



48994

Distr.  
LIMITÉE

E/CN.14/HOU/55  
20 février 1970

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

1

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

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

CERTAINS ASPECTS DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT  
ET DE LA STRUCTURE DES LOYERS AU KENYA

TABLE DES MATIERES

|  | <u>Paragraphes</u> |
|--|--------------------|
| Introduction - - - - -   | 1 - 4              |
| Politique - - - - -  | 5 - 7              |
| Définition des besoins - - - - -                               | 8 - 11             |
| La situation au Kenya - - - - -                                | 12 - 13            |
| Stratégie - - - - -  | 14 - 15            |
| Problèmes - - - - -  | 16 - 25            |
| Construction de maisons résidentielles par le secteur public - | 26 - 31            |
| Le secteur privé pauvre - - - - -                              | 32 - 33            |
| Le secteur privé riche - - - - -                               | 34                 |
| Logements destinés aux fonctionnaires de l'Etat - - - - -      | 35 - 43            |
| Conclusions - - - - -  | 44 - 48            |

CERTAINS ASPECTS DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT  
ET DE LA STRUCTURE DES LOYERS AU KENYA 1/

Introduction

1. Les renseignements présentés dans les pages qui vont suivre ont été rassemblés au cours de ces deux dernières années, non pas expressément pour le présent document, mais pour nos travaux portant sur le financement des logements à bas prix au Kenya.
2. Chaque fois que les renseignements ne sont pas à jour, on le signalera; de même, certaines politiques peuvent avoir été orientées dans une direction différente de celle qui avait été envisagée. C'est ce qui ressortira aussi clairement du contexte.
3. Dans un document tel que celui-ci, il existe nécessairement des divergences de vues concernant l'utilité de certaines politiques. On n'a pas cherché à porter un jugement sur ces opinions, mais elles doivent être mentionnées et appréciées à leur juste mérite, et il en va de même des recommandations pour lesquelles l'auteur assume la seule responsabilité.
4. En dehors des loyers et de l'habitat en tant que tels, le document aurait dû également porter sur d'autres domaines connexes, tout particulièrement les problèmes d'utilisation des terres et des politiques relatives aux peuplements agricoles, aux codes de construction et aux institutions financières. Il eût été utile de parler également du problème d'ensemble d'une politique des revenus, étant donné qu'elle concerne le problème des subventions et des allocations pour le logement, qui se pose fréquemment dans le secteur public et le secteur privé. Cependant, en raison du cadre restreint de ce rapport, il n'a pas été possible de traiter à fond ce problème.

Politique

5. A la première page de son Plan de développement de l'habitat 1969-1974, le Gouvernement du Kenya a défini sa politique de logement en tant que moyen d'améliorer le niveau de vie :

"L'objectif essentiel de la politique du Gouvernement en matière de logement est d'arriver à une situation dans laquelle chaque famille kényenne vivra dans une maison décente, construite individuellement ou avec l'aide de l'Etat, répondant aux normes essentielles d'hygiène, d'intimité et de sécurité et située de façon à permettre l'utilisation des institutions sociales et communales et des installations techniques, dans les zones rurales aussi bien que dans les zones urbaines".

1/ Rapport rédigé par M. N.O. Jorgensen, Housing Research Unit, University College, Nairobi. Les avis exprimés dans le présent document ne sont pas nécessairement ceux du secrétariat de la Commission.

6. Selon le sens que l'on donne aux termes "décent" et "normes de base", les objectifs de cette politique pourraient être adoptés par n'importe quel pays du monde. Cependant, en raison des conditions actuelles et futures, cet objectif ne peut être atteint au cours des cinq prochaines années, même si l'on accorde aux termes "normes" et "décence" le sens le plus restreint. En fait, il est peu probable que cet objectif soit atteint au cours de la génération actuelle ou de la prochaine, aussi bien au Kenya que dans la plupart des autres pays d'Afrique.

7. La raison inhérente à cet état de choses est évidemment la relativité des normes et des notions de décence; en effet, ce qui est acceptable dans une société comme norme de base peut en être très éloigné dans une autre. Il en va de même du logement, et il est inutile de formuler, comme certains experts en matière de logement ont cherché à le faire, des "normes minimales" absolues, universelles et permanentes pour une unité de logement, sans parler d'un "foyer".

#### Définition des besoins

8. La notion des normes de base décentes est tellement liée aux revenus et à la tradition que tout effort tendant à exprimer de façon quantitative les besoins en logements sous forme de nombre de chambres et de leurs dimensions serait très localisé et temporaire, et n'aurait tout au plus qu'un intérêt théorique, en ce sens que les capitaux et la capacité requis ne seraient pas disponibles et que les besoins essentiels seraient modifiés avant que les besoins initiaux ne soient satisfaits.

9. Il n'en découle nullement que les planificateurs et les autres personnes s'intéressant au logement ne doivent pas s'efforcer de prévoir la demande de logements, et il serait tout aussi erroné de partir d'un point de vue strictement économique, et de prétendre que, puisque les prix correspondront toujours à l'offre et à la demande, il n'y a à aucun moment aucun excédent soit de la demande soit de l'offre de logement, c'est-à-dire que le mécanisme des prix aplanira toutes les divergences, bien qu'avec un certain retard.

10. Avant de présenter la situation actuelle au Kenya, il serait utile de formuler d'une nouvelle manière le problème des besoins en logements, afin de l'aborder du point de vue quantitatif dans le relatif, ce qui revient à la nature des logements, et ensuite le présenter de façon plus réaliste, c'est-à-dire en tenant compte de ce que la population et le secteur public peuvent se permettre. La question serait alors la suivante : quels sont les capitaux actuellement requis pour fournir un logement aux familles qui en ont besoin dès maintenant et qui sont disposées à verser par exemple jusqu'à 25 pour 100 de leurs revenus pour être logées ?

11. On pourrait alors grouper les personnes ne disposant d'aucun revenu avec celles qui gagnent par exemple 100 shillings par mois (plus ou moins selon le coût du logement et les capitaux disponibles).

Les autres, c'est-à-dire les personnes disposant d'un revenu, auraient seulement besoin de prêts, alors que pour le groupe à faibles ressources, une aide publique directe serait nécessaire.

Cette définition des "besoins" les rapprocherait de la définition de la "demande" effective dans les circonstances normales, et on pourrait relever périodiquement les changements de façon à la maintenir à jour. Dans les conditions commerciales normales de financement, le paiement mensuel permis par le revenu en vue du logement déterminerait le coût et par là même la qualité et les dimensions du logement.

#### La situation au Kenya

12. Au Kenya, la situation n'est probablement pas très différente de celle des autres pays africains où la croissance démographique nette dépasse 3 pour 100, ce qui équivaut à la formation de 50.000 nouvelles familles par an, dont 10.000 se constituent dans les zones urbaines ou émigrent à destination de ces zones. Pour faire face aux besoins en logements de ces nouvelles familles et en même temps pour améliorer ou remplacer les logements délabrés, il faudrait investir chaque année dans le secteur du logement au moins 15 millions de livres en fonds publics et privés, auxquels viendraient s'ajouter des millions de livres représentant le travail individuel. Etant donné le niveau actuel des ressources qui sont consacrées au secteur du logement, et les difficultés liées à la planification, à l'administration et à la fourniture de techniciens de diverses catégories, ces dépenses (qui représentent plus de trois fois le montant projeté) ne peuvent pas être envisagées si l'on entend que le secteur public fournisse à chaque famille un logement digne de ce nom.

13. C'est pourquoi la politique gouvernementale consiste à utiliser toutes les ressources disponibles de façon à assurer le maximum d'amélioration au point de vue de la quantité et de la qualité des logements au cours de la période du plan.

La politique gouvernementale est donc la suivante :

Entreprendre la construction directe de logements là où les autorités locales ne sont pas en mesure de le faire.

Aider les institutions financières accordant des prêts aux particuliers pour la construction de logements.

Aider les sociétés qui entreprennent la construction de logements pour leurs employés.

Contribuer aux programmes de remembrement des terres et de peuplement.

Construire des logements collectifs et des établissements destinés aux fonctionnaires.

Soutenir les recherches portant sur l'amélioration des plans, des matériaux et du financement.

Stratégie

14. Chaque année, 50.000 familles (dont 10.000 se forment dans les zones urbaines) viennent s'ajouter à la population totale; aussi a-t-on estimé qu'elles constituent le groupe dont le secteur public doit s'occuper en tout premier lieu. Il n'en résulte nullement que l'on néglige totalement les zones rurales, auxquelles on consacre 250.000 livres par an; mais, étant donné que les besoins estimés se situent aux alentours de 40.000 à 50.000 unités, il va de soi que ce montant est loin d'être suffisant. Cependant, on néglige de supprimer les taudis et d'améliorer les logements existants (améliorations autres que celles qui sont apportées sans l'assistance des services publics) car on considère qu'il est inutile de réduire actuellement le nombre de logements.

15. Une autre considération importante en matière de stratégie est le niveau du revenu des 10.000 familles, étant donné que ce facteur déterminera dans une large mesure leur aptitude à payer leur logement. En supposant que leur revenu est réparti de la même manière que pour l'ensemble de la population, une répartition spécifique des logements s'établirait comme suit :

Tableau 1

| Niveau des revenus (livres par an) | Loyer supportable (25% du revenu) (shillings par mois) | Coût supportable de la maison (2,5 x le revenu) (en livres) | Répartition de la population par groupes de revenu (% 1968) | Nombre de maisons à construire | Coût total du nombre de maisons projeté (milliers de livres) |
|------------------------------------|--|---|---|--------------------------------|--|
| Jusqu'à 119                        | jusqu'à 50   | jusqu'à 300   | 35,36   | 3.536                          | 207  |
| 120 - 179                          | - 75   | - 450   | 20,66   | 2.066                          | 723  |
| 180 - 239                          | - 100  | - 600   | 13,33   | 1.333                          | 667  |
| 240 - 359                          | - 150  | - 900   | 8,81  | 881                            | 661  |
| 360 - 470                          | - 200  | - 1.200   | 4,81  | 481                            | 481  |
| 480 - 599                          | - 241  | - 1.500   | 3,74  | 374                            |  |
| 600 - 899                          | - 375  | - 2.250   | 6,37  | 637                            | a/   |
| 900 et au-delà                     | au-delà de 375   | au-delà de 2.250  | 6,92  | 692                            |  |
|                                    |  |   | <u>100,00</u>   | <u>10.000</u>                  | <u>3.239</u>   |

a/ Selon la politique en vigueur, c'est le secteur privé qui assure la construction ou le financement (ou les deux à la fois) des maisons coûtant plus de 1.200 livres. (Pour calculer le montant des coûts, on a établi une moyenne pour chaque groupe).

Problèmes

16. Le tableau indique clairement que 70 pour 100 de la population ne peuvent pas se payer un logement de plus de 600 livres ou verser plus de 100 shillings de loyer.

17. La proportion correspondante dans les zones rurales est estimée à 94 pour 100, ce qui revient à dire que pour la grande majorité des gens une maison "décente" au sens traditionnel est bien au-delà de leurs moyens. Un autre problème, qui touche particulièrement les familles à faible revenu, est dû au fait que l'effectif moyen de la famille urbaine augmente; en effet, un nombre de plus en plus élevé de travailleurs du sexe masculin arrivés récemment des zones rurales sont rejoints par leurs familles. En voici un exemple : en 1962, le nombre moyen des membres d'un ménage était de 4,2, alors qu'il est actuellement de 4,6, et l'on prévoit qu'il atteindra 5,2 en 1974. Rien que pour maintenir le surpeuplement à son niveau actuel, il faut donc que chaque unité de logement possède au moins deux pièces habitables. L'accroissement des dimensions des logements rendra évidemment plus difficile l'abaissement des coûts unitaires. Les besoins en logements ont été calculés par centres urbains et, en tenant compte de leur taux de croissance potentiel, on a été en mesure de répartir le nombre de logements à l'intérieur de chaque catégorie de coûts pour ces centres, en suivant les indications générales figurant au tableau 1. Le financement de ces projets ne pourrait pas être assuré uniquement par le Gouvernement central. Les collectivités locales ne doivent pas se contenter de prélever des fonds sur leurs propres réserves, mais elles doivent veiller également à ce que le secteur privé contribue lui aussi à la construction de logements. C'est d'ailleurs ce qui a été fait à cet égard, mais aux deux extrémités de la fourchette des prix, c'est-à-dire pour les maisons à 4000-5000 livres et au-delà, ou pour les logements rudimentaires à 5-10 livres et en-deçà.

18. Le cas du Conseil municipal de Nairobi offre un exemple typique de la croissance de la demande. Cela a commencé en 1966 par une liste d'attente de 13.400 noms pour les maisons du Conseil; en 1967, ce chiffre était passé à 18.000, en 1968 à 25.000 et en mars 1969 à 30.000.

19. Selon les grandes catégories de revenus, les personnes ayant fait une demande se répartissaient comme suit au 30 mars 1968 :

| <u>Revenu annuel</u><br>(en livres) | <u>Nombre de personnes ayant</u><br><u>fait une demande</u> |      |
|-------------------------------------|---|------|
|                                     |   | %    |
| Jusqu'à 300                         | 13.456  | 53,6 |
| 301 - 600                           | 5.594   | 22,2 |
| 601 - 900                           | 3.478   | 13,8 |
| 901 - 1200                          | 1.419   | 5,7  |
| 1201 - 1500                         | 557   | 2,2  |
| 1500 et au-delà                     | 596   | 2,4  |

20. Plus de la moitié des personnes qui ont fait une demande se rangent dans la catégorie des revenus les plus faibles (maximum de 300 livres par an), ce qui est mieux que la moyenne calculés précédemment. Cette constatation peut s'expliquer par le fait que, pour figurer sur la liste, les intéressés doivent avoir un revenu régulier. On peut donc supposer qu'ils ont un emploi et disposent actuellement d'un logement, d'une catégorie ou d'une autre, mais qu'ils désirent être mieux logés et sont prêts à payer pour cette amélioration <sup>1/</sup>.

21. Une conclusion se dégage de toutes ces constatations, à savoir que les besoins les plus urgents concernent les groupes à faible revenu, et que par conséquent il convient de mettre l'accent sur les logements à bon marché. Cette conclusion est admise par la plupart des analystes et des hommes politiques et elle est encore renforcée si l'on sait que, pour 35 pour 100 environ de la population des zones urbaines (plus de 70 pour 100 dans les zones rurales), il en découle que les fonds publics seraient à peine suffisants pour un projet d'aménagement de terrains à bâtir et qu'en outre ceux qui gagnent moins de 200 shillings par mois ne pourraient même pas se permettre de payer les services normaux et ne pourraient donc obtenir qu'un terrain non équipé ou doté seulement de services rudimentaires. Ici, il faut choisir entre deux solutions : ou bien les négliger tout simplement, ou bien fournir un terrain sur lequel on peut construire un logement qui sera loin d'être "convenable" mais qui, chose importante, pourrait être amélioré par la suite, à condition que les occupants soient assurés de pouvoir y rester et que le terrain soit finalement doté des services et installations requis. Au Kenya, on a décidé d'affecter des fonds de manière proportionnelle à ces programmes d'aménagement de terrains à bâtir. On prétend souvent qu'il vaut mieux construire tout d'abord des logements pour les groupes à revenu élevé, de façon à retirer des fonds investis un intérêt plus élevé qui sera utilisé ensuite pour loger les groupes moins favorisés. Le nouveau plan de développement n'applique pas cette politique, parce que non seulement elle exige plus de capitaux par unité de logement, mais qu'en outre elle laisse sans solution bon nombre de problèmes sociaux et humains.

22. On pourrait avancer que la conclusion qui se dégage logiquement de ce raisonnement, c'est qu'il convient d'adopter une stratégie permettant tout d'abord de fournir tous les terrains à bâtir pour répondre aux besoins qui ont déjà été définis (soit, dans le cas présent, environ 10.000 unités par an).

---

<sup>1/</sup> Dans son document intitulé "Some Thoughts on a Housing Policy for Nairobi" (Réflexions sur une politique du logement à Nairobi), (document de discussion n°78 I.D.S., University College, Nairobi, avril 1966), John Harris souligne que les personnes qui demandent un logement n'ont pas toujours l'intention de l'occuper, mais qu'elles envisagent de le sous-louer en raison du revenu important qui peut en découler.

23. En second lieu, les terrains doivent être aménagés dans la mesure où les fonds et la capacité sont suffisants, et la construction proprement dite des logements publics ne devrait pas commencer avant. Ce système aurait le net avantage d'utiliser la capacité et les fonds afin de pourvoir à la plus grande partie possible des besoins, car une chose est certaine : les maisons seront construites de toute façon; mais la question est de savoir si elles seront construites sous forme de "quartiers urbains à aménagement non dirigé" ou de "quartiers urbains à aménagement dirigé et susceptibles d'être améliorés". La réponse semble évidente, mais la plupart des responsables de la politique dans ce domaine considèrent que l'on ne peut admettre que le Gouvernement n'ait pas construit de logements, et ils insistent dès lors pour que l'on construise des maisons tout en aménageant les lots ou, pis encore, ils insistent pour que l'on équipe uniquement les lots où des logements seront construits par le secteur public. Le fait que la construction de logements pèse beaucoup plus lourdement que l'aménagement des lots sur la capacité et les fonds limités explique pourquoi le volume des besoins non satisfaits augmente.

24. La nouvelle politique du logement au Kenya diffère donc quelque peu de la tendance passée qui consistait à fournir des logements aux groupes les plus aisés. Les résultats obtenus antérieurement pourraient être illustrés par quelques chiffres qui, de leur côté, permettront de discuter des moyens de passer de ce qui existe actuellement à ce que l'on désire au cours des cinq prochaines années.

25. Au cours de la période qui a précédé l'accession du Kenya à l'indépendance, la construction de logements représentait environ 20 pour 100 de la formation brute de capital fixe. En raison d'un climat de crainte généralisée, surtout parmi les groupes minoritaires, le secteur de la construction a connu un net ralentissement entre 1960 et 1964, année au cours de laquelle cette activité n'a représenté que 1.850.000 livres, c'est-à-dire tout juste 5 pour 100 de la formation brute de capital. Depuis lors, la tendance a été ascendante, et les chiffres correspondants pour 1966 ont été de 2.950.000 livres et de 6 pour 100, tandis que le niveau projeté pour 1968-1969 est de 6.920.000 livres et de 10 pour 100. En raison de l'expansion considérable envisagée pour les cinq prochaines années, on peut prévoir normalement que la construction de logements atteindra le niveau de la période antérieure à l'accession du pays à l'indépendance, soit 20 pour 100, mais avec des dépenses absolues beaucoup plus élevées.

#### Construction de maisons résidentielles par le secteur public

26. Dans le secteur public, il existe deux organismes responsables du logement, à savoir la National Housing Corporation et le Ministère des travaux publics. Le premier est une société entièrement aux mains de l'Etat qui se charge des plans, de la construction ou du financement des logements dans les catégories de prix faibles et moyens en son propre nom ou par l'intermédiaire des municipalités et des autres autorités locales. Dernièrement, la National Housing Corporation s'est également chargée de construire des logements dans la catégorie supérieure des prix, pour les vendre ensuite, le financement étant assuré par la Housing Finance Company.



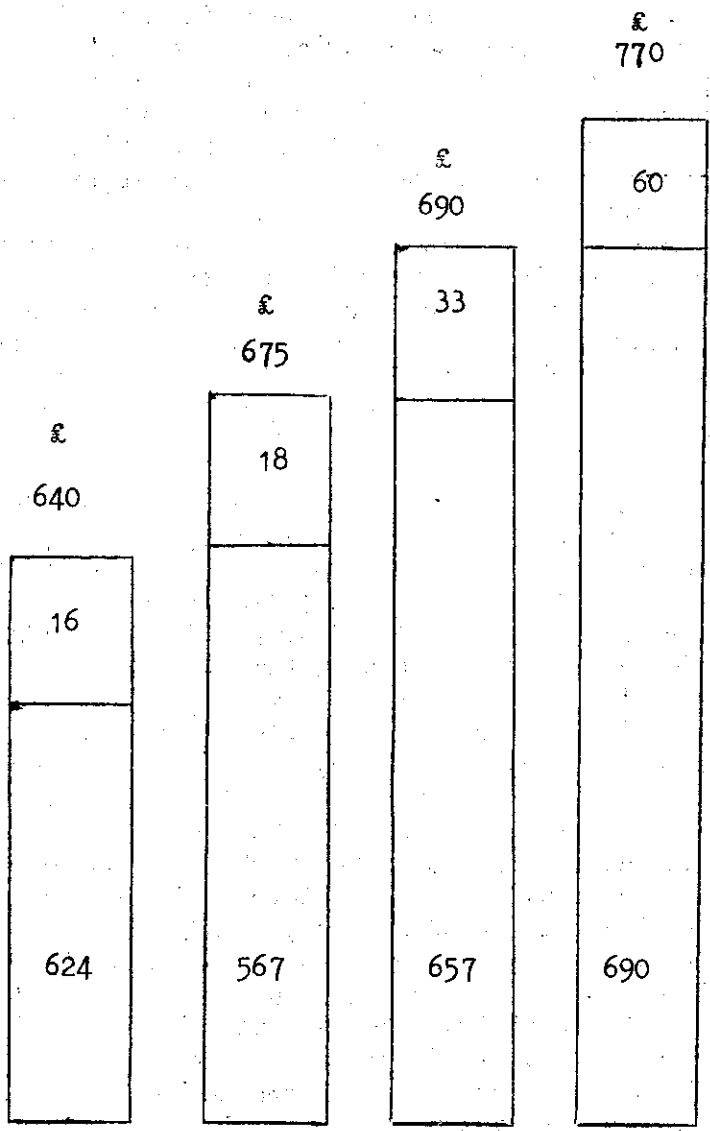
of Kenya (partiellement aux mains du Gouvernement kényen). Depuis la date d'accession à l'indépendance du Kenya (décembre 1963) jusqu'à la fin de 1968, le nombre total de logements construits par la National Housing Corporation ou avec son aide s'est réparti comme suit :

|      |       |
|------|-------|
| 1964 | 936   |
| 1965 | 890   |
| 1966 | 611   |
| 1967 | 550   |
| 1968 | 1.588 |

27. Sur le nombre total de logements construits avec l'aide de la NHC, la plupart l'ont été dans la région de Nairobi et le prix moyen par logement a été d'environ 1.200 livres. La structure des loyers est telle qu'elle suit de très près le coût. Le premier versement représente 10 pour 100 du prix total, et le solde est payé en 20 ans, à un taux d'intérêt de 7 pour 100 si l'acheteur occupe le logement, et de 7,5 pour 100 s'il l'achète pour le louer ensuite. Dans la gamme supérieure des prix (financés par la HFCK), les prêts doivent être remboursés sur une période de 15 ans, après un versement initial de 10 pour 100 plus les frais judiciaires. Il en découle en pratique qu'un logement de 1.500 livres exigerait un versement initial de 150 livres et un paiement de 300 shillings par mensualités échelonnées sur 20 ans, ce qui, pour ce type de logement (3 chambres à coucher, cuisine, salle de séjour, soit une surface totale de 75 mètres carrés) est un prix très intéressant. En fait, les autorités locales ou la NHC ne sont pas en mesure de satisfaire la demande à ces prix, et c'est pourquoi la tentation de les sous-loyer entièrement ou en partie est très grande. Cette tendance se comprend, lorsque l'on sait que les loyers annuels sont compris généralement entre le tiers et le quart de la valeur du logement (pour les logements de catégorie inférieure, ils représentent même la moitié de cette valeur), contre un neuvième dans le cas mentionné ci-dessus. Lorsque NHC accorde un prêt aux Conseils locaux, la période de remboursement s'échelonne sur 30 à 40 ans et l'intérêt est de 6,5 pour 100. Les Conseils locaux eux-mêmes sont autorisés à percevoir 0,5 pour 100 en plus pour les frais administratifs et le remboursement sur une période plus courte (20 - 25 ans), ce qui constitue un encouragement pour les trésors locaux. Dans le nouveau plan de développement, on a insisté beaucoup plus sur les projets d'aménagement de terrains à bâtir, afin de loger les groupes aux revenus les plus faibles.

28. Un Conseil municipal local qui revêt une grande importance au Kenya est évidemment celui de Nairobi, ville de près de 500.000 habitants. Le Conseil municipal de Nairobi est en mesure de prélever des fonds en vue de la construction de logements au-delà de ce qui est alloué par l'intermédiaire de la National Housing Corporation.

29. Il en résulte que, à l'heure actuelle, le Conseil municipal de Nairobi possède environ 14.000 unités de logement. Actuellement, les locataires ont tendance à acheter les logements, alors que précédemment les logements étaient uniquement loués. La raison en est que le coût de l'entretien augmente par rapport au loyer payé. On trouvera ci-après les rapports entre les loyers et les coûts au cours de ces quatre dernières années.



30. Cette tendance semblerait justifier un accroissement du prix des loyers, qui sont encore très bas comparés aux tarifs du marché. C'est ainsi que, pour les logements municipaux construits au cours de la période antérieure à l'indépendance, les loyers pour 13.000 unités (sur un total de 14.000) se situent encore en moyenne aux alentours de 50 shillings (ils s'échelonnent entre 26 et 140 shillings). Ces loyers ont été classés à l'origine dans la catégorie des "loyers économiques" et ils n'ont été augmentés qu'à l'occasion d'améliorations déterminées (par exemple l'installation de conduites d'eau : 10 shillings). D'après une étude effectuée dans trois de ces domaines résidentiels, il apparaît que bon nombre des habitants pourraient bien se permettre de payer davantage que les loyers actuels, non pas qu'ils le veuillent absolument, mais ils sont prêts à le faire pour obtenir une meilleure installation, si cela est possible. Dans ces logements, le système de la sous-location est très répandu.

31. Il n'en découle nullement que toutes les personnes interrogées peuvent se permettre des loyers plus élevés, mais que, en fait, en accordant des subventions pour la construction de logements - et c'est bien de cela qu'il s'agit - le Conseil aide les gens qui n'en ont pas besoin. Il devrait au contraire pratiquer les "tarifs du marché" et non des "tarifs économiques", et accorder des subventions aux familles qui, en raison de leur faible revenu ou pour d'autres raisons acceptables, ne peuvent pas se permettre de payer les tarifs du marché. Ce principe s'appliquerait également aux logements municipaux de prix supérieur, qui sont au nombre d'environ 1.000 et dont 1.575 sont en construction. Pour les logements de cette catégorie, les loyers atteignent en moyenne 300 shillings, et ils s'échelonnent entre 210 et 600 shillings. Cependant, bon nombre de ces logements sont achetés par les locataires et, bien que le loyer soit déterminé de la même façon, à savoir en tant que loyer économique, il n'y a pas de raison que ces logements de prix plus élevé contribuent au déficit, étant donné qu'un paiement plus élevé se justifierait par un transfert avancé d'autant, du titre de propriété. Il est vrai également que plus le nombre de logements achetés par les locataires est élevé (s'ils ne sont pas vendus directement), plus le déficit diminuera et plus on disposera de capitaux pour de nouveaux logements. Si ce système entraîne des loyers plus élevés pour les logements dont dispose le Conseil, peu importe, car il n'aura fait que contribuer à une répartition plus équitable des logements et, bien que l'on doive accorder des subventions à ceux qui ne pourraient pas payer la différence, il serait moins cher que de maintenir les loyers à un prix peu élevé. Le nombre de personnes inscrites sur la liste d'attente justifierait cette mesure.

#### Le secteur privé pauvre

32. Les personnes très pauvres (celles qui sont sans emploi pendant la plus grande partie de l'année) ne seraient même pas en mesure de payer les loyers actuels, et il est peu probable qu'elles occupent les logements du conseil municipal, qui sont réservés aux personnes dont le revenu est plus de quatre fois supérieur au montant du loyer. On ne s'occupe pas de loger ces personnes, qui finissent par constituer les quartiers de squatters ou les bidonvilles ou, ce qui est pire encore, s'entassent dans les logements existants. Il n'est pas question de ce problème

dans le présent document, mais étant donné qu'il est étroitement lié à la politique des loyers, il convient de dire quelques mots à ce sujet.

33. Les chiffres ci-dessus indiquent clairement qu'une personne qui paye un loyer minimal de 26 shillings, devrait gagner au moins 100 shillings par mois. Etant donné qu'il n'existe pas de subventions individuelles, il en résulte que la personne qui gagne moins devrait soit prendre un logement en sous-location, soit sous-louer son logement, ou bien encore se construire un logement rudimentaire. On pourrait croire que, de ces trois solutions, la meilleure est la troisième. En effet, en se construisant un logement, l'individu acquiert une possession, ensuite il peut en tirer un revenu supplémentaire, enfin il peut ensuite y apporter des améliorations, la transformer et en faire une habitation de qualité supérieure aux logements du conseil. Pour le conseil, l'avantage est qu'il ne doit fournir à cette personne que le terrain et ensuite un système d'adduction d'eau et d'égouts pour lesquels il pourrait ne percevoir qu'une somme modique. Il n'aurait pas à accorder d'autres avantages que le terrain gratuit, et ce système susciterait des efforts considérables d'autoconstruction et constituerait un point de départ pour bon nombre de petits entrepreneurs. Le danger, qui a été signalé par les fonctionnaires du Conseil municipal de Nairobi, c'est que les terrains seront acquis par des personnes plus aisées, qui y construiront des logements pour les louer ensuite aux propriétaires initiaux aux prix du marché, les avantages de ces programmes d'aménagement de terrains à bâtir revenant ainsi aux personnes auxquelles ils ne sont pas destinés. Cette conclusion se fonde sur l'expérience acquise dans la région de Nairobi, et la raison en est évidemment qu'il y aura toujours un certain degré de spéculation, liée nécessairement aux activités des entrepreneurs; cependant les autorités locales peuvent contribuer à leur élimination en ne fixant pas trop haut les conditions requises pour l'aménagement du terrain (ou en y renonçant complètement), en accordant des prêts - éventuellement en nature - aux propriétaires de terrains désireux de construire et en étant assez disposés à faire face à l'accroissement de la population nécessitant ce type de logement, pour organiser à l'avance leur installation méthodique, sinon complète, de telle sorte que le prix des terrains soit maintenu aussi bas que possible pour que l'on ne soit pas tenté de les vendre. Bref, c'est seulement en augmentant l'offre par rapport à la demande que l'on peut réduire les prix des logements ou, du moins, les empêcher d'augmenter dans de fortes proportions.

#### Le secteur privé riche

34. A l'autre extrémité de l'échelle des loyers, nous trouvons ceux du secteur privé, qui comprend les maisons de bonne qualité, en pierre, avec un toit en tuiles, et établies sur un terrain de quelque 4.000 m<sup>2</sup>, maisons se trouvant dans les plus beaux quartiers des grandes villes. Le loyer de ces maisons varie entre 100 et 150 livres par mois, suivant le nombre de chambres à coucher, etc. Cette somme représente environ 20 à 25 pour 100 de leur valeur sur le marché et, en outre, c'est à peu près ce que coûterait la construction d'une nouvelle maison des mêmes dimensions. Si

le prix global de la maison est bien inférieur au moment de l'achat (ce qui était le cas au cours de la période 1960-1964), ou si l'acheteur finance une partie du prix en prenant des hypothèques, par exemple à 10 pour 100, son investissement lui rapporte près de 50 pour 100. C'est pour faire diminuer ces loyers élevés que l'on a créé vers la fin de 1966 le Rent Restriction Department. La forte augmentation du prix des loyers, tout particulièrement pendant la période 1965-1966, a été due à un apport croissant de personnel de rang supérieur venant de l'étranger (conseillers, cadres d'exécution, personnel des ambassades, etc.) et à l'accroissement du pouvoir d'achat du personnel kényen récemment promu dans le secteur public comme dans le secteur privé. Le service de réglementation des loyers a été créé pour lutter contre les évictions spéculatives de la part des propriétaires et pour protéger en particulier les groupes à faible revenu, tout en assurant que le capital investi dans les logements continue à produire un intérêt acceptable. Les loyers ont été soumis à une réglementation pour tous les locaux d'habitation pour lesquels le loyer au 1er janvier 1965 était inférieur à 40 livres par mois (non meublés) ou 55 livres (tout meublés). Des tribunaux ont été établis à Nairobi, Mombasa et Kisumu, et un petit bureau a été installé à Nakuru; ils ont eu à connaître jusqu'ici (mars 1969) de 3.200 cas, avec seulement 18 recours en appel. Il n'est pas possible de mesurer avec précision les effets de ce programme, mais on pense qu'il a empêché le loyer de certains logements d'augmenter. Cependant, on sait très bien que, pour les logements qui changent de propriétaire, il est très difficile d'empêcher le paiement supplémentaire d'un loyer "non officiel" en plus du montant du loyer réglementé. De même, tout changement ou tout agrandissement effectué à des logements soumis à la réglementation des loyers peut justifier une augmentation du loyer. On envisage de supprimer ces mesures de réglementation une fois que la pénurie de logements aura été réduite au point où les forces du marché aboutiront à des loyers raisonnables. Cependant, comme dans les autres cas de réglementation, l'espoir de les éliminer peut être frustré du fait que les mesures de réglementation ont fait empirer la situation; par exemple si l'on maintient les loyers à un prix modéré, les propriétaires ne pourront pas accumuler des capitaux en vue de nouvelles constructions. En outre, le coût de l'application des mesures de réglementation peut être plus élevé que les avantages qui en découlent.

#### Logements destinés aux fonctionnaires de l'Etat

35. De même que les logements du Conseil municipal de Nairobi constituent une fraction importante des logements à bon marché de Nairobi (près de 20.000 unités), le nombre des logements destinés aux fonctionnaires de l'Etat atteint presque 19.000, dont 6.739 dans la région de Nairobi, le reste étant disséminé à travers le pays. On trouvera ci-dessous un tableau qui indique clairement les diverses catégories de logements construits et entretenus par le Ministère des travaux publics aux dépens des divers ministères. Le tableau indique les dimensions, le coût, le revenu des personnes auxquelles sont attribués ces logements, et enfin le rapport entre le loyer et le revenu.

Tableau 2

| Caté-<br>gories | Surface<br>(pieds<br>carrés) <sup>1/</sup> | Coût par pied<br>carré (en shil-<br>lings) | Coût<br>(shil-<br>lings) | Loyer<br>mensuel<br>(sh.) | Coût<br>du<br>loyer par mois | Revenu<br>(Livres<br>par mois) | Revenu an-<br>nuel du<br>loyer |
|-----------------|--|--|--------------------------|---------------------------|------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| A               | 1.300                                      | 70/-                                       | 98.000                   | 304/-                     | 1/27                         | 1.839-                         |                                |
| B               | 900-1.300                                  | 68/-                                       | 74.000                   | 266/-                     | 1/23                         | 2.700+                         | 1/14=7%                        |
| C               | 626-900                                    | 65/-                                       | 52.000                   | 176/-                     | 1/24                         | 996-1.937                      | 1/12=8%                        |
| D               | 426-626                                    | 60/-                                       | 30.000                   | 106/-                     | 1/23                         | 416-995                        | 1/10=10%                       |
| E               | 301-425                                    | 55/-                                       | 20.000                   | 63/-                      | 1/26                         |                                |                                |
| F               | 176-300                                    | 50/-                                       | 12.000                   | 38/-                      | 1/26                         |                                |                                |
| G               | 175  | 50/-                                       | 7.500                    | 26/-                      | 1/24                         | 415                            | 1/8=12%                        |

<sup>1/</sup> pied carré = 9,29 dm<sup>2</sup>

36. Il est intéressant de constater que, si l'on applique un loyer économique dans ce cas, il est extrêmement faible. Si l'on considère le loyer par rapport au prix de revient, la proportion est très proche de 1/25, c'est-à-dire 4 pour 100, ce qui est à nouveau comparable à un prêt de 50 ans à 5 pour 100 seulement. Un tel financement est difficile à obtenir. Il semble que le maintien des loyers à un niveau aussi bas se justifie en raison du rapport entre les revenus et le loyer, le pourcentage étant seulement de 10 (allant de 7 pour 100 pour les groupes aux revenus les plus élevés à 12 pour 100 pour les groupes aux revenus les plus faibles). Il est évident aussi que le prix par mètre carré augmente avec les dimensions du logement, alors que l'on aurait cru que c'était là au contraire un facteur d'économie. Ce qu'il y a de plus curieux dans toute cette question, c'est le fait que l'on avait fixé une échelle des loyers (voir ci-dessous) qui aurait permis d'augmenter le niveau des loyers avec les années, de façon à les faire correspondre aux "tarifs économiques", ce qui aurait permis au Gouvernement de partager les responsabilités en matière de logements et d'encourager les fonctionnaires à louer ou à posséder leur propre logement.

Location de logements de l'Etat non meublés

| Catégorie de logements | au 1/4/64<br>sh./mois | du 1/4/64<br>au<br>31/3/65 | du 1/4/65<br>au<br>31/3/66 | du 1/4/66<br>au<br>31/3/67 | du 1/4/67<br>au<br>31/3/68 | du 1/4/68<br>au<br>31/3/69 | à par-<br>tir du<br>1/4/69 |
|------------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| A                      | 170                   | 217                        | 304                        | 391                        | 478                        | 564                        | 650                        |
| B                      | 130                   | 183                        | 266                        | 349                        | 431                        | 513                        | 595                        |
| C                      | 90                    | 123                        | 176                        | 229                        | 281                        | 333                        | 385                        |
| D                      | 60                    | 78                         | 106                        | 134                        | 161                        | 188                        | 215                        |
| E                      | 40                    | 49                         | 63                         | 76                         | 89                         | 102                        | 115                        |
| F                      | 20                    | 29                         | 38                         | 46                         | 54                         | 62                         | 70                         |
| G                      | 10                    | 18                         | 26                         | 34                         | 41                         | 48                         | 55                         |

37. Cette échelle des loyers a été adoptée selon les recommandations formulées entre autres dans les rapports de la Commission Flemming (1960) et de la Commission Pratt (1963), mais elle a été "bloquée" au niveau de 1966, après une décision de la Commission des services publics.

38. La décision de ne pas aller de l'avant et de fixer progressivement des loyers économiques a été prise après que l'on eut constaté qu'il était impossible d'incorporer les accroissements compensatoires des traitements à la structure existante des traitements. L'auteur ne trouve pas ce raisonnement très convaincant, mais c'est le seul que l'on ait pu obtenir des sources officielles.

39. Il faudrait peut-être signaler que la taxe sur la valeur du logement n'est pas exactement aussi élevée que la taxe sur le revenu. Pour les agents de la fonction publique qui désirent occuper leur propre logement, il existe une indemnité de logement de 15 pour 100 de la valeur du logement, sous réserve évidemment de certaines limites supérieures mais, des 15 pour 100, on soustrait le montant du loyer qui devrait être perçu autrement pour un logement de l'Etat de même catégorie.

40. La politique largement appliquée par les organismes publics et semi-publics et consistant à percevoir des loyers économiques - ou des loyers encore plus bas - n'a pas influé sur le marché du logement en tant que tel. Elle a entraîné une forte augmentation de la demande, car la demande aurait existé même à des prix plus élevés. Cet état de choses aboutit invariablement à la sous-location et à des loyers "non officiels" qui favorisent les familles qui pourraient très bien se permettre de payer davantage. Les personnes responsables d'une famille nombreuse et n'ayant qu'un revenu modeste ne peuvent pas aller habiter ailleurs, et elles ne peuvent donc pas bénéficier des avantages découlant de la sous-location.

Ce qui signifie également que, dans les cas où l'on fournit le logement en même temps que l'emploi et que l'employeur doit trouver des logements sur le marché libre à des prix non réglementés, l'indemnité de logement versée à l'employé qui occupe son propre logement est généralement moins élevée, ce qui l'incite à louer sa maison à quelqu'un d'autre, et à accepter un logement réservé au personnel. Ce système décourage les personnes désireuses d'être propriétaires de leur logement et accroît les dépenses consacrées par l'employeur à l'entretien et à l'administration. La plupart des entreprises privées peuvent trouver les fonds nécessaires pour acheter leurs propres logements, mais cette solution est très difficile pour les services publics qui ne sont pas en mesure d'augmenter leurs dépenses de capital, mais dont les dépenses courantes montent au contraire en flèche.

41. Pour terminer, il serait utile de montrer par les résultats provenant d'une enquête sur les groupes à faible revenu que la méthode empirique que l'on applique souvent aux loyers par rapport aux revenus (20 pour 100 - 25 pour 100) ne s'applique pas à tous les groupes de revenus. Normalement, il devrait évidemment être plus faible pour les logements subventionnés, mais cet échantillon est tiré du marché libre.

On trouvera ci-après les détails relatifs au paragraphe précédent :

| 1. Revenu<br>(sh./mois) | 2. Loyer en<br>pourcentage<br>du revenu | 3. Loyer suppor-<br>table (en pour-<br>centage du revenu) | 4. Paiement des<br>logements<br>(en pourcen-<br>tage du revenu) |
|-------------------------|---|---|---|
| - 149                   | 34,6                                    | 35,0  | 35,2  |
| 150 - 249               | 24,4                                    | 23,7  | 25,8  |
| 250 - 299               | 17,0                                    | 16,2  | 18,5  |
| 300 - 399               | 16,0                                    | 23,8  | 26,1  |
| 400 - 499               | 13,4                                    | 20,0  | 28,6  |
| 500 - 699               | 6,6                                     | 19,6  | 25,7  |
| 700 - 901               | 5,7                                     | 10,7  | 16,9  |
| Moyenne                 | 16,8                                    | 21,3  | 25,2  |



42. Il est particulièrement intéressant d'examiner le rapport entre le revenu et le loyer. Le loyer moyen payé était de 46 shillings, ce qui représentait environ 17 pour 100 du revenu. Les différences entre les loyers ainsi que le pourcentage du revenu qu'ils représentent étaient considérables, mais la plupart du temps on a relevé pour le groupe le plus faible un loyer moyen représentant 35 pour 100 du revenu, et descendant jusqu'à 6 pour 100 pour les groupes dont le salaire est d'au moins 700-900 shillings. Cependant, lorsque l'on a demandé combien ces personnes pourraient payer comme loyer si elles avaient un logement de leur choix, le pourcentage est passé à 21, avec la même tendance générale que celle qui a été indiquée plus haut. Ce phénomène est significatif, car il montre que les locataires, tout particulièrement ceux qui constituent les couches "moyennes" et "supérieures" de ces groupes à faible revenu (de 250 à 900 shillings par mois) peuvent se permettre de payer davantage pour un meilleur logement, s'ils peuvent s'en procurer un.

43. Une constatation encore plus intéressante réside dans le fait que le montant que les personnes sont prêtes à dépenser pour acquérir leur propre logement est encore un peu plus élevé, notamment 25 pour 100 du revenu en moyenne, la tendance étant la même que celle que l'on a relevée plus haut.

Cette tendance indique clairement qu'elles se rendent compte dans une certaine mesure du fait qu'il est souhaitable de posséder son propre logement. On ne sait pas exactement si elles étaient conscientes du facteur d'épargne que représente la propriété d'un logement, mais lorsqu'on leur a fait remarquer, elles s'en sont très bien rendu compte.

### Conclusions

44. Du point de vue des loyers, il existe au Kenya deux catégories distinctes de logements. L'une comprend les logements appartenant à l'Etat, dont les loyers sont fixés sur la base du coût réel du logement, plus le financement requis, c'est-à-dire le loyer appelé "économique", qui est calculé mensuellement à raison d'environ 1 pour 100 de la valeur du logement, ou même moins dans le cas de certains logements fortement subventionnés et destinés aux agents de la fonction publique. Ce chiffre représente environ 10 à 12 pour 100 du revenu. L'autre catégorie comprend les logements du secteur privé, où l'on trouve deux groupes, un à chaque extrémité de l'échelle des revenus ou du coût des logements. A l'extrémité supérieure, les loyers représentent généralement 20 à 25 pour 100 du revenu et c'est d'ailleurs sur cette base que l'on fixe la valeur; le loyer correspond à environ 25 pour 100 du revenu si l'on fournit le logement en même temps que l'emploi et que l'on ajoute son coût au revenu.

45. Les loyers ont augmenté par suite d'un net accroissement de la demande de logements de prix élevé, l'offre restant presque constante. A l'extrémité inférieure de l'échelle, le secteur privé s'emploie activement à loger les ruraux qui arrivent de plus en plus nombreux, et les bidonvilles s'étendent constamment. Dans ce secteur, les loyers se situent entre 50 et 75 pour 100 du revenu, ce qui, en valeur absolue, re-

présente 30 à 50 shillings par mois, mais ce qui constitue environ 30 pour 100 du revenu des occupants. Le facteur restrictif pour ce genre de construction n'est ni les capitaux, ni la main-d'oeuvre, ni les matériaux, mais le terrain (et a fortiori les terrains équipés). La réglementation des loyers concerne les logements à très bas prix, mais on n'est pas parvenu à l'appliquer.

Nous en avons maintenant terminé avec la structure des loyers.

46. La politique des loyers dans le secteur privé vise à empêcher certains loyers moyens d'évoluer selon la demande, mais ils sont tellement peu nombreux que l'on peut ne pas en tenir compte, et tout ce que l'on peut dire, c'est qu'ils profitent à ceux qui pourraient se permettre de payer davantage. La politique des loyers ne s'applique donc qu'aux logements du secteur public, qui ne représentent qu'une faible partie des logements en général. Cependant, dans ce secteur, il semble que le fait de fixer un "loyer économique" ne tient délibérément pas compte de l'existence d'un prix spéculatif, qui doit entrer en ligne de compte si l'on veut obtenir le loyer économique réel, tel qu'il est utilisé par les économistes. On comprend très bien le sens de cette expression populaire, mais sa définition prête à confusion. En fait, le "loyer économique" a les mêmes effets qu'une subvention, et si la subvention est accordée aux logements et non aux individus qui la méritent, il est inévitable que l'on en profite et, à ce point de vue, l'ingéniosité des gens est sans limite.

47. Cette subvention a aussi des effets défavorables :

- a) elle aboutit à une mauvaise répartition du patrimoine immobilier existant;
- b) elle décourage les occupants qui voudraient devenir propriétaires de leur logement;
- c) elle freine la construction de nouveaux bâtiments dans le secteur privé;
- d) elle épuise les fonds publics au profit des propriétaires fonciers du secteur privé;
- e) elle entraîne un surcroît de travail en matière d'entretien, d'administration et d'organisation;
- f) elle mécontente encore davantage les personnes auxquelles on attribue un logement;
- g) elle crée des droits acquis, le népotisme et la corruption.

48. Bref : les pratiques actuelles sont en tout point contraires à la politique générale et à la politique du logement en particulier.