

NATIONS UNIES  
CONSEIL  
ECONOMIQUE  
ET SOCIAL



48846  
Distr.  
LIMITEE

E/CN.14/HOU/68  
22 mai 1970

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Réunion sous-régionale sur certains  
aspects particuliers du financement  
du logement en Afrique de l'est

29 juin - 4 juillet 1970

LE PROGRAMME DES PRETS POUR TOITURE AU GHANA

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>
Introduction . . . . .	1
Différences et difficultés . . . . .	2 - 7
Expériences récentes . . . . .	8
La nécessité d'un nouveau départ . . . . .	9 - 10
Le financement du logement au Ghana . . . . .	11 - 16
Le programme des prêts pour toiture . . . . .	17 - 19
Avantages du programme . . . . .	20
L'exécution du programme des prêts pour la toiture	21
Sociétés villageoises de logement . . . . .	22 - 23
Inspection de l'habitation . . . . .	24
Fonctionnement du système de prêts pour toiture . . . . .	25 - 27
Leçons et conclusions . . . . .	28 - 32

## LE PROGRAMME DES PRETS POUR TOITURE AU GHANA 1/

Introduction

1. L'objet du présent document est de faire ressortir les avantages que présente en Afrique la mise au point de nouvelles méthodes de financement du logement qui soient conçues pour répondre aux besoins particuliers des pays africains.

Différences et difficultés

2. Les méthodes de financement du logement utilisées en Europe du nord et en Amérique du nord ont été mises au point dans des sociétés où domine la classe moyenne urbaine. Elles sont conçues pour drainer l'épargne de la classe moyenne vers le marché du logement et pour faciliter le financement des logements de la classe moyenne.

3. Dans les grandes villes africaines, les groupes ne disposant que d'un faible revenu ou d'aucun revenu occupent une place prépondérante parmi ceux qui ont besoin de se loger. Les institutions créées pour répondre aux besoins de la classe moyenne ne peuvent résoudre qu'une petite partie du problème.

4. Un grand nombre des nouveaux venus dans les villes se considèrent comme des citoyens temporaires. Ils espèrent revenir dans leur village natal lorsqu'ils auront fait assez d'économies ou à la fin de leur vie active. C'est pour cette raison qu'ils préfèrent placer leurs économies dans leur propre village plutôt qu'en ville. Ces coutumes sont en pleine évolution, mais elles sont encore assez vivaces pour influencer sur la structure de l'épargne, ainsi que sur la demande de logements urbains en toute propriété ou en location.

5. A part quelques exceptions, les terrains destinés à l'expansion des villes sont soumis à des régimes fonciers traditionnels et ne peuvent donc pas faire l'objet de transactions. En Europe ou aux Etats-unis, un terrain à bâtir dont le titre de propriété est incontestablement négociable peut normalement servir de garantie au financement du logement. En Afrique, c'est plus exceptionnel que normal.

6. Pour fonctionner normalement à l'échelon national, tout système de financement du logement en Afrique devrait compter beaucoup plus de déposants et d'emprunteurs qu'un système comparable dans le monde occidental.

7. Outre ces difficultés, il faut compter avec les habitudes particulières des épargnants, les lacunes des registres des naissances et des décès, les problèmes de terminologie et d'identification.

1/ Préparé par M. O.H. Koenigsberger, Chef du Département des études tropicales de l'Architectural Association, Londres. Les opinions exprimées dans le présent document ne sont pas nécessairement celles de la Commission.

### Expériences récentes

8. Les sociétés immobilières, les associations d'épargne et de crédit et les entreprises coopératives, qui ont été importées du monde occidental, n'ont fait que peu de progrès. Certaines d'entre elles ont réussi auprès de petits groupes de clients appartenant à la classe moyenne. Aucune n'a réussi à financer l'essentiel de ses opérations avec les dépôts de ses clients, aucune n'a pu avoir une influence sensible sur l'ensemble du problème du logement.

### La nécessité d'un nouveau départ

9. On aurait tort de conclure de ce qui précède que les établissements assurant le financement du logement n'ont aucune utilité, qu'il n'y a aucune épargne susceptible d'être investie dans le logement ou que les établissements de financement ne peuvent pas fonctionner normalement en Afrique. La seule conclusion à laquelle on peut et on doit arriver, c'est que les formules qui ont fait leurs preuves et ont réussi dans le monde occidental doivent être modifiées et adaptées aux besoins et à la situation des pays africains.

10. On trouvera ci-dessous l'exposé d'un programme qui a été spécialement conçu pour les conditions des pays d'Afrique et qui confirme cette manière de voir.

### Le financement du logement au Ghana

11. En 1954, le Gouvernement du Ghana appliquait un programme de logement se composant de trois parties :

- a) Un programme de logements locatifs pour les groupes à faibles revenus;
- b) Un programme de location-vente de logements construits par l'Etat;
- c) Un programme de prêt immobilier destiné surtout aux logements plus chers.

12. Les programmes a) et b) ont été arrêtés par la pénurie de capitaux à investir, mais ils ont réussi dans la mesure où ils ont été appliqués. Le programme c) ne concernait qu'un petit groupe d'emprunteurs relativement riches.

13. L'ordonnance sur les prêts au logement qui régit le programme de prêt disposait que :

- 1) Le candidat s'engageait à occuper la maison, ce qui excluait la possibilité que des entrepreneurs puissent construire en série des logements destinés à être revendus aux emprunteurs.
- 2) Le candidat ne devait pas bénéficier d'un autre crédit, ce qui devait empêcher la construction en série et la revente.

- 3) Le candidat devait posséder un titre incontestable sur son terrain ou un bail de 60 ans au moins. Cette disposition, combinée à la rareté des titres négociables, a limité le nombre des terrains pouvant servir de garantie.
- 4) Il devait y avoir un entrepreneur par maison, ce qui a eu pour effet de limiter les prêts destinés aux maisons coûteuses et d'éliminer le propriétaire qui construit lui-même sa maison ou qui la fait construire par étapes par un petit constructeur.

Ces restrictions ont eu pour effet de réduire à presque rien le nombre des candidats.

14. A la suite d'un rapport de Charles Garratt-Helden <sup>1/</sup>, le Gouvernement du Ghana a envisagé en novembre 1954 d'affecter un peu moins de 2 millions de livres sterling à la constitution d'une société de crédit immobilier gérée et financée par l'Etat.

15. Avant de mettre en route ce programme, le Gouvernement du Ghana a consulté la première Mission des Nations Unies sur le logement, qui lui a conseillé d'affecter toutes ses ressources à la société de crédit immobilier envisagée. La Mission de Nations Unies a fait valoir que ce projet risquerait de faire double emploi avec le programme de crédit existant, de satisfaire uniquement les besoins de la même clientèle réduite, d'écarter l'initiative privée des sociétés de construction et de n'atteindre qu'un petit nombre de candidats à la propriété immobilière et de bailleurs de fonds.

16. La Mission des Nations Unies a proposé de scinder les 2 milliards et de les utiliser pour deux programmes :

890.000 livres devaient être investis dans une banque de crédit hypothécaire, de façon à intéresser les particuliers au financement du logement. Le reste, soit 1.100.000 livres, devait servir à créer un autre établissement susceptible d'atteindre les groupes à faible revenu. Cette nouvelle opération a été appelée le "Programme des prêts pour toiture".

#### Le Programme des prêts pour toiture

17. Pour présenter correctement ce Programme, la meilleure chose à faire est de citer le rapport de la Mission des Nations Unies <sup>2/</sup>

17.1. "Parmi tous ces programmes (c'est-à-dire ceux qui sont mentionnés ci-dessus au paragraphe 11 a), b) et c), il n'y en a pas un seul qui soit destiné à la grande masse de la population, c'est-à-dire

<sup>1/</sup> H. Charles Garratt-Helden était à ce moment-là Secrétaire de la Building Societies Association à Londres.

<sup>2/</sup> Nations Unies, Rapport N° TAA/GOC/1 daté du 26 avril 1956.

- à ceux qui vivent dans un logement qu'ils ont construit eux-mêmes. Ces familles ne comprennent pas seulement celles qui vivent dans de petites maisons en parpaings de ciment, mais aussi celles qui vivent dans des cases en banco, en adobe, en pisé et couvertes de chaume. Elles représentent la majeure partie des besoins du pays en logements et elles constituent économiquement parlant le groupe le plus important. Ces gens constituent eux-mêmes leur propre main-d'oeuvre, ils emploient des matériaux locaux et un minimum de matériaux d'importation. Ils composent également les familles à faibles revenus, qui ont le plus besoin de l'aide des pouvoirs publics.
- 17.2. Le toit constitue le principal élément du problème du logement au Ghana - telle est la conclusion à laquelle a abouti la Mission. Que le toit soit en tôle, en aluminium, en amiante, en chaume, en tuiles ou en bardeaux, le problème de la qualité, de la résistance et du financement reste le même. Si le financement et la construction du toit sont assurés, on peut espérer une amélioration sensible de la situation du logement au Ghana.
- 17.3. La Mission suggère par conséquent que les 1.100.000 livres réservées pour la Société de construction et de prêt soient converties en un Fonds de roulement destiné au Programme de prêt pour le toit. Les avantages d'un tel Programme sont les suivants :
- a) il permet qu'une partie des finances fournies par l'Etat soit attribuée à des familles à faible revenu;
  - b) il repose principalement sur le principe de l'autoconstruction et l'encouragement;
  - c) il met l'accent sur l'utilisation des matériaux locaux pour la construction des murs;
  - d) il permet la construction d'une grande quantité de logements;
  - e) le prêt accordé pour une nouvelle maison est réduit au minimum;
  - f) il permet à l'Etat d'influer sur le choix des matériaux destinés au toit et d'établir un programme d'achats en gros.
- 17.4. Il y a beaucoup d'autres avantages encore : ce système peut aider à réduire le problème des "maisons non finies" et même à faire une réalité des "maisons non commencées" auxquelles de vastes zones sont réservées dans les villes. Les prêts pour toiture concernent la dernière partie de la construction et permettent à l'institution qui fournit le prêt d'exercer un choix et de réduire le risque de voir le bâtiment rester inachevé. Le prêt n'est accordé qu'après inspection lorsqu'on s'est assuré que les fondations et les murs sont solides.

17.5. Les prêts pour toiture seront plus ou moins élevés selon que le toit est en tuile d'argile, en amiante, en aluminium, en bardeaux de bois, en tôle ondulée, en chaume ou en autre matériau. Le prêt le plus important sera destiné au toit qui est censé durer le plus longtemps, par exemple tuiles d'argile ou amiante, mais il faudrait établir des distinctions afin d'encourager la production de matériaux locaux tels que les tuiles d'argile; une recommandation à cet effet sera incluse dans le rapport final de la Mission.

17.6. Le terme "Programme des prêts pour toiture" sert ici plus à l'identification qu'à une description complète du plan. Les prêts pour toiture peuvent aussi dans certains cas comprendre des avances supplémentaires pour les portes et pour les fenêtres, ainsi que pour les finitions. Pour une petite maison de 2 pièces, d'environ 24 mètres carrés de plinthe, les coûts seraient les suivants :

Coût du toit	60 livres
Coût des portes et fenêtres	8 livres
Coût de badigeon à la chaux	2 livres
Total	<u>70 livres</u>

Ce qui représente environ un tiers de la valeur totale du bâtiment .

18. La Mission des Nations Unies recommande qu'une institution centrale soit chargée de l'octroi des prêts pour toiture. Elle n'a pas précisé s'il fallait que ce soit un service gouvernemental, un conseil ou une société, mais elle a insisté sur le besoin de maintenir cette institution indépendante des pressions politiques.

19. En l'absence d'un terrain négociable qui pourrait servir à garantir le prêt, la Mission des Nations Unies a suggéré que les prêts dépendent de l'accord de la communauté locale qui devrait faire connaître son intention de donner son appui à une demande de prêt et inviter toute personne qui aurait des intérêts en rapport avec le terrain de les faire valoir. S'il n'y a pas d'objection, le bâtiment sera considéré comme servant de garantie jusqu'à concurrence du montant du prêt et des frais de recouvrement. En cas de défaut, l'institution centrale a le droit de saisir l'immeuble (et non le terrain) et d'exiger un loyer suffisant pour rembourser le prêt avec intérêt et frais. Si le loyer n'est pas payé, on aura le droit d'expulsion et l'immeuble pourra être vendu pour le montant du prêt qu'il reste à rembourser.

Avantages du programme

20. Les propositions de la Mission des Nations Unies pourraient présenter les avantages suivants :

- a) En limitant les prêts à une portion de la maison, il est possible de fournir beaucoup de petit prêts au lieu de peu de grands. Les fonds disponibles doivent être répartis par l'Etat entre le plus grand nombre possible de projets.
- b) Le système préconisé permet de surmonter les restrictions imposées par le régime foncier africain en utilisant comme garantie l'immeuble plutôt que le terrain sur lequel il est construit. On élimine ainsi la recherche des titres, ingrate et longue, qui a retardé et même fait échouer la plupart des tentatives effectuées précédemment en vue de rendre populaires les prêts au logement.
- c) La maison entière sert de garantie pour un prêt qui ne porte que sur une partie de l'immeuble. Un autre avantage vient du fait que l'on remplace les garanties sur papier par la réalité en briques et en mortier des murs de la maison qui devront exister avant que le prêt pour le toit ne puisse être accordé.
- d) Des économies en nature telles que des réserves de briques, de blocs de ciment, de murs en terre stabilisée, etc. peuvent être utilisées pour la construction de maisons.
- e) Les collectivités locales s'occuperont de questions ayant trait au financement du logement. Elles développeront ainsi une connaissance des questions du logement et un sens des responsabilités.
- f) Le Programme des prêts pour toiture sera adapté aux conditions locales et ne dépendra pas de l'importation de capital étranger, de concepts étrangers et d'institutions étrangères.

### L'exécution du Programme des prêts pour toiture

21. Le Gouvernement du Ghana a accepté les recommandations de la mission des Nations Unies sur le logement et a chargé le Ministère du logement, récemment créé, de limiter le fonds de roulement à un montant initial de 300.000 livres et de faire des essais dans les régions rurales plutôt que dans les villes. Le programme sera étendu aux zones urbaines quand il aura fait ses preuves dans les campagnes. Le département de l'habitat rural du Ministère a été chargé de la surveillance détaillée du programme et on a fait appel au département du développement communautaire et de l'éducation populaire pour qu'il contribue à l'exécution.

### Sociétés villageoises de logement

22. La mission des Nations Unies sur le logement avait suggéré que l'on intéresse au programme les autorités locales. Le Ministère du logement est allé plus loin en invitant les villages de toutes les régions du pays à former des "sociétés villageoises de logement". Ces sociétés doivent compter au moins 20 membres dont 5 parmi les chefs de ménage les plus anciens. Chacune des sociétés villageoises a le droit de proposer chaque année cinq de ses membres comme candidats à des prêts pour toiture. Les prêts sont fournis en nature après que l'on s'est assuré que la qualité et la solidité de l'immeuble justifient l'investissement que représente un toit. Les prêts sont libres d'intérêts et doivent être remboursés en quatre versements annuels au moment de la moisson, en commençant l'année qui soit l'octroi du prêt et l'achèvement du toit.

23. La société villageoise de logement était responsable du remboursement ponctuel des emprunts. Si un membre d'une société était en retard dans ses remboursements, sa société était avertie et, si elle ne parvenait pas à le faire rembourser, elle était mise sur la liste noire et se voyait refuser le droit de proposer d'autres prêts jusqu'au remboursement de la dette du ou des membres. En d'autres termes, la société acceptait une responsabilité collective pour garantir le prêt. On obtenait ainsi une garantie supplémentaire pour l'hypothèque du bâtiment.

### Inspection de l'habitation

24. Pendant que se déroulaient les préparatifs pour l'octroi des premiers prêts, le département du développement communautaire et de l'éducation populaire formait un certain nombre d'inspecteurs pour vérifier les demandes de prêts pour toiture. Ces inspecteurs avaient pour tâche de se rendre chez les personnes ayant fait une demande d'emprunt pour voir si les fondations, les murs, les portes et les fenêtres, etc. étaient d'une qualité suffisante pour justifier l'octroi d'un prêt pour la toiture. Les murs en pisé de construction robuste étaient acceptables au titre de ce projet, à condition que l'inspecteur estime qu'ils dureraient au moins cinq ans, jusqu'au remboursement du prêt. Si le soubassement était accepté, l'inspecteur remettait à l'emprunteur un bon lui donnant droit au nombre requis de feuilles de revêtements, de pannes et de pièces métalliques. L'emprunteur pouvait obtenir ce matériel dans le magasin ou le dépôt le plus proche. L'argent ne changeait pas de mains avant le début de la période de remboursement.



### Fonctionnement du système de prêts pour toiture

25. Le programme des prêts pour toitures a fonctionné pendant environ six ans. Le nombre de prêts était limité uniquement par le volume du fonds de roulement, mais non par l'absence de demandes de la part des sociétés locales de logement.

26. Après cinq ans, on signalait que le nombre de créances irrécouvrables était inférieur à 0,6 pour 100, chiffre très favorable dû essentiellement à l'influence des sociétés locales de logements, qui ne désiraient pas voir leur nom figurer sur la liste noire.

27. Malgré son succès évident dans les zones rurales, ce système n'a jamais été étendu aux villes, comme on l'avait envisagé au départ. Il a été finalement abandonné pour des raisons de politique interne sans aucun rapport avec son succès ou son échec économique.

### Leçons et conclusions

28. L'exposé précédent sur le programme des prêts pour toiture au Ghana sert à illustrer l'affirmation formulée au début, à savoir que les besoins africains de financement pour le logement ne peuvent pas être satisfaits entièrement par l'apport des institutions et des capitaux étrangers. Ils sont tous deux nécessaires, mais ni l'un ni l'autre n'a des chances de satisfaire plus d'une fraction limitée de la demande.

29. Le programme des prêts pour toiture au Ghana n'est pas cité comme un modèle à accepter et à suivre ailleurs. On le cite simplement comme une tentative heureuse destinée à trouver une solution particulière pour des conditions locales déterminées. Il démontre l'importance non seulement d'une connaissance approfondie des conditions sociales du pays, mais également du respect des traditions, qui constituent parfois des instruments plus puissants d'administration sociale que les institutions importées de l'étranger <sup>1/</sup>.

30. Les principales leçons à tirer de l'expérience du Ghana sont les suivantes :

- 1) Il est possible de mettre au point un système de financement du logement pour des logements destinés essentiellement aux groupes à faible revenu;
- 2) Il est possible d'étendre ce projet aux constructeurs individuels dans l'économie non entièrement monétaire d'un village;
- 3) Il est possible d'appliquer ce système sur la base d'un fonds de roulement sans pertes considérables;
- 4) Il est possible d'éviter le problème lié à la propriété foncière en remplaçant la terre par des garanties offertes par les groupes locaux (sociétés villageoises de logements), comme garantie additionnelle.

<sup>1/</sup> Le document E/CN.14/HOU/21 renferme une étude très utile sur ces traditions dans certains pays est-africains.

5) Il est possible d'utiliser les traditions existantes concernant l'épargne en nature (telle que le rassemblement de blocs de ciment et d'autres formes de construction à tempérament) afin d'accroître la production de logements avec un minimum d'investissements de l'Etat;

6) Il est possible d'administrer un projet de financement de logements avec l'aide des institutions gouvernementales et des associations bénévoles locales existantes (sociétés villageoises de logements) sans mettre sur pied une nouvelle administration coûteuse.

31. L'expérience du Ghana doit être considérée comme peu concluante pour les raisons ci-après :

- 1) On ne connaît pas l'effet global du projet sur la situation du logement au Ghana pendant la période de son fonctionnement. Combien de prêts ont-ils été accordés annuellement ? Combien de logements ont-ils été construits ? Quel est l'accroissement du nombre des maisons construites par rapport aux années précédentes ?
- 2) On ignore le montant des frais généraux relatifs au projet. Combien de temps le Secrétaire permanent du ministère du logement, le Directeur de l'habitat rural et le Directeur du développement communautaire et de l'éducation populaire ont-ils consacré au programme des prêts pour toiture ? Quel a été le coût de l'inspection et des autres mesures administratives ?
- 3) L'expérience tentée au Ghana n'a pas prévu la participation du capital privé autre que celui des personnes ayant fait une demande d'emprunt. Il ne contenait aucun élément de profit qui aurait permis d'augmenter le fonds de roulement grâce à la participation des investisseurs privés.
- 4) L'expérience du Ghana n'a pas donné lieu à une épargne autre que l'épargne en nature représentée par l'investissement que l'emprunteur devait effectuer avant d'obtenir un prêt pour l'aménagement de la toiture.
- 5) L'expérience tentée au Ghana n'a pas révélé s'il est possible de financer une institution pour les prêts destinés aux logements pour les groupes à faible revenu, entièrement ou en partie, à partir du rassemblement de l'épargne (dépôts) des classes à revenu moyen.
- 6) L'expérience tentée au Ghana est peu concluante en ce qui concerne la possibilité d'assurer le remboursement d'emprunts par l'intermédiaire des associations bénévoles (sociétés de logements groupant les habitants d'un même quartier) également dans les conditions urbaines.

32. Certains de ces problèmes ne faisaient pas partie du projet ghanéen, d'autres sont peu concluants étant donné que les documents appropriés ne sont pas publiés. Une étude détaillée de l'évolution et des résultats du programme ghanéen des prêts pour toiture, faite par un organe indépendant <sup>1/</sup>, contribuerait beaucoup à compléter nos connaissances et se révélerait extrêmement utile pour les responsables chargés de fixer la politique à suivre, aussi bien au Ghana que dans les autres pays africains.

---

<sup>1/</sup> Nombreux sont les précédents dans le cas de ces études. Par exemple, la Fondation Ford a patronné des examens des plans quinquennaux de l'Inde exécutés à la demande du Gouvernement indien par des experts qui n'avaient participé ni à la préparation ni à l'exécution des plans.