



54287

NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL



Distr.
LIMITEE

E/CN.14/HUS/3
24 avril 1975

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Conférence régionale africaine
sur les établissements humains

Le Caire, 21-26 juin 1975

POLITIQUES ET PROGRAMMES

CONCEPTIONS ET METHODES POUR LA MOBILISATION ET L'ORIENTATION
DE RESSOURCES FINANCIERES EN VUE D'INVESTISSEMENTS
DANS LES ETABLISSEMENTS HUMAINS

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
APERCU GENERAL DE LA SITUATION EN AFRIQUE - - - - -	1 - 18	1
LE FINANCEMENT DES BESOINS DES ETABLISSEMENTS HUMAINS PAR LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVE - - - - -	19 - 88	4
ASSISTANCE INTERNATIONALE POUR LE FINANCEMENT DES ETABLISSEMENTS HUMAINS - - - - -	89 - 94	27
QUELQUES ASPECTS DU MARCHE HYPOTHECAIRE DE L'HABITATION DANS LES PAYS AFRICAINS - - - - -	95 - 101	28
LE SECTEUR PUBLIC EN TANT QUE CREANCIER HYPOTHECAIRE - - -	102 - 109	30
LE MARCHE HYPOTHECAIRE DU SECTEUR PRIVE - - - - -	110 - 127	32
PERSPECTIVES DU MARCHE DU LOGEMENT ET DU MARCHE HYPOTHECAIRE EN AFRIQUE - - - - -	128-147	36
PRINCIPALES QUESTIONS A EXAMINER - - - - -	148	40

CONCEPTIONS ET METHODES POUR LA MOBILISATION ET L'ORIENTATION
DE RESSOURCES FINANCIERES EN VUE D'INVESTISSEMENTS
DANS LES ETABLISSEMENTS HUMAINS

APERCU GENERAL DE LA SITUATION EN AFRIQUE

1. La situation laisse encore à désirer dans les établissements humains de la plupart des pays africains. Les raisons profondes de cet état de choses sont la croissance démographique, l'urbanisation rapide et le surpeuplement qui en résulte, les difficultés de financement, l'exploitation insuffisante des ressources productives et l'absence de programmes convenablement élaborés et exécutés de construction de logements.
2. Au cours des dix dernières années, la population de l'Afrique dans son ensemble s'est accrue au taux de 2,4 p. 100 par an alors que la population urbaine s'accroissait à un taux annuel de 5 p. 100. Si l'on retient pour chiffre de la population actuelle du continent 350 millions et qu'on évalue la population urbaine à 42 millions, on peut conclure que l'expansion démographique conduira d'ici à la fin du siècle à des situations inextricables dans les agglomérations urbaines. En outre, la situation du logement est encore aggravée par le coût élevé de la construction.
3. A l'heure actuelle, la construction d'une maison de type moderne (trois pièces avec murs en parpaings et toit en tôle ondulée) coûte en moyenne, installations sanitaires comprises, au moins 2 500 dollars dans les zones urbaines. La situation est analogue dans les zones rurales, où la mauvaise qualité des habitations constitue un grave problème. Les matériaux de construction utilisés sont les clayonnages, le torchis, le bois, la boue et l'argile et la construction d'une habitation convenable coûterait 750 dollars. Faute que les sources intérieures de financement et de matériaux de construction aient été suffisamment utilisées dans le passé, il a fallu faire appel à l'aide étrangère ^{1/}, mais le volume d'aide reçu a considérablement diminué depuis le début des années 60.
4. Plusieurs pays manifestent de l'intérêt pour la méthode de l'autoconstruction assistée et l'ont appliquée à leurs programmes de construction d'habitations à bon marché. Le secrétariat de la CEA a organisé des cours sous-régionaux de formation sur l'autoconstruction assistée et a contribué à créer en Tanzanie une société coopérative de construction de logements, dans le cadre d'accords conclus avec l'International Cooperative Housing Development Association (ICHDA), aux termes desquels les organismes publics locaux fournissent le terrain et effectuent les travaux d'infrastructure, tandis que les coopératives doivent pour leur part construire 500 unités d'habitation. Ce programme a fait à mesure de son déroulement l'objet d'une documentation et les résultats obtenus ont été communiqués aux autres pays africains.
5. En collaboration avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), des études ont été faites sur les aspects techniques et économiques des installations et services collectifs intéressant l'habitat. Ces études accordent une attention particulière aux dépenses de base que nécessitent les installations d'approvisionnement en eau et d'écoulement des eaux usées, ainsi que la solution des problèmes d'hygiène du milieu.

6. L'analyse de la situation du logement en Afrique, procédant des décisions de la Commission et de l'ordre de priorité établi par le secrétariat, a mis en évidence l'ampleur du problème. Il est douteux que l'on construise annuellement plus de deux maisons par millier d'habitants. Ce chiffre est à rapprocher de celui de dix maisons pour 1 000 habitants recommandé par l'Organisation des Nations Unies. On a vu plus haut que dans les Etats membres, la population s'accroît à raison de 2,4 p. 100 par an en moyenne et que le taux d'urbanisation est estimé à 5 p. 100 environ. Ces chiffres montrent quels efforts considérables doivent être déployés dans les régions urbaines et rurales pour améliorer la situation. La tâche ne sera pas facile et les problèmes sont multiples.

7. Les services de planification sont encore faibles. Seuls quelques pays ont inclus les problèmes relatifs aux établissements humains dans la planification du développement économique, et dans la plupart des cas ce n'est qu'au hasard des besoins que des ressources sont affectées à la solution de ces problèmes. Des progrès ont été accomplis dans la création d'organismes spéciaux, mais ceux qui existent sont en général insuffisamment utilisés et leurs activités sont irrégulières, faute d'une politique bien établie et de programmes liés au développement économique. Il y a souvent trop d'autorités et de services directement ou indirectement compétents. Il est indispensable que les décisions soient coordonnées pour qu'un programme national puisse être exécuté de façon systématique.

8. Les coûts sont actuellement élevés, par suite d'une complexe conjonction de facteurs tenant en grande partie au niveau général de développement et au climat inflationniste.

9. Les sources intérieures de financement sont insuffisantes, encore qu'il y ait des possibilités d'amélioration à cet égard, en particulier en matière d'utilisation des fonds de plus en plus importants provenant des plans de sécurité sociale et des emprunts nationaux ou des emprunts pour le développement, dont certains sont déjà utilisés pour le financement de programmes de construction de logements dans quelques pays du continent 1/.

10. Les ressources nationales étant insuffisantes, la plupart des pays ont eu recours au financement extérieur, mais le problème ne se trouve pas pour autant résolu, car les matériaux utilisés pour la construction sont en grande partie importés et l'aide doit être remboursée en devises. Un usage accru de matières premières locales permettrait des économies de devises. On a estimé que les matériaux et éléments de construction consommés représentaient dans les années 60 environ 1,2 milliard de dollars par an, dont 55 à 60 p. 100 étaient importés.

11. A ces problèmes s'ajoute celui de la qualité des maisons déjà construites ou en construction. Tant dans les zones urbaines qu'à la campagne, les logements sont souvent trop petits et les plans défectueux. L'utilisation, surtout dans les zones rurales, de matériaux traditionnels comme la boue, la paille, etc., conduit souvent à une détérioration rapide des habitations qui doivent être remplacées à bref délai.

1/ E/CN.14/HOU.7/Rev.1.

12. Un programme d'action visant à la solution de ces problèmes a été élaboré sur la recommandation de la Commission, et des études ont été réalisées par le secrétariat. Dans l'avenir immédiat, celui-ci adoptera un programme concret échelonné dans le temps. Il s'attachera en premier lieu à terminer le rassemblement de données sur le patrimoine immobilier et les services chargés de l'exécution des projets. Ces données seront utilisées non seulement pour la planification future, mais aussi pour les services consultatifs touchant les opérations d'entretien et de réparation qui permettraient de conserver le patrimoine et d'améliorer les habitations vétustes moyennant des dépenses relativement modestes, et de remédier ainsi partiellement à la pénurie actuelle. L'exécution de programmes d'autoconstruction assistée et de construction de logements à bon marché, utilisant un nombre réduit de plans normalisés, devra être accélérée pour permettre aussi rapidement que possible la construction de nouvelles habitations. Il sera ainsi possible de produire des éléments et des matériaux normalisés en quantités suffisantes pour réduire les prix de revient.

13. Pour permettre la réalisation d'un programme accéléré concernant les établissements humains, il faut que l'industrie du bâtiment soit réorganisée. Les entreprises de construction doivent être africanisées, les éléments normalisés et l'approvisionnement amélioré. Une révision de tout le système des loyers s'impose pour permettre un amortissement normal des capitaux déjà investis.

14. Le rôle des gouvernements et des autorités publiques ne doit pas être négligé dans les mesures à court terme. Le problème du logement en Afrique, et en particulier la construction de maisons d'habitation à bon marché, exige une intervention de l'Etat ou d'institutions publiques. Les autorités publiques ont notamment pour tâche de dégager des ressources suffisantes, de veiller à ce qu'elles soient utilisées au mieux et, le cas échéant, de subventionner les logements à bon marché grâce à une politique des loyers appropriée.

15. Les programmes de logement, le coût de la construction et la production de matériaux constituent trois problèmes de longue haleine. L'unanimité n'est toujours pas faite sur la question de savoir si les programmes de logement doivent faire partie intégrante des plans de développement nationaux. Dans le cadre des plans nationaux de développement général, les besoins en logements, à la ville et à la campagne, devraient être déterminés et un ordre de priorité établi, de façon que ces besoins puissent être satisfaits pour le plus grand nombre possible et que les ressources existantes soient utilisées au mieux.

16. Le meilleur moyen de mieux utiliser ces ressources est de réduire le coût du logement et des installations connexes. Le secrétariat s'applique à fournir aux gouvernements et aux autorités publiques des conseils en vue d'améliorer la commercialisation, la manutention et le transport pour réduire le coût des matériaux livrés sur les chantiers; d'accroître la productivité de la main-d'oeuvre grâce à une meilleure organisation des opérations de construction sur le chantier et à l'emploi d'outils et de machines simples; de relever le niveau professionnel des entrepreneurs; d'assurer la continuité des programmes de construction de logements et une

association plus étroites de tous ceux qui participent à la construction; de mettre au point des plans plus rationnels et plus fonctionnels; de moderniser les arrêtés et règlements en vigueur et de développer la recherche appliquée.

17. Enfin, la production locale de matériaux et d'éléments de construction est un autre domaine exigeant une action à long terme. L'Afrique ne manque pas de ressources naturelles, du moins en ce qui concerne le ciment, la chaux, l'argile, les minerais non métalliques et le bois. Etant donné l'ampleur de ses réserves d'énergie hydro-électrique et de pétrole, la pénurie actuelle de carburant et d'énergie à bon marché ne constitue pas un problème insurmontable. L'obstacle le plus grave est l'exiguïté relative d'un grand nombre de marchés nationaux pour l'équipement ménager, les appareils sanitaires, la serrurerie, etc., inconvénient encore aggravé par l'insuffisance des moyens de transport.

18. Le secrétariat de la CEA estime qu'il convient de tenir compte de tous les facteurs mentionnés dans cette introduction si l'on veut améliorer de façon sensible l'utilisation des ressources de toute provenance au profit des établissements humains. Nous pouvons aller plus loin en présentant quelques observations sur les sources et les méthodes actuellement utilisées et en formulant à cette occasion quelques recommandations positives.

LE FINANCEMENT DES BESOINS DES ETABLISSEMENTS HUMAINS PAR LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVE

19. On se propose de présenter dans les paragraphes ci-après, aux fins de référence, la nature et les caractéristiques des sources de financement existant actuellement dans le secteur public et le secteur privé de l'économie. Le sujet sera couvert assez largement en ce qui concerne le financement de la construction de logements, encore que la plupart des exemples empiriques soient essentiellement limités à l'Ouganda, au Kenya et à la Tanzanie. 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. Il est évident que plus les conditions économiques, sociales et politiques générales sont voisines, moins il y a de divergences dans les modalités et les institutions de financement. A l'inverse, on constate des différences particulièrement marquées entre le régime existant dans les anciennes colonies françaises et celui des anciennes possessions britanniques.

20. L'exposé comprend quatre parties. Les paragraphes d'introduction énoncent quelques-uns des principes du financement, 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 les rapports avec la planification du développement.

21. Le marché du logement dans les établissements humains 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'urbanisme ayant été empruntés presque tels quels à ces pays industriels avancés à revenus élevés. De par sa nature, le secteur "moderne" est essentiellement urbain, tandis que le secteur "traditionnel" est essentiellement suburbain et rural.

22. La majeure partie de la population d'Afrique vivant en milieu rural et agricole, et surtout dans de petites exploitations paysannes, le logement relève essentiellement du secteur privé, et dans les centres suburbains et urbains la construction d'habitations privées est encore en général un secteur plus important que celui de 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 leur personnel des logements liés à l'emploi. Pour les catégories 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 étrangers de l'époque coloniale. 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 en tant que distincts des traitements de base en espèces des salariés de niveau supérieur.

23. En raison du cadre social et économique des pays essentiellement agricoles où le revenu par habitant est faible, la demande de logements dans les agglomérations urbaines en expansion porte sur des habitations à loyer plutôt que destinées à être groupées par leur propriétaire. Le seul moyen pour la majeure partie de la population d'assurer sa sécurité à sa retraite d'activités salariées généralement accomplies dans les villes étant de retourner dans les campagnes, les investissements personnels dans le logement auront tendance à se concentrer dans les zones rurales plutôt que dans les régions urbaines, du moins en priorité. On peut certainement prévoir que cette caractéristique du marché du logement africain se modifiera 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 devait consister pour une part à encourager la demande d'habitations destinées à être occupées par leurs propriétaires, les institutions n'octroyant des prêts que pour ce type d'habitations risqueraient de n'avoir guère de succès dans les zones urbaines, du moins à l'heure actuelle où le contexte social et économique fait que la demande porte principalement sur des logements en location.

24. Ce qui précède tend à démontrer non seulement que pour le présent et dans l'avenir la structure du marché du logement détermine dans une large mesure les types d'institutions financières convenant aux 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 de la construction d'habitations, indépendamment de la distinction entre le secteur privé et le secteur public. Il s'ensuit que les institutions de financement du logement importées telles qu'elles 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 les questions de financement.

25. 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 prudentes ont démontré que la construction de maisons de type "traditionnel" représentait environ 4 p. 100 du produit intérieur brut au Nigéria et dans l'ancien Tanganyika. Il ressort d'une estimation faite durant les années 60 au Kenya pour la comptabilité du revenu national que, dans le secteur non-monnaire, le bâtiment et la construction représentaient 2 p. 100 du PIB. A moins que la construction de logements ne 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 particulièrement durable de biens de consommation, la consommation des biens et services engagés dans sa construction s'étale sur un nombre d'années considérable.

26. En général, la différence entre la consommation courante de services de logement et le coût de la construction sera couverte soit par le remboursement des prêts obtenus par les propriétaires occupants, soit par le versement des loyers par les locataires aux propriétaires. Dans ce dernier cas, le problème du financement à long terme est en pratique reporté sur un tiers, qui peut relever du secteur public ou du secteur privé. On peut donc considérer le logement en tant qu'entité économique comme immeuble et indivisible dans le temps et dans l'espace. En tant que bien de capital, il peut être soit occupé par le propriétaire, soit loué 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.

27. 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 comportements individuels. On peut s'attendre que des occupants propriétaires, en période de remboursement d'un emprunt, consacrent au logement une proportion de leur revenu courant plus importante que des locataires, pour deux raisons. Premièrement, l'acquéreur 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 p. 100 de leur revenu courant, si l'on considère un marché privé, non contrôlé et non subventionné. On peut donc compter que des occupants propriétaires paieraient en sus de ce pourcentage 5 à 10 p. 100 de leur revenu courant.

28. 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 de revenus qui prévaut dans les pays africains, il ne reste aussi qu'une somme minime pour les autres besoins. En outre, la nourriture représentant la principale source de dépenses de consommation dans les catégories de population à faible revenu, et les prix des produits alimentaires étant 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 de prix. Il s'ensuit que les dépenses de logement n'augmenteront qu'à long terme avec les revenus et non à court terme grâce à un accroissement par les ménages de la proportion de ces dépenses par rapport à leur revenu respectif.

29. 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 de logements, et en fonction du coût, le loyer reflétant alors les forces du marché dans la mesure où le coût des facteurs est modifié par la demande dans une économie de marché. C'est dans le premier cas que l'on prend des mesures de contrôle des loyers, si l'on considère que leur niveau laisse aux propriétaires privés une marge bénéficiaire exagérée par rapport aux loyers déterminés en fonction du coût. Ceux-ci, de leur côté, peuvent être fixés soit d'après le coût effectif de la construction, soit d'après le coût de remplacement de l'immeuble 1/.

30. 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 et les dépenses périodiques correspondant aux services fournis, qui peuvent être imputées sous 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

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 quant aux 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.

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 p. 100 de ces dépenses le loyer annuel. Si le coût de construction peut être réduit à un loyer mensuel et si l'on peut exprimer sous forme de 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.

31. En théorie, les subventions au logement sont destinées à combler un 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 aux normes qui ont été fixées. On peut dire que les subventions sont nécessaires si le coût de construction d'habitations répondant à ces normes vient à dépasser les disponibilités économiques qui seraient librement consacrées au logement ou si la répartition des revenus au sein de l'économie est telle que la qualité des logements des catégories à revenu élevé entraîne un relèvement de celle des logements des catégories à faible revenu, nécessitant par suite une certaine redistribution des revenus au moyen de subventions. Ainsi, si le loyer des logements les moins coûteux dépasse les possibilités des catégories aux revenus les plus faibles, la somme payée par les locataires sera 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 redistribuer les revenus au profit d'une catégorie quelconque, selon les exigences des politiques, sous réserve qu'on dispose des moyens voulus pour octroyer ces subventions. C'est ainsi qu'un système de subventions serait très difficile à appliquer dans une économie de marché entièrement libre, si ce n'est, par exemple, sous forme d'allègements fiscaux consentis aux propriétaires privés; plus la proportion des logements relevant du secteur public sera importante, plus facile il sera d'appliquer un régime de subventions. A noter que celles-ci font partie de la consommation courante; 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.

32. Il ressort clairement de ce dernier point que l'investissement dans les établissements humains doit être considéré dans le cadre du développement global de l'économie. En effet, à court terme accroître le montant des ressources, renouvelables et non renouvelables, qui sont consacrées au logement, suppose qu'on réduit celles qui sont affectées à d'autres secteurs de l'économie. Etudier les aspects financiers du logement revient donc essentiellement à considérer d'une part les moyens d'utiliser plus efficacement les ressources consacrées aux activités de logement, et d'autre part leur répartition entre ces activités. Ainsi, en réorganisant les institutions financières ou en en créant de nouvelles, on pourra offrir des possibilités plus vastes à ceux qui jusque-là, pour des raisons financières, n'étaient pas en mesure d'améliorer comme ils l'auraient souhaité leurs conditions de logement. Des institutions de financement du logement mieux adaptées pourraient donc amener un relèvement du niveau de

l'épargne au sein d'une économie et une réduction des dépenses non indispensables. En tout état de cause, tout accroissement de la proportion des ressources affectées au logement entraîne inévitablement une réduction des disponibilités laissées aux autres secteurs. Si, par exemple, on souhaite augmenter le montant des ressources consacrées à la construction de logements destinés aux catégories à faible revenu, il sera inopportun de créer des institutions encourageant les investissements dans la construction d'habitations destinées aux catégories à revenu élevé puisque ces deux types de logements ne peuvent se remplacer mutuellement.

Secteur privé

33. Une large part des ressources utilisées en Afrique dans le secteur privé du logement n'entre pas dans l'économie monétaire. Certains pays l'englobent comme investissement réel et revenu réel dans leurs estimations du revenu national, d'autres l'en excluent. Quoi qu'il en soit, il n'y a pas nécessairement de distinction précise dans ce secteur entre les ressources monétaires et non monétaires qui de toute façon sont étroitement imbriquées. C'est ainsi qu'on peut améliorer une habitation existante en achetant des fenêtres ou du ciment. Un logement récemment construit peut avoir demandé l'emploi de panneaux de couverture en tôle ondulée, de ciment pour les sols et le revêtement des murs, etc., 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 ici de distinction entre le financement de la construction de logements destinés à être occupés par les propriétaires et celui de la construction d'habitations destinées à la location.

34. Il existe deux formes de financement, selon qu'on a recours à des prêts à court terme pour la construction, ou à des prêts à long terme qui prennent en général la forme d'hypothèques, c'est-à-dire que le terrain lui-même constitue la garantie de l'emprunt ^{1/}. L'importance des prêts requis dépendra dans une certaine mesure des institutions. C'est ainsi que les règlements sur la construction peuvent obliger à fournir pour la construction d'une habitation une part des capitaux nécessaires plus importante qu'il ne serait exigé sans cela. Ces règlements ont souvent été hérités tels quels des anciennes puissances coloniales et seraient actuellement considérés comme caducs et inadéquats dans leurs pays d'origine. En dehors des zones urbaines administrées, les règlements de construction et d'urbanisme, s'ils ne sont pas inexistant, sont plus souvent enfreints que respectés.

^{1/} Dans de nombreux pays d'Afrique, la mesure dans laquelle une habitation peut servir de garantie pour un emprunt est limitée par le régime foncier en vigueur; il n'est pas envisagé 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.

35. Dans le secteur privé, on peut distinguer huit sources de financement :

- a) Banques commerciales
- b) Sociétés de construction
- c) Compagnies d'assurance
- d) Coopératives et associations de logement
- e) Employeurs
- f) Créditeurs-fournisseurs
- g) Epargne en nature
- h) Plans de sécurité sociale, etc..

36. 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'assurances, avançait des fonds aux entrepreneurs au cours de la période de construction, tandis que le financement à long terme était déjà assuré. La compagnie d'assurances prenait en main le financement à long terme après la délivrance d'un permis d'occupation sur réception du 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 l'Uganda Credit and Savings Bank, dont le rapport annuel pour 1963/64 indiquait qu'à l'époque elle avait octroyé 184 prêts non remboursés représentant un total de 1 407 400 shillings (le taux d'intérêt étant de 9 p. 100 par an). Cependant, cette source a été supprimée en 1965, date à laquelle la banque est devenue l'Uganda Commercial Bank et a commencé à aligner ses opérations sur celles des autres banques commerciales ayant leur siège à l'étranger.

37. Normalement donc, les banques commerciales étrangères ne prêtent pas de fonds pour la construction de logements. Cependant, les grandes banques ont adopté une pratique particulière en consentant aux membres permanents de leur personnel local des prêts avec subvention pour le paiement des intérêts en vue de la construction de maisons destinées à leur propre usage. Autrement, les banques fournissent des logements subventionnés au personnel étranger et aux cadres locaux, dans les mêmes conditions que les autres employeurs.

38. Il existe un autre aspect du rôle des banques commerciales qui semble prendre de l'importance et qui pourrait influencer sensiblement l'apport de capitaux destinés aux établissements humains. Les règlements en matière de contrôle des changes au Kenya, par exemple, placent pratiquement toutes les opérations étrangères entre les mains de la Banque centrale, si bien que le niveau des dépôts dans les banques commerciales, qu'elles soient kényennes ou étrangères, s'élève constamment d'année en année. Les dépôts existant dans les banques du Kenya représentaient en juillet 1968 un total d'environ 37 millions de livres kényennes, et ce total avait atteint 175 millions de livres en juillet 1972. Dans certains cas, les banques refusent en fait les dépôts, stipulant que les comptes doivent être maintenus à un chiffre donné, au-dessous duquel il ne serait pas rentable pour la banque de les tenir ouverts. Il y a également la question de l'écart des taux d'intérêt, les banques servant un

intérêt de 4 à 6 p. 100 aux déposants mais demandant 10 à 14 p. 100 aux emprunteurs. Le taux courant est de 10,5 p. 100. Si cette situation s'était maintenue et si le niveau des dépôts était resté élevé, même en tenant compte des retraits normaux, il semble que les banques auraient dû être en mesure de consentir des facilités de crédit pour la construction de logements, car il ne s'agissait pas, pour parodier la formule, d'"emprunter à court terme et prêter à long terme". Certes, chacun sait que les présentes tendances inflationnistes ont modifié les conditions, dans la mesure où les banques centrales de divers pays ont, par différents moyens, fait revenir dans leurs caisses une certaine proportion de la masse monétaire précédemment disponible. L'argument ci-dessus n'en doit pas moins être retenu, puisqu'on espère pouvoir contenir l'inflation.

39. Les grandes banques commerciales, dans les pays africains, continuent d'appliquer les critères et la philosophie ayant cours dans le commerce d'importation et d'exportation. Cela ne peut évidemment pas être entièrement évité, mais puisque les principales activités dans ces pays relèvent dans la majorité des cas de l'agriculture et intéressent les établissements humains, les fonds disponibles dans ces banques devraient être investis dans ces activités en proportion corrélativement plus élevée. Même si les banques préfèrent acheter les actions des sociétés enregistrées dans les pays, les pouvoirs publics devraient pouvoir trouver le moyen d'encourager des investissements à plus long terme dans les établissements humains.

40. On constate entre les pays autrefois compris dans l'Empire britannique et ceux qui ont appartenu à l'Empire colonial français des différences marquées dans le financement assuré par les sociétés de construction (associations d'épargne et de prêt). En général, ces sociétés n'ont guère réussi, dans les pays anglophones, à constituer une source de financement pour un large éventail de catégories de population. Celles de l'Afrique orientale se sont effondrées en 1961 à la suite du retrait d'une grande partie des dépôts appartenant à des étrangers. Les gouvernements ont entrepris de les renflouer en collaboration avec la Commonwealth Development Corporation et une nouvelle phase d'évolution est en cours dans ces pays. En Tanzanie, la Housing Finance Company of Tanzania Ltd. est devenue en 1972 une banque immobilière (Housing Bank) qui est maintenant la propriété exclusive de l'Etat tanzanien. Au Kenya, on a combiné les opérations de construction et de financement en vue de la mise en vente, dans le cadre de l'étroite coopération existant entre la National Housing Corporation et la Housing Finance Company of Kenya Ltd.. Dans ce cas néanmoins, la Commonwealth Development Corporation et le Gouvernement ont encore des accords de participation commune aux investissements de la Housing Finance Company. L'inconvénient est que les opérations de cette dernière sont maintenant limitées en pratique aux cas des personnes désireuses d'acheter les maisons construites par la National Housing Corporation ou par un autre organisme de construction contrôlé par la Commonwealth Development Corporation. On ne possède pas de chiffres précis, mais il semble que les personnes qui ne passent pas par l'un ou l'autre de ces organismes n'ont guère de chance d'obtenir un prêt hypothécaire. On a pratiqué en Ouganda le même système qu'au Kenya, mais on ne possède à cet égard aucun renseignement récent.

41. Mais, au Kenya par exemple, étant donné le montant élevé, signalé ci-dessus, des dépôts, il est permis de penser que la fourchette des taux d'intérêt pratiqués par les sociétés de construction aurait pu être rectifiée en diminution. Il est évident que le taux d'intérêt précédemment payé aux déposants était élevé en comparaison de celui des banques commerciales et, parallèlement, que le taux imposé aux emprunteurs sur les prêts hypothécaires était également haut. Jusqu'en 1974, le Gouvernement kényen avait maintenu une structure de crédit à un taux d'intérêt faible par comparaison avec d'autres pays, mais du fait des tendances inflationnistes locales et de l'inflation importée, il n'apparaît guère possible d'éviter un relèvement des taux d'intérêt dans les circonstances actuelles, qui ont gravement diminué la capacité des emprunteurs à rembourser aux conditions fixées dans les contrats individuels existants.

42. Dans d'autres pays d'Afrique, les sociétés de construction ont eu des fortunes diverses. Elles réussissent le mieux lorsqu'elles sont tributaires, non d'une clientèle étrangère, mais de l'épargne locale. En principe, rien ne s'oppose à la création d'associations d'épargne et de prêt ou de sociétés de construction en Afrique. Le problème réside dans leur gestion et dans la nécessité de tenir compte judicieusement des conditions et besoins existant en Afrique. Toutes les organisations établies ont surmonté leurs troubles de croissance et continuent de bien servir le public dans son ensemble. On peut en donner en particulier comme exemple la First Ghana Building Society, qui a été enregistrée aux termes de la loi sur les sociétés de construction au Ghana en 1955. Cette société, bien qu'elle se trouve sur le marché en concurrence avec la State Insurance Corporation, a conservé sa raison sociale primitive et a progressivement accru ses avoirs. Un autre exemple de longévité, à travers des vicissitudes, est celui de l'Imperial Savings and Home Ownership Public Association (ISHOPA) en Ethiopie.

43. Les compagnies d'assurances fournissent aussi des prêts pour la construction de logements relativement coûteux. En Afrique orientale les sociétés d'assurance mixte (vie et capitalisation) investissent en général sur place. Cependant, les investissements des sociétés locales sont souvent plus diversifiés que ceux des compagnies étrangères. Les diverses primes d'assurance sur la vie ont régulièrement augmenté en Afrique orientale depuis 1965 et une proportion stable de l'ordre de 30 p. 100 de l'actif est investie dans des prêts hypothécaires pour la construction de maisons d'habitation et autres biens immobiliers. Bien que les immeubles d'habitation n'en constituent en aucune manière la totalité, cela donne une idée des possibilités offertes par cette source de financement. Les polices d'assurance mixte (vie et capital différé) représentent une forme importante d'épargne contractuelle en Afrique orientale et 80 à 95 p. 100 (en valeur ou en nombre de polices) des affaires de trois compagnies privées opérant en Ouganda étaient traitées avec les Africains. D'autre part, le montant des investissements de la Ghana State Corporation en prêts hypothécaires pour le logement est considérable.

44. Certaines compagnies de la sous-région de l'Afrique de l'Est préfèrent octroyer des prêts pour la construction de logements à louer car, étant donné le niveau élevé des loyers actuels, le remboursement est plus sûr. D'une manière générale, les compagnies d'assurance ont toujours demandé pour leurs prêts hypothécaires un taux

d'intérêt plus élevé que celui qu'exigent les sociétés de construction ou associations d'épargne et de prêt de type conventionnel. Evidemment, les compagnies d'assurance sont des entreprises à but lucratif et cela explique sans doute les taux élevés qu'elles pratiquent. Ceux-ci se situent normalement à l'heure actuelle entre 12 et 14 p. 100 par an avec le système de remboursement par tranches de valeur constante. Les compagnies d'assurance n'en représentent pas moins une source utile et intéressante de financement hypothécaire en Afrique, en particulier dans les pays où elles sont maintenant soumises à une réglementation locale et doivent investir localement leurs bénéfices et les fonds afférents aux polices à long terme.

45. Les sociétés coopératives de construction de logements et associations de logement sans but lucratif sont des sources prometteuses de financement du logement, mais sont encore en général mal exploitées. Des syndicats se sont intéressés aux sociétés coopératives de construction de logements ouvriers et, en Ouganda, une agence auxiliaire a été spécialement créée pour ce genre d'activité. Le séminaire interrégional des Nations Unies sur les logements coopératifs, organisé au Danemark en septembre 1973, semble avoir eu une influence appréciable dans les pays africains.

46. La CEA quant à elle reçoit des offres d'assistance technique de la part d'organisations internationales et d'institutions non gouvernementales. Ces organismes se déclarent disposés à aider les pays dont les gouvernements sont d'accord pour élaborer une politique et des programmes d'action coopérative dans le domaine du logement. L'International Cooperative Housing Development Association (Washington, Etats-Unis) et l'Association allemande d'assistance au développement pour les logements sociaux (DESWOS) fournissent deux exemples notables de coordination entre l'aide fournie et des programmes d'assistance bilatérale. Le secrétariat s'efforce actuellement d'intensifier l'action coopérative dans le domaine du logement au Botswana, au Ghana, au Nigéria et en Zambie. Par suite de la réduction de l'aide financière étrangère et du montant des crédits que les gouvernements peuvent consacrer à des programmes publics de construction d'habitations, il est sans doute nécessaire de faire de la création de sociétés coopératives de logement un objectif vraiment prioritaire, donnant lieu à une vigoureuse campagne de mobilisation des ressources financières locales dans chaque pays.

47. Les employeurs représentent une autre source de financement du logement dans le secteur privé, soit qu'ils fournissent des habitations à leurs employés, soit qu'ils participent 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. En Zambie, un nombre considérable de logements ouvriers ont été construits pour les mines de cuivre, ce qui a permis d'atteindre des coûts de construction relativement bas grâce aux économies d'échelle. Cependant, on a souvent critiqué le principe du logement lié à l'emploi parce qu'il tend à immobiliser la main-d'oeuvre et a 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, au Sénégal par exemple. Cependant, dans le cas

d'employeurs privés, une redevance proportionnée au nombre d'employés peut avoir deux conséquences : premièrement encourager le recours à des techniques de production fondées davantage sur l'utilisation de capitaux (c'est aussi le cas lorsque l'employeur fournit le logement) et, deuxièmement, aggraver l'incidence de l'impôt pour les employeurs.

48. En ce qui concerne le logement rural, les crédits-fournisseurs locaux représentent 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 effectuée en Ouganda a révélé que la moitié environ d'un groupe de propriétaires-occupants travaillant dans une ville avaient pu acheter leurs 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 d'un remboursement intégral. Les principaux éléments de dépense intervenant dans la construction d'une maison dans les 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..

49. Les programmes de prêts pour toiture élaborés au Ghana sont peut-être l'exemple le mieux documenté de l'utilisation des crédits-fournisseurs. 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 beaucoup plus d'attention qu'on ne lui en a accordé jusqu'ici.

50. Deux autres types de financement doivent encore être signalés. Il s'agit de l'accumulation individuelle d'épargne et de matériaux de construction. Le niveau de l'épargne individuelle s'améliore. Rares sont les études approfondies sur le revenu et les dépenses dans les pays africains et l'on ne dispose guère d'informations sur les habitudes d'épargne, notamment 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 l'étalement des phases de construction des habitations, 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 des déperditions et des gaspillages de matériaux, des recrutements répétés de main-d'oeuvre et de la nécessité de

^{1/} Voir le document E/CN.14/HOU/68.

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. Cette question de qualité mise à part, l'existence de possibilités de crédit pourrait rendre la construction plus rapide et moins coûteuse.

51. Dans le domaine de l'épargne individuelle en espèces il faut signaler un phénomène particulier qui a déjà été enregistré dans 19 pays et ce nombre devrait encore augmenter. Il s'agit de l'extension considérable prise par le système des caisses de crédit mutuel, inauguré en 1948 aux Etats-Unis. L'organisation groupant les caisses de crédit mutuel a établi son siège à Nairobi (Kenya) sous le nom d'Africa Co-operative Savings and Credit Association (ACOSCA), ou Association des coopératives d'épargne et de crédit en Afrique (ACECA), pour assurer la coordination des opérations dans les 19 pays et obtenir une assistance technique consistant principalement en services d'agents d'exécution et services auxiliaires, de transport par exemple; autre aspect qui n'est pas le moins important, le mouvement possède un programme de formation avec des centres établis au Cameroun, au Kenya, au Lesotho et au Zaïre. Cette Association est reconnue comme une institution internationale africaine par le Gouvernement kényen et bénéficie des privilèges et immunités généralement accordés aux autres organisations internationales.

52. A la tête de l'Association se trouve un Conseil d'administration dont les membres sont choisis au sein des fédérations nationales des différents pays. En septembre 1974, ce mouvement mutualiste gère environ 25 millions de dollars, dont la majeure partie était employée comme fonds d'avances remboursables dans les divers pays. Les prêts consentis par les caisses de crédit mutuel à leurs affiliés sont en général destinés à être utilisés, soit dans l'agriculture, par exemple pour l'achat d'engrais ou de machines, soit à l'amélioration des habitations, en particulier en milieu rural.

53. Le Fonds d'équipement des Nations Unies est en pourparlers avec le Gouvernement du Lesotho en vue d'aider celui-ci à créer une société coopérative de construction de logements à Maseru. Le FENU négocie en outre un accord aux termes duquel les structures de la Fédération nationale des caisses de crédit mutuel pourraient être utilisées, après versement d'un capital de lancement, pour l'octroi de prêts destinés à l'amélioration des habitations rurales et de leurs équipements. La parenté entre les caisses de crédit mutuel et les coopératives de construction de logements est évidente. A Thika (Kenya), 75 logements ont été construits en recourant aux méthodes coopératives et à des prêts de banques coopératives, par la Caisse de crédit mutuel établie parmi les employés de la Kenya Cannery Ltd. qui produit des ananas pour la consommation locale et l'exportation.

54. Les plans de sécurité sociale, auxquels se rattachent les caisses nationales de prévoyance et de retraite, sont également importants en tant que sources de financement non seulement du logement mais de tout ce qui concerne les établissements humains.

Les fonds accumulés dans le cadre de ces plans doivent nécessairement être utilisés dans des investissements à long terme. Des observations récentes effectuées en Afrique il ressort que les administrateurs de ces plans achètent habituellement des actions enregistrées localement, émises par les gouvernements. Cette méthode a l'avantage d'augmenter les ressources locales disponibles pour les besoins de l'Etat, mais on n'a pas de renseignements sur les montants alloués aux établissements humains après investissement des fonds considérés dans ces émissions selon l'ordre de priorité établi. Il semble qu'on retrouve ici un autre aspect du problème classique de la liaison entre autorités compétentes, qui a été abordé au Séminaire sur l'administration du logement en Afrique (pays anglophones), organisé en septembre 1971 au Danemark 1/.

55. Les caisses postales d'épargne peuvent aussi contribuer de manière assez substantielle aux investissements dans les établissements humains. Le montant des sommes qu'elles ont en dépôt est resté relativement important ces dernières années. Le meilleur moyen pour ces organismes d'investir dans les établissements humains serait peut-être de confier des fonds à des institutions de crédit au logement, celles-ci servant actuellement des intérêts non négligeables. Une modification intéressante a été apportée aux caisses postales d'épargne du Ghana, du Souaziland et de la Zambie, à savoir leur transformation en caisses d'épargne et de crédit, qui leur permet d'effectuer à la fois des opérations d'emprunt et de prêt alors qu'elles ne fonctionnaient auparavant qu'en vue de l'emprunt. Dans les trois pays en cause, ces caisses ont développé leurs prêts hypothécaires en faveur du logement et accordent maintenant des prêts gagés sur des biens industriels ou commerciaux.

56. En dehors de ces sources de financement et des mesures s'y rapportant qui en sont encore au stade initial, il existe d'autres méthodes plus élaborées telles que la vente d'hypothèques sur un marché créé à cet effet, l'assurance d'hypothèques et les opérations d'un marché d'hypothèques de second rang.

57. Dans la lente évolution des applications du crédit aux investissements dans les établissements humains, seule l'assurance d'hypothèques présente actuellement un intérêt véritable dans les pays africains. Un système organisé d'assurance d'hypothèques peut constituer une source de revenus stables pour le créancier hypothécaire, celui-ci étant considéré comme représentant principal de la compagnie d'assurance, et les hypothèques en cause bénéficiant d'un régime d'assurance groupe. La période de couverture comprend la durée de tous travaux de construction prévus, puis l'assurance normale des risques ultérieurs d'incendie, de tempête, d'inondation, d'impact, de rupture de conduits d'arrivée d'eau ou de raccordement à l'égout, etc.. Il y a lieu de considérer aussi les aspects personnels de l'emprunt pour celui qui s'adresse à un organisme de crédit quelconque. Une assurance sur la vie peut être combinée avec le prêt consenti, de manière qu'en cas de décès du débiteur les personnes à sa charge ne se trouvent pas lourdement endettées; on peut aussi assurer les objets de valeur, ou autres contenus dans les bâtiments, etc.. L'organisme de crédit peut se charger en tant qu'agent de toutes ces formes d'assurance.

58. En ce qui concerne le marché des hypothèques de second rang, il présente de nombreux écueils pour les personnes empruntant aux organismes de crédit, et de toute façon les taux d'intérêt actuellement applicables en deuxième hypothèque sur les terrains et les bâtiments seraient prohibitifs pour la majorité des emprunteurs dans les pays africains.

59. 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 des catégories supérieure, moyenne et inférieure, en se fondant sur les critères suivants :

- a) Catégorie supérieure : convenant au personnel diplomatique et aux cadres supérieurs et hauts fonctionnaires;
- b) Catégorie moyenne : convenant aux personnes à revenu moyen telles que les cadres moyens 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.

60. 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 faire construire eux-mêmes sont mal placés pour marchander et peu enclins à le faire. Le taux de rendement de ce type d'habitation doit se situer autour de 15 p. 100 par an, ce qui est de nature à 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.

61. La demande de logements de catégorie moyenne a été stimulée par le rythme relativement rapide du développement économique dans la période qui a suivi l'indépendance et en particulier par l'expansion de l'administration publique, conséquence de celle de l'enseignement secondaire et universitaire. Le problème dans le secteur privé s'est aggravé ces dernières années dans plusieurs pays, en raison de la perte de confiance provoquée dans le monde des affaires par les fluctuations des cours mondiaux des produits primaires d'exportation et de l'incertitude qui a marqué la période précédant et suivant l'accession à l'indépendance. 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 orientale. Par suite de la pénurie de logements résultant ainsi du jeu de l'offre et de la demande, le rendement de l'investissement est, là aussi, de l'ordre de 15 p. 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 secteur du bâtiment était ralentie doit en fait être plus élevé encore que ne l'indique le pourcentage donné ci-dessus pour les immeubles neufs. Grâce au rendement important ainsi assuré dans le secteur moderne, il a en général été possible aux investisseurs éventuels de se procurer d'une manière ou d'une autre des capitaux pour financer la construction, surtout en vue de la location. Inversement, le niveau élevé des loyers tend probablement à encourager les locataires à acquérir un logement pour leur usage personnel, mais il est plus difficile dans ce cas de trouver les fonds nécessaires.
62. C'est pour des raisons de cet ordre et notamment la raison d'équité d'une redistribution du revenu entre locataires et propriétaires, que le Gouvernement du Kenya a introduit des mesures de contrôle des loyers. La loi de février 1967 portait création d'un Tribunal des loyers et le niveau des loyers était considéré par rapport aux prix de location en vigueur au 1er janvier 1965. Dans les trois principales villes du pays, les locataires payant jusqu'à 40 livres kényennes 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 catégories à revenus moyens et faibles. Les difficultés que présente ce type de législation sont de deux ordres : ce sont tout d'abord les problèmes administratifs que pose la mise en vigueur de la loi et, en second lieu, ses répercussions sur l'évolution du marché.
63. Dans des pays où l'économie est soumise en gros au jeu de la libre entreprise, les seuls en fait où le contrôle des loyers peut paraître nécessaire, ce contrôle risque 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 de logements, le locataire peut avoir intérêt à payer un loyer supérieur au taux légal pour conserver son droit d'occupation. Il est difficile d'imaginer que dans les zones périphériques des villes africaines le montant du loyer d'un logement donné à une époque déterminée ait été enregistré par le passé, même si l'on peut choisir une date valable comme base de référence. 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 du point de vue de son équité à l'égard des divers secteurs du marché.

64. Le deuxième problème est celui des répercussions sur le marché, en particulier avec le genre de mesures adopté 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'efficacité du contrôle, soit à dessein soit pour des raisons administratives, n'est pas la même dans tous les secteurs du marché, ceux dans lesquels il réussira à faire baisser les loyers attireront moins d'investissements que les autres. Dans le cas du Kenya on peut s'attendre a priori que, par suite de la mise en vigueur des mesures de contrôle, il paraisse désormais préférable d'investir dans des logements non meublés d'un loyer supérieur plutôt qu'inférieur à 40 livres kényennes 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'application 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 rendement 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.

Secteur public

65. L'intervention de l'Etat dans le développement des établissements humains en général et du logement en particulier peut être à la fois directe et indirecte. Lorsque l'Etat participe à la construction et à l'administration, il s'occupe à la fois de l'investissement du capital et des éléments financiers périodiques. Mais il peut aussi exercer une action indirecte, notamment par la façon dont il contrôle l'économie, qu'il agisse sur le niveau général de l'activité économique, sur les facilités de crédit ou sur le taux des intérêts. Les réglementations et ordonnances de l'Etat porteront sur les normes structurales, les conditions sanitaires et les modalités d'aménagement urbain. En outre, des taxes sur les matériaux ou la propriété peuvent modifier 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 si la valeur totale de l'aménagement est importante, le montant total du capital nécessaire risque d'être prohibitif pour tous à l'exception des catégories aux revenus les plus élevés.

66. Aux fins de la Conférence régionale africaine préparatoire sur les établissements humains prévue au Caire du 19 au 26 juin 1975 et de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (HABITAT) prévue à Vancouver (Canada) du 31 mai au 11 juin 1976, les questions fondamentales relatives aux établissements humains se situent dans

le secteur public et certaines prêtent fort à controverse. S'il est envisagé de les soulever à l'occasion de ces conférences, il y a lieu d'inclure dans le présent document une étude des deux points suivants :

a) La nécessité de réorganiser et rationaliser les activités dans l'industrie du bâtiment et des travaux publics, notamment pour ce qui intéresse la planification économique et sociale et de créer des mécanismes institutionnels appropriés pour la mise en oeuvre des politiques et programmes des pouvoirs publics;

b) La nécessité de reconsidérer les méthodes régissant d'une manière générale l'emploi des capitaux et plus particulièrement le traitement comptable des capitaux investis dans les établissements humains.

67. Les considérations ci-après doivent entrer en ligne de compte dans une planification d'ensemble de l'industrie du bâtiment et des travaux publics 1/.

68. On ne peut trouver de solution valable aux problèmes complexes et interdépendants que posent l'industrie du bâtiment et des travaux publics et, plus particulièrement, son expansion rapide dans le contexte d'un développement économique accéléré, si l'on considère ces problèmes isolément. Il s'agit d'élaborer une politique qui couvre l'ensemble des facteurs influant sur cette industrie et définisse la meilleure manière de les coordonner. La question ne se limite pas aux facteurs intéressant les matières premières et la main-d'oeuvre, ou l'organisation des entreprises de construction, mais s'étend à d'autres facteurs tout aussi importants. Parmi ceux qu'il faut prendre en considération pour l'élaboration d'une politique appropriée figurent la continuité des programmes de construction, les services techniques et administratifs ainsi que de contrôle qui sont nécessaires pour la planification et l'exécution des projets, les services de recherche et de documentation, les règlements et normes à appliquer, etc..

69. L'élaboration d'une politique d'ensemble pour le secteur considéré doit être conduite en fonction d'objectifs et d'options clairement définis en matière économique et sociale. Si les gouvernements décident d'utiliser l'industrie du bâtiment et des travaux publics pour combattre le chômage et le sous-emploi, ils doivent veiller à ce qu'elle ait recours à des méthodes fondées sur l'utilisation intensive de main-d'oeuvre tout en prenant des mesures pour empêcher que ces méthodes n'entraînent un gaspillage des ressources qui sont peu abondantes et notamment des fonds d'investissement. Exécuter des travaux publics en faisant appel à une main-d'oeuvre importante se justifie d'autant plus que par cette méthode non seulement on crée de nombreuses possibilités d'emploi, mais on économise aussi des devises qui, autrement, seraient consacrées à l'achat des coûteux biens d'équipement dont le génie civil et les travaux publics sont aujourd'hui tellement tributaires. En outre, on évite ainsi que se pose le double problème de l'entretien de cet équipement et de la nécessité d'en assurer l'utilisation continue pour en garantir l'amortissement. De par sa grande souplesse d'emploi, la main-d'oeuvre présente aussi des avantages pratiques pour l'exécution de petits projets dans des endroits plus ou moins éloignés les uns des autres. Elle représente toujours en pareil cas la solution la plus efficace, souvent la plus économique, et parfois la seule applicable.

1/ Voir "L'industrie du bâtiment et des travaux publics et les programmes de développement : Analyse technique et économique de la situation en Afrique de l'Ouest" (E/CN.14/INR.107).

70. Les méthodes fondées sur l'utilisation intensive de main-d'oeuvre présentent aussi des désavantages, notamment lorsqu'il s'agit de grands projets. En effet, elles impliquent un faible taux de productivité, et, même si, du point de vue du coût le travail manuel peut concurrencer la machine, il ne peut que rarement en atteindre le haut rendement. L'utilisation de main-d'oeuvre pose aussi de sérieux problèmes d'organisation. D'importants investissements non productifs comme, notamment, la construction de logements temporaires et d'installations sanitaires et médico-sociales pour les ouvriers, peuvent être nécessaires. Enfin, il convient de noter que les machines sont irremplaçables lorsqu'il s'agit de certaines opérations comme le concassage de matériaux durs, le levage de matériaux à grande hauteur, les travaux d'excavation sous l'eau, etc..

71. Il n'est donc pas possible de déterminer a priori la méthode à choisir, d'autant plus qu'il faut tenir compte de l'objectif à long terme que représente l'accroissement de la productivité de la main-d'oeuvre. Or, dans le cas particulier des travaux publics, le taux de productivité ne peut être relevé que par une augmentation de la production par unité de temps grâce aux techniques modernes. Il est évident que ce principe va à l'encontre de l'objet même des méthodes visant à l'utilisation intensive de main-d'oeuvre, d'autant plus qu'il présuppose une transformation de la structure économique et sociale et par conséquent de l'emploi.

72. Pourtant, dans les pays en voie de développement, les problèmes que posent le chômage et le sous-emploi sont primordiaux. La question de la productivité de la main-d'oeuvre dans les travaux publics doit être considérée dans l'optique plus large du développement économique et social et non du seul point de vue des avantages immédiats. Devant la double nécessité, d'une part de créer de nouvelles possibilités d'emploi et, d'autre part, d'augmenter la productivité (objectifs d'importance également capitale pour le progrès), les pays en voie de développement doivent s'efforcer d'atteindre à la fois ces deux objectifs apparemment divergents. Les possibilités d'accroissement de la productivité avec les méthodes à fort coefficient de main-d'oeuvre sont considérables, étant donné le faible taux actuel de cette productivité. L'amélioration recherchée pourrait être obtenue en partie par des mesures visant à éliminer le gaspillage de ressources qui résulte présentement de l'organisation déficiente des travaux, de la mauvaise organisation des chantiers et de l'utilisation peu rationnelle de la main-d'oeuvre. Dans l'immédiat, les deux objectifs ne sont donc pas nécessairement divergents; à longue échéance, on peut espérer que la transformation souhaitable des structures économiques et sociales et notamment la multiplication des possibilités d'emploi, seront devenues une réalité.

73. Les gouvernements ne peuvent manquer d'accorder une attention croissante à l'industrialisation du secteur de la construction. La projection de la demande est telle qu'on ne pourra la satisfaire sans une énorme expansion de la capacité de production. Or, nous l'avons déjà vu, l'accroissement des facteurs de production prendra du temps, car il suppose une forte expansion de l'industrie des matériaux de construction, la formation de main-d'oeuvre qualifiée, la réorganisation des entreprises de construction et la création de services de planification et de recherche. Cela étant, la pression exercée par la demande fera très probablement naître une tendance inflationniste.

74. La nécessité d'économiser les maigres ressources disponibles et le désir de réduire le coût de la construction d'une part, la certitude de programmes continus de construction de logements et autres bâtiments d'autre part, inciteront peut-être les gouvernements à entreprendre l'industrialisation du secteur de la construction, du moins à une échelle réduite. Selon toute probabilité, l'industrialisation de ce secteur, c'est-à-dire la production d'éléments préfabriqués en grande série, sera le seul moyen de satisfaire les besoins prévus pour les années 80 dans le bâtiment et les travaux publics. Encore faut-il que toute industrialisation poussée des activités de construction soit envisagée dans le cadre de la planification du développement économique dans son ensemble.

75. Telles sont quelques-unes des raisons qui militent en faveur d'une centralisation de la planification de l'industrie du bâtiment et des travaux publics. Problèmes techniques, choix économiques et objectifs sociaux ne peuvent ni les uns ni les autres être considérés isolément. Une politique saine et dynamique pour cette industrie doit nécessairement procéder d'une étude complète et approfondie de chaque facteur en fonction de l'objectif général à atteindre. La structure actuelle des ministères dont relèvent les activités de construction (ministère des travaux publics, ministère du logement, etc.) est calquée sur celle des pays industrialisés et n'est donc pas adaptée aux exigences présentes et futures d'une croissance économique rapide. Il apparaît à la fois justifié et opportun d'envisager soit une réorganisation complète des ministères existants, soit la création d'un organisme central spécialisé. Le ministère ou organisme qui serait ainsi chargé des problèmes tant généraux que particuliers de l'industrie du bâtiment et des travaux publics pourrait contribuer efficacement à un développement dynamique et équilibré de ce secteur économique important. Bien informé de tous les aspects de l'industrie en cause, cet organisme public central pourrait non seulement faciliter la coopération sur le plan international, mais aussi la rendre effective dans des domaines aussi importants que l'échange des connaissances techniques et des résultats de la recherche appliquée, ou l'échange de personnel qualifié. Les plans et politiques à court terme et à long terme verraient ainsi leur élaboration facilitée et leur application assurée.

76. Seules une planification d'ensemble intelligente et une étude coordonnée de tous les problèmes intéressant l'industrie du bâtiment et des travaux publics permettront d'atteindre les objectifs fondamentaux qui sont : a) de réduire les coûts de construction tout en augmentant le rendement de cette industrie et b) de faire en sorte qu'elle contribue le plus possible au progrès économique et social en général.

77. Les travaux du Séminaire sur l'administration du logement en Afrique ^{1/} ont mis en lumière le manque de liaison entre les fonctionnaires directement chargés des questions relatives aux établissements humains et ceux qui s'occupent des questions financières et de la planification économique et sociale. L'essence des délibérations dont ce séminaire a été l'occasion se ramène à l'expression des doléances des fonctionnaires directement chargés des problèmes concernant les établissements humains.

^{1/} E/CN.14/HOU.93.

Ils ont pour la plupart déploré de n'avoir aucune part à la rédaction du chapitre relatif aux établissements humains dans le plan national de développement de leurs pays respectifs et de n'être généralement pas consultés à propos de la répartition des ressources issues du produit national brut. Cette question qui semble donner matière à controverse devrait indiscutablement faire l'objet d'une discussion constructive à la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (HABITAT).

78. Quant au sujet précédemment mentionné de l'utilisation des capitaux et de leur traitement comptable, une source de difficulté résulte d'une pratique fréquente dans les anciens territoires coloniaux, à savoir le défaut de comptabilisation de l'élément "capital" du financement. En règle générale, on ne cherche pas à rembourser le capital investi; il est en fait passé d'emblée par profits et pertes (s'il provient de recettes excédentaires), ou bien inscrit au passif des recettes générales. Dans ces conditions, non seulement on ne révèle jamais le chiffre total des subventions, mais encore on impute au budget ordinaire d'importants postes de dépense d'équipement. Cette pratique a aussi été suivie pour certains programmes de construction de logements relevant d'administrations locales.

79. Les capitaux nécessaires au financement de la construction de logements dans certaines collectivités locales provenaient de sources privées, compagnies d'assurances par exemple, et d'emprunts publics lancés par les autorités (on trouve à Nairobi des exemples pour les deux cas). Certains pays ont reçu de sources extérieures des capitaux à cette fin, mais d'une manière générale, le financement doit être assuré sur le budget d'équipement des collectivités locales, exactement comme ce serait le cas pour le gouvernement central.

80. De l'utilisation des capitaux relèvent aussi les subventions, qui sont la plupart du temps rattachées à la maison construite plutôt qu'à la famille qui l'habite. Si des subventions sont indispensables, il conviendrait qu'elles soient rattachées à la famille. En matière de logement, on a recours aux subventions quand on considère que le revenu régulier de certaines catégories de population ne leur permet pas de se loger convenablement. Ces subventions relèvent donc d'une politique de redistribution du revenu. On peut dire que leurs effets sont en gros de quatre sortes :

- a) Elles constituent une obligation qui doit être imputée au budget ordinaire de l'Etat;
- 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 la construction aux fins d'occupation par le propriétaire;
- c) La structure du patrimoine immobilier du point de vue des coûts de construction différera à la longue de celle qui s'établit en régime de marché libre en fonction de la structure des dépenses;

d) A long terme, le système des subventions risque d'amener les bénéficiaires à modifier leur attitude sur la question de leur logement et à considérer les subventions non plus comme un moyen de relever la qualité des habitations, mais comme un dû, de sorte qu'il serait peut-être préférable d'envisager des politiques d'un autre type pour la redistribution du revenu.

81. En Afrique, la proportion de la population qui bénéficie de subventions est minime. A part les catégories à revenu élevé déjà mentionnées, les bénéficiaires se trouvent en général parmi la population urbaine ou bien sont logés par les employeurs. Les subventions sont donc de nature à n'intéresser que des salariés ayant un emploi régulier. Ne tenant pas compte du montant des immobilisations, les systèmes de comptabilité utilisés pour le calcul des indemnités de logement versées en sus des traitements de base ne permettent pas en général de déterminer avec exactitude l'importance des subventions accordées pour le logement. 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, intérêt inférieur au taux commercial pour les emprunts, etc.. Il s'ensuit qu'il est souvent difficile d'évaluer l'influence des subventions sur le marché du logement d'un pays donné.

82. Il ressort de ce qui précède que les secteurs public et privé sont liés de façon inextricable dans le domaine du financement de l'habitat. Cela est encore plus vrai dans les pays africains en voie de développement, car leurs gouvernements ont dû prendre l'initiative et se sont souvent intéressés à des opérations d'"amorçage" entraînant des investissements considérables dans les organismes institutionnels d'exécution et les administrations locales.

83. Le secrétariat de la CEA estime qu'une attention particulière doit être accordée à l'utilisation rationnelle des fonds publics destinés à l'amélioration de l'habitat et au développement urbain, afin d'obtenir un maximum de résultats avec les ressources disponibles. Nous sommes déjà arrivés à la conclusion que le gros des logements à usage locatif relèvera du secteur privé, et c'est pourquoi nous recommandons que l'Etat et les administrations locales orientent principalement leurs activités en faveur de ceux qui désirent acquérir un logement pour leur propre usage. En effet, une analyse préliminaire des opérations des organismes qui s'occupent de la construction de logements montre que leurs frais d'exploitation sont hors de toute proportion avec le nombre de maisons construites. Ces organismes, qui ont bénéficié de prêts de l'Etat, ne peuvent assurer le service de leur dette par suite de la diminution de recettes due à l'accroissement de leurs dépenses de fonctionnement, en particulier en ce qui concerne les frais de gestion. L'argent est immobilisé pour de longues périodes, de l'ordre de 30 à 40 ans, dans des logements en location ou en location-vente et l'Etat est assailli de demandes d'octroi de nouveaux prêts grâce auxquels le même processus se déroulera de nouveau. Les gouvernements africains ne peuvent se le permettre qu'à la condition d'assurer et de maintenir depuis le début une utilisation rationnelle des fonds ainsi fournis. Les organismes de construction de logements devraient de préférence équiper le plus grand nombre possible de terrains à l'intention des personnes disposées à construire leur propre maison avec l'aide de prêts fournis dans le cadre d'un système approprié de crédit au logement.

84. Qu'il s'agisse du secteur public ou du secteur privé, l'ombre de l'inflation plane sur tous les aspects des programmes décrits ci-dessus. L'inflation frappe les économies africaines de deux façons, l'une due aux tendances inflationnistes existant dans le cadre national et l'autre à l'inflation importée résultant de la spirale des salaires et des prix dans les pays industrialisés avec lesquels elles ont des relations commerciales. L'inflation mondiale et l'instabilité de la situation financière influent de diverses manières sur les pays en voie de développement. Lents à en ressentir le plein effet, ces pays sont aussi parmi les derniers à tenter de s'en préserver. La réaction générale à l'inflation dans les pays industrialisés se traduit par une diminution de leur demande intérieure qui entraîne à son tour une réduction de leurs importations en provenance des pays en voie de développement. Autrement dit, les cours des produits primaires fléchissent tandis que les prix des produits manufacturés s'élèvent : ainsi respectivement du minerai de fer et de l'acier par exemple ^{1/}. La situation, avec en ce qui concerne les établissements humains des effets plus directement sensibles pour les individus, est la même dans les domaines de l'alimentation, de l'énergie et des matériaux de construction (parmi lesquels l'acier occupe une place importante). Il a été précisé que la valeur des importations de matériaux de construction du continent africain était en 1973 de 600 millions de dollars. Le chiffre actuel est certainement très supérieur, en raison des conditions qui viennent d'être exposées. Il y a là un domaine de choix pour la réalisation d'économies de devises grâce au remplacement des importations par des fabrications locales, mais sauf en ce qui concerne le ciment et les produits à base de ciment, aucun progrès réel n'a encore été accompli en ce sens.

85. Indépendamment des problèmes fondamentaux d'organisation et de finance posés dans les paragraphes précédents au sujet du secteur public, des progrès certains ont été faits en matière d'établissement et de perfectionnement des institutions financières. Le secrétariat de la CEA a poursuivi au cours des dernières années l'exécution d'un programme d'activités d'assistance technique dans ce domaine ^{2/}. Les efforts du secrétariat ont eu un effet multiplicateur du fait de l'appui recueilli auprès des organismes bilatéraux et multilatéraux ainsi que des organisations non gouvernementales d'assistance. Le secrétariat a encouragé des recherches et des réunions spéciales sur la promotion des associations d'épargne et de prêt, caisses de crédit mutuel et autres institutions susceptibles de contribuer à la mobilisation de l'épargne intérieure. Il a créé le Groupe spécial de la CEA pour le financement du logement, de la construction et de l'aménagement du territoire, qui a établi un rapport ^{3/} contenant des recommandations sur divers aspects tels que politique et programmes, financement, utilisation des terrains, formation, recherche et suggestions en vue de l'élaboration de nouvelles propositions et de nouveaux projets. L'accent a été mis en particulier sur l'intérêt qu'il y aurait à créer des banques nationales de crédit au logement et des organismes de financement de l'habitat, ainsi que sur l'utilité de la mobilisation de l'épargne locale dans les pays africains, en vue d'investissements dans les établissements humains.

^{1/} CNUCED, Document TD/B/C.1/142 du 21 octobre 1974.

^{2/} Assemblée générale, document n° A/9575 du 24 avril 1974.

^{3/} Voir E/CN.14/HOU/99.

86. Un important aspect de l'action menée par la CEA consiste dans les excellentes relations de travail établies avec bon nombre d'organisations bilatérales d'assistance et d'institutions non gouvernementales, grâce auxquelles les possibilités de formation et de recherche offertes à des Africains sur les questions de financement relatives aux établissements humains ont été accrues, ou leur création encouragée. L'obtention par divers pays africains d'une assistance extérieure destinée à ce secteur en a par suite été généralement facilitée.
87. L'action menée a considérablement accéléré dans de nombreux pays africains la prise de conscience de l'importance des politiques et du financement concernant les établissements humains ainsi que la mise en place d'institutions appropriées dans ce domaine. Quinze pays d'Afrique ont créé des Fonds ou des Banques de crédit pour le logement, la dernière en date étant la Caisse nationale d'épargne-logement de Tunisie, qui a commencé ses opérations vers le milieu de 1974. Lesdites institutions ne reçoivent pas nécessairement la même appellation dans tous les pays en cause, mais toutes fonctionnent selon les mêmes principes. En vue de rationaliser les opérations de financement relatives aux établissements humains, le Gouvernement ghanéen a fondé la Ghana Construction Bank qui évalue et finance des projets dans le domaine de l'infrastructure, du logement et des services collectifs. Sur le plan de l'organisation, un pas a été fait dans la République arabe libyenne où depuis quelque temps déjà des spécialistes de toutes les disciplines dont relèvent les activités de planification et de construction sont affectés au Ministère du logement et des services publics.
88. Le financement du développement des établissements humains a été facilité au Kenya, en République arabe libyenne, en Tanzanie et en Zambie par des mesures visant à encourager l'aménagement des terrains non bâtis et non aménagés des zones urbaines, faute de quoi ces terrains peuvent être frappés d'expropriation. Lesdites mesures ne sont mentionnées ici qu'en tant que moyens de faciliter le financement considéré, le détail des politiques d'utilisation des terres et des mesures de contrôle correspondantes faisant l'objet d'un document distinct.

ASSISTANCE INTERNATIONALE POUR LE FINANCEMENT
DES ETABLISSEMENTS HUMAINS

89. Des problèmes fondamentaux se posent aussi en matière d'assistance internationale au financement des établissements humains. Ils concernent à la fois l'assistance internationale proprement dite et les programmes d'aide bilatérale, ainsi que le processus selon lequel des investissements dits "privés" interviennent parfois dans des affaires intéressant les établissements humains.

90. Sans méconnaître la contribution représentée par les investissements privés étrangers, il faut admettre que ceux-ci posent des problèmes lorsqu'ils s'enclavent dans l'économie d'un pays sans tenir compte de la planification économique locale, et par suite ne remplissent pas un certain nombre de leurs fonctions essentielles. Cela tient généralement à ce que ces investissements ont été effectués par le canal de grandes entreprises auxquelles leur siège à l'étranger assure un financement international et des moyens techniques, notamment en ce qui concerne les installations et les machines. Les actions de ces entreprises ne sont jamais offertes sur les marchés locaux, ce qui tend à rendre l'épargne intérieure moins attrayante et contrarie tout effort de développement d'un marché des capitaux. Les cadres autochtones des pays où sont implantées les entreprises en cause sont souvent découragés de voir que les postes de direction ne leur sont pas accessibles. Plus grave encore est le fait que les entreprises étrangères ne font rien pour favoriser le traitement et la transformation sur place des produits. Les investissements du type considéré ont fréquemment pour objet de créer, dans des pays relativement avancés dans la voie du développement, de puissantes installations industrielles destinées à satisfaire la demande tant du marché intérieur que des marchés d'exportation. Placés dans une telle situation et tenant compte d'une opinion publique qui réclame avec une insistance croissante l'exercice de la souveraineté nationale à propos des grandes options économiques, les pays africains ont pris par l'intermédiaire d'entreprises publiques des mesures concernant la production des biens et services qui présentent de l'importance au regard du plan national de développement des établissements humains.

91. Le Comité de l'habitation, de la construction et de la planification de l'ONU, dont la dernière réunion a eu lieu à Genève en octobre 1973, indique régulièrement dans les comptes rendus de ses travaux le montant des sommes dépensées dans son domaine de compétence par les organismes donateurs internationaux et bilatéraux. Au nombre des renseignements fournis figure normalement le montant de l'assistance accordée par l'intermédiaire de la BIRD (IDA) pour un ensemble de programmes de construction sur terrains équipés dans divers pays. En Afrique, ces programmes intéressent, soit au stade de la préparation, soit à celui de l'exécution, le Botswana, le Kenya, le Sénégal, la Tanzanie et la Zambie.

92. L'objet du présent document n'est pas d'indiquer le détail des sommes ainsi allouées, mais d'exposer les problèmes qui se posent dans le domaine des établissements humains. Il est bien connu que ces derniers ne bénéficient pas d'un classement très avantageux dans l'ordre de priorité établi par les différents gouvernements. La difficulté réside dans la lourde charge que représente pour de nombreux pays africains le service de leur dette, quand on songe qu'il leur faut consacrer de 5 à 30 p. 100 de leurs recettes d'exportation à celui des dettes grevant déjà leur économie. Le temps ne paraît pas éloigné où cette situation devra être reconsidérée d'un commun accord, que ce soit dans le sens d'une révision du calendrier d'amortissement de ces dettes ou dans celui de leur passation par profits et pertes. Il convient d'appeler l'attention des gouvernements

sur l'intéressante documentation établie et publiée à ce sujet, sous la cote TD/B/C.3/AC.8, par le secrétariat de la CNUCED, dans une série traitant à la fois de la situation et du service de la dette 1/.

93. Ces considérations nous amènent à examiner la situation relative à la création, envisagée par l'Assemblée générale des Nations Unies à sa vingt-neuvième session en 1974, d'une Fondation internationale de l'habitat et des établissements humains. La création de cette Fondation doit être étudiée plus avant par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement à sa réunion à Nairobi (Kenya) en avril 1975, et à nouveau à la trentième session de l'Assemblée générale en 1975. On s'attend qu'un plan d'activités sera présenté au Conseil d'administration du PNUE en avril 1975 et qu'un des principaux objectifs assignés à la Fondation sera d'aider à l'établissement d'institutions financières dans les pays en voie de développement du monde entier et de fournir à cette fin les services d'experts en la matière. Avec l'assistance du système de la Banque mondiale aux programmes de construction sur terrains équipés, le recours de nouveau préconisé, pour la construction d'habitations, à des sociétés coopératives et à des associations de logement sans but lucratif, ainsi que la tendance en faveur de systèmes centralisés pour l'évaluation et le financement des projets relatifs à l'infrastructure, etc., cette Fondation a dans le domaine des établissements humains un rôle unique à jouer en coopération avec la Banque mondiale et les banques régionales de développement.

94. Après ces observations sur les différentes sources de financement disponibles en vue d'investissements dans les établissements humains et sur quelques-unes des modalités d'organisation intervenant aux échelons supérieurs, il a paru nécessaire d'étudier de façon un peu plus détaillée dans les paragraphes ci-après l'utilisation effective des fonds sur le marché des hypothèques. Cela peut être utile aux gouvernements pour la formulation des politiques et programmes concernant les établissements humains, et mettre en lumière les modifications à apporter aux dispositions existantes 2/.

QUELQUES ASPECTS DU MARCHE HYPOTHECAIRE DE L'HABITATION DANS LES PAYS AFRICAINS

95. Etant donné le grand nombre de questions qui pourraient trouver leur place sous le titre de "Marché hypothécaire", il paraît utile d'indiquer celles qui seront traitées ici. Il s'agit tout d'abord de définir le marché hypothécaire, tel qu'il fonctionne dans les pays africains, et de formuler à cet égard quelques observations d'ordre qualitatif. Ces dernières sont naturellement sujettes à discussion, mais telle est précisément la nature de cet exposé. En second lieu, la présente étude a pour objet principal de suggérer les moyens qui permettraient au marché hypothécaire de mieux atteindre le but souhaité, qui est de procurer en plus grand nombre des habitations de meilleure qualité.

1/ En particulier, "L'expérience des pays en voie de développement en matière de dette extérieure : évolution de l'économie de certains pays en voie de développement après les renégociations multilatérales de dette" (TD/B/C.3/AC.8/9), 19 novembre 1974.

2/ E/CN.14/HOU/89.

96. Il convient aussi de préciser d'emblée que, si le marché hypothécaire doit aider à procurer en plus grand nombre des logements meilleurs, il peut être nécessaire pour atteindre cet objectif d'appliquer les méthodes qui s'écartent des sentiers battus. En fait, la mesure dans laquelle nous serons prêts à examiner et à adopter un mode de pensée original témoignera de l'importance et du sérieux que nous attachons à l'objectif en cause. Il ne sera fait mention de faits historiques ou de caractéristiques nationales particulières que lorsque cela présentera un intérêt pour l'analyse des possibilités de développement futur du marché hypothécaire.

Définition et contexte

97. Par définition, HYPOTHEQUE signifie garantie, et de ce fait s'entend le plus souvent de ce qui garantit un prêt destiné à financer la construction d'une maison quand la propriété immobilière elle-même sert de garantie. Le marché hypothécaire est donc le marché où se négocient de tels prêts ainsi que les titres de garantie correspondants, de sorte qu'il fait partie du marché plus vaste des valeurs et par suite en subit fortement l'influence.

98. Comme il existe une relation directe entre le prix de la propriété immobilière et la valeur du titre de garantie, les fluctuations du marché immobilier influent aussi sur celles du marché hypothécaire.

99. Le fait que le présent exposé traite spécifiquement du marché hypothécaire dans un contexte africain n'implique pas que ce dernier soit dans son principe différent des autres marchés hypothécaires; cela signifie cependant que certains aspects de son développement futur ne seront pas nécessairement les mêmes que ceux de l'évolution de ces marchés en Europe et aux Etats-Unis : en Afrique, en effet, les conditions diffèrent quelque peu de celles de marchés financiers plus complexes, et les pays en voie de développement pourraient sans doute éviter certaines erreurs en étudiant les systèmes de crédit hypothécaire qui ont été élaborés ailleurs.

100. En dehors de la définition ci-dessus des marchés hypothécaires, il convient de préciser aussi le sens donné ici à d'autres expressions parfois employées de façon ambiguë, même par les gens de métier.

101. Par logements à bas prix, on entend des unités (familiales) de logement coûtant au maximum 1 500 dollars des Etats-Unis, y compris les services techniques, mais non le prix du terrain. Les catégories à faible revenu comprennent les ménages gagnant entre 50 et 150 dollars par mois. Les ménages gagnant 50 dollars par mois ou moins constituent les catégories à très faible revenu. Le terme de subvention englobe tout ce qui contribue à faire que le prix officiel d'une unité d'habitation est inférieur aux prix librement fixés sur le marché. L'expression loyer économique est employée ici dans son acception courante (et erronée) de loyer calculé sur la seule base des versements d'amortissement et des frais d'entretien, indépendamment de tout élément d'"opportunité" normalement sous-entendu par cette même expression au sens où elle est utilisée dans les manuels d'économie.

LE SECTEUR PUBLIC EN TANT QUE CREANCIER HYPOTHECAIRE

Programmes publics de construction de logements

102. Le secteur public mérite d'être mentionné dans un document traitant des marchés hypothécaires, dans la mesure où il finance la construction d'habitations destinées à être occupées à titre privé - même si elles sont réservées à des fonctionnaires, et même si ces habitations sont en fait construites par le secteur public et qu'aucune véritable hypothèque n'est enregistrée. Lorsqu'il est prévu que l'occupant finira par devenir propriétaire de la maison qu'il habite, on dresse un acte connu dans la terminologie française sous le nom d'accord de location-vente. En pratique, cela ressemble beaucoup à un prêt hypothécaire, avec cette différence que le locataire ne reçoit son titre de propriété que lorsque le prix d'achat a été entièrement payé. Dans de nombreuses parties de l'Afrique, on préfère de plus en plus l'accord de location-vente à la location de maisons ou d'appartements, d'une part parce qu'il répond au désir toujours plus fréquent d'avoir un logement bien à soi et, d'autre part, parce que cela décharge les pouvoirs publics de la responsabilité constante d'assurer l'entretien des immeubles, qui devient un réel fardeau économique.

103. L'accord de location-vente présente un avantage supplémentaire, à savoir que le paiement des frais d'enregistrement de l'acte de propriété, relativement élevés même pour une maison à bas prix, est remis jusqu'à la fin de la période des versements, de sorte qu'il ne coïncide pas avec le versement initial à la signature de l'accord, qui correspond déjà à l'époque où il faut payer l'ameublement.

104. Nous ne saurions aborder ici la question de savoir s'il incombe ou non à l'Etat de loger ses fonctionnaires, mais du point de vue des aspects financiers et du nombre d'unités d'habitation, cela représente une contribution au marché du logement qui ne peut être ignorée. Nous nous bornerons à constater que ce reliquat de l'ère coloniale bénéficie d'un soutien manifeste chez les fonctionnaires, dont la plupart se situent dans la moitié supérieure de l'échelle des revenus et pourraient donc payer pour devenir propriétaires, sous réserve qu'ils puissent conclure un arrangement hypothécaire et que leur rémunération nette ne soit pas réduite.

105. Dans certains pays, on a reconnu qu'il était souhaitable que les fonctionnaires puissent devenir propriétaires de leur logement et cet objectif a été pris en considération dans la réalisation pratique du programme de développement en matière de logement. L'apport initial est réduit à 5 ou 10 p. 100 et une indemnité de logement est versée au fonctionnaire au lieu qu'un logement lui soit affecté. L'Etat peut alors jouer le rôle du créancier hypothécaire, ou encore mettre l'intéressé en rapport avec une institution de financement envers laquelle l'Etat s'est engagé à garantir l'emprunt contracté.

Programmes de construction de logements des administrations locales

106. La question du logement étant considérée comme relevant en partie des pouvoirs publics, les programmes de logement de la plupart des pays africains prévoient la construction de maisons spécialement destinées aux catégories à faible revenu. L'organisation des travaux proprement dits peut soit être centralisée par le gouvernement, soit être laissée aux administrations locales, qui reçoivent alors du gouvernement central les crédits et l'assistance technique nécessaires à cet effet.

107. Les maisons ou appartements types construits par les administrations locales sont à louer, donc destinés aux catégories à revenu faible mais non très faible. En effet, l'administration, qui ne peut attribuer des habitations qu'à une fraction seulement des postulants, souhaite que le loyer en soit payé, même s'il ne s'agit que d'un "loyer économique". Aussi applique-t-elle généralement une règle empirique : la part du revenu à consacrer au logement étant estimée à 25 p. 100, sont exclus d'emblée tous ceux dont le revenu est inférieur à quatre fois le montant du loyer. Etant donné qu'il s'agit d'unités d'habitation à bon marché et, peut-être plus encore, que les occupants n'en sont que locataires, les logements construits par les administrations locales nécessitent bientôt un entretien beaucoup plus onéreux qu'on ne l'avait envisagé primitivement. En outre, il est courant, et non exceptionnel que ces logements, étant donné la pénurie d'habitations convenables, soient sous-loués en tout ou en partie. Cette pratique n'est naturellement pas autorisée, mais il est virtuellement impossible d'y faire obstacle.

108. Heureusement, la formule déjà mentionnée des accords de location-vente commence à être utilisée aussi dans le cadre des programmes de logement des administrations locales.

109. A ce propos, il convient de noter que, même si c'est là un progrès très encourageant, cette solution n'est pas aussi avantageuse pour l'occupant, ni d'ailleurs pour l'administration locale ou le pays en général que ne le serait un véritable arrangement hypothécaire. Certes, elle présente les avantages déjà cités, mais les frais d'actes, taxes et autres charges pourraient certainement être soit compris dans le prêt à accorder, soit supprimés, de manière que l'occupant-acquéreur soit propriétaire de fait et puisse ainsi librement modifier ou même vendre son logement. Ce dernier point est important du point de vue de la mobilisation des capitaux, en ceci qu'un particulier devrait toujours être en droit de réaliser ses immobilisations pour en utiliser le produit à des fins qui lui semblent préférables, ou simplement en vue d'un profit (dû à une valorisation ou aux modifications apportées à l'immeuble). Si l'administration locale ou centrale joue le rôle de créancier hypothécaire, elle peut non seulement fixer quel pourcentage du prix d'achat elle offre de prêter, mais aussi décider pour chaque cas individuel du montant des versements mensuels (25 p. 100 du revenu par exemple). A un taux d'intérêt donné, cela signifiera simplement une période de remboursement plus ou moins longue ^{1/}. Il convient d'insister sur l'intérêt d'un tel système qui, dans le domaine des programmes publics de construction de logements, permet d'affecter la subvention, non plus à l'unité d'habitation, mais à l'individu. Les avantages de ce transfert sont évidents du point de vue de la justice sociale aussi bien que de la mobilité des familles qui, jusqu'ici, étaient "liées" à leur logement subventionné parce qu'elles n'avaient pas les moyens d'en bouger.

^{1/} Si un occupant-acquéreur peut et souhaite augmenter ses versements mensuels, il doit naturellement bénéficier d'une réduction correspondante de l'élément intérêt (comme c'est le cas au Soudan).

Des recherches sur la préférence des emprunteurs hypothécaires présents et à venir pour des arrangements de remboursement à option ont fait apparaître une corrélation linéaire inverse entre le revenu et la durée de la période de remboursement.

LE MARCHE HYPOTHECAIRE DU SECTEUR PRIVE

Caractéristiques du secteur privé du logement

110. Considérant le rôle relativement important du secteur public dans la construction de logements, on peut se demander s'il est fortuit ou délibéré. Il ne semble pas qu'on souhaite écarter le secteur privé de la construction de logements; en fait, en Afrique de l'Ouest, les pouvoirs publics ont généralement pour politique d'encourager le secteur privé à en bâtir davantage. Mais tant que ce secteur ne sera pas capable de faire face à la demande croissante de logements, le secteur public devra en faire sa part dans l'intérêt du développement social et de la stabilité politique.

111. Cependant, cette explication revient à poser la question de savoir pourquoi le secteur privé ne satisfait pas une plus grande proportion de la demande, et si le secteur public, plutôt que de construire lui-même des logements, n'utiliserait pas plus efficacement ses ressources en encourageant l'entreprise privée à bâtir davantage de maisons meilleures et meilleur marché. Nous reviendrons plus tard sur ce dernier point. En réalité, bien entendu, le secteur privé répond à la demande, mais en logeant ceux qui en ont un besoin assez pressant (demande effective) dans les habitations existantes, qui sont alors surpeuplées, ou en étendant les agglomérations urbaines dites spontanées et autres "bidonvilles". Ce n'est pas là une solution acceptable. Mais malgré la répugnance qu'inspirent ces agglomérations, en fait malgré les efforts et l'argent consacrés à prévenir leur apparition et à les éliminer, elles continuent de croître à une cadence qui ne peut manquer d'impressionner tous ceux qui sont chargés de l'aménagement urbain, que ce soit à titre public ou privé. Ne pourrait-on pas orienter ces capitaux, ces qualités d'entreprise et ces compétences vers des solutions plus larges, meilleures et moins onéreuses (pour les personnes logées)? La réponse est qu'on le pourrait en effet.

Caractéristiques du marché hypothécaire

112. Malheureusement, en Afrique, les investisseurs ont eu pour habitude de réaliser des profits rapides et considérables, car "l'incertitude est la seule certitude", selon une expression devenue proverbiale. La même attitude existe dans le domaine du financement du logement, c'est-à-dire sur le marché hypothécaire. Il est caractéristique que les plus anciennes sociétés de construction et compagnies d'assurances s'intéressant aux prêts hypothécaires soient très conservatrices dans leurs politiques de prêt. Leurs conditions sont généralement les suivantes : maison assez grande, propriétaire de préférence européen, prêt de 60 p. 100 sur l'évaluation, et remboursement en dix ans. Il est évident que ces conditions ne sauraient permettre de résoudre le problème de logement de la majorité de la population. Par la suite, et plus particulièrement après l'indépendance, de nouvelles sociétés et institutions sont apparues, dont la politique était quelque peu différente. Ces institutions étaient soit fondées sur le principe coopératif, comme les sociétés de construction, soit des institutions de prêt subventionnées par l'Etat, et devaient faire porter leurs efforts sur la construction de logements à moyen et à bas prix.

113. La différence entre ces deux types d'institutions est que, pour les premières, il existe une stricte obligation de sauvegarder les fonds (dépôts et actions) des membres, tandis que les institutions subventionnées par l'Etat ne doivent tenir compte que de leur budget, bien que tout administrateur ait pour ambition de démontrer la rentabilité de son organisation.

114. Les prêts accordés pour la construction de logements à bas prix ont toujours été considérés comme administrativement plus onéreux, le taux de non-paiement et les frais connexes en étant aussi élevés que ceux des prêts d'un montant dix fois plus important. Tel est peut-être le cas, mais on voit mal ce qui empêcherait d'y remédier en différenciant les taux d'intérêt selon les types de prêts, tout comme on le fait pour les dépôts effectués auprès des mêmes institutions. En fait, il est vraisemblable que, tant qu'il y aura une demande excédentaire d'argent, ainsi que de maisons plus coûteuses, ces dernières seront favorisées.

115. Une autre caractéristique du marché hypothécaire privé est la hantise de voir les titres se déprécier si rapidement que leur valeur tombe au-dessous de la somme restant due. Certaines des plus anciennes institutions de prêts hypothécaires en ont fait la dure expérience en période de troubles et d'instabilité politique. En outre, de telles situations coïncident généralement avec des retraits de fonds extraordinaires par les déposants, qui désirent convertir leur papier-monnaie en or et autres objets de valeur. Il en résulte que les prêts hypothécaires au secteur privé se situent ordinairement aux environs de 60 p. 100 de l'évaluation et que la période de remboursement est courte, comme on l'a vu plus haut. Ce sont là des conditions prohibitives pour beaucoup de personnes qui souhaitent être propriétaires de leur logement.

116. On constate heureusement de nombreux signes de changement. Les offres de prêt sont plus élevées et les périodes de remboursement plus longues. La stabilité est le facteur essentiel en ce domaine et, réciproquement, la propriété des habitations par leurs occupants est un des principaux facteurs de stabilité.

Insuffisances du marché hypothécaire

117. On pourrait penser qu'un marché hypothécaire serait semblable à un centre officiel de commerce, une bourse ou une chambre de compensation, où les créanciers hypothécaires (prêteurs) rencontreraient les acheteurs et vendraient leurs titres à des investisseurs intéressés, afin de pouvoir trouver de l'argent pour financer d'autres prêts (hypothèques).

118. Le marché hypothécaire ne fonctionne pas ainsi en Afrique, et peut-être est-ce là une de ses principales faiblesses. En d'autres termes, les institutions de prêt ne peuvent, sur la base des titres qu'elles détiennent, attirer des capitaux supplémentaires. Dans les pays scandinaves, les investisseurs privés achèteront des hypothèques de première classe ^{1/} comme permettant un investissement à long terme d'un rendement élevé, car elles rapportent maintenant le même taux d'intérêt que celui qui était précédemment le plus élevé que cette même institution verse sur les comptes de dépôt. Les compagnies d'assurances sont peut-être les principaux acheteurs sur ces marchés, ce qui s'explique, à la vérité, par le fait qu'elles ne sont pas organisées pour faire des prêts hypothécaires, mais bien pour s'occuper d'assurances. Elles n'en ont pas moins intérêt à faire des investissements à long terme sûrs et rentables, et elles ont les moyens de le faire.

^{1/} Le qualificatif "de première classe" s'applique généralement à un prêt hypothécaire qui a été réduit (par remboursement) à un montant inférieur à 50 p. 100 de l'évaluation aux prix courants. De même, il existe des hypothèques de deuxième et troisième classes correspondant à des pourcentages de remboursement moins élevés.

119. Un autre point faible est que les institutions qui consentent des prêts pour la construction de maisons bénéficient rarement des mêmes avantages que celles qui avancent des fonds pour la fabrication de meubles, par exemple, sans parler des prêts accordés pour de nombreuses catégories de produits agricoles. Les banques ont accès à une banque centrale, qui joue le rôle de "prêteur du dernier recours", de "banque des banquiers" où elles peuvent réescompter leurs effets de commerce ou leurs avances sur les récoltes. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour les institutions de prêts hypothécaires? Une réponse qui vient immédiatement à l'esprit est que les hypothèques sont des créances à long terme, tandis que les effets de commerce sont des titres à court terme. Il ne s'agit donc pas de transactions de type traditionnel. Cet argument est peut-être valable pour les banques commerciales privées, mais non pour une banque centrale qui, heureusement, entretient de par sa nature, dans la plupart des pays, des relations étroites avec le ministère des finances et le gouvernement lui-même. On peut dire qu'aussi longtemps que la banque centrale n'exercera pas activement son influence sur les importants mouvements de capitaux que représente le financement du logement, elle privera celui-ci d'un instrument de politique des plus puissants.

Marchés hypothécaires subsidiaires

120. Par marché subsidiaire, nous entendons un marché où se négocient les créances hypothécaires de deuxième rang, troisième rang, etc., par opposition au marché des hypothèques de premier rang dont nous avons parlé jusqu'ici. On peut considérer comme une lacune regrettable du marché hypothécaire en général le fait qu'un marché des hypothèques de second rang ne soit pas officiellement institué. Un tel marché existe bien entendu, mais il est extrêmement difficile d'obtenir des renseignements sur son étendue. Les opérations s'y présentent normalement sous la forme soit d'un prêt de l'ancien propriétaire au nouveau lorsque la propriété change de mains (ou de l'entrepreneur au constructeur dans le cas d'une construction neuve), soit encore d'une simple avance d'un prêteur au propriétaire. Dans ce dernier cas, les prêts ne dépassent généralement pas 20 p. 100 de la valeur (une hypothèque de premier rang allant normalement jusqu'à 60 p. 100) et portent un intérêt de 10 p. 100, qui s'ajoute à l'avance dès le début (ce qui donne un intérêt réel d'environ 16 p. 100 lorsque le prêt est remboursable en cinq ans).

121. Juridiquement parlant, l'hypothèque de second rang ne bénéficie normalement pas de la même protection que celle du premier rang, à savoir que pour contracter une hypothèque de deuxième rang et pouvoir éventuellement rentrer en possession de l'immeuble, il faut le consentement préalable du titulaire de l'hypothèque de premier rang. Ce système est mal commode et devrait être modifié. Dans la plupart des pays développés, il n'est pas nécessaire que le titulaire de l'hypothèque de premier rang donne son accord pour les hypothèques suivantes; il laisse le droit de reprendre possession de l'immeuble à tout créancier hypothécaire qui peut prouver le non-paiement de la part du débiteur hypothécaire, étant entendu que le créancier hypothécaire rentré en possession de l'immeuble doit dès lors assumer pleinement les obligations contractées envers tous autres créanciers hypothécaires. Si plusieurs créanciers hypothécaires se heurtent simultanément à un défaut de paiement - ce qui arrive fréquemment - le droit de rentrer en possession ou de vendre aux enchères, ou de faire l'un et l'autre, appartient au titulaire de l'hypothèque du rang le plus privilégié, qui là encore assume les obligations contractées à l'égard des créanciers hypothécaires de moindre rang. Ce système a depuis longtemps fait ses preuves dans les pays scandinaves, où s'est créé grâce à lui un marché hypothécaire portant sur les hypothèques de premier, deuxième, troisième et quatrième rangs, qui jouit de la confiance des investisseurs les plus prudents.

122. Il est naturellement peu vraisemblable qu'un immeuble soit hypothéqué au-delà de 100 p. 100 de sa valeur, et il n'y a pas de raison pour qu'une seule et même institution ne puisse pas consentir tous les prêts sur une seule hypothèque.

123. L'intérêt que présentent pour le premier créancier hypothécaire les hypothèques des rangs suivants est évident. Son débiteur hypothécaire se trouve dans une situation financière meilleure qu'auparavant. D'où l'essor enregistré dans la construction de logements et l'accession de très nombreuses personnes à la propriété de leur maison. Point n'est besoin de souligner qu'en règle générale la propriété immobilière assure une plus-value en capital plutôt qu'une moins-value.

Marché non hypothécaire du logement

124. Il convient de mentionner la partie du marché privé, la plus importante par le nombre des transactions mais pas nécessairement par leur valeur, qui comprend les maisons bâties entièrement grâce à des opérations de financement privé, que ce soit par le futur occupant (autoconstruction) ou par un entrepreneur. On estime que 7 500 unités de logement de cette catégorie ont été construites chaque année au Kenya, contre 1 900 unités construites par le secteur public et 250 unités à prix élevé financées par le secteur privé. Tous ces chiffres concernent les zones urbaines.

125. On s'accorde généralement à dire que les 7 500 maisons mentionnées ci-dessus laissent beaucoup à désirer, et que nombre d'entre elles sont loin de satisfaire aux normes. Il est de fait aussi qu'aucun des propriétaires de ces maisons à bon marché ne figure sur le marché hypothécaire officiel, et cela pour la simple raison que personne ne s'intéresse à cette partie du marché 1/ . Cela ne signifie pas que tous ces logements sont bâtis entièrement selon le principe de l'autoconstruction. Il arrive fréquemment que des entrepreneurs (particuliers ou sociétés) bâtissent une série de logements en vue de leur location. Les bénéfices sont impressionnants : 50 p. 100 et plus ! Avec de tels bénéfices, il n'est pas difficile de trouver de l'argent, même sur le marché privé, ce qui explique le développement rapide des activités de construction de ces habitations, activités qui, le plus souvent dans les grandes villes et à leur périphérie, ont donné naissance à ce que nous avons appelé plus haut les bidonvilles. Empêcher cette évolution en démolissant des maisons ne peut qu'aggraver la pénurie et faire monter encore davantage le prix des logements, sans parler du fait que les "investisseurs" devront recouvrer leur mise de fonds d'autant plus rapidement qu'ils courront un plus grand risque.

126. On s'est indigné de ces profits élevés, mais les méthodes employées pour éliminer les "exploiteurs" ont eu un effet exactement opposé à celui que l'on escomptait.

1/ Note du secrétariat : une recommandation a déjà été faite au Gouvernement du Kenya, indiquant qu'il y a place pour une institution de crédit au logement distincte répondant aux besoins des catégories à faible revenu, et que les autres organisations similaires pourraient orienter leurs opérations de manière à y inclure ces catégories.

127. La solution de remplacement consiste à mettre de façon permanente suffisamment de terrain à la disposition des catégories ayant les revenus les plus bas, ainsi que nous l'avons expliqué précédemment. En outre, mais cela est loin d'être aussi important, il faudrait leur accorder des prêts restreints (environ 150 dollars des Etats-Unis par unité de logement, en nature plutôt qu'en espèces) pour leur permettre d'améliorer la qualité de leurs logements. Ces prêts pourraient porter intérêt à un taux bien plus élevé que les prêts ordinaires, sans empêcher les bénéficiaires de s'en trouver encore beaucoup mieux. La seule façon de faire baisser les prix et d'éliminer les exploitants est d'augmenter l'offre de logements par rapport à la demande. Même le contrôle des loyers s'est révélé inefficace.

PERSPECTIVES DU MARCHÉ DU LOGEMENT ET DU MARCHÉ HYPOTHECAIRE EN AFRIQUE

Encouragements techniques et financiers

128. Revenons-en à l'essentiel de la question. Ce qui nous intéresse, c'est la demande et l'offre d'habitations. Notre problème résulte de la faiblesse de l'offre par rapport à la demande. Nous pouvons ne pas tenir compte de la demande, car on ne peut guère y changer grand-chose, si ce n'est en essayant de l'orienter vers des régions du pays choisies comme zones de croissance, avec l'espoir que cela contribuera à réduire la pression dans les grands centres urbains. Les conditions de logement dans les campagnes ont donc leur importance, mais cela aussi nous ramène à l'aspect "offre" de la question. On admet généralement que ce ne sont pas les problèmes techniques de la construction qui sont les plus embarrassants, car les compétences professionnelles se trouvent en abondance, ainsi que les traditions et le désir de bâtir. En outre, il existe des matériaux locaux appropriés. Jusqu'ici, les solutions techniques très élaborées se sont simplement révélées plus onéreuses, en même temps qu'elles font appel à une main-d'œuvre moins nombreuse et exigent généralement une proportion plus grande de matériaux importés.

129. C'est le financement qui est d'ordinaire considéré comme la principale source de difficultés. Et c'est pourquoi nous consacrons une grande part de notre temps à la résolution de ce problème. La difficulté ne nous paraît pas tenir à ce qu'il n'y a pas assez d'argent pour financer le logement, mais à ce que l'organisation n'est pas suffisante, et les encouragements pas assez puissants. Nous avons déjà traité de certains aspects de l'organisation et expliqué certains des points faibles dans le cas du marché hypothécaire.

130. Les encouragements offerts par le secteur public se présentent ordinairement sous la forme de subventions directes ou indirectes visant à diminuer le loyer des habitations fournies par l'Etat. Malheureusement, cela a pour effet d'accroître la demande concernant ce type de logements et non d'augmenter l'offre. Il en va de même pour des stimulants bien connus tels que les prêts à faible intérêt, les indemnités de logement et autres privilèges portant sur le logement, dont aucun ne contribue à drainer d'avance le capital en vue de nouvelles constructions, bien au contraire. Ils font peser une dette accrue sur les maisons déjà construites, ce qui fait monter les loyers et les prix. Ce qui est manifestement nécessaire, ce sont des stimulants qui mobiliseraient davantage de fonds (en espèces et en efforts d'autoconstruction) pour bâtir de nouvelles habitations et, ce qui est tout aussi important, des encouragements

sous la forme de parcelles aménagées pour ces habitations ^{1/}. Il y a naturellement entre ces parcelles et l'autoconstruction une relation très directe que les faits ont prouvée bien souvent, en Afrique et ailleurs. L'efficacité de ce stimulant tient à deux raisons principales. Tout d'abord, en règle générale, l'aménagement ne coûte que le dixième environ du prix de la maison terminée. ^{2/} ce qui signifie que le même volume de dépenses publiques permettra d'obtenir un nombre de maisons dix fois plus grand.

131. Que les maisons seront effectivement construites, cela est tout à fait certain, à condition que les normes et délais de construction ne fassent pas l'objet d'exigences trop strictes, c'est-à-dire qu'on se contente de normes minimales et qu'on accorde une période de deux ans au moins pour s'y conformer. On pourrait également offrir sur place des matériaux, des plans-types et une assistance technique, qui auraient un effet stimulant même s'ils n'étaient pas gratuits.

132. Si les parcelles aménagées sont allouées uniquement à des gens très pauvres, il se peut que ceux-ci ne se présentent jamais comme emprunteurs sur le marché hypothécaire, mais il en irait peut-être de même si elles étaient attribuées à des "moins pauvres". Ces derniers constituent la catégorie à laquelle sont normalement destinés les logements construits par les administrations locales.

133. Eux aussi peuvent se procurer des fonds à titre privé du moment que c'est pour l'acquisition d'un bien concret, qui leur permettra non seulement de se loger et de prendre des locataires, mais tendra aussi à prendre de la valeur plutôt qu'à en perdre. Cet argument reste valable, et l'est même encore davantage, lorsque la situation financière des intéressés est meilleure.

134. La possibilité d'obtenir des prêts hypothécaires serait naturellement intéressante pour toutes les catégories de revenu. Elle existe pour les personnes à revenu élevé. Mais pour quelqu'un qui gagne 30 dollars par mois et qui dispose d'une parcelle aménagée sur laquelle il désire bâtir une maison coûtant 1 000 dollars, il n'existe pas de possibilités d'emprunt, si ce n'est auprès de ses amis et du prêteur. Il se peut que l'intéressé ait un compte d'épargne auprès d'une banque ou d'une société de construction et y ait accumulé une centaine de dollars, mais l'institution en cause n'envisagera pas pour autant de lui accorder un prêt hypothécaire. S'il avait une chance raisonnable d'obtenir de ladite institution un prêt hypothécaire de l'ordre de 80 p. 100 de la valeur de la maison qu'il se propose de bâtir, l'intéressé aurait sans aucun doute été encouragé à économiser deux fois plus avant de demander ce prêt.

135. Ce genre d'encouragement permettrait ainsi d'escompter un accroissement de l'épargne. Si les institutions privées estiment que de tels prêts sont trop hasardeux, et administrativement trop onéreux tant qu'elles peuvent trouver d'autres affaires, deux autres solutions sont possibles : ou bien le secteur public crée une institution qui s'occupe de ces prêts et de cette épargne, ou les institutions existantes se réorganisent pour faire face à la situation. Un appui à la fois moral et tangible du secteur public peut leur faciliter cette réorientation. L'appui moral consisterait à leur permettre de prélever sur ces prêts un taux d'intérêt plus élevé. L'appui tangible (et non financier) consisterait à mettre à leur disposition des fonds publics déposés à cette fin

^{1/} Un lotissement planifié, avec des parcelles aménageables, peut dans bien des cas suffire pour commencer : encore faut-il que les pouvoirs publics y pourvoient.

^{2/} Cette proportion ressort clairement d'une étude des programmes de lotissements aménagés qui a été effectuée récemment par le groupe de recherches sur le logement de l'Université de Nairobi.

précise, ou même à accorder la garantie de l'Etat, garantie dont le coût peut ou non être imputé sur les prêts consentis.

136. Des conditions de prêt plus favorables pour les nouveaux bâtiments que pour les maisons déjà construites constitueraient également une mesure d'encouragement efficace. De même on pourrait accorder de meilleures conditions dans le cas des habitations destinées à être occupées par leur propriétaire que dans celui des logements destinés à être loués. Des encouragements fiscaux ont souvent été préconisés à ce propos.

137. Ceux-ci sont d'un maniement délicat. Si par exemple les allègements fiscaux résultent du taux élevé d'amortissement du prix de la propriété, on aura tendance à bâtir des maisons plus coûteuses qu'il ne serait nécessaire. En fait, tout stimulant d'ordre fiscal qui accroît la demande de logements sans augmenter les fonds disponibles pour leur construction va à l'encontre du but à atteindre. Les deux exemples de stimulants fiscaux donnés ci-dessous pourraient avoir l'effet souhaité :

1. Une exemption fiscale pendant dix ans sur la valeur locative des maisons, occupées par leur propriétaire, qui sont bâties après la date de promulgation de cette disposition. (On peut y ajouter la condition que le coût de la construction devra être égal ou inférieur à un montant donné).
2. L'imposition d'une surtaxe sur tous les terrains non aménagés qui sont situés à proximité de réseaux d'alimentation en eau et d'égouts.

Orientations et institutions nouvelles

138. Si nous devons suggérer de nouvelles orientations pour amener un accroissement de l'offre de logements, ce serait d'essayer de faire accepter des prêts individuels plus petits et leur coût relatif plus élevé. Pour y parvenir, il faudrait autoriser un taux d'intérêt plus fort qui, même s'il n'était pas compensé par une prolongation de la période de remboursement, serait encore infiniment préférable aux prix de location actuellement pratiqués sur le marché libre du logement. On devrait en outre accepter que le petit emprunteur, devant couvrir lui-même une partie des coûts de construction, puisse s'acquitter de cette contribution en fournissant son propre travail (par exemple pour creuser les fondations, ou faire des parpaings).

139. Dans tous les pays de la région, la politique du logement favorise la tendance à l'occupation des habitations par leur propriétaire, et pourtant on continue à construire à l'aide de fonds publics des logements destinés à la location. Dans le même temps, de nombreuses administrations locales se plaignent de la difficulté qu'elles ont à recueillir les loyers et des frais élevés d'entretien. Il serait difficile d'augmenter les loyers, mais, en revanche, ces logements pourraient être mis en vente. En la circonstance, on pourrait accorder aux occupants de larges facilités de paiement, et cette politique atteindrait le double objectif d'augmenter le nombre de logements habités par leur propriétaire et de supprimer une charge (frais généraux et d'entretien), ce qui libérerait des crédits pour la construction de nouveaux logements.

140. Notre objet n'est pas de traiter ici des nouvelles institutions à créer, pour la raison, d'une part, qu'il existe peut-être déjà dans certains pays, des institutions qui pourraient très facilement faire entrer dans leurs attributions les nouvelles activités suggérées en matière de financement du logement, et, d'autre part, que cette question fait l'objet d'une autre section du présent document.

141. Dans certains pays africains, les coopératives de construction de logements ont obtenu un certain succès, en particulier en liaison avec les programmes de lotissement et d'aménagement. La responsabilité collective assumée par ces groupements encourage les prêteurs à avancer des fonds, car la coopérative est en mesure de s'occuper elle-même des débiteurs défaillants.

Incidences sur les politiques et la planification

142. Nombre des orientations nouvelles et encouragements proposés peuvent être mis en oeuvre sans grande modification des politiques et plans actuels. Il est cependant des domaines dans lesquels la politique et la planification constituent les principales entraves au développement de la construction d'habitations. Si, par exemple, la politique appliquée vise à construire des logements dans les différentes parties du pays en se fondant sur leur taux estimé de croissance respective et sur la répartition des catégories de revenus dans chacune, le plan adopté peut entraver le développement s'il prévoit la construction d'un certain nombre de maisons de chacune des catégories de prix au lieu de commencer par lotir (et aménager) la totalité des parcelles prévues. La raison en est que, dans le premier cas, divers obstacles (d'ordre technique, administratif et financier) peuvent empêcher d'atteindre les objectifs, tandis que, dans le second cas, non seulement il est vraisemblable que le secteur privé terminera les logements plus rapidement, mais le secteur public évitera alors aussi une mise de fonds considérable.

143. De même, si les pouvoirs publics ont pour politique de faire intervenir le secteur public là où le secteur privé ne semble pas capable de combler l'écart entre l'offre et la demande de logements convenables (c'est-à-dire conformes à des normes déterminées), il faut que le plan vise d'abord à encourager les activités du marché privé, plutôt qu'à essayer de combler cet écart avant de le connaître.

144. Si l'on applique une politique favorisant l'occupation des logements par leur propriétaire, c'est là une raison suffisante pour mettre en vente les habitations appartenant aux pouvoirs publics, à moins qu'elles ne soient absolument nécessaires à des institutions telles qu'hôpitaux, prisons, postes-frontières, etc..

145. Il faut tenir compte également de la politique en matière de subventions qui, comme nous l'avons vu, ne profite pas, dans la majorité des cas, aux individus pour qui elle était conçue, et va à l'encontre de l'objectif final, qui est de fournir en plus grand nombre des habitations de meilleure qualité.

146. Nous n'avons pas encore étudié, parmi les effets possibles d'un changement de politique en faveur du logement, celui qu'il peut avoir sur les autres secteurs de l'économie. Si une part plus grande de ressources peu abondantes est dirigée vers le logement, les autres secteurs n'en souffriront-ils pas? Tout bien pesé, nous pensons que non. Une analyse détaillée de ce problème dépasserait la portée du présent document, mais on ne saurait concevoir une meilleure solution en ce qui concerne l'utilisation de la main-d'oeuvre, de la terre et des matériaux. Plus importante est la question de l'affectation des fonds publics et privés. Il n'y a pas là de raisons sérieuses d'inquiétude, tant que nous nous limitons aux habitations à bas prix, car les catégories de revenu intéressées n'auraient guère d'autres possibilités d'investissement. Par conséquent, si des particuliers accroissent leur épargne en vue de se mieux loger, ce ne peut être qu'au détriment de leur consommation, et s'ils obtiennent d'institutions de crédit hypothécaire d'autres fonds privés pour la construction de leur habitation, ce ne peut être qu'au détriment de celle de logements plus coûteux.

147. Sur le marché des valeurs immobilières, on a grand besoin d'une plus grande variété de titres, tels que des créances hypothécaires à long et à court terme, le profit retiré étant fonction du risque couru 1/.

PRINCIPALES QUESTIONS A EXAMINER

148. Dans l'hypothèse où les gouvernements des Etats membres souhaiteraient souscrire à une Déclaration de principes, se prononcer sur les questions de politique nationale et d'application de celle-ci, et appuyer à l'échelon international à Vancouver les solutions suggérées, il conviendrait d'examiner au cours de la Conférence régionale préparatoire pour l'Afrique les principaux points ci-après. Les recommandations éventuellement formulées à leur sujet figureront dans le rapport final et pourront ainsi être examinées à nouveau et définitivement mises au point à Vancouver.

1. Les activités du secteur du bâtiment et des travaux publics ainsi que les mécanismes institutionnels correspondants doivent être rationalisés, en même temps que les méthodes et les modalités de mise en oeuvre des politiques doivent être simplifiées et harmonisées.
2. Les autorités directement intéressées aux questions relatives aux établissements humains doivent être regroupées sous une direction unique.
3. La situation concernant la dette extérieure et le service de celle-ci doit être pleinement prise en considération lors de l'élaboration des programmes et de la détermination de leur incidence financière.
4. Les méthodes d'utilisation des fonds du secteur public doivent être soigneusement étudiées, en particulier en vue de l'option entre l'encouragement à la construction d'habitations destinées à être occupées par les propriétaires et la fourniture de logements destinés à la location, avec tout ce que cette dernière solution entraîne comme frais de gestion et d'entretien.
5. La mobilisation de l'épargne intérieure en vue d'investissements dans les établissements humains et la création d'institutions de financement appropriées doivent être encouragées par tous les moyens.
6. L'amélioration des conditions dans les agglomérations spontanées, en particulier à la périphérie des villes, doit être favorisée, de manière que leurs occupants puissent devenir des contribuables aidant également à l'accroissement des investissements dans les établissements humains.
7. Des possibilités de financement appropriées doivent être fournies pour l'amélioration de l'habitat rural dans le cadre d'un programme de développement rural intégré.
8. Le rôle des banques commerciales doit être analysé au regard de leur philosophie et de leurs critères traditionnels.
9. Un mécanisme de consultation doit être établi pour les institutions financières (banques nationales ou centrales comprises) qui investissent dans les établissements humains.

1/ Edward Nevin, "Central funds in underdeveloped countries", McMillan & Co., Londres, 1961.