en 1967. A noter que les données de base provenaient d'investisseurs intéressés qui étaient parfaitement au courant des conditions du marché. Les résultats ne doivent être considérés que comme des exemples représentatifs. Dans tous les cas, les bénéfices sont entendus avant impôt et on a supposé que le coût d'opportunité des services de gestion était nul. Le chiffre du rendement ainsi obtenu est comparable aux intérêts perçus régulièrement sur un dépôt bancaire ou un investissement analogue.

Pour évaluer le rendement d'un projet, r étant le taux de rendement, on établit l'équation suivante :

$$C = \frac{A_1}{(1+r)} + \frac{A_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{A_n}{(1+r)^n}$$

dans laquelle C représente les dépenses d'équipement du projet, A l'apport net de capitaux au cours de chaque année et n le nombre d'années prévu pour la durée de l'investissement. D'après Merrett et Sykes (22), on peut calculer r d'après $\frac{C}{A}$ si l'on connaît la durée utile du bâtiment.

a) Logements pour cadres supérieurs et personnel diplomatique

On a retenu comme exemple un logement comprenant 4 ou 5 chambres à coucher, 2 salles de bain, un salon, un balcon, une grande salle à manger, représentant en tout 270 m². Le coût du bâtiment serait d'environ 150.000 shillings, plus 30.000 shillings de terrain, ce qui donne à C une valeur de 180.000 shillings. Le loyer brut serait de l'ordre de 2.500 shillings par mois au moins, soit 30.000 shillings par an. Une fois déduits le loyer du terrain (4.800 shillings), les frais d'entretien (1.440 shillings) et les impôts (2.363 shillings), le montant du loyer net est de 21.397 shillings, qui est la valeur de A , supposée constante. Il en résulte que $\frac{C}{A} = 8.412$. Si nous supposons que la durée utile du bâtiment n'est que de 30 ans, hypothèse très modérée, r sera de 11 à 12 pour 100 par an. Plus la durée du bâtiment sera longue, plus la valeur de r sera élevée si les autres chiffres restent les mêmes.

b) Appartements destinés aux catégories à revenu moyen

Dans cet exemple, l'investissement minimum requis pour le terrain était de 100.000 shillings correspondant à 540 m², et l'investissement minimum pour l'aménagement de 2 millions de shillings, ce

qui donne pour valeur à C 2.100.000 shillings. Le projet représenterait une cinquantaine d'appartements de deux chambres chacun, qui pourraient être loués pour 600 shillings chacun, ce qui représente un loyer brut de 360.000 shillings pour l'ensemble de l'immeuble. Si l'on suppose que les frais d'entretien atteindront 60.000 shillings par an, le loyer du terrain 14.400 shillings et les impôts 21.000 shillings, le loyer net sera de 264.000 shillings.

Dans ce cas $\frac{C}{A} = 7.937$, et si on estime là encore la durée de l'immeuble à 30 ans, le taux de rendement sera de 12 à 13 pour 100 par an.

c) Logements suburbains

Dans ce cas, nous supposons un coût de construction de 4.000 shillings pour un logement de quatre pièces, dont chaque pièce est louée séparément pour 40 shillings par mois, ce qui donne un loyer brut annuel de 1.920 shillings. Les seules dépenses périodiques seraient 20 shillings pour la location du terrain et 100 shillings pour l'entretien, ce qui laisse un loyer net de 1.800 shillings par an. Dans ce cas $\frac{C}{A} = 2.222$, et le rendement serait de 44 à 45 pour 100 si la vie du bâtiment était de 15 ans. Même si l'on prend un coût en capital de 6.000 shillings, le rendement est encore de 24 pour 100 pour 15 ans de vie, ou de 21 pour 100 pour 10 ans.

ANNEXE III
BIBLIOGRAPHIE

1. Les lecteurs constateront que deux publications des Nations Unies sont particulièrement utiles à cet égard, ainsi que d'autres documents établis pour la présente réunion. Ces deux publications sont L'habitat en Afrique, N° de vente 66.II.K.4. (chapitres II et IV) et Financement de l'habitation et des services collectifs dans les pays en voie de développement, N° de vente E.68.IV.4.
2. Par exemple, CEA, "L'effectif et le rythme d'accroissement de la population urbaine en Afrique" (E/CN.14/CAS.6/3).
3. Par exemple, Gouvernement de l'Ouganda, Report of the Government's Housing Policy Committee, Government Printer, Entebbe, 1962, et République du Kenya, Report of the Salaries Review Commission 1967, Government Printer, Nairobi, 1967, chapitre IX.
4. Voir par exemple M.A. Tribe, "Patterns of Urban Housing Demand in Uganda" dans East African Economic Review, juin 1968.
5. UK Colonial Office, Colonial Research Studies 11 et 26 "The National Income of Nigeria 1950-1951" et "The National Income of Tanganyika 1952-1954", Londres, HMSO, 1953 et 1958.
6. République du Kenya, Economic Survey 1968, Government Printer, Nairobi, 1968.
7. République du Kenya, United Nations Mission to Kenya on Housing, Government Printer, Nairobi, 1965.
8. M.A. Tribe, op.cit., Gouvernement de l'Ouganda, Patterns of Income, Expenditure and Consumption of African Unskilled Workers, série de 1950 et au-delà, Government Printer, Entebbe; République du Kenya, ibid.; République du Kenya, The Pattern of Income Expenditure and Consumption of African Middle Income Workers in Nairobi, July 1963, Government Printer, Nairobi, 1964; Tanzanie, rapports mimeographiés de l'East African Statistical Training Centre, Dar es-Salam, 1967, inédit.
9. M. Nerfin, "Towards a Housing Policy for Africa", dans Journal of Modern African Studies, vol. 3, N°4, 1965; et D. Turin, "Housing in Africa; Problems and Issues" dans The Economic Problems of Housing, présenté par A. Nevitt, Macmillan, Londres, 1967.
10. East African Statistical Department, East Africa Insurance Statistics 1965, Nairobi, 1967.
11. Voir par exemple, L'habitat en Afrique, op.cit., p. 90; Bureau international du Travail, Les coopératives d'habitation, Genève, 1964.

12. Voir par exemple L'habitat en Afrique, op.cit., p.90; Bureau international du Travail, Les coopératives d'habitation, Genève, 1964.
13. République de Zambie, Report of the UN/ECA/FAO Economic Survey Mission on the Economic Development of Zambia, Government Printer, Lusaka, 1964; voir chapitre VII et annexe G.
14. Voir L'habitat en Afrique, op.cit., p.81, et C. Abrams, Man's Struggle for Shelter, MIT Press, Cambridge, Mass.
15. Voir CEA, E/CN.14/CAS.6/3, op.cit.
16. Voir Nerfin, op.cit., au sujet des principaux bidonvilles d'Afrique.
17. J.A.K. Leslie, A Survey of Dar es-Salam, Oxford University Press, Londres, 1963.
18. A. Lindbeck, Rent Control as an Instrument of Housing Policy, dans A. Nevitt, op.cit.
19. Gouvernement de l'Ouganda, voir 3 ci-dessus.
20. Royaume-Uni, Housing in British African Territories, HMSO, Londres, 1954, par. 42.
21. Voir N.O. Jorgensen, The Kenya National Housing Corporation, Housing Research and Development Unit, University College, Nairobi, 1968, mimeographié.
22. A.J. Merrett et A. Sykes, The Finance and Analysis of Capital Projects, Longmans, Londres, 1963, tableau B de l'annexe.