AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
WASHINGTON, D. C. 20523
BIBLIOGRAPHIC INPUT SHEET

FOR AID USE ONLY
Batch 85

1. SUBJECT CLASSIFICATION	A. PRIMARY: Urban development and housing	LD00-0000-0000
	B. SECONDARY: Housing	

2. TITLE AND SUBTITLE
Elaboration d'une politique nationale du logement

3. AUTHOR(S)
Van Huyck,A.P.

4. DOCUMENT DATE	5. NUMBER OF PAGES	6. ARC NUMBER
1977	~~88p.~~ 90p.	ARC 351.865.V237

7. REFERENCE ORGANIZATION NAME AND ADDRESS
AID/SER/H

8. SUPPLEMENTARY NOTES (Sponsoring Organization, Publishers, Availability)
(In English and Spanish; English,87p.:PN-AAF-432; Spanish.104p.:PN-AAF-554)
(Revised 1977)

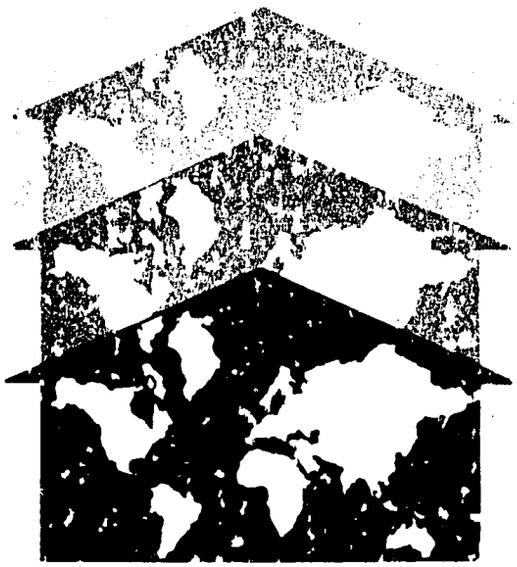
9. ABSTRACT

10. CONTROL NUMBER PN-AAF-555	11. PRICE OF DOCUMENT
12. DESCRIPTORS National planning Policies Technical assistance	13. PROJECT NUMBER
	14. CONTRACT NUMBER AID/SER/H
	15. TYPE OF DOCUMENT

AID 590-1 (4-74)

AID/SER/H
PN-AAF-555

ELABORATION D'UNE POLITIQUE NATIONALE DU LOGEMENT



AGENCE
POUR
LE DEVELOPPEMENT
INTERNATIONAL

BUREAU DU LOGEMENT
PROGRAMME DE GARANTIE
D'INVESTISSEMENT
DANS LE LOGEMENT

REVISION 1977

85 p

ELABORATION D'UNE POLITIQUE NATIONALE DU LOGEMENT

BUREAU DU LOGEMENT

AGENCE POUR LE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL

WASHINGTON, D.C.

AVANT-PROPOS

Le document ci-joint est une mise à jour du document publié en 1974 sous le titre "Elaboration d'une politique de l'habitat". La première étude cherchait essentiellement à exposer les raisons pour lesquelles un pays devrait formuler une politique nationale du logment et à indiquer certains des principes dont il faut s'inspirer pour le faire. Depuis lors, l'AID a examiné avec plusieurs pays la question de la formulation de la politique nationale du logement et a organisé, en Amérique latine, en Afrique et en Asie, plusieurs conférences régionales consacrées à ce problème. L'expérience acquise depuis trois ans nous conduit à mettre à jour le premier document afin de partager cette expérience et de mieux développer les thèmes de base qui intéressent tous les pays.

Tout en continuant à respecter le principe fondamental selon lequel il appartient au pays en développement d'élaborer lui-même sa politique nationale en matière de logement, le présent document s'efforce de préciser les directives et les objectifs proposés en se fondant sur la situation actuelle dans le monde.

De l'avis de l'AID, il est tout particulièrement approprié, à ce stade, de mettre à jour l'étude consacrée à l'élaboration d'une politique nationale du logement, vu l'importance que la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, à Vancouver, en juin 1976, a accordée à la préparation des politiques nationales en matière d'établissements et de logement. Cette conférence approuva en effet un ensemble hardi et novateur de "Recommandations concernant les mesures à prendre à l'échelon national" qui soulignèrent nettement les nouvelles tendances de la politique de logement. Le cadre dans lequel s'inscrivent, dans le présent document, les principes d'élaboration d'une politique nationale du logement correspond aux recommandations de la Conférence sur les établissements humains et devrait pouvoir aider les pays en développement à transformer ces principes en modalités pratiques que décrivent les Chapitres II et III. Les objectifs que propose l'AID dans le Chapitre IV sont en parallèle direct avec les principales recommandations concernant les mesures nationales.

Pour l'AID, son rôle, en matière d'élaboration d'une politique du logement, doit consister à encourager le pays en développement à reconnaître l'importance d'une telle politique; il doit apporter à ce pays une assistance technique limitée pour l'aider à mettre au point cette politique; et lui donner accès à une expérience mondiale pour qu'il comprenne mieux la gamme d'options et de solutions qui ont été offertes à d'autres pays. L'AID n'essaye pas - et ne doit pas essayer - de fournir des conseillers étrangers pour aider à mettre noir sur blanc une politique du logement. En effet, c'est seulement quand les propres services et ministères du pays en développement participent à l'élaboration d'une politique du logement qu'on peut espérer voir le document ainsi servir effectivement à la mise en oeuvre de cette politique.

L'AID a demandé à M. Alfred P. Van Huyck, Président de PADCO, Inc. et auteur principal de la première étude, de préparer la présente édition révisée en se fondant sur l'expérience de l'AID et du monde entier depuis 1974.

L'AID espère que la présente étude continuera à se révéler utile aux pays qui envisagent ou entreprennent l'élaboration d'une politique du logement.

Peter Kimm
Directeur
Bureau du logement

Juillet 1977

PREFACE

Depuis une trentaine d'années, le monde traverse une crise du logement caractéristique. Malgré les efforts sérieux qu'un grand nombre de pays en développement déploient pour fournir les logements dont le besoin se fait de plus en plus sentir, la plupart des observateurs sont d'accord pour dire que la situation est aujourd'hui pire que jamais et que les projections d'avenir sont encore plus alarmantes.*

Les déficits qui apparaissent dans le patrimoine immobilier s'expliquent par le jeu complexe d'éléments qui conditionnent la qualité de la vie dans les pays en développement. Parmi ces éléments, il faut citer les suivants :

1. En 1974, les villes (de plus de 20.000 habitants) du tiers monde comptaient environ 544 millions d'hommes. En l'an 2000, les migrations et la croissance démographique naturelle porteront la population des villes à plus de 1 milliard d'habitants.** Pour la plupart, ces nouveaux résidents seront pauvres.

2. Il faudra investir près de 1 trillion de dollars supplémentaires pour fournir à cette population un minimum de logements, d'infrastructure, d'installations et d'emplois. Cette statistique prend toute son importance lorsqu'on se rend compte que le développement urbain n'est qu'une priorité parmi beaucoup d'autres (telles que agriculture, développement rural et défense nationale) et que, en règle générale, les investissements d'équipement sont loin d'atteindre le niveau des dépenses de fonctionnement de la plupart des budgets nationaux.

* Les statistiques concernant la période allant de 1965 à 1972 montrent que la construction annuelle d'unités d'habitation va d'environ deux à cinq unités par 1.000 habitants dans les régions en développement à environ huit unités par 1.000 habitants dans les pays européens. Afin de répondre aux besoins en logement, on a estimé que les pays en développement auraient dû construire chaque année de huit à dix unités d'habitation par 1.000 habitants. Entre 1960 et 1975, seuls trois pays en développement - le Koweït, la Mongolie et Singapour - ont pu réaliser cet objectif. Sur le plan mondial, cela veut dire que, dans les seules zones urbaines, le déficit augmente à la cadence de quatre à cinq millions d'unités par an. Le problème se pose avec une acuité grandissante dans les villes du tiers monde, notamment dans les capitales, où entre le tiers et la moitié de la population vit dans des taudis et des colonies de squatters. World Housing Survey 1974, (New York : Nations Unies, 1976), p. 44.

** Growth of the World's Urban and Rural Population, 1920-2000 (New York, Nations Unies. 1969).

3. Ces nouvelles et massives populations urbaines seront les excroissances de villes qui se trouvent d'ores et déjà dans une situation désespérée du point de vue matériel, économique et social. Il arrive souvent que 50 pour cent des ménages urbains aient des revenus mensuels atteignant au maximum 50 dollars. Le chômage frappe de 15 à 20 pour cent, voire davantage, des effectifs ouvriers. Près de la moitié de tous les ménages urbains n'ont pas d'accès à une conduite d'eau. Il est même possible que, en chiffres absolus, l'analphabétisme soit en augmentation.

4. Dans la plupart des villes, les terrains à construire font l'objet de spéculation, entraînant chaque année une plus value foncière de 10 à 25 pour cent. La spéculation terrienne provoque des aberrations dans tout le processus de développement urbain. Elle est à la base de l'étalement incontrôlé des zones urbaines et fait augmenter le coût des services publics. Pire encore, elle empêche les économiquement faibles de devenir propriétaires, suscitant ainsi la création d'habitats spontanés (squatters).

5. Dans la plupart des pays en développement, le secteur public est mal équipé pour relever ces énormes défis - des défis sans précédent dans l'histoire du monde développé. A la base, on manque non seulement d'effectifs techniques et administratifs compétents, mais aussi de moyens financiers.

Pareille situation perpétue à son tour de lourdes pratiques d'administration et de gestion, qui vont à l'encontre des objectifs recherchés, alors qu'en même temps la prolifération rapide des ministères et services au niveau national, provincial et local conduit à la fragmentation des efforts.

6. Il n'est guère probable que les économies urbaines des pays en développement puissent progresser à une cadence suffisamment rapide pour absorber dans le secteur structuré, dans des emplois bien rémunérés, les apports massifs de main-d'oeuvre nouvelle. Cette situation est à prévoir étant donné qu'on fait appel à une technologie importée, souvent à forte intensité de capital, alors que les ressources d'équipement sont limitées, que les marchés des produits finis sont bornés et que le commerce international fait l'objet de contraintes.

C'est dans le cadre de ce vaste et complexe problème qu'il faut trouver des solutions aux questions particulières du logement. Des problèmes d'une telle ampleur ne sauraient recevoir des solutions rapides ou faciles. Ce qu'il faut, c'est s'atteler à la tâche et ne pas relâcher les efforts.

Dans cette crise, le logement occupe une position centrale. Les statistiques concernant les unités de logement dont on a besoin pour recevoir la population nouvelle et combler les déficits existants défient l'entendement. Des villes comme Karachi, au Pakistan, ou Calcutta, en Inde, ont à fournir entre 40.000 et 60.000 logements par an pendant 30 ans, si elles veulent suivre le rythme de la croissance démographique et loger ceux qui ne le sont pas actuellement. En d'autres termes, il leur faudrait tripler ou quadrupler le rythme des constructions. Et tout cela malgré les pénuries de matériaux, le manque de main-d'oeuvre spécialisée, la carence de capitaux et l'incapacité dans laquelle se trouve la vaste majorité de la population de payer un loyer rentable pour un abri minimum qui réponde aux principes traditionnels d'un logement décent, sanitaire et sans danger.

Les nations ont de difficiles décisions à prendre quand elles veulent faire face à cette crise du logement et juger comment utiliser leurs maigres ressources pour répondre de leur mieux à ce besoin humain fondamental que représente un abri. L'expérience acquise jusqu'ici a montré que ce n'était une décision ni simple ni évidente. Les problèmes sont complexes et toute action, ou absence d'action, a d'immenses conséquences politiques, sociales et économiques.

La présente étude se fonde sur le principe que la formation d'une politique nationale du logement est le point de départ d'une décision rationnelle en la matière.

Elle se donne pour mission de présenter un cadre général qui, une fois développé, puisse représenter un exposé d'ensemble d'une politique nationale en matière de logement. Elle s'efforce de ne pas formuler de jugements au sujet de tel ou tel élément de la politique du logement : en effet, chaque pays doit élaborer une politique qui réponde à ses propres besoins et à ses propres aspirations.

TABLE DES MATIERES

Page

AVANT-PROPOS

PREFACE

INTRODUCTION 1

Définition du logement 1
Importance des investissements dans le logement 2
Importance du logement pour les groupes à faible revenu 4
Conclusions 5

Chapitre I

UTILITE D'UNE POLITIQUE NATIONALE DU LOGEMENT ET CARENCES CONSTATEES 6

Etablissement des objectifs 6
Comprendre l'ampleur et les incidences du problème que pose le secteur du logement 6
Unifier les objectifs et établir une base commune sur laquelle fonder les décisions 6
Situer le logement parmi les priorités du développement national 7
Définir les rôles respectifs des secteurs public et privé en matière de logement 8
Etablir un rapport entre les programmes de logements publics et privés et les besoins réels de tous les groupes de revenus 8
Identifier et éliminer les goulets d'étranglement 9
Politiques nationales existantes en matière de logement 10
Absence d'une stratégie d'exécution 15
Manque de soutien politique 15
Complexité fondamentale du processus d'exécution 16
Distinction entre politiques et plans nationaux de logement 17
Exemple d'une "politique réelle" 19
Conflit entre les objectifs nationaux et individuels en matière de logement 19
Résumé 21

Chapitre II

COMMENT ORGANISER L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE NATIONALE DU LOGEMENT 22

Le groupe de décision politique 23
Le groupe de formulation de politique 23
L'équipe d'élaboration de la politique du logement 24
Les groupes consultatifs en matière de politique du logement 25

Page

Chapitre III

LA TENEUR D'UNE POLITIQUE NATIONALE DU LOGEMENT 27

Les critères de base 27
I. Contexte 28
A. Le logement et le développement économique 28
B. Le problème du logement 28
C. Rôle des secteurs public et privé 28
D. Système de fourniture 29
II. Problèmes fondamentaux à considérer 29
III. Objectifs de la politique de logement 30
A. Le logement et la stratégie de développement 30
B. Priorités urbaines et rurales 30
C. Groupes cibles pour l'affectation des ressources de logement 31
D. Mobilisation du financement du logement 32
E. Utilisation des ressources de financement du logement 32
F. Rôle du secteur public 33
IV. Définition du système de fourniture du logement 36
A. Base législative 36
B. Cadre administratif 36
C. Rôle du gouvernement 39
D. Le gouvernement et le secteur populaire 41
V. Description des programmes fondamentaux de logement 41
A. Unités de logement complètes 42
B. Trames d'accueil ou cellules élémentaires 42
C. Amélioration des établissements 43
D. Logement dans les campagnes 44
IV. Dispositions supplémentaires 44
A. Répercussions économiques 44
B. Evaluation de la politique du logement 46
C. Elaboration d'un plan national du logement 47

Chapitre IV

PREPARATION DU PLAN DE LOGEMENT 48

Fixation des objectifs de construction 48
Allocation de ressources financières 49
Analyse du programme d'investissement 52
Mesures supplémentaires du plan de logement 53

Page

Chapitre V

EXPERIENCE DE L'AID EN MATIERE DE POLITIQUES NATIONALES DU LOGEMENT 54

L'expérience coréenne 54
L'expérience du Honduras 55
L'expérience de la Côte d'Ivoire 57
Opinion de l'AID concernant des objectifs en matière de logement 58

APPENDICE

DONNEES NECESSAIRES A L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE NATIONALE DU LOGEMENT 63

Statistiques économiques nationales 64
Population et emploi 65
Revenu et dépenses des ménages 66
Le logement et ses conditions d'emploi 67
Matériaux, coûts de constructionet liaisons économiques 69
Industrie du bâtiment et programmes de logement 70
Financement du logement 71
Structure fiscale publique 72
Réglementation et législation en matière de logement et d'aménagement des terres 73

BIBLIOGRAPHIE 74

INTRODUCTION

A l'instar de l'alimentation et de l'habillement, un abri représente l'un des besoins fondamentaux de l'homme. Et cependant de nombreux gouvernements ne reconnaissent pas son importance dans le développement de la nation.

Définition du logement

L'abri représente un secteur diversifié, qui fournit un grand nombre de services de types différents. Les "services d'abri" vont bien au-delà des attributs de l'habitation, tels que la surface de plancher, la densité, les matériaux de construction et la conception. Le "logement" entre dans le cadre de l'acceptation plus large de l'abri. Il sous-entend un emplacement fixe et, à ce titre, fournit accès à l'emploi, à l'éducation, aux aménagements sanitaires, à la sécurité, aux équipements de voisinage, aux installations publiques et aux marchés. Le logement fournit une base importante permettant aux familles d'immigrants d'étendre progressivement leur participation aux affaires urbaines. Une définition complète du logement englobe aussi les services de base, tels que l'eau, le sanitaire et l'électricité. Une bonne politique de logement cherche à porter au maximum la consommation de ces services d'abri chez les groupes cibles appropriés.

Le paiement des services du logement absorbe souvent une proportion importante du budget familial. Il n'est pas rare que les familles dont les revenus sont les plus faibles aient à utiliser une plus forte proportion de leurs revenus pour obtenir un abri. Dépense de consommation, le logement entre en concurrence avec d'autres éléments de ce poste du budget familial. Pour certaines familles, l'alimentation, l'éducation, la santé et le développement du petit commerce peuvent revêtir une priorité plus élevée que le "logement". Les politiques de logement qui comportent de gros éléments de subvention courrent donc le risque de fixer à la consommation de logement des niveaux plus élevés que ne les fixeraient les intéressés s'ils avaient leur libre choix.

Non seulement le logement est un bien de consommation aux éléments multiples, mais c'est aussi un gros poste d'investissements. Pour la plupart des gens, le logement représente le plus gros investissement d'une vie. Cet investissement est particulièrement important au fur et à mesure qu'augmentent les revenus et que le logement est moins considéré comme une rubrique essentielle de consommation et prend davantage la place d'un élément jouant un rôle clé pour assurer l'avenir. Le logement peut également devenir un important avoir producteur de revenus.

Importance des investissements dans le logement

Depuis des années, les économistes et les responsables de la planification sociale ne sont pas d'accord au sujet de l'importance des investissements dans le logement par rapport aux investissements dans d'autres secteurs tels que la fabrication ou les transports. Certains économistes ont affirmé que, avec un coefficient de capital estimé à 7,1 aux Etats-Unis, le logement ne saurait lutter contre d'autres secteurs, qui donnent des rendements plus rapides et plus facilement mesurables. Des coefficients aussi bas que 3,2 pour les transports par rail et 1,6 pour les mines de fer montrent que ces secteurs devraient recevoir une priorité plus élevée dans l'attribution de ressources peu abondantes dont on dispose pour des investissements.1/

Pour répondre à cet argument, les partisans du logement affirment que l'amélioration des abris et l'aménagement des quartiers sont autant de priorités valables en soi. On a dit que l'amélioration de l'abri peut contribuer à la stabilité politique et sociale, et réduire l'incidence de la maladie et du comportement déviant. Ces facteurs peuvent revêtir une importance particulière dans les pays en développement, où la perspective de ruptures sociales et politiques explosives et catastrophiques doit être envisagée si l'on néglige les problèmes des pauvres des villes. Les programmes de logement donnent une possibilité d'affecter d'une manière directe les services de l'Etat aux pauvres et, parfois, de procéder à une certaine redistribution des revenus grâce aux subventions de logement.

Depuis quelques années, certains économistes affirment que le fort coefficient de capital (ou la faible productivité) des investissements dans le logement par rapport aux autres secteurs est peut-être exagéré. Depuis toujours, on mesure les bénéfices des investissements dans le logement par l'accroissement des loyers qu'ils procurent. On a dit qu'il faut également tenir compte d'autres bénéfices, tels que l'amélioration de la productivité du travail des ouvriers dotés de nouveaux logements, le relèvement de la santé et l'abaissement des frais sanitaires des résidents, l'accroissement de la motivation et de l'efficacité de l'éducation des enfants mieux logés, les réductions de la criminalité et de la délinquence juvénile et, tout particulièrement dans le cas de l'aménagement des taudis. la réduction du nombre d'incendies

---

1/ Leland S. Burns, "Economic Analysis of Housing Programs for Developing Countries", Housing and Development : Two Excerpts, International Housing Productivity Study, 1966, University of California, Los Angeles.

Des recherches empiriques ont été consacrées à un grand nombre de ces bénéfices additionnels supposés.1/ Pour la plupart, les résultats obtenus ne sont pas concluants; cependant, des vérifications ont révélé l'existence d'une corrélation positive entre l'amélioration du logement et la plupart de ces facteurs. La corrélation la plus nette est celle qui existe entre l'amélioration des services d'adduction d'eau et de l'hygiène et l'amélioration de la santé. On voit donc tout l'importance économique que peuvent revêtir des programmes de rénovation et de construction qui font surtout porter leurs efforts sur la fourniture de services de base, au lieu de chercher à fournir un ensemble complet de structures.

On peut également envisager des bénéfices supplémentaires à retirer des investissements dans le logement. L'encouragement que constitue la propriété d'une maison peut attirer vers des établissements de financement spécialisés une épargne privée qui, sans cela, leur resterait étrangère. On obtient ainsi des liquidités institutionnalisées qui peuvent faciliter le crédit à court et à long terme pour la construction et l'achat de maisons; un tel état de choses n'est pas sans avoir d'importantes implications pour la croissance, aussi bien au présent qu'à l'avenir.

Des programmes de logement peuvent fournir d'excellentes occasions de mieux utiliser les terrains des villes. On peut construire des logements près des lieux d'emploi et des centres commerciaux, afin de réduire les pertes de temps et d'énergie. Des logements bien conçus peuvent utiliser de façon plus efficace l'infrastructure urbaine. L'amélioration du logement permet également d'élargir l'assiette des impôts que perçoivent les administrations municipales.

La construction de logements proprement dite peut exercer des répercussions positives sur beaucoup d'autres secteurs de l'économie. Une industrie dynamique de la construction est la condition sine qua non de la réussite du développement. Les programmes de logement peuvent fournir un stimulant de premier ordre au développement des aptitudes et de l'esprit d'entreprise et aux investissements d'équipement dont on a besoin pour faire de l'industrie de la construction un élément majeur du progrès économique.

La construction de logements est, pour beaucoup de migrants sans métier qui vivent en chômage dans les villes, le point d'entrée dans le marché du travail. Au Kenya, on estime que, à l'heure actuelle, la construction de logements fournit 12.000 hommes-années de travail et que chaque tranche d'investissement de 2,8 millions de dollars dans le logement crée 2.000 hommes-années de travail. Au Pakistan, la Housing Finance Corporation (société de financement

---

1/ Leland S. Burns et Leo Grebler, "Resource Allocation to Housing Investment : A Comparative International Study", Economic Development and Cultural Change, The University of Chicago Press, Vol. 25, No 1, juillet 1976, pp. 95-121.

du logement) a estimé que chaque tranche de 10.000 maisons ordinaires construites à Karachi fournit 32.500 hommes-années de travail. Ces chiffres ne tiennent pas compte de l'effet de multiplicateur que la construction de logements exerce sur l'emploi dans certains sous-secteurs, tels que les matériaux de construction, l'ébénisterie, les transports et la construction d'ouvrages d'infrastructure.

La demande de matériaux de construction que suscite la construction de logements peut permettre aux industries qui élaborent ces matériaux d'obtenir les économies d'échelle indispensables pour réaliser une production soutenue. En règle générale, la construction de logements emploie plus de matériaux d'origine locale que d'autres catégories d'investissements. Au Mexique et en Corée, seulement 6,0 et 10,00 pour cent, respectivement, de l'ensemble des investissements dans le logement servent à payer des produits d'importation.

Importance du logement pour les groupes à faible revenu

Les techniques classiques de construction et de financement des logements ont permis à un grand nombre de familles à revenus moyens, notamment en Amérique latine, de financer elles-mêmes leur propre foyer sans faire de grosses ponctions sur les ressources peu abondantes dont dispose l'Etat. La réussite des programmes de logement à l'intention des familles à revenus moyens peut aider à empêcher les "raids" contre le développement au bénéfice des familles à revenus plus faibles. Les projets de logement classiques peuvent également représenter une source extrêmement importante d'emplois. Néanmoins, on comprend désormais suffisamment bien que les techniques classiques ne suffisent pas à répondre aux besoins extraordinaires d'abri des pauvres des villes.

Dans les pays en développement, l'expansion de la population urbaine se fait surtout parmi les groupes à faible revenu; d'importantes ressources privées sont déjà investies dans des établissements spontanés pour loger cette population. Si l'on veut aiguiller cet effort spontané vers des collectivités mieux organisées, dotées de meilleurs services urbains et d'installations communautaires, l'effort nécessaire est relativement réduit, si on l'exprime en termes économiques.

Un minimum d'abri, dans des emplacements appropriés, proches des lieux d'emploi, peut améliorer considérablement la productivité des ménages à faible revenus. De même, un régime d'occupation plus sûr et l'amélioration des services de base, soit dans de nouveaux projets d'abri, soit dans des programmes de rénovation de quartiers, peut exercer des répercussions sensibles sur les conditions de vie, au prix d'un minimum d'investissement.

Les programmes de logements à bon marché peuvent exercer également des répercussions bénéfiques sur d'autres secteurs. La construction de logements grâce à la technologie de l'auto-assistance, en utilisant des matériaux indigènes, n'exerc qu'un minimum d'effet négatif sur la balance commerciale, tandis que des technologie

plus onéreuses peuvent exiger de grosses importations, qui représentent souvent de 30 à 40 pour cent de l'ensemble des coûts de construction. La construction de logements peut exercer un effet inflationniste si elle emploie une main-d'oeuvre spécialisée et des matériaux qu'on ne trouve pas en abondance et que réclament d'autres secteurs. Cependant, si l'on utilise des techniques simples qui ont recours à un maximum de main-d'oeuvre non spécialisée et sous-employée, et font appel à des matériaux de construction locaux plus abondants, dont l'offre est relativement élastique, on peut éviter de créer des pressions inflationnistes.

Un logement répondant à des normes minimum, à l'intention des familles à faibles revenus, aura tendance à employer une main-d'oeuvre plus abondante par unité d'investissement. Dans le cas des familles à faibles revenus, on obtient ainsi cinq hommes-années d'emploi. Si l'on consacrait les mêmes investissements à des logements pour la population à revenus élevés, on n'obtiendrait que deux hommes-années d'emploi. 1/

Conclusions

En dehors du critère d'optimalité, il semble que le rapport entre les investissements dans le logement et l'ensemble de la production varie en fonction du niveau de développement général de chaque pays. Des faits mis récemment en lumière montrent que le pourcentage du produit national brut correspondant à la construction résidentielle passe de 2,75 pour cent dans les pays les moins développés à 6,48 pour cent dans les pays développés. 2/ Des données empiriques suggèrent que la part du logement par rapport à l'ensemble de la production est faible au début du développement, mais augmente au fur et à mesure que le développement se poursuit. Le logement devient plus productif par rapport aux autres investissements. Aux étapes de développement ultérieures, la part du logement dans l'ensemble de la production semble fléchir. C'est dans les pays en développement rapide, qui se trouvent dans la moyenne et où la croissance démographique et la migration sont élevées, que le logement semble être le plus important par rapport aux autres investissements.

Une politique du logement aidera à déterminer l'ampleur des investissements dans ce secteur; cependant, on peut, jusqu'à un certain point, fixer ce chiffre a priori, en fonction du niveau de développement du pays, ou en utilisant des éléments plus généraux de planification macro-économique. Il est tout aussi important, néanmoins, de déterminer quel genre de logement sera offert à qui. A cet effet, il faut établir une coordination étroite entre la planification de la politique de logement et la planification économique nationale, de façon qu'on puisse peser exactement toutes les répercussions sociales et économiques complexes d'une politique du logement.

1/ W. Paul Strassman, "Measuring Employment Effects of Housing Policies in Developing Countries" Economic Development and Cultural Change. The University of Chicago Press, Vol. 24, No 3, avril 1976, pp. 623-632.

2/ Burns et Grebler, op. cit.

Chapitre I

UTILITE D'UNE POLITIQUE NATIONALE DU LOGEMENT ET CARENCES CONSTATEES

Etablissement des objectifs

Dans le monde entier, les pays commencent à peine à se rendre compte qu'il leur est indispensable d'élaborer une politique nationale du logement.* Une politique nationale du logement est essentielle pour atteindre les objectifs suivants :

Comprendre l'ampleur et les incidences du problème que pose le secteur du logement

Les nombreux groupes qui sont touchés par différents aspects du logement doivent comprendre quelles sont les questions fondamentales qui se posent, les liens entre le logement et le développement économique national et entre le logement et le développement urbain.

On devrait établir un ensemble uniforme de données, de projections et d'estimations que tous les intéressés devraient prendre pour base de leurs travaux. La formulation d'une politique nationale du logement rassemble tous les documents, données et projections dont ont besoin les multiples services du gouvernement et du secteur privé.

Unifier les objectifs et établir une base commune sur laquelle fonder les décisions

La politique du logement devrait unifier les objectifs de tous les groupes qui s'occupent du logement ou sont touchés par cette question. Elle devrait permettre de s'assurer que les intérêts de tous les groupes, y compris les groupes à faible revenu, entrent en ligne de compte dans les mesures proposées. Elle devrait permettre de prendre les décisions en rendant les groupements du secteur public et du secteur privé responsables des différents aspects du développement du logement. En ce sens, la politique nationale du logement joue un rôle catalytique pour mieux coordonner les divers groupements.

Un grand nombre d'agents interviennent dans le processus du logement, utilisateurs, entrepreneurs, services du logement, organismes de financement du logement, organismes d'aménagement, organismes de planification et de réglementation de la mise en valeur des terres, administrations locales et organes privés de financement. La politique du logement doit unifier les objectifs des

---

* Noter, par exemple, l'importance accordée aux questions de politique en matière de logement et d'établissement dans le Rapport d'Habitat : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (New York, Nations Unies, A/Conf. 70/15; 1976); tous les participants ont voté à l'unanimité en faveur des recommandations concernant les mesures à prendre à l'échelon national.

divers acteurs. La politique du logement doit tendre à un but; elle ne doit pas simplement répondre à des problèmes du moment, mais fixer aussi des buts et des normes pour l'avenir. Le logement doit fournir des lignes directrices servant plus tard à déterminer les groupes cibles, l'espace, les normes des services et de la construction, les niveaux d'investissement et définir les rôles que doivent jouer ceux qui prennent part au processus de réalisation du logement. Si l'on parvient à unifier et à représenter les intérêts particuliers de tous les intéressés, la politique sera mise en oeuvre si elle tient suffisamment compte des carences administratives et des goulets d'étranglement économiques. Sans objectifs communs, elle ne le sera pas.

La politique du logement devrait établir une base pour la prise de décisions à tous les échelons du gouvernement et du secteur privé. Elle est mise en oeuvre par les décisions que prennent tous les jours le gouvernement et le secteur privé. La plupart de ces décisions se situent dans des délais relativement courts et se trouvent toujours assujetties aux exigences du moment et au caractère particulier d'une situation. La politique du logement est essentielle pour définir les principes qui régissent les décisions quotidiennes, afin de s'assurer que l'action entreprise ne dégénère pas en "colmatages" au lieu de se traduire par un progrès continu vers les buts fixés.

Situer le logement parmi les priorités du développement national

Dans le passé, les macro-économistes ont eu tendance à considérer le logement comme un bien de consommation et comme un secteur d'investissement à faible priorité qui, pour cette raison, se trouvait plutôt au bas de l'échelle des priorités du développement national. Cette tendance semble s'inverser actuellement : en effet, certains économistes renommés commencent à considérer le logement comme un secteur qui pourrait devenir prépondérant dans l'économie urbaine.

Une politique nationale du logement établit des priorités d'investissement dans le logement dans le cadre du processus de développement national. Il y a, bien sûr, un grand nombre de facteurs à considérer. Chaque pays devra résoudre la question des priorités du logement en fonction de sa propre situation et de ses propres besoins. Ce qui importe, c'est que le logement soit considéré explicitement et que les décisions de principe soient prises dans un cadre reconnaissable. Trop souvent, le secteur du logement n'est considéré qu'après coup ou traité comme une question résiduelle dans le processus de planification économique national. De la sorte, tous les nombreux groupes qui s'occupent du logement dans les secteurs public et privé n'ont aucune directive. Les initiatives qui sont prises en matière de programmes sont souvent le fait du hasard, souvent mal conçues et exécutées de façon inégale. En fin de compte, on gaspille les cadres et on dilapide les ressources financières, tout en obtenant moins d'unités de logement qu'il ne serait possible.

Définir les rôles respectifs des secteurs public et privé en matière de logement

La politique nationale du logement doit définir les rôles respectifs des secteurs public et privé. Le rôle de chaque secteur devrait être lié aux trois fonctions fondamentales : bâtir, financer et faciliter. Il existe une large gamme d'options de principe quant aux fonctions de construction et de financement à assigner. Du fait qu'il existe une large gamme d'options, il importe que les rôles relatifs des deux secteurs soient bien définis.

La plupart des plans de logement spécifient de façon plus ou moins détaillée ce que le secteur public compte réaliser dans le domaine du logement. La différence entre l'ampleur de cet effort et l'estimation des besoins en matière de logement constitue alors, en général, un chiffre unique, désigné sous le nom de "secteur privé". Cette approche simpliste est nuisible au logement car elle ne donne pas de lignes directrices précises quant à la façon dont le secteur privé doit jouer son rôle. Elle ne fournit pas non plus d'argument convaincant démontrant que le secteur privé peut atteindre les buts fixés au moyen des ressources disponibles.

Dans la plupart des cas, le secteur privé joue un rôle important et la qualité et la quantité des logements construits sont directement liées à la capacité des entreprises de ce secteur. Pour que le secteur privé intervienne dans le domaine du logement, il doit pouvoir compter sur un degré raisonnable de liberté d'action (dans le cadre d'une réglementation qui ne va pas au-delà de la protection de l'intérêt public), sur l'accès au crédit et aux terrains et doit pouvoir recevoir un taux acceptable de rendement de son capital.

Inversement, il importe que le rôle du secteur public soit fermement établi afin qu'il puisse réglementer la fourniture d'un financement suffisant et remplir les fonctions qui n'entrent pas dans les compétences du secteur privé.

Etablir un rapport entre les programmes de logement publics et privés et les besoins réels de tous les groupes de revenu

La politique nationale du logement doit être élaborée de façon à répondre clairement aux besoins réels de tous les groupes de revenu. Les groupes à revenu inférieur se sont parfois trouvés exclus des politiques du logement, sous prétexte qu'ils faisaient partie du secteur populaire* et se

L'expression "secteur populaire", telle que l'emploie le présent document, se réfère à l'auto-construction et à l'auto-financement que réalisent des individus, notamment des familles à faibles revenus, en dehors des circuits officiels des secteurs publics et privés du logement.

trouvaient donc hors du cadre visé par la politique du logement. Ce raisonnement n'accorde pas l'importance voulue à l'amélioration des conditions de vie des groupes à revenu inférieur ni à la contribution que ces groupes peuvent apporter au développement économique national.

Identifier et éliminer les goulets d'étranglement

Enfin, la politique du logement devrait identifier les problèmes particuliers ou les goulets d'étranglement que pose le logement et formuler des recommandations visant à surmonter ces obstacles. Par exemple, dans certains pays en développement qui ne font que commencer à connaître un développement urbain à grande échelle, les institutions et la législation essentielles manquent parfois presque totalement.

Dans de nombreux pays, la base législative remonte directement à l'époque coloniale. Les lois adoptées à cette époque étaient destinées à assurer des normes élevées de logement aux européens. Les codes du bâtiment, la réglementation du morcellement, les lois sur le zonage, la fiscalité et les lois régissant les rapports entre propriétaires et locataires peuvent exercer des contraintes sur la construction de nouveaux logements et sur le fonctionnement du marché de la location. La politique du logement devrait préconiser une législation dont les éléments répondent aux besoins du pays en développement. Ces lois seront souvent bien différentes des lois élaborées à l'époque coloniale.

Dans de nombreux pays, on a tendance à créer des organismes à tous les échelons du gouvernement pour répondre à des besoins étroitement définis en matière de logement et pour se procurer le moyen de remédier aux carences des organismes qui existent déjà. Beaucoup de pays manquent d'organismes clés. Il leur est donc presque impossible d'assurer une bonne administration de la politique du logement. La politique nationale du logement devrait recommander les changements administratifs nécessaires pour mettre mieux en oeuvre la politique du logement.

Il peut arriver qu'il y ait un manque complet d'organismes chargés du logement et du financement de la construction ou que les programmes des organismes existants s'appliquent uniquement aux groupes à revenu élevé et au logement moderne, sans constituer un programme global. La politique du logement doit mener à la création et au bon fonctionnement d'organismes adéquats qui financent la construction et l'achat de logements.

Il est nécessaire dans la plupart des pays de conférer en partie à l'Etat le droit de propriété et la responsabilité de mise en valeur des terres, sinon de la construction de logements, afin de s'assurer que les terres sont mises en valeur de façon efficace et que les groupes à faible revenu en trouvent aux emplacements qui leur conviennent. La création d'organismes de mise en valeur et d'aménagement des terrains devrait faire partie d'une politique du logement, si ces organismes sont nécessaires dans le contexte particulier d'un pays*.

Politiques nationales existantes en matière de logement

De plus en plus, les pays se rendent compte qu'ils doivent avoir une politique nationale en matière de logement. Jusqu'ici, ces efforts sont souvent incomplets, à maints égards; cependant, le principe devient bien établi. Les organismes et les experts internationaux reconnaissent bien l'importance des politiques nationales du logement. Il est donc probable que les pays en développement continueront à l'avenir à élaborer des politiques nationales portant sur l'ensemble du secteur du logement.

Récemment, les Nations Unies ont publié une Enquête mondiale sur le logement, 1974 : c'est la première fois qu'on a essayé de dresser la liste complète des pays qui avaient, à la date de l'enquête, une certaine politique nationale en matière de logement. Les Tableaux 1, 2 et 3 du présent rapport reprennent ces données; ils indiquent également les pays dans lesquels le Service de garantie du logement de l'AID réalise un ou plusieurs projets. On ignore le détail et la valeur pratique des diverses politiques de logement, car on n'a pas entrepris d'évaluer les données; cependant, il est possible de déceler certaines tendances importantes.

Sur les 128 pays dont le nom figure aux tableaux, tous sauf 30 ont une politique - fût-elle partielle - en matière de logement. En d'autres termes, 77 pour cent des pays reconnaissent officiellement l'existence du problème. Les pays d'Amérique latine et d'Asie viennent en tête, avec une couverture qui atteint, respectivement, 82 et 81 pour cent, tandis que l'Afrique a une couverture de 63 pour cent. Il convient de noter, toutefois, que selon le rapport des Nations Unies, une indication d'absence de politique du logement ne veut pas nécessairement dire qu'il en soit effectivement ainsi, mais plutôt que cette politique n'a pas été relevée durant les recheches. En outre, il est possible que de nouveaux pays aient élaboré ou modifié leur politique depuis 1974, date à laquelle l'enquête a été effectuée.

---

* Les organismes de mise en valeur font également l'objet d'un exposé dans "Guidelines for Establishing and Administering Land Development Agencies in the Developing Countries", bulletin No 69 de Ideas and Methods Exchange, Washington, D.C. Département du logement et du développement urbain, Office des Affaires internationales, 1973.

Au total, 57 pays ont publié des déclarations en matière de politique du logement urbain, 50 ont élaboré les principes de leur politique du logement dans les campagnes, tandis que 21 reconnaissent l'existence de groupes dont les besoins en logement ont un caractère spécial (il s'agit d'ordinaire des fonctionnaires, des anciens combattants, des ouvriers de l'industrie, etc.). Vingt-huit pays ont une politique particulière de logements publics pour les groupes à faible revenu, tandis que 11 pays ont une catégorie spéciale de projets pour les trames d'accueil. Ce genre de projets est probablement en augmentation : en effet, au moins 25 pays sont en train d'entreprendre des projets de trames d'accueil ou en discutent avec des organismes internationaux tels que la Banque Mondiale et l'AID.

On peut donc dire que, sous une forme ou sous une autre, la plupart des pays ont une politique du logement. L'étude de 12 politiques nationales de logement montre qu'elle s'intègre souvent dans le cadre d'un plan économique national. La place occupée par le logement dans le plan varie. Un certain nombre de plans de développement économique continuent à mettre le logement dans la rubrique des "dépenses d'infrastructure sociale", voire dans celle de la "protection sociale", sans guère accorder de place au logement, sinon dans le cas des groupes à faibles revenu. Toutefois, la plupart des pays n'ont pas de politique du logement complètement élaborée qui porte sur tous ces éléments. Nous examinons ci-après les carences les plus communes.

TABLEAU I

RESUME DES POLITIQUES MONDIALES DE LOGEMENT : ASIE

	ORIENT						SUD										SUD-EST										SUD-OUEST															
	Rép. dém. pop. de Corée	Hong Kong	Japon	Mongolie	Rép. de Corée	Taïwan	Afghanistan	Bangladesh	Bhoutan	Cambodge	Inde	Iran	Pakistan	Népal	Sikkim	Sri Lanka	Brunei	Birmanie	Rép. dém. du Viet-Nam	Indonésie	Laos	Malaisie	Philippines	Rép. du Sud Viet-Nam	Singapour	Thaïlande	Bahrein	Chypre	Yémen dém.	Irak	Israël	Jordanie	Koweït	Liban	Oman	Qatar	Arabie Saoudite	Rép. arabe syrienne	Oman trucial	Turquie	Emirats arabes unis	Yémen	TOTAL
Villes	x		x		x		x			x		x	x	x		x		x				x		x	x	x	x	x		x	x	x	x			x	x	x		x	x	x	26
Campagnes			x							x	x	x	x			x						x	x		x	x			x		x			x		x				x	x		16
Groupes spéciaux					x						x							x		x												x			x								6
Mesures pour améliorer les taudis et les quartiers d'installations non réglementés		x	x		x						x	x	x							x		x	x		x	x	x																12
Logements sociaux pour les groupes à faibles revenus		x	x									x	x		x							x	x			x	x	x				x	x	x		x					x		15
Trames d'accueil											x		x										x																				3
Programme de garantie du logement AID					x	x						x														x					x												5

NOTE : Le tableau ne doit pas être considéré comme étant exhaustif. Les colonnes en blanc ne veulent pas nécessairement dire que le pays n'a pas de politique en matière de logement.

SOURCE : World Housing Survey, 1974 (New York, Nations Unies), ST/ESA/30, Figure VII, pages 130-133, d'après des données antérieures à 1974, modifiées par PADCO Inc.

TABLEAU 2

RESUME DES POLITIQUES MONDIALES DE LOGEMENT : AFRIQUE

	NORD						OUEST																CENTRE								EST															
	Algérie	Egypte	Rép. arabe libyenne	Maroc	Soudan	Tunisie	Dahomey	Gambie	Ghana	Guinée	Côte d'Ivoire	Libéria	Mali	Mauritanie	Niger	Nigéria	Sénégal	Sierra Leone	Togo	Haute-Volta	Rép. Unie du Cameroun	Angola	Burundi	Rép. Centrafricaine	Tchad	Congo	Gabon	Rwanda	Zaïre	Botswana	Ethiopie	Kenya	Lésotho	Madagascar	Malawi	Maurice	Mozambique	Somalie	Rhodésie du Sud	Swaziland	Ouganda	Rép. unie de Tanzanie	Zambie	TOTAL
Villes		x	x	x		x					x									x												x			x	x							x	x	11
Campagnes		x	x	x	x	x			x		x					x	x	x	x											x	x	x			x	x		x					x	x	19
Groupes spéciaux								x	x		x									x												x	x			x		x		x		x	x	x	11
Mesures pour améliorer les taudis et les quartiers d'installations non réglementés					x					x	x							x											x			x			x							x	x		9
Logements sociaux pour les groupes à faibles revenus		x			x						x							x														x												x	6
Trames d'accueil																					x											x									x	x			6
Programme de garantie du logement AID						x					x						x	x			x								x		x	x													8

NOTE : Le tableau no doit pas être considéré comme étant exhaustif. Les colonnes en blanc ne veulent pas nécessairement dire que le pays n'a pas de politique en matière de logement.

SOURCE : World Housing Survey, 1974 (New York, Nations Unies), ST/ESA/30, Figure VII, pages 130-133, d'après des données antérieures à 1974, modifiées par PADCO Inc.

TABLEAU 3

RESUME DES POLITIQUES MONDIALES DE LOGEMENT : AMERIQUE LATINE

	DU SUD											AMERIQUE CENTRALE ET CARAIBES																					
	Argentine	Bolivie	Brésil	Chili	Colombie	Equateur	Guyane	Paraguay	Pérou	Uruguay	Venezuela	Barbade	Costa Rica	Cuba	Rép. Dominicaine	El Salvador	Guatemala	Haïti	Honduras	Jamaïque	Mexique	Nicaragua	Panama	Trinité-et-Tobago	Antigue	Anguille-St Kitts-Nevis	Bahamas	Iles Cayman	Dominique	Grenade	Montserrat	Ste Lucie	St Vincent	TOTAL
Villes		x	x	x	x	x	x		x	x	x					x	x	x	x	x	x		x	x			x			x			x	20
Campagnes				x	x	x	x				x			x		x	x	x		x			x	x	x		x						x	15
Groupes spéciaux																									x	x		x	x		x	x		6
Mesures pour améliorer les taudis et les quartiers d'installations non réglementés			x	x	x	x			x											x					x				x	x	x	x	x	12
Logements sociaux pour les groupes à faibles revenus					x												x			x	x				x				x		x			7
Trames d'acceuil				x	x																													2
Programme de garantie du logement AID	x	x		x	x	x	x		x		x		x		x	x	x		x	x	x	x	x											17

NOTE : Le tableau ne doit pas être considéré comme étant exhaustif. Les colonnes en blanc ne veulent pas nécessairement dire que le pays n'a pas de politique en matière de logement.

SOURCE : World Housing Survey, 1974 (New York, Nations Unies), ST/ESA/30, Figure VII, pages 130-133, d'après des données antérieures à 1974, modifiées par PADCO Inc.

Absence d'une stratégie d'exécution

Certains plans et certaines politiques du logement ne sont tout simplement pas assortis d'une stratégie d'exécution. Un plan de logement constate que la majorité de la population a de faibles revenus et "n'est pas capable de payer son logement sans l'aide de fortes subventions". Le plan prévoit toutefois une intensification de la construction au cours de plusieurs années, passant de deux à 12 maisons par an par 1.000 habitants. Le pourcentage supplémentaire du revenu national que demande cette énorme tâche n'est pas indiqué et la distinction entre les objectifs de construction des secteurs public et privé ne l'est pas davantage. On ne voit pas comment cet objectif doit être atteint.

Le rapport entre les politiques, les objectifs fixés dans les plans et les affectations budgétaires est rarement assez évident pour permettre de situer un programme dans le système afin de vérifier si tous les éléments sont conformes aux priorités.

Manque de soutien politique

La raison de loin la plus significative pour laquelle un grand nombre de politiques du logement ne produisent pas les résultats voulus réside dans le manque de soutien politique réel. Trop souvent, la politique du logement est élaborée à un niveau technique du gouvernement et non à un niveau politique, si bien qu'elle manque d'un mandat véritable que lui donneraient le pouvoir politique ou le pouvoir législatif.

S'il y a engagement de la part des dirigeants à l'égard d'objectifs clairement compris (importance majeure donnée par exemple aux plans d'auto-assistance), les échelons inférieurs ne s'écarteront pas radicalement de la politique adoptée. Lorsqu'ils s'en écartent, il est facile de remédier à la situation. Lorsque les politiques sont établies en "esquivant" l'assentiment réel d'hommes politiques de haut rang, en se contentant d'un accueil tiède ou neutre de leur part, leur mise en oeuvre est difficile. C'est exactement ce qui s'est passé en 1969 lorsque des conseillers techniques étrangers élaborant le plan national d'un pays en développement ont fixé une politique du logement engageant le gouvernement à adopter le principe des trames d'accueil (le plan devait aménager 25.000 lots en cinq ans). Rien ou presque rien n'a été accompli, excepté un petit projet pilote d'une centaine de lots aménagés au ralenti en dépit d'une importante assistance technique internationale. Puis en 1972, le président a prononcé un discours dans lequel il se déclarait en faveur du principe des trames d'acueil. On se mit immédiatement à organiser un vaste programme dont l'exécution commença peu de temps après.

Complexité fondamentale du processus d'exécution

Même s'il existe aux niveaux appropriés un soutien politique qu'exigent des objectifs et des buts qui répondent réellement aux intentions, la mise en oeuvre peut s'avérer difficile. Les politiques sont mises en vigueur par voie de dispositifs plus ou moins évidents comme les contrôles budgétaires, les procédures administratives ou les mesures fiscales touchant les différents intéressés (secteurs public et privé). Les budgets qui touchent les intéressés du secteur public peuvent être employés aux fins d'encouragement, de contrainte, de menace ou de sanction, suivant la situation.

La taxation des particuliers est un instrument des plus efficaces pour décourager toute activité qui entrave les progrès nécessaires pour parvenir aux buts fixés. L'imposition de la plus-value résultant d'opérations immobilières spéculatives peut servir à canaliser les bénéfices privés à des fins publiques. De même, une lourde imposition des terrains urbains non utilisés ou sous-utilisés peut servir à accroître les superficies dont on dispose pour un aménagement immédiat. Toutefois, en tant qu'instrument de mise en application de mesures contestées ou difficiles affectant des populations récalcitrantes, ce moyen doit être employé avec précaution. Lorsque l'imposition est appliquée à la redistribution du revenu, ses effets peuvent affaiblir les incitations à l'investissement ou d'autres activités souhaitables.

Les politiques du logement ont souvent pour but d'établir des normes minimum et, parfois, maximum. Ces normes sont toujours extrêmement difficiles à faire respecter. Par exemple, les normes tendant à restreindre le consommation de matériaux rares en fixant une limite aux dimensions d'une maison sont peu souvent adoptées et restent bien des fois sans application. On essaye souvent d'instituer des normes minimum, au-dessous desquelles les habitations sont déclarées illégales. Lorsque ces normes minimum dépassent la capacité financière des populations à faible revenu qui doivent s'y conformer, elles restent sans effet ou engendrent de graves difficultés pour les ménages dont le gouvernement veut démolir le foyer ou qu'il soumet à un harcèlement. En outre, en minant l'initiative du groupe à faible revenu qui ne peut pas espérer se conformer aux normes minimum, les procédés de ce genre ont pour effet de forcer les gens à vivre dans de pires conditions. Ce résultat est diamétralement opposé au bon sentiment auquel semblait répondre l'établissement de normes minimum.

Distinction entre politiques et plans nationaux de logement

Il faut préciser les rapports qui existent entre politique et plan de logement, et opérer une distinction entre l'une et l'autre.

Le document qui expose la politique en matière de logement définit des objectifs généraux et précise les responsabilités des divers participants au système de fourniture de logements, établit les directives principales des divers types de logement à construire, fixe les priorités de fourniture de logement aux divers groupes de revenus et autres groupes spéciaux, élabore dans leurs grandes lignes les termes et conditions de financement et définit le rôle et les dimensions des subventions éventuelles.

Un plan de logement sert par ailleurs à mettre à exécution une politique au regard de laquelle on le mesure. Un plan fixe un programme d'action précis visant à atteindre certains buts dans un temps, dans un lieu et par des moyens voulus. Il doit, par conséquent, comporter des objectifs chiffrés et suivre une méthodologie plus détaillée que la déclaration de politique, de telle manière que la mise en oeuvre et l'évaluation puissent apparaître clairement.

Ceci est, bien entendu, plus vite dit que fait, mais avoir conscience de ces deux aspects aide le responsable de la formulation de la politique à fixer des buts et à trouver des modalités précises pour atteindre ces buts en des termes qui concordent et en des quantités compatibles.

Les rapports entre la politique, les plans et l'action sont indiqués au Schéma 1. La politique énonce les objectifs du plan de développement, lesquels, à leur tour, ont une incidence sur les buts et, par conséquent, sur le budget. Le plan de développement devrait fixer les dépenses réelles et indiquer les mesures précises à prendre ou à éviter. Les opérations sont représentées par une progression générale de la gauche vers la droite dans le schéma.

Par ailleurs, lorsque les actions concrètes qui sont prises ou ne sont pas prises n'ont rien à voir avec la politique ou le plan adoptés, ces actions créent une progression inverse de la droite vers la gauche qui, en fait, se traduit par l'établissement d'une "politique réelle" au lieu d'une "politique déclarée".

La "politique réelle" découle de la séquence concrète dans laquelle sont prises les décisions concernant la façon, le moment et les moyens choisis pour construire et utiliser les logements. Elle comprend les décisions d'ordre budgétaire prises à divers moments et à des échelons différents, ainsi que les

mesures prises exprès, par hasard ou sans coordination par le gouvernement, le secteur commercial ou les usagers du logement. Ces niveaux de prise de décisions concrètes se chevauchent plus ou moins et sont rarement en harmonie absolue. Les affectations budgétaires et les dépenses réelles indiquent assez fidèlement quelles sont les décisions relevant de la politique réelle.

L'examen des politiques existantes en matière de logement donne encore plus l'impression que la "politique réelle" ne correspond pas forcément à la "politique déclarée". Ceci peut être dû à un manque de concordance entre la déclaration de principe et sa traduction en un plan d'action précis ou à toute une série de raisons d'ordre politique, économique, technique et social qui influent sur la mise en oeuvre de cette politique.

Quoi qu'il en soit, cet écart dans la mise en oeuvre a pris des proportions suffisamment alarmantes pour qu'il soit nécessaire de repenser sérieusement les questions de politiques. En fait, la plupart des échecs fréquents des politiques nationales du logement mentionnés au chapitre précédent sont dus à une coordination insuffisante entre la formulation de la politique et les étapes de la mise en oeuvre du plan.

Les déviations par rapport à la politique adoptée peuvent survenir au moment de passer du principe au plan d'action ou encore au moment de passer du plan à l'exécution, par suite de malentendus, de mauvaises communications, d'un manque de coordination ou d'un affaiblissement de la conviction politique. Les politiques globales (c'est-à-dire les ensembles de déclarations et de plans qui n'ont pas de rapports entre eux) peuvent même ne jamais se rendre compte de l'existence de conflits entre les différentes sections, du fait qu'elles ne comportent pas d'exposé général des principes selon lesquels on puisse mesurer les progrès. D'autres politiques sont formulées par défaut, constituant fréquemment l'ensemble de la position du gouvernement à l'égard des efforts du secteur populaire en matière de logement. Il est rare que les économies en développement puissent se permettre les conflits, les pertes et les retards qui résultent de cet état de choses.

Exemple d'une "politique réelle"

La démolition de près de 8.000 unités de logement familial dans la capitale d'un pays au cours de 1971 (soit quatre ou cinq fois le nombre d'unités construites par la ville pendant cette même période) a été effectuée en dépit d'une déclaration de principe selon laquelle "du fait que la pénurie, dans son ensemble, est si aiguë, les fonds disponibles seront consacrés en majeure partie à l'expansion du total du parc d'habitations, plutôt qu'à l'élimination des taudis. Le remplacement de vastes quartiers délabrés... devra, en majeure partie, être remis à plus tard.

"L'expression "en majeure partie" a donné suffisamment de latitude à une division du département municipal de la santé pour passer outre l'esprit d'une déclaration de principe émise au niveau ministériel.

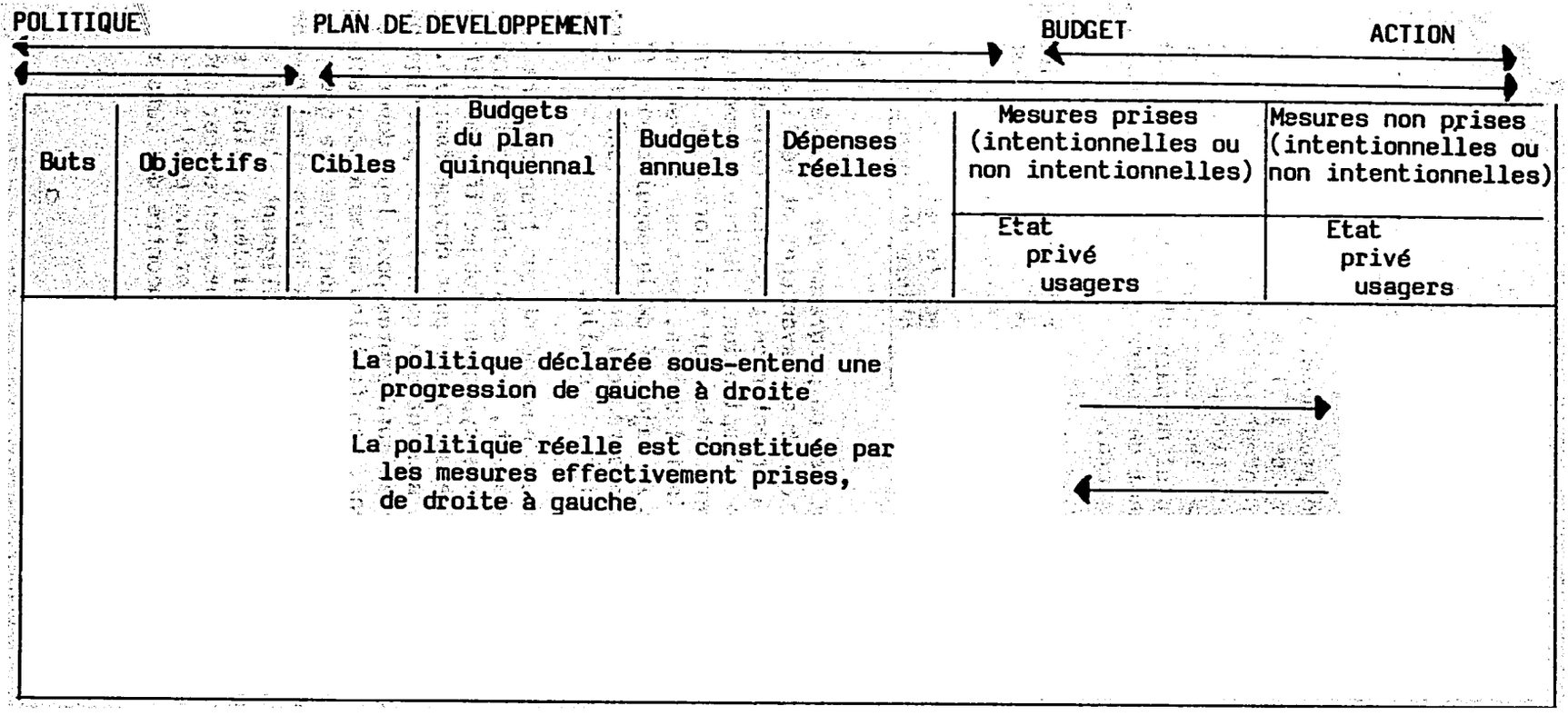
Conflit entre les objectifs nationaux et individuels en matière de logement

Le développement est un programme de caractère national qui présente aussi un aspect personnel quant aux avantages et réalisations qui en découlent. Les politiques destinées à orienter ce processus doivent faire entrer en ligne de compte ces deux niveaux d'aspiration. Malheureusement, les politiques du logement de certains gouvernments, qui sont formulées pour guider l'expression collective d'aspirations individuelles, prennent souvent des formes qui créent de sérieux obstacles pour la majorité de la population. C'est le cas lorsque les formules prennent des mesures qui entrent en conflit avec la façon dont le gouvernement interprète l'intérêt public.

Les gouvernements n'envisagent que trop souvent la politique du logement du point de vue, principalement, des aspirations collectives ou nationales. Ceci se voit dans les énoncés typiques d'objectifs relatifs aux "normes minimum d'un logement acceptable" à atteindre pour chaque famille. Les projets orientés vers cette fin deviennent souvent une question de prestige national, qu'il existe ou non des ressources suffisantes pour leur donner du sens à l'échelon national. Individuellement, les familles moins aisées attachent sans doute moins d'importance à la qualité de leur abri que les groupes à revenu supérieur qui sont mieux placés pour exprimer leurs désirs ainsi que pour payer en conséquence. Les déclarations de principe soulignant l'importance de parvenir à des normes minimum élevées dans le cas de familles à faible revenu sont souvent basées sur des hypothèses qui leur sont propres concernant les priorités de ce secteur et sont susceptibles de représenter une position qu'il est impossible de soutenir ou qui, à long terme, ira à l'encontre des buts recherchés.

DIAGRAMME I

Niveaux de prise de décision en matière de politique



Ce qui importe, c'est la liberté dont jouissent les ménages pour gérer leurs propres ressources, si pauvres soient-elles, afin de parvenir au niveau de vie le meilleur possible à long terme, suivant leurs propres besoins et intérêts.

Résumé

On commence à peine à se rendre compte qu'il est important pour l'Etat d'élaborer une politique nationale du logement. Les Etats-Unis d'Amérique, par exemple, n'ont jamais eu véritablement de politique nationale d'ensemble en matière de logement bien que, comme la plupart des autres pays, ils aient eu pendant des années les éléments d'une telle politique. Aujourd'hui, on se rend de plus en plus compte que cela ne suffit pas : on commence donc, aux prix d'efforts considérables, à étudier et à élaborer une politique nationale du logement qui soit complète.

Cet examen de la valeur d'une politique nationale du logement et des carences que présentent, en général, les politiques existantes, permet de conclure qu'il s'agit donc d'aborder le problème de la formulation d'une politique du logement dans une optique d'ensemble, qui tienne compte de tous les détails. L'expérience de ces dernières années a souligné la complexité de cette tâche. Il est devenu apparent qu'une politique nationale du logement est un document en devenir constant.

Chapitre II

COMMENT ORGANISER L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE NATIONALE DU LOGEMENT

Une politique nationale du logement devrait être énoncée sous forme de document écrit. Dans le contexte recommandé ici, ce document devrait être distinct du plan national de logement, lequel représentera probablement un chapitre du plan national de développement économique. Il ne faut pas en conclure que les questions de politique générale ne peuvent pas figurer également dans le plan économique, mais qu'elles jouent aussi un rôle indépendant.

La procédure à suivre pour élaborer la politique nationale du logement est en soi une variable critique; en effet, le choix des participants aura une influence sur les décisions éventuelles concernant cette politique.

Une politique nationale du logement élaborée d'un point de vue technique appelle presque toujours des changements fondamentaux du système de fourniture du logement. Ces changements techniquement souhaitables vont souvent à l'encontre des intérêts acquis, aussi bien du secteur public que du secteur privé, et peuvent même se trouver en dehors des limites acceptables susceptibles de recevoir un soutien politique immédiat. Comme, de par sa nature, une politique nationale en matière de logement est une question d'ordre politique, les techniciens du logement doivent donc être prêts à négocier le document et à se ranger, s'il le faut, à des solutions transactionnelles, pour le faire accepter et mettre en oeuvre. Au fur et à mesure qu'on acquiert de l'expérience et que des possibilités se présentent, on peut renforcer la politique nationale du logement en procédant à des révisions et à des adjonctions. C'est la raison pour laquelle on ne peut jamais dire que, à un moment donné, une politique nationale en matière de logement constitue un ensemble complet.

Une politique du logement peut faire l'objet d'un document technique extrêmement complexe, comportant une analyse économique compliquée reposant sur une base de données détaillées; elle peut aussi être élaborée en faisant surtout appel au jugement d'experts et de spécialistes qui s'intéressent au logement et au développement économique. Sans aucun doute est-il préférable de disposer d'une forte base de données et d'une analyse solide; cependant, l'absence de tels renseignements ne devrait pas empêcher la préparation d'une politique du logement fondée sur les meilleurs renseignements disponibles. Au fur et à mesure qu'on réunit davantage de données, on peut renforcer en conséquence la politique du logement.

Le mode de présentation d'une politique du logement que décrit le présent document repose sur l'hypothèse qu'on ne dispose que de renseignements fondamentaux et rudimentaires. La méthode proposée ne fait donc guère appel à la réunion de données complexes ni à une analyse technique; elle cherche essentiellement à définir un cadre logique, à l'intérieur duquel il est possible d'utiliser de façon efficace des jugements d'experts afin d'aboutir aux décisions qui moulent la politique du logement.

Il faudra néanmoins définir la hiérarchie des travaux techniques et de la prise de décision, afin de réussir à mettre sur pied un ensemble complet constituant une politique nationale du logement. A cette fin, les travaux devront se situer au moins à quatre niveaux et se dérouler sans solution de continuité.

Le groupe de décision politique

C'est au niveau politique qu'on commence par décider s'il est souhaitable d'avoir une politique nationale du logement qui porte sur l'ensemble du secteur. Cette décision doit être prise soit par le président soit par le Conseil des ministres.

Une fois établi l'avant-projet d'une politique nationale du logement, celui-ci doit être approuvé au même niveau afin de s'assurer que le document reçoit un plein appui politique, au sein des instances les plus élevées, et qu'il servira de mandat pour des mesures d'exécution.

Le groupe de formulation de politique

La tâche qui consiste à élaborer une politique devrait être confiée à une équipe interministérielle représentant, par exemple, les Ministères du Plan, des finances, du logement et de l'urbanisme. L'équipe devrait s'appuyer sur un groupe représentant les différents participants du processus du logement.

Par exemple, la Corée a fait un grand pas en avant vers l'élaboration d'une politique nationale du logement en constituant un Conseil du logement doté d'un mandat législatif. Aux termes de la loi, le Conseil assume les responsabilités suivantes :

1. Elaboration des politiques fondamentales en matière d'investissement dans le logement;

2. Elaboration de plans à long termes d'investissement dans le logement;

3. Elaboration de plans annuels d'investissement dans le logement;

4. Répartition des fonds destinés au logement entre les différents organismes et institutions qui s'occupent de ce secteur.

Ces fonctions sont précisément celles qui doivent conduire à l'élaboration d'une politique nationale du logement du genre proposée dans le présent document.

Le Conseil coréen du logement compte des membres provenant d'une large gamme d'organismes qui doivent s'intéresser au logement. Le Conseil se réunit sous la présidence du Vice-Ministre de la construction. Il compte des représentants de haut rang de la Société coréenne de construction, de la Banque coréenne immobilière, du Conseil de planification économique, du Ministère des finances, du Ministère de l'intérieur, du Ministère des affaires économiques et comporte deux sièges réservés aux représentants du secteur privé.

L'équipe d'élaboration de la politique du logement

Un Conseil du logement comme celui de la Corée doit se faire seconder par un personnel technique à plein temps afin d'obtenir des résultats efficaces. La composition du personnel professionnel peut, en pratique, prendre différentes formes. Il serait souhaitable de confier spécifiquement à un organisme la responsabilité générale de ce personnel. Dans le cas de la Corée, le Ministère de la construction devrait être responsable du service technique. Les groupes de travail eux-mêmes devraient cependant faire appel à de nombreux experts d'autres ministères,organismes et universités ou instituts du pays. Aucun organisme n'est doté d'un personnel professionnel couvrant toute la gamme des compétences nécessaires pour élaborer une politique nationale du logement. Par ailleurs, une équipe plurivalente permet à différents points de vue d'être exprimés, ce qui devrait atténuer les divergences qui pourraient, sans cela, surgir au moment de l'examen de la politique par le Conseil du logement.

L'équipe de travail devrait compter, au minimum, des économistes, des spécialistes des finances publiques, des sociologues, des architectes, des urbanistes, des ingénieurs du bâtiment et des avocats.

Même une fois achevé le lourd programme initial de travail visant à l'élaboration de la première politique nationale du logement, il continuera d'être nécessaire de conserver un service restreint chargé en permanence de suivre les progrès de la mise en oeuvre de la politique et des plans ultérieurs et de formuler les recommandations appropriées en vue de changements dont la nécessité ressort de l'évaluation effectuée par ce service. Cette petite équipe devrait probablement relever de l'organisme responsable de l'ensemble de la planification économique nationale.

Les groupes consultatifs en matière de politique du logement

Des groupes consultatifs officieux doivent se réunir de temps à autre, au gré des besoins. Un groupe consultatif n'a pas besoin d'avoir une existence officielle et a pour objet de mettre des connaissances et des ressources supplémentaires à la disposition de l'équipe de travail. Il convient donc de rechercher l'avis de toute une série d'entreprises qui fournissent des logements, ainsi que de divers groupements d'utilisateurs.

Le logement fait intervenir deux séries d'acteurs : les fournisseurs (y compris l'Etat ou secteur public; le secteur commercial, professionnel ou privé; et le secteur populaire) et les utilisateurs (à tous les niveaux de revenu). En temps normal, la politique est officiellement élaborée au niveau de l'Etat, en faisant parfois appel à la collaboration d'un ou deux autres groupements. Les acteurs du secteur public peuvent représenter le niveau national, régional ou local. Tandis que les représentants régionaux et locaux peuvent formuler des suggestions concernant les mesures à prendre en ce qui concerne leurs mandats, la présence nationale a tendance à dominer les groupes de prise de décisions.

Les intérêts commerciaux privés exercent sur les décisions de politique une influence directe, grâce à leur participation à des groupes de collaboration ou de consultation, ou par les pressions qu'ils exercent dans les coulisses, ou du fait de leurs investissements dans la fourniture de tels ou tels éléments ou ensembles. Cette décision de fait peut entraîner des gaspillages et peut entrer en conflit avec des politiques déclarées comme par exemple celles qui visent à encourager des technologies plus simples ou à augmenter la participation de l'auto-assistance à la construction de logements. Bien que les intérêts commerciaux privés aient pu acquérir des techniques et des connaissances de certains types de logements, leur besoin de rentabilité les rend suspects; c'est pourquoi ils ne participent généralement pas de façon visible à la prise de décision.

Les utilisateurs eux-mêmes ne sont que peu fréquemment représentés dans les organes de prise de décision des pays en développement. Leur rôle se borne presque toujours à celui de récepteurs passifs de biens ou de renseignements. Parfois, on fait certains efforts pour ouvrir la voie à un apport populaire aux niveaux de prise de décision (par l'intermédiaire de centres ou comités d'échanges de vues) mais, même en pareil cas, ces organismes jouent normalement un rôle de consultation ou d'études et n'ont guère de poids, si tant qu'ils en aient.

Ce sont les producteurs de logement (secteurs public, privé et populaire) qui prennent toutes les décisions concernant le volume de logements à construire, leur emplacement et à quel prix et à quel coût pour les résidents. Les principes qui régissent ces décisions sont fixés par les représentants d'un ou de plusieurs de ces producteurs. Or, le logement doit répondre aux besoins fondamentaux non pas des producteurs, mais de la population. Il est donc d'une importance critique que tous ces participants à la formulation d'une politique en matière de logement puissent connaître leurs réactions mutuelles.

Chapitre III

LA TENEUR D'UNE POLITIQUE NATIONALE DU LOGEMENT

Les politiques nationales du logement auront une teneur différente selon les pays en raison des variations très considérables des éléments sociaux, économiques, culturels et politiques qu'il faut prendre en considération. Il ne servirait donc pas à grand chose de parler de la teneur précise d'une politique nationale du logement. Cependant, il est possible de mettre en relief certaines idées fondamentales et certaines questions de fond qui devraient servir d'enveloppe à une politique précise.

Une politique nationale du logement devrait avoir pour objectif fondamental une couverture universelle du domaine du logement. Un examen des politiques du logement en vigueur révèle que celles-ci sont rarement explicites quant à leur couverture globale de tous les éléments du logement. C'est là un grave inconvénient car il suscite le problème de la distinction entre politique et plan de logement et entre "politique déclarée" et "politique pratiquée".

Selon la distinction qu'opère le présent document une politique du logement définit les buts généraux, le contexte du programme, la stratégie de la fourniture du logement et les procédures d'évaluation. Elle sert de toile de fond au plan national du logement qui donne le détail d'objectifs, de buts et de budgets précis dans le cadre d'un certain horizon temporel.

Les critères de base

La formulation d'une politique d'ensemble en matière du logement doit reconnaître trois critères de base :

> Elle doit indiquer de façon explicite comment les secteurs publics et privés doivent fournir tous les logements et comment il sera possible de subvenir en principe à la demande de logement de tous les groupes de revenu et des groupes spéciaux.
>
> Elle doit englober la demande de logement dans les campagnes et dans les villes en reconnaissant les besoins différents de logement en fonction des dimensions des villes (capitales, villes provinciales et villes de marché).
>
> Elément le plus important, la politique du logement doit avoir une logique interne permettant d'établir et de vérifier les rapports qui existent entre les divers objectifs et les mesures d'exécution particuliers.

Pour répondre à ces critères, chaque pays peut choisir une méthode différente. Il n'existe pas de formule correcte ni de façon précise permettant d'élaborer une politique nationale du logement. Néanmoins, nous présentons le schéma ci-après pour montrer le genre d'information que devrait contenir cette politique.

I. Contexte

Lorsqu'on prépare une politique nationale du logement et lorsqu'on établit par la suite les plans nationaux du logement, il convient de s'efforcer de réunir des données générales et d'établir une solide base de données concernant le secteur du logement. Il n'est pas besoin de tout faire en même temps; en fait, il est préférable que le rassemblement de données en matière de logement soit une fonction continue d'un organisme approprié. L'Appendice I indique le genre d'informations qu'il convient de réunir. Ces informations sont indispensables pour définir l'ensemble de problèmes et de questions auxquelles la politique du logement doit s'attaquer. Il suffit de résumer ces données dans un document qui présente la politique du logement afin de fournir un ensemble de références permettant de comprendre les recommandations qui suivent. La politique du logement pourrait contenir les catégories suivantes d'informations :

A. Le logement et le développement économique

On peut exprimer les rapports historiques entre le secteur du logement et l'ensemble de l'effort national de développement économique grâce à des indicateurs tels que la proportion d'investissements résidentiels par rapport l'ensemble de la formation de capital et le pourcentage du produit national br qui est représenté par le logement. (Selon une règle empirique approximative, si le logement représente moins de 4 pour cent du PNB il reçoit une faible priorité par rapport aux autres secteurs; plus de 4 pour cent montre que la

B. Le problème du logement

Les renseignements concernant les dimensions du problème actuel du logement et les projections des futurs besoins en logement devraient opérer une distinction entre les campagnes et les villes et faire intervenir les éléments démographiques qui concernent le logement : emploi et répartition des revenus familiaux, structure des dépenses familiales et niveaux caractéristiques du revenu familial réservé au logement. Ces renseignements devraient comporter une analyse du parc immobilier existant ainsi que des estimations de la demande courante et projetée (par emplacement et par groupe de revenu). Ils devraient également comporter une analyse des demandes de terrains dans les villes et des problèmes connexes, ainsi qu'une analyse des coûts de construction, des problèmes des matériaux de construction, etc.

C. Rôle des secteurs public et privé

Il convient de dresser un tableau historique de la façon dont les secteurs public et privé ont répondu au problème du logement en utilisant des données chiffrées exprimées en nombre d'unités construites et en capital investi. Ces renseignements devraient permettre de voir dans quelle mesure on a répondu jusqu'ici aux besoins en logements et quelles sont les tendances probables

dans le cadre des politiques existantes. L'analyse devrait permettre de juger dans quelle mesure ces politiques sont satisfaisantes eu égard aux dimensions du problème identifié dans le cadre du point B ci-dessus.

D. Système de fourniture

Il convient de décrire de la manière suivante le système actuel de fourniture du logement pour les secteurs public, privé et populaire.

1. Pour le secteur public, le système de livraison devrait identifier quelles organisations sont responsables de la construction de logements, indiquer la nature de leur programme, l'ampleur de leurs opérations et les catégories de logements construits. Il convient d'identifier par organisations les établissements de financement du logement, les catégories de logement financé, les termes et conditions des prêts et les éléments de subvention.

2. Le système de livraison du secteur privé devrait identifier les activités de construction de logements et la capacité des entrepreneurs privés, les sources de financement du logement dans le secteur privé, les termes et conditions des prêts ainsi que la capacité et les activités de l'industrie des matériaux de construction.

3. Il convient de décrire le système de fourniture du secteur populaire, y compris une analyse chiffrée du nombre et de la répartition d'unités de logement construites par l'habitant, les méthodes de construction et de financement utilisées et d'examiner la qualité et les caractéristiques des unités de logement construites.

II. Problèmes fondamentaux à considérer

La deuxième section de la politique nationale du logement devrait identifier et décrire les problèmes fondamentaux que cette politique doit chercher à résoudre. Les problèmes fondamentaux seront déterminés en fonction de l'analyse de la situation générale. Les problèmes fondamentaux varieront bien sûr de nature et de gravité d'un pays à l'autre mais présenteront très probablement certaines analogies. Par exemple, il est probable qu'on constate chaque année une aggravation du déficit de logement, que le secteur public ne peut répondre qu'à un faible pourcentage de l'ensemble des besoins en logement, que le secteur privé construit surtout des logements répondant à des normes élevées, qu'on manque dans les villes de terrains offerts à des prix acceptables, qu'il existe trop de constructions non réglementées dans le secteur populaire et que, dans l'ensemble, les sources de financement pour le logement sont insuffisantes.

La politique et le plan de logement devraient identifier des méthodes permettant d'éliminer ou, plus vraisemblablement de réduire considérablement les problèmes qui sont jugés être fondamentaux.

III. Objectifs de la politique de logement

Les objectifs de la politique du logement constituent peut-être la partie la plus importante du document. L'exposé des objectifs deviendra le critère permettant d'évaluer telle ou telle mesure ou absence de mesure dans le plan de logement et au cours de son exécution. Dans le document qui expose la politique en matière de logement, les objectifs doivent exprimer de façon précise la direction et les implications, mais ne doivent pas nécessairement être chiffrés. On pourra les chiffrer durant la préparation du plan de logement. Chaque pays doit établir des objectifs qui correspondent à sa propre situation. Des objectifs précis devraient être fixés au moins dans les grands secteurs suivants.

A. Le logement et la stratégie de développement

L'importance du logement dans l'ensemble de la stratégie nationale de développement à un moment particulier de l'histoire varie en fonction de la situation générale du développement de ce pays. De nombreux pays, comme la Corée et l'Indonésie,ont délibérément donné la priorité au développement de l'agriculture et de l'industrie pendant de nombreuses années et ont consciemment rabaissé la priorité du logement. Quelques pays seulement (tels que Singapour) ont toujours accordé au logement une priorité très élevée dans leur stratégie de développement. Il arrive souvent que les affectations nationales de développement donnent au logement un appui inégal : certaines années, le logement reçoit une priorité importante, pour se voir reléguer ensuite à un faible rang de priorité. L'attribution au logement d'une priorité inégale ou incertaine pose le problème de stratégie le plus difficile à résoudre pour les responsables de la planification du logement; elle peut conduire à des difficultés dans toute l'industrie du logement.

B.

L'attribution de priorité relatives dans l'allocation des ressources de logement entre les régions urbaines (en fonction des dimensions des villes) et les régions rurales pose généralement un choix politique complexe. Invariablement, les problèmes de logement les plus évidents et les plus urgents se situent dans les régions urbaines (d'ordinaire les grandes villes); et pourtant, la plupart des stratégies nationales de développement se focalisent sur le développement des campagnes et des villes provinciales (principe des pôles de croissance). L'expérience a montré que de façon générale le logement rural n'a guère de sens comme activité du secteur public : en effet, les habitants des campagnes ont suffisamment de compétences et de connaissances pour construire des habitations traditionnelles avec des matériaux locaux et au

moindre coût. Les fonds réservés au développement rural peuvent donc être consacrés en général de façon plus efficace à des besoins autres que le logement. Néanmoins, un grand nombre de pays en développement ont des plans nationaux de développement qui comportent d'importants éléments de logement rural.

Le logement dans les villes de provinces est particulièrement important s'il est intégré dans l'ensemble d'une stratégie nationale qui cherche à stimuler la décentralisation. Dans les grandes villes où les problèmes sont les plus graves, le logement est également important. Parfois, les politiques du logement prennent à leur compte un argument négatif selon lequel que si l'on fournit des logements dans les grandes villes on encourage la migration (dont on pense d'ordinaire qu'elle est peu souhaitable). Il faut éviter cette position; en effet, des études ont montré que, à l'encontre des possibilités d'emploi, les conditions de logement n'ont que peu d'influence sur les structures de migration.

C. Groupes cibles pour l'affectation des ressources de logement

La priorité relative des ressources consacrées au logement par sources (secteur public, secteur privé et secteur populaire) devrait être liée aux groupes cibles que comporte la population. La population qui doit recevoir des logements devrait être répartie en groupes cibles qui correspondent aux niveaux de revenu du grand public et aux groupes spéciaux. Les groupes de revenu devraient être liés à des niveaux précis de revenu au lieu d'être simplement identifiés comme étant "à revenu moyen", "à faible revenu", etc. Ces précisions sont nécessaires pour se rendre compte si tel ou tel programme de logement atteint effectivement ses objectifs. En outre, il convient d'identifier la source de logement comme étant le secteur public, le secteur privé ou le secteur populaire (en observant que, dans la plupart des cas, les trois secteurs interviennent dans les proportions différentes).

L'emploi de ces expressions crée parfois de fausses impressions dans l'esprit des responsables de la politique du logement. C'est ainsi qu'on a souvent l'impression que le secteur public fournit essentiellement des logements pour les groupes à revenu moyen et faible, tandis que le secteur privé construit pour les riches et que le secteur populaire est composé de bidonvilles construits par l'habitant qui a un revenu très faible, sinon nul. En fait, c'est seulement dans des cas exceptionnels (tel que Singapour et Hong Kong) que le secteur public construit suffisamment de logements pour abriter un groupe quelconque de revenu. Beaucoup trop fréquemment, la plupart des logements du secteur public sont occupés par une population qui se situe dans la tranche supérieure des revenus moyens ou dans les revenus élevés. Par contre, le secteur privé peut construire librement pour le groupe à faible revenu s'il peut en tirer des bénéfices. La ville de Nairobi, au Kenya, en offre un bon exemple. Au cours d'une période de douze mois, en 1970/71, quelque 25 entreprises à responsabilité

limitée ont construit à Nairobi cinq fois plus de maisons que le secteur public pour la population à faible revenu et les ont loué à des loyers inférieurs à ceux que fixait l'administration locale. Ces entreprises privées qui assumaient des risques élevés (car elles fonctionnaient sans avoir reçu la permission des services du Plan) avaient pour clientèle une vaste population qui, sans cela, serait devenue une population de squatters. D'un autre côté, des enquêtes effectuées au Pakistan, au Kenya et dans d'autres pays ont révélé que des groupes de revenus très divers participent au secteur populaire tout simplement parce qu'ils préfèrent réduire au minimum leurs dépenses pour le logement et utiliser d'autres façons leur revenu disponible. Par exemple, une enquête portant sur les zones de squatters du Kenya a montré que 45 pour cent des chefs de famille avaient un emploi qui leur procurait un revenu moyen supérieur au salaire minimum.

Dans le présent document, les expressions secteurs public, privé et populaire se réfèrent aux fournisseurs de logements tandis que les utilisateurs de ces logements sont indiqués par les expressions groupes à revenu le plus faible, faible, moyen et supérieur.

Outre les groupes cibles classés en fonction du revenu, la plupart des pays désignent des groupes cibles spéciaux au profit desquels sont exécutés des programmes du logement; il s'agit, par exemple, des fonctionnaires, des officiers de l'armée, des anciens combattants, des ouvriers de l'industrie et des réfugiés, qui peuvent bénéficier de priorité spéciale sur les ressources en matière de logement. Si ces groupes doivent faire l'objet de programmes spéciaux, il faut les mentionner dans l'exposé des objectifs.

Mobilisation du financement du logement

Il convient d'identifier une série d'objectifs concernant la mobilisation du financement pour le logement. Il faut indiquer dans l'exposé des objectifs les sources de financement utilisant les revenus du secteur public, la mobilisation de l'épargne privée pour le logement et l'affectation de fonds provenant de sources financières du secteur privé, en donnant une indication de la priorité à affecter à chaque source.

Utilisation des ressources de financement du logement

Il convient d'identifier les objectifs concernant l'utilisation des ressources de financement du logement, en particulier en ce qui concerne le rôle des subventions dans le logement du secteur public.

Est-ce que les propriétaires devront payer tous les coûts liés à la construction de logements ? Quels genres de subvention, le cas échéant, seront mises à la disposition de quels groupes cibles ? Des catégories différentes de subvention (subventions directes de capital, subventions d'intér

fourniture de terrains, subventions de location, etc.) comportent des éléments différents qu'il s'agit d'examiner en fonction de situations précises. Toutefois, tous ces éléments imposent une charge sur des ressources limitées dont dispose l'Etat. Peu de pays en développement ont suffisamment de ressources à consacrer aux subventions pour qu'elles suffisent à elles seules à atténuer de façon importante les problèmes du logement.

Rôle du secteur public

Il convient également de définir une série d'objectifs qui définissent le rôle du secteur public dans le système de fourniture du logement. Le gouvernement peut choisir entre plusieurs options : 1) construire : construction de logements achevés (abris, commodités et services); 2) financer : ouverture de lignes de crédit pour la construction et le financement d'achat par les secteurs privé ou populaire; et/ou 3) faciliter : encouragement de la réglementation des secteurs privé et populaire qui financent leurs propres logements et encouragement à la construction pour ces secteurs.

Parmi ces rôles, le premier (construction) exige généralement les investissements les plus considérables et ne conduit qu'à la construction du nombre le plus réduit de maisons; en effet, l'Etat joue tous les rôles - entrepreneur, gérant, initiateur, architecte, urbaniste, financier et facilitateur. En outre, ce genre de projet comporte souvent un utilisateur qui n'y a pas participé et peu devenir une charge supplémentaire, augmentant ainsi le risque de décapitaliser les programmes d'Etat.

La deuxième option (financement) élimine les rôles de gérant, d'initiateur et d'entrepreneur et mobilise les maigres ressources des secteurs public et privé pour construire un nombre plus grand de maisons, mais généralement en fonction de normes assez élevées. Certaines dispositions (telles que les prêts de logement pour des trames d'accueils) profitent aux groupes aux revenus les plus faibles. De bons programmes de financement du logement peuvent mobiliser des capitaux privés considérables pour des investissements dans le logement et libérer ainsi les maigres ressources de l'Etat pour des rôles moins directs.

A l'heure actuelle, les politiques du logement montrent que l'Etat abandonne le rôle de constructeur. Désormais, la tendance est en direction du financement, de la facilitation et de la réglementation de l'accès individuel à des marchés secondaires correspondant aux besoins fondamentaux de la construction de logement (matériaux de construction, outils, terrains, éléments de construction, gestion de la main-d'oeuvre, expérience pratique). Les gouvernements peuvent, par exemple, s'occuper activement de l'achat des terrains, de l'urbanisation et de la planification afin de faciliter la construction des secteurs privé et populaire. Les gouvernements ont également trouvé un rôle dans un grand

nombre d'activités qui sont indirectement liées à la construction de logement (tels que les programmes de diffusion de renseignements auprès des fournisseurs de logements et l'organisation de foires et d'expositions présentant les méthodes de construction; la recherche concernant la technologie de la construction, les matériaux, la demande du marché, l'évaluation, etc; et la formation connexe en matière de gestion, d'entretien, de main-d'oeuvre spécialisée, de procédures d'auto-assistance, etc.). Ces activités indirectes sont importantes et devraient avoir leur place dans la politique du logement qui devrait les assortir d'affectations précises pour leur exécution et s'assurer que celle-ci se fait en fonction des problèmes.

Dans la mesure où un gouvernement réussit à faire appel à l'initiative privée pour reprendre certaines tâches plus directes de la fourniture de logements, il sera en mesure de se mettre au service d'un segment plus large de la population à faible revenu. Sur le plan théorique, il pourrait être plus efficace d'abandonner tous les projets de construction et d'utiliser uniquement les fonds publics pour les deuxième et troisième rôles, à savoir le financement et la facilitation, mais cette modalité se révèle d'ordinaire peu réaliste dans la pratique.

Le Diagramme II donne un exemple des objectifs précis dont nous venons de parler. En fixant des objectifs précis dans chaque casier du tableau, on peut mettre sur pied une politique intégrée et logique et voir l'ensemble des objectifs d'une politique du logement. Pour utiliser le diagramme dans la pratique comme outil de travail, il faudrait élargir les casiers de façon à permettre l'inclusion du texte souhaité.

Tous les casiers doivent être remplis pour préciser la situation et souligner les cas où "aucune action" n'est recommandée. Par exemple, on peut vouloir interdire l'utilisation des ressources publiques pour le logement destiné aux groupes à revenu élevé. S'il en est ainsi, il convient de porter une mention à cet effet dans la case appropriée.

DIAGRAMME II

TABLEAU DES OBJECTIFS D'UNE POLITIQUE DU LOGEMENT

RAPPORTS ENTRE ZONES, SECTEURS, ACTIONS ET GROUPES CIBLES

ZONE	SECTEUR	ACTION	GROUPES DE REVENU					GROUPES SPECIAUX		
			ELEVE	MOYEN/SUPERIEUR	MOYEN	FAIBLE	LE PLUS FAIBLE	FONCTIONNAIRES	ANCIENS COMBATTANTS	OUVRIERS INDUS.
Grandes villes	Public	Construire Financer Faciliter								
	Privé	Construire Financer								
	Populaire	Construire Financer								
Villes moyennes	Public	Construire Financer Faciliter								
	Privé	Construire Financer								
	Populaire	Construire Financer								
Bourgades	Public	Construire Financer Faciliter								
	Privé	Construire Financer								
	Populaire	Construire Financer								
Campagnes	Public	Construire Financer Faciliter								
	Privé	Construire Financer								
	Populaire	Construire Financer								

IV. Définition du système de fourniture du logement

Bien entendu, il est nécessaire d'instituer à l'intérieur d'un pays un système de fourniture du logement qui réponde aux objectifs généraux à réaliser et précise les procédures à suivre pour l'exécution. La politique du logement devrait chercher à définir le système de fourniture qui est souhaité, tout en laissant au plan du logement le soin de formuler dans le détail des recommandations spécifiques de mise en oeuvre. Parmi les éléments à considérer, on peut citer les suivants :

Base législative

On omet souvent de tenir compte de la base législative lorsqu'on définit une politique du logement; et pourtant, elle va souvent à l'encontre des objectifs recherchés. Dans de nombreux pays, la base législative remonte directement à l'époque coloniale, lorsque les lois étaient élaborées de manière à assurer aux Européens des normes élevées de logement. Aujourd'hui, bien que l'ensemble du contexte du développement est changé pour se mettre au service de la population d'un pays libre et indépendant, un grand nombre de ces lois restent en vigueur. Les codes de construction, les procédures de subdivision et les lois de zonage peuvent toutes constituer des contraintes véritables qui entravent le processus de logement en fonction du niveau de ressources disponibles. Les lois concernant la fiscalité et les rapports entre propriétaires et locataires peuvent également géner le développement d'un marché du logement locatif.

La législation définit également le régime de financement du logement. Non seulement elle crée des institutions de financement et précise leur autorité, mais elle se répercute aussi sur le régime foncier, les possibilités d'hypothèques, l'enregistrement des titres de propriété et autres éléments d'ordre juridique. Lorsqu'on élabore une politique du logement, il est absolument essentiel d'examiner de près le cadre législatif et de décider si la base législative existante se prête ou non à la réalisation des buts que fixe la politique en matière de logement.

B.

Le cadre administratif du gouvernement pose plusieurs questions fondamentales qui doivent être résolues entre une administration centralisée ou décentralisée. Un grand nombre de pays en développement ont constaté au cours des ans qu'il s'était créé une situation administrative chaotique à la suite de la prolifération constante des services et des acteurs qui participent au logement. On a eu tendance à créer des services à tous les niveaux du gouvernement en réponse à des besoins de logement définis de façon étroite et pour surmonter les carences des services déjà existants. Dans ces conditions, il est presque impossible d'assurer la bonne administration d'une politique du logement, même si elle est extrêmement cohérente.

La politique du logement parle souvent de la coordination des activités. Les questions générales concernant le degré de centralisation de l'administration du logement traitent de ce premier aspect de la coordination. Le plan de logement des Philippines décrit des programmes que doivent exécuter neuf services séparés, mais sans dire un mot de la façon dont ils doivent être coordonnés. Dans certains autres pays, les services liés au logement sont encore plus diversifiés; par exemple, le Chili avait 23 à 25 services différents au milieu des années soixante, tandis que le Kenya avait quatre ministères et cinq autres services. Il est concevable que (au fur et à mesure que la définition du logement s'oriente davantage vers les questions de l'environnement pour englober les aspects d'équipement public, de services communautaires et d'emploi), ce problème va encore empirer. Certains pays ont essayé de le résoudre en centralisant fortement l'autorité (par exemple, Singapour fait relever toute la programmation d'un seul service tandis que Porto Rico confie à une seule personne, le Gouverneur, la surveillance des divers services).

Cependant, de telles politiques ont tendance à entrer en conflit dans la pratique avec d'autres objectifs, tels que la promotion de l'autonomie du logement et de l'initiative individuelle. En outre, lorsque un service domine tous les autres sans qu'il y ait des dispositions donnant aux ministères la possibilité d'avoir un certain poids les uns sur les autrs, l'influence véritable est soumise aux fluctuations de personnalités politiques. Evidemment, les politiques ne peuvent rester logiques dans un tel cadre. La coordination centralisée ne conduit pas nécessairement à des systèmes de logement autoritaires, mais il faut que les règlements soient clairs et permettent s'il le faut une autonomie soutenue.

La coordination du logement comporte un aspect plus vaste : il s'agit de maintenir les rôles complémentaires entre les fournisseurs de logements. Comme il est nécessaire de faire participer tous les acteurs à l'effort de coopération, on suggère d'ordinaire la constitution de comités consultatifs où sont représentés les acteurs eux-mêmes et d'autres personnalités qui s'intéressent au logement ou connaissent bien ce secteur. Il est important de se rendre compte que la coordination administrative représente un élément mais non pas l'ensemble d'une bonne politique du logement.

A titre d'objectif général, il semble souhaitable de centraliser le contrôle de la politique et du programme et de décentraliser les opérations. Ce problème doit être traité directement lorsqu'on élabore une politique nationale du logement en supposant que des mesures de redressement peuvent être mises en place dans les plans successifs nationaux de logement. La politique qui est proposée par le Pakistan fait de la réorganisation de l'administration du logement l'un de ses trois objectifs principaux. Comme à l'échelon central du gouvernement

on trouve douze ministères ou grands services qui exécutent d'importantes fonctions, il est évident qu'une politique unique du logement n'aura guère de chance de réussir tant que ces anomalies ne sont pas éliminées.

Plus particulièrement, la politique du logement devrait chercher à définir les responsabilités des divers services et organisations qui, à chaque niveau du gouvernement, participent à ce secteur et à veiller à ce qu'un service soit chargé de chaque catégorie de fonctions et de responsabilités. Par exemple

1. Les fonctions de politique et de planification du logement pourraient appeler, à l'échelon national, la participation du Ministère du logement (ou des travaux publics), du Ministère du développement économique et du Ministère des finances. La politique du logement devrait définir la responsabilité de chaque ministère et préciser comment leurs actions doivent s'imbriquer les unes dans les autres.

2. L'administration et les contrôles du logement peuvent faire intervenir le Ministère du logement au niveau national et diverses administrations locales. Il convient d'identifier la responsabilité de chacun.

3. La capacité de construction peut être confiée à divers services du gouvernement ayant chacun une perspective de programme différente. Par exemple, des programmes de construction de logement peuvent être organisés par une société nationale du logement, un ministère du logement, le Ministère de l'agriculture (logement dans les campagnes), d'autres ministères (pour leurs propres fonctionnaires), des services autonomes (pour leurs travailleurs), ainsi que les administrations provinciales et locales. La politique du logement doit définir les responsabilités de chaque organisation, les groupes cibles auxquels s'adressent les logements, les sources de financement et, le cas échéant, les termes et conditions de récupération des coûts. La politique du logement a pour objet de réduire les chevauchements entre les divers services, d'éviter les doubles emplois, d'unifier les termes et conditions de récupération des coûts et de s'assurer que les ressources publiques sont utilisées en fonction des objectifs de la politique du logement.

4. La capacité de financement du logement peut être conférée à toute une série de sources qu'il s'agit d'identifier clairement; elles peuvent être liées à des programmes précis de logement ainsi qu'à des groupes cibles d'utilisateurs. Il convient de définir une source précise de financement pour chaque fournisseur de logement du secteur public identifié au point 3 ci-dessus. Les sources de financement disponibles à considérer comportent :

a. Un appui budgétaire direct du gouvernement sous forme de subvention annuelle en espèces pour le capital social d'une institution ou la construction directe ou encore l'achat d'action.

b. Prêts de l'Etat assortis de conditions précises et de modalités de remboursement définies.

c. Garanties par le gouvernement des prêts du secteur privé ou de source internationale.

d. Réinvestissement des coûts récupérés, du logement construit auparavant par le secteur public qui a été vendu, loué ou cédé à bail.

e. Encouragement de l'épargne privée par le gouvernement.

Le document précisant la politique en matière de logement n'a pas besoin de fixer les montants précis à obtenir de chaque source; il est préférable de confier ce soin au plan du logement. La politique de logement devrait toutefois fixer des priorités parmi les diverses sources et indiquer sur le plan général les termes et conditions dans lesquelles le capital sera réuni et canalisé vers le logement. Il doit identifier de façon claire les institutions qui seront chargées de mobiliser et d'administrer les fonds.

C. Rôle du gouvernement

Il convient de décrire le rôle du gouvernement pour faciliter le système de livraison du logement du secteur privé. Si le secteur privé est appelé à jouer un rôle important dans le domaine du logement, comme c'est presque certainement le cas de la plupart des politiques du logement, il devient important d'identifier comment on peut obtenir ce résultat. En décrivant le rôle du secteur privé dans le système national de fourniture de logement, il convient de tenir compte des éléments suivants :

1. Il convient d'augmenter la capacité du secteur privé pour réaliser les niveaux indispensables de construction que l'on recherche pour les divers groupes cibles. Le gouvernement devrait envisager les méthodes lui permettant d'encourager le secteur privé à jouer ce rôle souhaitable dans le système de fourniture du logement. Les encouragements dont on pourrait considérer l'inclusion dans la politique du logement pourraient comporter, selon les circonstances locales, divers avantages fiscaux; l'aide de l'Etat pour le remembrement parcellaires; la simplification des procédures d'octroi des licences, permissions et approbations du gouvernement concernant certains projets de logement; la formation professionnelle pour assurer l'existence d'effectifs suffisants de

cadres, de contre-maîtres et d'ouvriers spécialisés; l'attribution de priorités à l'importation de matériel et de matériaux essentiels qui ne sont pas disponibles localement; et l'attribution prioritaire de matériaux de construction pour assurer l'approvisionnement constant sur le chantier. Il convient également d'envisager les moyens permettant d'encourager la création et l'épanouissement de petites entreprises et de veiller à ce que la capacité de construction soit suffisamment répartie dans le pays pour pouvoir réaliser l'ensemble des objectifs nationaux en matière de logement.

2. Il convient d'améliorer l'offre et la qualité de matériaux de construction et de développer une industrie nationale de ces produits. Le gouvernemei devrait envisager les moyens permettant d'aider l'industrie des matériaux de construction à atteindre les objectifs nationaux du logement. Parmi les méthodes à envisager figurent l'accès au crédit pour les fournisseurs de matériaux de construction, l'octroi de la priorité à l'importation de matériel essentiel, l'encouragement de la normalisation des éléments de logement, l'utilisation maximum des matériaux locaux et la formation des cadres et des contre-maîtres. En outre, il convient d'encourager la formation des architectes et des ingénieurs afin d'obtenir plus d'efficacité dans la conception des logements et dans la conservation des matériaux de construction. On pourrait envisager des encouragements spéciaux s'il faut améliorer dans tout le pays la distribution des matériaux de construction.

3. Il convient d'intensifier les capitaux que l'on offre pour aider la construction de logements par le secteur privé. Il est essentiel de mobiliser des capitaux pour la construction de logements; dans la plupart des pays, c'est la canalisation de l'épargne privée vers le logement qui offre les plus grandes possibilités. Le gouvernement peut faciliter la mobilisation de l'épargne privée en encourageant des mécanismes privés de financement du logement tels que les mutuelles d'épargne et de crédit, les mutuelles de crédit, les coopératives, etc. Souvent, l'épargne qui est mobilisée pour le logement par l'intermédiaire de ces organisations est captée en dehors des établissements existants d'épargne et représente donc une majoration nette du capital disponible pour l'investissement au lieu d'être une simple redistribution d'un capital déjà mobilisé. Toutefois, selon la priorité accordée au logement, le gouvernement peut vouloir augmenter les capitaux disponibles en exigeant des banques commerciales et autres établissements financiers qui ne consentent pas de prêts de logement, qu'ils réservent une certaine proportion de leurs capitaux pour ce genre d'investissement. Le document exposant la politique en matière de logement doit décrire les catégories d'établissements financiers privés qui devraient apporter leur participation, doit définir leurs responsabilités et suggérer, en principe, les termes et conditions de leur participation au financement du logement.

D. Le gouvernement et le secteur populaire

La politique du logement doit également préciser la position du gouvernement à l'égard du secteur populaire. Dans la plupart des pays, il faudra admettre le fait que, tout au moins à proche échéance, les secteurs public et privé ne seront pas en mesure de répondre pleinement aux demandes de logements de la population. Le secteur populaire continuera donc à avoir un rôle essentiel à jouer pour fournir des abris à cette dernière. Il convient de préciser les mesures que le gouvernement est disposé à prendre afin de faciliter le développement du logement du secteur populaire. Ces mesures peuvent comprendre des procédures régissant l'acquisition des terres, l'accès à un minimum de crédit pour la construction ou la rénovation de logements, l'exonération des dispositions du code de construction et d'autres règlements qui ne correspondent qu'à un logement répondant à des normes plus élevées, ainsi que toutes restrictions négatives concernant l'emplacement ou la construction de ces logements (le cas échéant).

V. Description des programmes fondamentaux de logement

Le document exposant la politique en matière de logement doit comporter une description générale des types de logements et des catégories de projets qu'il faut encourager dans les secteurs public et privé. La description contenue dans le document exposant la politique en matière de logement doit seulement fixer des paramètres généraux pour les programmes de logement afin de laisser beaucoup de latitude dans la conception des divers projets.

Le document exposant la politique en matière de logement doit identifier, pour chaque catégorie de logements bénéficiant d'un soutien dans le pays, les éléments généraux suivants :

1. Les régions du pays où la catégorie de logement est estimée appropriée (par exemple, les tours d'habitations pourraient être limitées à certaines grandes villes).

2. La gamme de groupes de revenu et/ou de groupes cibles spéciaux à la disposition desquels on doit mettre cette catégorie de logements.

3. La dimension minimum de l'unité d'habitation de chaque catégorie (par exemple, les appartements sans ascenseur à l'intention des groupes à faible revenu pourraient avoir au moins 30 m^2 ou un autre chiffre approprié).

4. La dimension maximimum de l'unité d'habitation de chaque catégorie (par exemple, des appartements sans ascenseurs pourraient ne pas devoir dépasser 60 m^2 ou un autre chiffre approprié). Il faudra décider s'il est approprié ou non de limiter la construction de luxe à l'intention des groupes à revenu élevé afin d'économiser les matériaux de construction et de contraindre les investissements à se diriger vers d'autres activités économiques.

5. La gamme de densité globale souhaitée dans les zones résidentielles pour chaque catégorie de logements afin d'obtenir l'efficacité dans l'utilisation des terrains des villes et de réduire au minimum les coûts d'infrastructure.

Les catégories de logements à identifier seront fonction des circonstances locales qui existent dans le pays et dans tel ou tel centre des villes ou des campagnes. Toutefois, en règle générale, il convient de tenir compte des catégories générales suivantes de type de logements :

A. Unités de logement complètes

Les unités de logement complètes forment les catégories suivantes tours; appartements sans ascenseur; maisons attenantes; duplex et logements unifamiliaux.

B. Trames d'accueil ou cellules élémentaires

L'expression "trames d'accueil" est utilisée pour désigner toute une série de solutions matérielles aux besoins d'établissement des pauvres des villes. Tous les projets de trames d'accueil ont pour élément commun qu'ils ne fournissent pas une unité d'habitation complète dans le cadre du projet. La famille doit terminer une maison inachevée ou construire entièrement sa propre maison.

Les projets de trames d'accueil ont pour avantage évident que la plus grande partie du coût de l'unité d'habitation proprement dite n'est pas inclus dans le coût de départ du projet. Par conséquent, le coût moyen par famille est bien inférieur aux solutions classiques du logement du secteur public à l'intention des pauvres. En outre, il permet d'offrir aux familles à faible revenu une vaste gamme d'options à un prix qu'elles peuvent payer sans pour autant recevoir de subvention importante. La méthode des trames d'accueil a pour avantage supplémentaire qu'elle permet à la famille de terminer l'unité d'habitation à sa propre cadence, en fonction de ses capacités de revenu et de tel ou tel besoin.

Les projets de trames d'accueil réussissent à répondre aux besoins des populations à faible revenu en matière d'habitation en niveau du sol; en effet, les lots individuels permettent d'élever des animaux, de planter de petits jardins potagers, d'avoir un espace pour de petites activités industrielles ou artisanales et d'utiliser le bâtiment à des fins commerciales et résidentielles - activités que les blocs d'appartements interdisent en règle générale. Il est même possible, grâce à de bonnes techniques de conception, de maintenir les niveaux de densité des projets de trames d'accueil à des chiffres généralement comparables à ceux des immeubles bas.

Des projets de trames d'accueil ont été réalisés dans de nombreux pays; on peut dire qu'ils deviennent de plus en plus populaires. Des programmes particulièrement réussis ont été mis en oeuvre à Lusaka en Zambie et à San Salvador au Salvador.

C. Amélioration des établissements

Les programmes d'amélioration des établissements sont conçus pour répondre aux besoins des pauvres des villes au lieu où ils vivent actuellement. Ce genre de projets repose sur l'hypothèse que la plupart des pays en développement ne peuvent suivre le rythme des nouveaux besoins en logement et qu'il est donc essentiel de conserver et d'améliorer le parc immobilier existant, même s'il ne répond pas exactement aux normes.

Cette méthode se justifie car la plupart du temps, la qualité de l'environnement résidentiel matériel est plus importante que la qualité de la structure d'habitation proprement dite. Par conséquent, on peut obtenir d'importants avantages à l'intention des pauvres des villes en apportant des améliorations à l'environnement aux quartiers (par exemple, amélioration de l'adduction d'eau, hygiène, drainage, électricité, routes et sentiers). En outre, les programmes d'amélioration des établissements offrent d'ordinaire des moyens de transférer le droit d'occupation aux résidents.

On a prouvé, dans le cadre de ces programmes, qu'après avoir obtenu le droit d'occupation des terres et avoir réalisés des améliorations matérielles, les résidents se sentent encouragés à améliorer la qualité de leur unité d'habitation individuelle. Dans certains programmes d'amélioration des établissements, tel que celui qui a reçu un prêt du service de garanti du logement à Séoul, en Corée, on a ajouté un élément d'amélioration direct des foyers afin de faciliter ce processus.

Sans aucun doute, les projets d'amélioration des établissements représentent une utile réponse aux besoins d'amélioration matérielle des pauvres qui habitent les villes.

D. Logement dans les campagnes

Parmi les catégories de logement qui reçoivent un soutien dans les campagnes peuvent figurer des unités complètes d'exploitation agricole, des établissements ruraux fondés sur les principes de trames d'accueil et des cellules élémentaires, ainsi que l'amélioration des unités existantes dans les campagnes.

VI. Dispositions supplémentaires

La politique en matière de logement doit comporter d'autres dispositions qui concernent les répercussions économiques de la politique envisagée, des méthodes d'évaluation de cette politique et des directives pour l'élaboration d'un plan national du logement.

A. Répercussions économiques

Il convient d'entreprendre l'analyse des répercussions économiques de la politique envisagée en matière de logement. La politique en matière de logement doit être liée aux autres secteurs de l'économie nationale et à l'ensemble de la planification économique. Les responsables de la politique en matière de logement doivent étudier les répercussions économiques des investissements qu'ils proposent dans ce secteur, de façon que les responsables de la planification économique puissent voir dans quelle mesure ils complètent les objectifs nationaux de cette planification.

La formulation de la politique en matière de logement oublie souvent le rôle de l'industrie de la construction. Pour l'économie nationale, le secteur de la construction englobe tous les aspects de cette dernière, y compris la construction résidentielle; souvent, on ne s'attaque pas directement au conflit qui oppose la construction résidentielle et la construction non résidentielle. Très évidemment, le secteur de la construction se heurte à n'importe quel moment à des limites bien définies; par conséquent, la répartition des ressources entre la construction résidentielle et non résidentielle peut devenir une question d'importance majeure. Trop souvent, on retarde la construction de logements parce qu'on utilise les matériaux et la main-d'oeuvre pour d'autres projets à priorité plus élevée. D'un autre côté, les demandes du secteur du logement sont importantes si l'on veut maintenir et développer les compétences dans l'industrie de la construction. La politique en matière de logement doit définir les directives servant à établir les priorités de l'industrie de la construction.

Comme nous venons de le montrer, le secteur du logement est lié de plusieurs façons importantes à d'autres secteurs de l'économie. Les économistes doivent donc étudier les besoins d'apport de la construction résidentielle et les rationaliser en fonction des autres secteurs de l'économie.

Les déclarations de politique mentionnent parfois les répercussions du logement sur l'emploi dans l'industrie de la construction. Les décisions concernant la technologie de construction à utiliser détermineront la mesure dans laquelle la population partagera les avantages des dépenses de logement. Les décisions technologiques affectent de deux façons la population à faible revenu :

1. Si l'on porte au maximum l'utilisation de la main-d'oeuvre (notamment de la main-d'oeuvre non spécialisée) pour la fabrication des matériaux de construction, on contribuera à une élévation et/ou à une meilleure distribution du revenu. L'effet exercé sur le revenu dépendra du fait que la main-d'oeuvre est employée par des organismes centralisés (l'Etat ou des constructeurs commerciaux) ou a latitude de produire de façon indépendante, peut-être en fonction de normes précises, les biens et services dont on a besoin. Cette dernière solution semblerait offrir les meilleures possibilités d'une distribution plus large des bénéfices et de l'emploi.

2. Les technologies utilisées pour la construction proprement dite des logements détermineront les besoins en main-d'oeuvre. Grâce à l'expansion du principe d'auto-assistance, il existe des possibilités considérables d'utiliser les heures d'inactivité de ceux qui sont en chômage et sous-employés pour en faire un avoir négociable, étant donné que la plupart des habitations construites auront une valeur de revente. Les politiques qui sont élaborées en Afrique et dans la plus grande partie de l'Asie ne font que commencer à reconnaître et à utiliser cette possibilité.

L'interaction importante, mais plus subtile, qui existe entre le logement et les niveaux indirects d'emploi et de revenu reste la plupart du temps ignorée dans les déclarations exposant des plans ou des politiques. La formulation d'une politique fondée sur des hypothèses inexactes concernant ces rapports peut miner gravement l'amélioration des normes générales de vie.

De nombreuses formes d'emplois sont liées au mode de vie dans des établissements réalisés sans le bénéfice de l'urbanisme : marchands, vendeurs, boulangers, porteurs d'eau, petits propriétaires, domestiques, enseignants, artisans, constructeurs de latrines et autre main-d'oeuvre occasionnelle employée pour la construction et l'entretien local des habitations. Même les politiques d'amélioration des quartiers de squatters se répercutent sur l'équilibre délicat de cette économie; c'est pourquoi les politiques doivent être soigneusement élaborées avant d'être mises en oeuvre.

L'accessibilité des familles à revenu plus faible aux emplois qu'offrent les familles, institutions ou entreprises commerciales mieux nanties auxquelles elles peuvent fournir des biens et des services doit également être prise en considération dans ses rapports indirects avec la politique en matière de logement. C'est ici qu'interviennent l'emplacement critique et les fonctions de proriété du logement dont nous avons parlées plus haut; on trouve là une grande source des problèmes que pose la réalisation de politiques qui ne tiennent pas compte de cet élément.

Les politiques du logement peuvent avoir également des répercussions importantes sur les marchés des capitaux et les marchés monétaires d'un pays. La mesure dans laquelle la mobilisation des capitaux pour le logement est institutionnalisée et le régime de réglementation du crédit du logement sont deux éléments qui peuvent se répercuter sur les taux d'intérêt et la fourniture du crédit pour le logement. Il est indispensable d'examiner les priorités du crédit immobilier, ainsi que les autres priorités de la politique monétaire et de la politique de crédit.

Les investissements effectués dans le logement peuvent avoir une incidence sur la position des paiements internationaux et de la dette d'un pays. Comme nous l'avons dit plus haut, il est possible que les investissements dans le logement exigent de grosses importations de matériaux qu'il est indispensable de prendre en considération à la lumière des autres priorités d'importation du pays et de l'ensemble de ses recettes en devises. Il convient également de tenir compte, dans le contexte du plan national économique, des répercussions des emprunts utilisés pour les investissements dans le logement sur la position présente et future de la dette d'un pays.

B. Evaluation de la politique du logement

La politique du logement devrait expliciter l'importance et la nécessité de l'évaluation et de la rétroaction entre la politique nationale et le plan national de logement.

La politique du logement sera efficace dans la mesure où elle correspond aux activités en cours dans ce secteur; elle ne peut rester efficace que s'il y a une rétroaction constante. En principe, une politique bien formulée ne devrait demander qu'un examen et une révision périodiques. Cependant, dans la pratique, la révision d'une politique existante, en cas de besoin, prend souvent la forme d'un processus d'examens successifs à mesure que la nature logement est mieux comprise aux échelons administratifs et politiques. Par conséquent, un rapport dynamique doit être maintenu entre la formulation, l'évaluation et la reformulation.

Le plus gros problème qui se pose au sujet de l'évaluation est précisément que cette évaluation n'existe pas. Cet état de choses a été attribué à de nombreuses causes : le temps nécessaire, la nature interdépendante de nombreux points faibles de la politique, le manque de volonté politique, etc. Même si des efforts d'évaluation sont entrepris, il peut arriver qu'on pose les mauvaises questions en ce qui concerne l'efficacité de tel ou tel instrument employé pour atteindre des objectifs qui demeurent incontestés. Les questions portent rarement sur l'efficacité des stratégies employées ou sur la justesse des buts énoncés ou sous-entendus. Par conséquent, en soulevant la question de "l'évaluation", nous n'évoquons pas un manque de statistiques sur la production, mais un manque d'évaluation systématique et organisé concernant les buts et les intentions.

Tandis que certains plans s'étendent sur la nécessité de déterminer les progrès et l'efficacité, ils pèchent par un manque de détails concernant la façon, le lieu et les voies par lesquelles cette détermination doit s'opérer, ce qui fait que celle-ci a lieu par bribes, généralement au niveau des cibles et ne parvient pas à exercer la moindre influence réelle sur l'ensemble de l'approche visant la question de l'abri et d'autres besoins.

Les buts et intentions eux-mêmes sont généralement énoncés en des termes non chiffrables ou incompatibles, ce qui rend l'appréciation des progrès réalisés à leur égard plus subjective qu'objective. Ainsi, l'évaluation, si elle a lieu, est en grande partie limitée à une comparaison entre le travail accompli par un organisme et les buts d'un plan, plutôt qu'entre le travail accompli et la politique adoptée et la mise en oeuvre d'une politique par rapport aux besoins d'abri et autres besoins essentiels de la population. Il faut tenir compte de ces trois domaines, si une évaluation efficace doit être effectuée.

C. Elaboration d'un plan national du logement

On a opéré une distinction entre la politique nationale et le plan national du logement. La politique nationale du logement devrait rendre cette distinction explicite et tracer les lignes directrices de l'élaboration et de la composition du plan national. Il conviendrait notamment, en l'occurrence, de déterminer qui doit être chargé de l'élaboration du plan, quand ce plan devrait être élaboré, quels devraient en être les éléments et sur quelle période de temps le plan devrait s'échelonner. Ces questions sont reprises au Chapitre IV.

Chapitre IV

PREPARATION DU PLAN DE LOGEMENT

Une fois terminé, le document exposant la politique en matière de logement doit fournir les directives générales du plan de logement qui décrit la stratégie d'exécution de la politique du logement et fixe les objectifs précis dans le temps pour le nombre d'unités à construire, à rénover ou à améliorer et les niveaux d'investissement que devront fournir les secteurs public et privé. En outre, le plan de logement doit identifier les mesures précises que le gouvernement doit prendre pour faciliter la réalisation de la politique en matière de logement.

Il sera préférable de coordonner la période d'exécution du plan de logement et celle du plan national de développement économique (qui porte d'ordinaire sur trois à cinq ans). De cette manière, le plan de logement et le plan national de développement économique peuvent s'aider directement l'un l'autre et il est possible de tenir pleinement compte des répercussions du plan de développement sur le plan de logement. Par exemple, le plan national de développement économique peut mettre l'accent sur la décentralisation industrielle qui exigera à son tour que l'on fournisse des logements aux ouvriers dans les emplacements choisis; ou le plan national de développement économique peut donner la priorité aux mesures visant à retarder la croissance de la capitale, auquel cas le plan de logement pourrait donner la priorité à la rénovation des établissements existants et à l'abaissement du taux de constructions nouvelles de façon à maintenir la coordination avec les objectifs nationaux.

Il doit également exister un plan annuel du logement qui s'inscrit dans un horizon plus lointain. De cette façon, on peut suivre de façon plus précise les progrès réalisés dans le cadre du plan national de développement économique et aménager le plan annuel du logement de façon à le faire correspondre aux besoins concrets. Par exemple, si la décentralisation de l'industrie commence à prendre du retard pour une raison ou pour une autre, il est extrêmement important de ne pas construire des logements avant qu'on en ait besoin, car on ne réussirait qu'à gaspiller des ressources qui pourraient être mieux utilisées ailleurs.

La politique en matière de logement aura précisé des objectifs et priorités globaux en matière de construction d'unités de logement et aura défini la répartition des responsabilités entre les organisations et les particuliers des secteurs public, privé et populaire. On aura identifié les ressources en capitaux (voir plus loin l'étude du financement de la construction). Il reste alors à définir les objectifs de construction. Le Diagramme III donne un échantillon de ces objectifs.

Les colonnes horizontales identifient les groupes cibles ainsi que le secteur chargé de fournir le logement (public, privé ou populaire dans le cas des groupes à faible revenu et à revenu le plus bas).

Les colonnes verticales contiennent les "estimations de l'ensemble des besoins" pour l'horizon couvert par le plan et les "estimations du total de la demande effective". "Besoins" et "demande effective" doivent être répartis en fonction des besoins du groupe cible. Cette vue d'ensemble a pour objet de relier le programme proposé aux besoins généraux et de voir quel pourcentage de la demande effective peut être satisfait par le programme de construction.

Le reste de la colonne verticale doit identifier les catégories d'habitations à construire. Nous donnons une liste hypothétique pour montrer les catégories qui sont susceptibles d'intervenir. Le plan du logement doit alors répartir les objectifs de construction par catégories de logement et groupes cibles. Bien sûr, les objectifs de construction de logements doivent être liés aux moyens de financement disponibles dont nous parlons plus bas.

Allocation de ressources financières

Des objectifs de construction ne peuvent être valables que s'il existe sans aucun doute des ressources financières suffisantes pour les soutenir. Le Diagramme IV montre le schéma de distribution des ressources financières qui concordera avec le programme de construction présenté dans le Diagramme III. Les colonnes horizontales montrent la répartition prévue par groupes cibles, ventilée en fonds du secteur public, fonds du secteur privé et, (dans le cas des groupes à revenu faible et le plus faible), fonds du secteur populaire. Une colonne supplémentaire sera utile pour indiquer les coûts moyens par unité. On peut les dériver en divisant le nombre d'unités (indiqué au Diagramme III) en total d'investissement. Le coût moyen par unité ne figure par au Diagramme IV en raison du manque d'espace.

Les colonnes verticales, dans la première moitié du diagramme indiquent les catégories de logement. Les catégories de logement doivent être les mêmes que celles du Diagramme III. On peut alors indiquer le total des investissements dans le logement effectués par les secteur public et privé, par groupes cibles et par catégories de logement.

DIAGRAMME III

PROGRAMME DE LOGEMENT : RAPPORTS ENTRE TYPES D'UNITE ET GROUPES CIBLES

	Total		GROUPES CIBLES															
			Groupes de revenu du grand public												Groupes cibles spécisux			
			Elevé		Moyen supérieur		Moyen		Faible			Le plus faible			Fonction.	Militaire	Ouvriers Indus.	
	Unité	%	Pub.	Pri.	Pub.	Pri.	Pub.	Pri.	Pub.	Pri.	Pop.	Pub.	Pri.	Pop.	Pub.	Pub.	Pub.	Pri.
Estimations total besoins																		
Estimations total demande effective																		
Programme prévu de construction																		
CATEGORIES UNITE LOGEMENT VILLES																		
A. Unité complète																		
Tour d'appartements																		
Appartement sans asc.																		
Maisons attenantes																		
Duplex																		
Unifamiliale																		
B. Trames d'accueil																		
Cellule élém.																		
Unités																		
Lots & serv.																		
C. Amélioration établissements																		
CAMPAGNES																		
A. Unités complètes																		
B. Etablissements & services																		
C. Amélioration Log. rural																		

Pub. : secteur public Pri. : secteur privé Pop. : secteur populaire

DIAGRAMME IV

INVESTISSEMENTS DANS LOGEMENT : RAPPORTS ENTRE CATEGORIES D'UNITE ET GROUPES CIBLES

UNITE DE LOGEMENT	Total Investisement	Groupes de revenu du grand public												Groupes cibles spéciaux				
		Elevé		Moyen supérieur		Moyen		Faible			Le plus faible			Fonction.	Militaire	Ouvriers Indus.		
		Pub.	Pri.	Pub.	Pri.	Pub.	Pri.	Pub.	Pri.	Pop.	Pub.	Pri.	Pop.	Total	Total	Pub.	Pri.	Coût unité
SECTEUR PUBLIC SOURCE DE FINANCEMENT 1 PARTICIPATION																		
2. PRETS PUBLICS																		
3. PRETS INTERNATIONAUX																		
4. REINVESTISSEMENT DE RECUPERATION COUT LOGEMENT PUBLIC																		
5. EPARGNE PRIVEE DANS INSTITUTIONS PUBLIQUES																		
SECTEUR PRIVE SOURCES DE FINANCEMENT 1. BANQUES COMMERCIALES																		
2. PAIEMENTS INDIVIDUELS																		

Pub. : secteur public Pri. : secteur privé Pop. : secteur populaire

Le seconde moitié de la colonne verticale identifie les sources individuelles de capitaux en fonction du programme total d'investissement indiqué dans la moitié supérieure. Les sources de capitaux sont subdivisées en sources du secteur public et sources du secteur privé. Evidemment, il est essentiel que les sommes à mobiliser d'après les sources respectives soient fondées sur des estimations réalistes des disponibilités.

Les estimations des coûts d'équipement doivent englober tous les coûts des unités à construire. Ce chiffre représente non seulement les coûts de construction mais aussi les coûts des terrains et de l'infrastructure.

Analyse du programme d'investissement

Le plan de logement doit également identifier les termes et conditions de la vente, du bail ou de la location des unités à construire, y compris les versements initiaux à obtenir et les conditions de tous les prêts à fournir pour chaque catégorie de logement. Les implications financières doivent être analysées pendant toute la durée de l'hypothèque; dans le cas d'unités locatives, il convient d'analyser la vie utile escomptée de l'unité.

Cette analyse doit révéler de façon précise tous les éléments de subvention qui sont compris dans les programmes de logement du secteur public.

La question fondamentale des subventions est au coeur même de toute politique financière publique en matière de logement. L'élément de subvention que contiennent certains programmes publics de logement d'Asie peut aller, en 1976, jusqu'à 75 ou 85 pour cent du coût total des unités dans le cas des groupes à revenu le plus faible. Ce chiffre va en fait augmenter au cours des prochaines années, au fur et à mesure que les revenus réels du groupe cible prennent du retard par rapport à l'accroissement des coûts de construction. L'Indonésie a un élément important de subvention dans son programme officiel de construction d'habitations à bon marché (bien que ce pays ait beaucoup progressé dans l'amélioration des établissements et dans la réalisation de trames d'accueil qui ont beaucoup réduit les éléments de subvention).

Trop souvent, on ne connaît même pas sous forme de chiffres les subventions qui interviennent en matière de logement. Il arrive fréquemment que les estimations de subvention ne tiennent pas compte des coûts des terrains, de l'infrastructure primaire et des services collectifs, de l'augmentation constante des frais de gestion des domaines, ni du besoin considérable de constituer une réserve pour se prémunir contre les paiements non effectués. Lorsqu'on tient compte de ces éléments, il est possible que la marge brute d'autofinancement devienne négative et que l'organisme se décapitalise à moins que l'on ne trouve de nouvelles sources de capitaux ou que le gouvernement ne poursuive ses subventions.

C'est ce qui s'est passé dans tous les pays qui ont essayé de mettre en oeuvre des programmes de logement recevant de fortes subventions. La plupart de ces programmes ont échoué et ont dû être éliminés.

La raison pour laquelle tant de spécialistes du logement et diverses organisations internationales qui consentent des prêts à des programmes de logement sont tellement opposés aux subventions n'est pas qu'ils ne s'intéressent pas aux pauvres, mais plutôt qu'ils se rendent compte que, sous leur forme actuelle, la plupart des subventions portent un tort considérable à la viabilité de l'organisme public de construction et met en doute ses possibilités de poursuivre ses opérations pendant longtemps.

Mesures supplémentaires du plan de logement

La dernière section du plan de logement doit comporter une liste des mesures que le gouvernement se propose de prendre pour faciliter le logement. Cette série d'actions envisagées doit être directement liées à la situation locale, mais inclure éventuellement les mesures suivantes :

1. Mesures destinées à aider l'industrie des matériaux de construction.
2. Encouragements aux entreprises de construction privées.
3. Propositions de nouveaux services du logement ou de changements profonds dans les établissements existants.
4. Mesures législatives proposées pour faciliter le logement
5. Recommandations concernant les technologies appropriées de construction.
6. Propositions de programmes de formation liés aux établissements ou aux programmes de logement.
7. Propositions de recherche concernant le logement ou les matériaux de construction.
8. Propositions d'évaluation des programmes de logement.

Le plan de logement doit développer ces propositions, en fonction des circonstances en les assortissant des modalités les plus précises possibles. Chaque programme doit préciser les mesures à prendre, l'affectation des responsabilités et les objectifs à atteindre.

Chapitre V

EXPERIENCE DE L'AID EN MATIERE DE POLITIQUES NATIONALES DU LOGEMENT

Le Bureau du logement de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international a été l'un des grands partisans de la préparation de politiques nationales du logement. Depuis trois ans, l'AID aide de nombreux pays à résoudre leurs problèmes du logement en utilisant à cet effet toute une série de méthodes et, en particulier, en leur offrant une assistance pour élaborer leurs politiques nationales de logement.

C'est ainsi que l'AID a aidé la Corée, la Thaïlande, la Côte d'Ivoire, l'Egypte et le Honduras. L'expérience coréenne est la mieux développée : nous l'examinons ci-après.

L'expérience coréenne

Dans le cadre d'un accord conclu entre le Ministère de la construction et le Bureau de logement de l'AID, le Gouvernement coréen s'est engagé au début de l'année 1974 à formuler une politique nationale du logement. A cette époque, plusieurs services du Gouvernement coréen participaient à divers programmes relevant du secteur du logement. Il fut décidé d'entreprendre une évaluation générale de la politique du logement afin de rationaliser les diverses activités institutionnelles de ce secteur et de créer un contexte dans lequel pourrait s'inscrire le futur programme de travail. Ce fut l'une des premières fois qu'un pays en développement ait procédé à une évaluation complète de la stratégie du secteur du logement.

On commença par constituer une équipe de travail en matière de politique du logement; cette équipe relevait du comité de la politique du logement, dont la présidence était assurée par le ministre de la construction. Au cours des mois suivants, une vaste somme de données furent réunies et on entrepris leur analyse préliminaire. L'AID a fourni périodiquement une assistance technique à cet effort de politique générale mais ce sont les Coréens qui ont assumé les principales responsabilités de collecte des données, d'analyse et de décision générale.

Le document final exposant la politique en matière de logement, publié en mai 1975, brosse dans leurs grandes lignes les deux objectifs que se donne le gouvernement, c'est-à-dire augmenter le parc immobilier et améliorer les normes de logement. Le document présente également les instruments qui doivent permettre de réaliser ces objectifs : expansion des fonds réservés aux investissements dans le logement; aide à l'industrie du logement; augmentation du nombre d'emplacements se prêtant à la construction de logement; et rationalisation des fonctions administratives. Le document donne aussi les grandes lignes d'un plan à long terme de construction de logement (1972-1981).

La réalisation la plus importante de la politique en matière de logement peut se révéler être l'acceptation du besoin de préserver le plus possible le parc immobilier existant. C'est là un renversement complet de la politique pratiquée auparavant par la Corée. Pour mettre en oeuvre la nouvelle politique, un programme pilote de réfection immobilière est en cours à Séoul. Les propriétaires recevront des prêts pour améliorer l'infrastructure et réparer les maisons et pourront également acheter des terrains qui sont propriété de l'Etat.

En règle générale, l'expérience coréenne en matière de formulation d'une politique du logement a pris un excellent départ; elle doit se poursuivre si elle veut être couronnée de succès. Il reste encore beaucoup à faire, notamment dans les secteurs du financement du logement, de la rationalisation de l'administration du logement, des taux d'intérêt du secteur public et de la création de nouveaux encouragements pour amener le secteur privé à participer activement à la réalisation des objectifs de la politique nationale du logement. L'AID continuera à donner un appui au développement de la politique nationale du logement de la Corée.

L'expérience du Honduras

Le Bureau régional de l'AID en Amérique centrale (ROCAP) a fourni une assistance technique très limitée au Honduras pour la préparation de sa politique nationale du logement.

Considérés comme prioritaires dans le cadre du plan national de développement, les efforts pour entreprendre la préparation d'une politique nationale du logement du Honduras ont commencé tout à fait à la fin de l'année 1975.

Au début on constitua un comité de coordination composé d'experts en matière de logment représentant les secteurs public et privé, les organismes connexes et les services de développement, avec une aide de l'AID.

Pour la première fois on réunit des éléments rationnels concernant l'économie, les finances, les institutions et la performance du secteur de la construction alors qu'on formulait les objectifs et les priorités essentiels. La politique du logement porte principalement sur les éléments suivants :

1. Amélioration de la performance des services existants de développement du logement.

2. Augmentation progressive des dépenses fiscales consacrées au développement du logement (au fur et à mesure qu'on définit plus clairement les répercussions du secteur sur l'économie nationale).

3. Fourniture de logement aux ménages ayant les revenus les plus bas.

4. Garantie de la disponibilité de terrains susceptibles d'être mis en valeur.

5. Autres objectifs, y compris recherche et expérience en matière de fourniture de logement, recrutement du personnel pour des carrières dans le logement, etc.

La politique du logement qui vient d'être récemment mise au point dresse un tableau précis du déséquilibre qu'entraîne le fait qu'on ne fournit pas de logements aux familles à faible revenu. L'argument est renforcé par des projections portant sur la formation de logements parmi les familles des villes et des campagnes qui ont de faibles revenus. Les problèmes de structure et d'organisation qui existent dans le cadre institutionnel du développement du logement font l'objet d'une étude qui fait ressortir les limitations économiques du marché et les limitations concomitantes de la réaction du secteur financier.

Les recommandations portent essentiellement sur l'amélioration des rapports fonctionnels entre les organismes du logement qui existent aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Les recommandations précisent des rapports plus efficaces et une coordination des fonctions, une meilleure délimitation de lignes d'autorité et l'intégration du développement du logement dans les plans nationaux et régionaux et dans la mise en oeuvre de leurs programmes.

Tout en évitant de préconiser un nouveau "super-service", le plan a présenté de façon claire des programmes novateurs qui correspondent au climat économique du pays; ces plans comportent les éléments suivants :

Création d'un comité national (de coordination) du logement pour mettre en train, superviser et coordonner les nouveaux logements.

Développement d'un programme de banque des terres pour réduire la spéculation sur les terrains des villes.

Mise en train d'un programme national de trames d'accueil assorti de recommandations pour utiliser le même principe dans d'autres secteurs (industriels) de l'économie

Constitution d'une caisse spéciale du logement à l'intention des groupes à faible revenu.

Organisation d'un programme spécial pour prendre des mesures en cas d'urgence dans le domaine du logement

La politique du logement réagit de façon vigoureuse aux principales carences institutionnelles du secteur et offre des programmes d'ensemble assortis de projets bien définis à mettre en oeuvre. Sans aucun doute, on a préparé un guide d'organisation remarquable et un cadre d'exécution.

L'expérience de la Côte d'Ivoire

L'AID a participé à trois prêts de garantie du logement à la Côte d'Ivoire, le dernier en collaboration avec la Banque Mondiale. Durant cette période de collaboration avec le Gouvernement de la Côte d'Ivoire, un certain nombre de modifications ont été apportées à la politique du logement mais on n'a pas encore préparé de politique d'ensemble du genre décrit au Chapitre II.

Comme beaucoup d'autres pays, la Côte d'Ivoire a surtout compté sur la construction de logements publics avec de fortes subventions pour répondre aux besoins en logement. Depuis quelques années, la Côte d'Ivoire utilise d'autres méthodes dans le cadre de sa politique du logement. On peut citer les changements importants suivants, qui ont été apportés à cette politique :

1. Création d'une banque nationale du logement et son utilisation comme une banque dépositaire centrale du secteur du logement qui gère les fonds réunis par les impôts ainsi que les prêts périphériques destinés au logement économique.

2. Mise en train d'un programme de mobilisation de l'épargne qui comptait environ 3.000 comptes d'épargne en septembre 1976.

3. Disponibilité accrue des moyens de financement du logement à l'intention des familles à faible revenu. En Côte d'Ivoire les hypothèques immobilières sont généralement limitées aux revenus qui entrent dans la première tranche de 15 pour cent. Le premier et le deuxième programme de garantie du logement ont mis des crédits hypothécaires à la disposition de familles disposant de moindres revenus allant jusqu'au 40e percentile. A l'occasion du programme actuel, la Banque du logement et la Banque de crédit de la Côte d'Ivoire ont décidé de mettre au point des moyens permettant d'offrir des crédits de construction et de réfection aux familles disposant de revenu encore plus faible et à celles dont les revenus proviennent du secteur non institutionnalisé.

4. Emploi de barèmes de versements mensuels gradués pour permettre aux familles à faible revenu de financer leur logement à des niveaux qui correspondent à leurs moyens courants, avec paiements mensuels qui augmentent ultérieurement, au fur et à mesure que les revenus s'améliorent.

5. Réduction des éléments de subvention par récupération des coûts de l'infrastructure du logement à bon marché.

6. Appel d'offres par petits lots de façon que les entrepreneurs ivoiriens puissent présenter des soumissions leur permettant ainsi de lutter sur le plan de la concurrence contre les entrepreneurs étrangers; utilisation de consultants ivoiriens pour la conception et la supervision des projets.

Outre les innovations précitées, l'AID et la BIRD ont collaboré avec la Côte d'Ivoire pour mettre au point de nouvelles directives dont on trouve des exemples dans les programmes en cours qui comportent l'amélioration des taudis, des subventions réciproques et un effort considérable sur le plan des trames d'accueil.

Opinion de l'AID concernant des objectifs en matière de logement

Il reste encore beaucoup à faire pour améliorer les politiques nationale du logement et les transformer en guides véritablement opérationnels sur le plan d l'exécution. Ce qu'il importe de reconnaître, c'est qu'une politique nationale du logement n'est jamais statique et jamais achevée. Il faut donc en faire l'objet d'un examen et d'une révision continue pour répondre aux problèmes complexes et multiples qui ont une incidence sur la fourniture du logement dans n'importe quel pays.

L'AID a beaucoup appris grâce à sa participation périphérique à ces efforts en matière de politique du logement. Elle a appris qu'il n'est généraleme pas possible d'apporter rapidement des changements majeurs au rôle que joue le secteur public dans le système de fourniture du logement. Il est souhaitable de mettre les choses en train par des directives qui conduisent à rectifier les déséquilibres des programmes de logement et à réaliser des améliorations graduelle ou différentielles de l'administration, du financement et du développement du logement. En bref, il faut reconnaître les contraintes dans les limites desquelles la politique nationale du logement doit s'inscrire de façon réaliste; il faut comprendre qu'une politique du logement est un processus évolutionaire à long terme.

Les travaux réalisés par le Bureau du logement pour aider l'élaboration d'une politique nationale du logement et assister les pays qui participent au programme de garantie des prêts de logement de l'AID, a permis à cette dernière de préciser les catégories générales d'objectifs vers lesquels nous croyons que devraient être dirigés des politiques et programmes nationaux de développement.

Les politiques et programmes de développement doivent avoir pour objectif central de réaliser le maximum d'adjonctions au parc immobilier net de la nation. Ce qu'il faut surtout souligner c'est la réduction du déficit immobilier et la réalisation de niveaux de production qui peuvent suivre le rythme de formation des nouveaux ménages. Etant donné les nombres énormes d'unités de logements à fournir au total, chaque nation doit concentrer ses ressources limitées de la façon la plus efficace possible. A cet effet, il faudra souvent apporter des révisions profondes aux politiques et procédures en vigueur.

Dans la plupart des cas, la réalisation de cet objectif central voudra dire qu'on oriente le rôle du secteur public en matière de logement de façon à instituer des programmes nationaux visant à répondre aux besoins de la population ayant les revenus les plus faibles qui n'a pas les moyens de participer à des programmes ordinaires du logement organisés par les secteurs public, semi-public et privé institutionnalisés.

On peut véritablement améliorer la qualité de la vie dont disposent les pauvres des villes. D'ores et déjà, un grand nombre de pays en développement ont relevé le défi dans un esprit d'innovation et d'imagination. D'après les expériences récentes, on commence à percevoir certains critères généraux des réactions aux programmes :

1. Les programmes de logement à l'intention des économiquement faibles doivent pouvoir faire l'objet d'une application massive sur une base soutenue.

2. Ils doivent avoir des coûts d'équipement et de fonctionnement par personne qui soient faibles et acceptables, avec la possibilité de récupérer ces coûts des pauvres des villes.

3. Ils doivent fournir des possibilités considérables d'auto-assistance et de participation aux pauvres des villes eux-mêmes.

4. Ils doivent avoir des niveaux de besoins administratifs qui soient faibles et acceptables.

5. Ils doivent être souples et capables d'être modifiés en fonction des besoins changeants des pauvres des villes.

La place de choix qu'accorde actuellement le Bureau du logement à l'amélioration des établissements et à des projets de trames d'accueil répond fort bien à ces critères et offre une réponse logique aux besoins des pauvres de villes.

On doit et on peut également réduire le coût moyen par unité des logements du secteur institutionnalisé qui sont construits dans le secteur public afin d'édifier un plus grand nombre d'unités avec le même niveau d'investissement. On y parvient en réduisant la dimension moyenne des unités construites, en abaissant les normes d'infrastructure, en améliorant le plan de situation et la conception d'architecture et en améliorant les technologies de construction employées.

L'AID a aidé des projets normalisés de logement dans le cadre de son programme de garantie du logement quand il a été prouvé qu'ils répondaient aux critères exigeant qu'ils soient à portée de bourse des ménages se situant en dessous des revenus moyens dans les villes où ils étaient entrepris. L'AID a été heureuse que sa participation financière ait conduit à son tour à des innovations de construction et de conception qui ont permis de réduire de façon significative les coûts par rapport aux pratiques antérieures.

Même si les secteurs public et privé sont bien organisés dans la façon dont ils abordent le problème du logement, il est peu probable que la plupart des pays soient en mesure de répondre aux besoins de toute leur population à faible revenu. L'AID estime donc que les pays en développement doivent reconnaître la contribution que peut apporter le secteur populaire et encourager le logement construit par les propriétaires eux-mêmes. La première condition doit être l'arrêt des mesures (telles que la démolition des logements de squatters) qui en soi vont à l'encontre de l'objectif central qui consiste à assurer le maximum d'adjonctions nettes au parc immobilier. En outre, il faut reconnaître que le secteur public est un fournisseur légitime de logements dans le pays et réserver dans les villes certains quartiers à des maisons construites par les propriétaires eux-mêmes (avec ou sans projets de trames d'accueil réalisés par l'Etat).

Le Chapitre II indique les secteurs dans lesquels il convient de formul des objectifs précis pour la politique en matière de logement. La teneur de ces objectifs dépendra bien sûr des circonstances particulières qui existent dans un pays donné; cependant, l'AID estime qu'il est souhaitable que ces objectifs présentent une tendance générale dans les directions suivantes :

1. Il convient de bien reconnaître l'importance du logement dans la stratégie nationale de développement; en effet, il est un facteur qui contribue au développement économique national.

2. L'allocation des priorités de ressources pour le logement doit établir un équilibre entre les villes et les campagnes bien que le <u>développement rural</u> puisse recevoir la préférence par rapport au <u>développement urbain</u> dans l'affectation générale de l'ensemble des ressources d'investissement. Cette conclusion repose sur le fait que les problèmes du logement sont les plus graves dans les villes et que les besoins des campagnes en logement peuvent être satisfaits de façon plus efficace en suivant le principe de l'auto-assistance.

Toutefois, comme la plupart des pays ont une population essentiellement rurale, il convient de soutenir également des programmes spéciaux de logement dans les campagnes. Parmi les régions urbaines, la répartition des ressources pour le logement devrait chercher à renforcer les stratégies nationales de répartition de la population; cependant, les capitales et les grandes villes devraient être encouragées à maintenir leur parc immobilier grâce à des programmes de rénovation et à permettre une expansion suivant le taux d'accroissement démographique grâce à un minimum de projets normalisés de trames d'accueil qui n'invitent pas en soi une migration supplémentaire.

3. L'allocation des ressources de logements publics doit donner le priorité la plus élevée aux groupes de population à revenus faible et le plus faible. La propre participation financière de l'AID au logement, par l'entremise du programme de garantie du logement, exige que les projets soient au service de la population d'une région donnée qui se situe en dessous du revenu moyen. Néanmoins, l'AID reconnaît qu'il peut exister de graves pénuries de logements parmi tous les groupes de revenu et encourage les gouvernements à prendre les mesures appropriées pour faciliter la réaction du secteur privé dans toute la mesure du possible au bénéfice de tous les citoyens de la nation, tant que le coût est supporté par le bénéficiaire. En règle générale, l'AID décourage des programmes réalisés à l'intention de groupes cibles spéciaux, notamment s'ils doivent être fortement subventionnés sur les deniers publics.

4. La mobilisation du financement pour le logement est la pierre angulaire d'un programme du logement à long terme qui est rationnel. L'AID estime qu'il convient d'utiliser les deniers publics pour soutenir les objectifs du logement mais que c'est uniquement grâce à la mobilisation de l'épargne privée qu'on peut espérer surmonter les problèmes fondamentaux du logement dans la plupart des pays en développement. Il convient donc d'accorder la priorité la plus élevée à l'amélioration du système de financement du logement du secteur privé.

5. L'AID décourage l'utilisation généralisée de grosses subventions dans le cadre des programmes de logement. Dans la plupart des cas, l'emploi de subvention par le gouvernement agit au détriment de l'ensemble du secteur du logement, car il tente à limiter le volume de logement que le secteur public peut construire dans le temps et empêche le secteur privé de répondre aux besoins de la population à revenus moyen et faible parce qu'il ne peut plus lutter contre les politiques de prix subventionnés. L'AID se rend compte qu'il n'est peut-être pas possible qu'un pays mette abruptement un terme à toutes les subventions, notamment dans les cas où le marché comporte déjà un volume considérable de logements subventionnés. Il faut s'efforcer d'éliminer graduellement les subventions générales pendant une période raisonnable de temps afin d'établir dans le secteur public des établissements qui soient viables et autofinancés. La première étape consiste à établir une comptabilité analytique des subventions ainsi fournies et à éliminer les subventions des taux d'intérêt (qui exigent des contributions annuelles pendant toute la durée de l'hypothèque)

pour les remplacer par des subventions à amortissement dégressif. Dans des situations bien définies, de modestes subventions spécialisées ayant un objectif national pourraient être appropriées.

6. Le secteur public a un rôle majeur à jouer pour répondre à l'ensemble des besoins de logements. L'AID estime que parmi les trois rôles du secteur public (construire, financer et faciliter), l'ordre de priorité devrait être établi comme suit :

Construire

Le secteur public a pour responsabilité essentielle de veiller à ce que le développement résidentiel dispose d'une superficie suffisante de terrains urbanisés. Il faut donc accorder la priorité aux projets de trames d'accueil avec des cellules élémentaires (par exemple, les projets de garantie du logement de Tunis et de Nairobi). En second lieu, le parc immobilier existant doit être conservé; par conséquent, les projet d'amélioration des établissements devraient recevoir une place de choix dans l'ensemble d'une ville. Le secteur public ne devrait construire des unités de logement complètes que s'il s'agit d'atteindre un objectif particulier (par exemple, faire connaître la notion d'appartement au groupe à revenu moyen comme l'a fait la société coréenne du logement avec des prêts de garantie du logement) ou si le secteur privé ne peut pas être amené à prendre le risque ou n'en a pas la possibilité.

Financer

Le secteur public à une responsabilité considérable pour veiller à ce qu'un bon système de financement du logement fonctionne dans tout le pays. Il convient d'encourager le gouvernement à fournir suffisamment de capitaux de participation et d'amorçage pour aider les établissements de financement du logement; cependant, la tâche doit consister en dernière analyse à mobiliser l'épargne privée.

Faciliter

Le secteur public a à la fois la responsabilité et la possibilité d'apporter une contribution majeure au logement du fait qu'il peut faciliter l'intervention des secteurs privé et populaire. Il peut y arriver en veillant à ce qu'il y ait la base législative appropriée et un bon système efficace du gouvernement visant à encourager les secteurs privé et populaire à jouer leur rôle dans l'ensemble du système de fourniture des logements.

APPENDICE

DONNEES NECESSAIRES A L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE NATIONALE DU LOGEMENT

En vue d'élaborer une politique nationale du logement, il est souhaitable de disposer d'une certaine base de données. Dans le cas des pays se trouvant à un stade relativement peu avancé de développement, il n'est pas toujours possible de disposer de données complètes, détaillées ou exactes de ce genre. Cela ne signifie pas que le processus de formulation d'une politique et d'un plan doit cesser jusqu'à ce que ces données aient été réunies ou que des recensements coûteux et laborieux soient immédiatement nécessaires. En fait, nombreuses sont les premières décisions importantes de politique (telle la décision d'établir des institutions de financement du logement ou d'amorcer un projet pilote pour faire l'essai de nouveaux concepts de logement) qui peuvent être prises avec un minimum de données et qui devraient être prises dès le début. Avec le temps, un volume croissant d'informations devrait rendre possible une détermination plus exacte des conditions existantes, de la demande et des ressources.

Lorsque les conditions existantes, la future demande et les ressources escomptées sont à peu près connues, un pays peut déterminer ses buts et objectifs en fonction de sa propre échelle relative des valeurs et de ses plans globaux de développement. En plus des données mentionnées ci-dessous, chaque pays possède de nombreuses autres caractéristiques - historiques, culturelles, politiques, psychologiques, sociales et religieuses - qui influent sur la politique du logement tout autant que les faits eux-mêmes. Les valeurs qu'il donne aux différents aspects de la vie, tels l'éducation, la santé, l'alimentation, les loisirs et les pratiques religieuses, aussi bien que le logement, influenceront ses décisions. Cependant, ces variables, si importantes soient-elles, peuvent uniquement jouer un rôle réaliste dans le cadre de faits mesurables. En leur absence, il est difficile d'obtenir une perspective équilibrée du problème du logement et de faire face aux nombreuses demandes que présentent les groupes d'intérêt spéciaux durant le processus de formulation de la politique.

Lors de l'établissement d'un programme de collecte de données, il ne faut pas perdre en vue la distinction entre logement urbain et logement rural mentionnée au Chapitre II, Section B. Comme la situation est plus susceptible d'être critique dans les centres urbains en pleine croissance que dans les régions rurales, c'est là que l'on devrait procéder aux premières enquêtes.

STATISTIQUES ECONOMIQUES NATIONALES

Durant ces dernières années, de nombreux pays, y compris ceux qui se trouvent à un premier stade du développement, ont mis au point une méthode, tout au moins rudimentaire, de collecte et de classement de statistiques économiques nationales qui, en dépit de toutes carences qu'elles seraient susceptibles de comporter, représentent néanmoins les meilleures bases de calcul des ressources d'un pays, de sa conjoncture économique générale et de son potentiel de croissance et, par tout, des ressources qu'il peut consacrer au logement. Les données énumérées ci-dessous sont nécessaires; elles doivent couvrir la période actuelle et remonter 10 ou 15 ans, ou à toute période qu'il est possible d'étudier.

1. Le produit national brut, à partir duquel peut être établi, selon différentes hypothèses, son taux futur de croissance, et le produit national brut par tête, à partir duquel une projection de ce taux peut être établie en fonction des tendances démographiques projetées ou supposées. Si les buts ou prévisions du produit national brut font partie du plan global de développement économique, ces données peuvent être employées et fournir des informations relatives au logement;

2. Le montant et la proportion du produit national brut représentées par la formation de capital fixe, permettant d'établir des projections sur la base de différentes hypothèses;

3. La proportion du produit national brut et de la formation de capital fixe représentée par formation d'habitations, à partir de laquelle des projections peuvent être établies concernant le total des ressources susceptibles d'être disponibles pour le logement dans le cadre de différentes politiques;

4. Le chiffre des importations, des exportations, de la balance du commerce extérieur et de la dette étrangère permettant de déterminer la composante devises étrangères permissible du programme relatif au logement;

5. Les réserves de calcaire, de fer, d'argile, de cuivre, de minéraux divers et de bois propre à la constructon et le montant de la production de chacune de ces matières premières, permettant de déterminer les contraintes probables de la construction d'habitations en raison de pénuries de matériaux, de technologies appropriées du logement et des besoins en devises étrangères.

POPULATION ET EMPLOI

A quelques exceptions notoires près, la plupart des pays disposent de certaines données essentielles concernant la population et l'emploi, basées sur différentes catégories d'inscriptions locales, d'actes immobiliers, de dénombrements et de recensements. Les données figurant ci-dessous, obtenues tant pour la période courante que pour les périodes antérieures, représentent un cadre et une base utiles pour les projections :

2. Proportion de la population représentant la population active, par âge et par sexe, et proportion de la population active employée dans l'agriculture, l'exploitation minière, l'industrie, le bâtiment, les transports, le commerce et les services;

3. Composition des foyers ou familles et ventilation numérique par personne, sexe, âge et par profession ou groupe économique;

4. Natalité, mortalité par âge, si possible, et taux d'accroissement naturel de population qui en résulte;

5. Population par secteurs urbain et rural; taux de croissance urbaine, si possible; ces deux données étant décomposées par superficie de la zone urbaine, ceci également dans la mesure du possible;*

6. Courants de migration, des campagnes vers les villes, parmi les villes et entre le pays concerné et d'autres pays, données à utiliser conjointement avec les taux de croissance urbaine pour déterminer l'emplacement probable des activités dans le domaine du logement.

* La définition des termes "urbain" et "rural" varie d'un pays à l'autre, suivant les caractéristiques exclusives des pays. Au Pakistan, le recensement de 1961 définissait le terme "urbain" comme se rapportant à "toutes les municipalités, circonscriptions civiles, tous les cantons et toute autre zone ayant une population d'au moins 5.000 habitants et formé d'un ensemble continu d'habitations". En Amérique latine, une limite moins élevée, de 2.000 habitants, est souvent adoptée.

REVENU ET DEPENSES DES MENAGES

Bien que cela soit difficile à obtenir, il est souhaitable de rassembler des informations sur les structures de revenu et de dépenses des ménages. Ces informations sont à la base de la demande de logement et, conjointement avec les informations sur la situation courante de celui-ci, ses technologies, son prix de revient et ses ressources, devraient être utilisées pour fixer les buts et objectifs du logement.

1. Nombre de personnes par ménage, avec indication d'âge, sexe et de profession;

2. Nombre d'heures de travail par semaine, avec indication des salaires et du revenu des divers membres;

3. Revenu total du ménage et revenu par source, si possible;

4. Avoir net du ménage et avoir foncier net;

5. Dépenses annuelles et mensuelles du ménage, par principales catégories telles que habillement, alimentation, effets personnels, transports, eau, gaz et électricité, biens mobiliers, services et impôts, par groupes de revenu et, séparément, par propriétaires, si possible.

Ces informations devraient avoir une priorité relativement élevée. Elles peuvent être obtenues seulement à l'aide d'un échantillonnage spécial des ménages, réalisé par un personnel qualifié et formé convenablement, secondé par un service compétent de traitement des données statistiques.

6. Si les données relatives au revenu et aux dépenses des ménages ne peuvent être obtenues, il convient de s'adresser à d'autres sources pour réunir des informations concernant la rémunération ou salaire caractéristique des grandes catégories économiques et d'emplois : ouvriers agricoles, ouvriers d'usine non qualifiés, semi-qualifiés et qualifiés, petits fabricants, conducteurs de véhicules tels que pousse-pousse motorisés, vélos-taxis et voitures à âne, la main-d'oeuvre des services, tels les petits réparateurs, les tailleurs, les cordonniers, les marchands, les ouvriers du bâtiment, les fonctionnaires, les employés de bureau, le personnel de gestion des échelons inférieur, moyen et supérieur. Au moyen de ces informations et des données sur le revenu par personne obtenues des comptes de la nation, il devrait être possible d'établir une courbe approximative de la distribution du revenu et d'estimer les dépenses en matière de logement.

LE LOGEMENT ET SES CONDITIONS D'EMPLOI

Les Nations Unies ont récemment publié des rapports sur la teneur et la méthodologie recommandées du recensement du logement de 1970 et sur l'estimation des besoins en matière du logement.* Dans de nombreux pays en développement, il n'existe pas de données complètes concernant le logement. A moins qu'un recensement assez détaillé de l'habitat n'ait été effectué récemment, il est probable qu'on ne connaît pas dans son ensemble la situation du logement dans ce pays. Or, il faut disposer d'une certaine base de données concrètes pour élaborer une politique. Heureusement, les techniques modernes d'échantillonnage statistique ont atteint un degré de perfectionnement permettant, à l'aide d'échantillons restreints mais bien conçus, de procéder à une étude approfondie de la situation courante du logement dans un pays et de traiter et d'analyser les résultats dans un temps relativement court et à un coût relativement faible.

La région géographique concernée étant limitée, il peut être possible de faire appel à des élèves des grandes classes des écoles publiques, à des enseignants, à des membres de forces armées et à des fonctionnaires pour assurer la collecte des données de l'échantillon choisi.

1. Matériaux de construction, indiqués séparément pour les murs, la toiture, les revêtements de sol et parois composées, s'il y a lieu. Type structurel : structure individuelle, structures groupées, structures à niveaux multiples, etc.;

2. Superficies et aménagements : superficie des locaux, nombre de pièces habitables, cuisine, laverie, toilette, salle de bain;

3. Services : eau, égouts, fosses septiques, électricité, gaz, téléphone, évacuation des déchets solides, soit dans la propriété, soit dans des installations communautaires;

4. Superficie du terrain, pourcentage de la superficie occupée par des logements et superficie des espaces découverts;

* Principles and Recommendations for the 1970 Housing Censuses (Principes et recommandations pour des recensements de logement en 1970), (Publication des Nations Unies, No 67.XVII.4) et Methods of Estimating Housing Needs (Méthodes d'estimation des besoins de logement). (Publication des Nations Unies No 67.XVII.15).

5. Age des structures; agent employé : entrepreneur ou constructeur, service du gouvernement, travail effectué par la communauté ou par des amis, construction réalisée individuellement par l'intéressé.

6. Terrain : propriété privée, location, propriété collective ou squatter.

7. Habitation : propriété privée, location ou propriété collective.

8. Occupation des lieux : nombre de familles ou de ménages; nombre d'occupants; âge, sexe, situation de famille, profession, revenu et niveau d'instruction des membres du ménage.

9. Revenu du ménage, avoir net et avoir foncier net.

10. Dépenses mensuelles en logement et en services.

11. Etat matériel du logement.

L'état matériel du logement devrait être déterminé dans le cadre de l'enquête sur le logement. Dans les pays développés, il s'agit ici d'indiquer l'état de la structure et des aménagements, avec indication des services installés Ceci est nécessaire car la plupart des unités de logement sont relativement grande nombre d'entre elles sont à étages multiples et construites à l'aide de matériaux d'une durée utile longue et uniforme. Dans les régions en développement, par contre, la plupart des unités de logement sont relativement petites et se composent de structures à un seul ou à deux étages en matériaux d'une durée utile très variable. Une habitation construite en nattes de paille fixées à une charpente de bois peut devoir être reconstruite tous les deux ans. Une habitation en blocs de terre ou en pierre, avec un toît en boue séchée, peut devoir être reconstruite tous les cinq ans. Une habitation construite en boue séchée peut demander à être reconstruite à la fin d'une période de vingt ans.

Il y a peu de risque de dégradation structurelle; en fait, l'idée de dégradation physique n'a guère de sens dans ces conditions. Par contre, il existe de très fortes concentrations de population dans les villes des pays en développement où, à quelques exceptions près, les services publics sont très primitifs et les conditions de vie très dures. Il conviendrait donc de s'efforcer de vérifier si l'adduction d'eau, les égouts et autres moyens d'évacuation sanitaire, le drainage et les installations d'élimination des déchets solides suffisent pour chaque unité de logement.

12. Coût de la construction (coûts monétaires plus valeur imputée à la main-d'oeuvre).

13. Consommation des principaux services publics. Mètres cubes de consommation mensuelle d'eau, kilowatts d'électricité et mètres cubes de gaz.

14. Frais de financement et coûts courants; prix d'achat, montant de l'hypothèque, conditions de l'hypothèque, versements hypothécaires mensuels; avoir foncier; loyer mensuel, en cas de location; frais mensuels d'entretien, impôts mensuels; frais mensuels d'eau, gaz, électricité, etc.

15. Tableaux à multiple entrée. Afin d'établir le rapport entre la situation actuelle du logement et les caractéristiques démographiques, il sera nécessaire d'établir des tableaux à multiple entrée sur le revenu du ménage, l'avoir net et l'avoir foncier net, en fonction des matériaux de construction, de la superficie et des aménagements, des services d'eau, gaz, électricité, de la superficie du terrain, du type et de l'âge de la structure, du régime immobilier et foncier, de l'occupation et de l'état des lieux. Pris ensemble, ces renseignements fourniront une très bonne indication de la situation courante de l'habitat, donnant ainsi une base sur laquelle élaborer une politique du logement.

MATERIAUX, COUTS DE CONSTRUCTION ET LIAISONS ECONOMIQUES

Les besoins en matériaux et leurs coûts doivent être connus pour établir des rapports entre les buts et objectifs en matière de logement, les technologies, la demande et les ressources.

1. Quantités et coûts de matériaux entrant dans la construction d'unités de logement. Les coûts unitaires tels que les coûts au mètre ou au mètre carré de divers éléments de construction d'un logement ne sont pas nécessaires pour formuler une politique. A cet effet, il faut connaître la moyenne des coûts d'unités caractéristiques de logements de différentes dimensions et qualités, y compris les différents niveaux de services; par exemple, le degré de qualité devrait indiquer clairement s'il y a l'eau courante dans le logement et s'il existe un système d'évacuation des eaux usées. La gamme des logements caractéristiques doit être propre à assurer un logement à tous les groupes de consommateurs auxquels s'adresse la politique du logement. Comme il est indiqué plus haut, la solution pour certains groups à très bas revenu pourrait ne pas être d'assurer à ceux-ci de nouveaux logements mais d'apporter seulement certaines améliorations aux services auxiliaires et aux aménagements des logements existants. La moyenne des coûts permet d'estimer tous les coûts d'un nombre donné de logements ou d'aménagements connexes pour un groupe bien déterminé d'usagers. Ces estimations indiqueraient les fonds qu'il est indispensable de consacrer à la construction ou à l'amélioration de logements. En outre, des estimations générales du volume moyen de matériaux requis pour chaque catégorie et qualité de logement ainsi que l'identification des importations nécessaires permettraient aux responsables de la formulation de la politique d'établir différents objectifs "à titre d'essai" avant de les incorporer dans une politique.

2. Coûts des terrains. Bruts et avec différents aménagements de routes et de services du site, dans différents milieux urbains - centre, quartiers périphériques, villes satellites et villes nouvelles éloignées des régions actuellement développées.

3. Coûts des aménagements communautaires par 1.000 habitants. Ecoles, hôpitaux, établissements sanitaires, transports en commun, si nécessaire, centres communautaires, parcs et jardins publics, autres bâtiments et services publics.

4. Incidence économique. Production d'autres domaines d'activité économique résultant d'une unité de dépense pour le logement.

Du fait que la demande de logement est élastique par rapport au revenu et qu'elle est reliée à tant d'autres secteurs, le logement est normalement un secteur clé de l'économie urbaine. Du fait que le logement demande une concentration relativement élevée de main-d'oeuvre, il constitue également une source importante d'emploi et de revenu. La construction d'une habitation demande la manufacture de produits de céramique et de briques, de ciment, de verre, de produits métalliques et de produits en bois. Elle exige des transports et d'autres services. Or, ces besoins en engendrent d'autres, lesquels en engendrent d'autres encore, et ainsi de suite.

Une unité de dépense pour le logement crée donc, directement et indirectement, une forte activité économique. Si les services de planification économique nationale disposent d'un modèle intersectoriel, ce modèle devrait servir à analyser l'incidence de la politique du logement et des programmes qui en découlent sur le reste de l'économie.

Il importe de connaître de façon assez précise l'importance de la composante devises : elle peut se situer entre 15 et 35 pour cent du coût de la structure et avoir un effet considérable sur la balance du commerce extérieur. La politique du logement devrait le plus possible minimiser les besoins en devises. Il conviendrait, en particulier, de s'assurer que les normes du bâtiment n'intensifient pas inutilement les besoins en devises.

INDUSTRIE DU BATIMENT ET PROGRAMMES PUBLICS DE LOGEMENT

L'industrie du bâtiment et les programmes publics de logement sont des composantes importantes du système de fourniture de logement. Dans la plupart des pays en développement, l'industrie du bâtiment est relativement sous-développée et devrait bénéficier d'un appui de l'Etat. Dans de nombreux pays, il n'existe pas de statistiques centralisées sur cette industrie; et pourtant, certaines informations sont nécessaires. Les données utiles sont notamment les suivantes :

1. Nombre et importance (volume de construction ou nombre d'employés) par catégories de compagnies de construction et d'entrepreneurs.

2. Nombre et répartition par importance des compagnies de construction et des entrepreneurs s'occupant de la construction de logements. Nombre d'organismes publics s'occupant d'aménagement des terres, de sociétés du logement et d'autres organismes publics remplissant des fonctions dans le secteur de la construction d'habitations et de l'aménagement des terres.

3. Nombre de personnes employées; professions et niveaux des qualifications; salaires, nombre d'heures de travail et rémunération.

4. Matériel : grues, malaxeurs de ciment, véhicules de transport, équipement de terrassement, etc.

5. Caractéristiques des travaux entrepris : coûts des matériaux, rentabilité du capital, techniques de gestion, régime de financement.

6. Nombre d'architectes et d'ingénieurs disponibles.

7. Superficies urbanisées et unités de logement construites annuellement.

8. Proportion de la capacité de construction actuellement utilisée.

9. Programmes de formation professionnelle : programmes de formation et d'apprentissage; charpente, maçonnerie, électricité, plomberie, etc.

10. Production intérieure, consommation et importation des principaux matériaux de construction. Le potentiel de production de matériaux de construction est chose très différente des réserves disponibles de matières premières essentielles citées plus haut. Une production efficace exige des éléments tels que usines, de main-d'oeuvre et système de distribution.

11. Assistance technique et programmes de formation technique destinés aux compagnies de construction : sélection du matériel, commercialisation, analyse du marché, achat de matériaux, techniques de construction, gestion du personnel et gestion comptable et financière.

FINANCEMENT DU LOGEMENT

Il est nécessaire de savoir s'il existe des banques et autres établissements analogues, quelles sont leurs ressources financières et dans quelle mesure elles sont capables de consacrer leurs ressources au logement. L'existence ou l'absence de ces établissements ou d'autres modalités d'épargne, telles que coopératives, sociétés mutuelles d'épargne et de prêt, mutuelles

de crédit, entre évidemment en compte dans la capacité du pays à mettre en oeuvre une politique du logement. La politique du logement accorde en général une très haute importance à ces établissements et à leur fonctionnement.

1. Nombre et importance des banques et autres établissements financières; structure organique du secteur financier.

2. Volume des dépôts à vue et des dépôts à terme; provenance des dépôts (épargne volontaire, retenues à la source, versements du gouvernement, etc.).

3. Volume et montant totaux des prêts.

4. Volume et montant des prêts à long terme au logement; conditions de prêt.

5. Volume et montant des prêts à court terme à la construction d'habitations; conditions de prêt.

6. Appui fourni par l'Etat aux établissements financiers : réglementation, directives, programmes de garantie de prêts et capitaux fournis directement aux fins de prêts.

STRUCTURE FISCALE PUBLIQUE

Il conviendrait de disposer de données concernant la structure fiscale du pays : quelles catégories d'impôts sont prélevés, de quels contribuables, dans quelles proportions et dans quels buts les fonds sont utilisés. Il faut connaître le montant des fonds de l'Etat consacrés actuellement à l'investissement dans le logement ou aux facilités auxiliaires sous forme de prêts ou subventions, l'incidence de l'imposition foncière sur le prix des terrains et sur la spéculation immobilière et les méthodes d'incitation visant à encourager l'accroissement de la demande et de la production de logements. Ces données devraient être obtenues auprès des organismes compétents.

1. Total des recettes à tous les niveaux du gouvernement - central, provincial et local.

2. Recettes à chaque niveau du gouvernement en provenance du secteur du logement et de la propriété urbaine. Types d'impôt : valeur foncière, valeur locative, valeur immobilière, etc. Méthodes d'imposition immobilière, recettes fiscales en provenance de l'aménagement des terres, recettes en provenance des charges d'utilisation du logement.

3. Incitations fiscales destinées à accroître (ou à ralentir) la demande et la construction de logements : abattement à la base, etc.

4. Dépenses en matière du logement et d'aménagement des terres.

REGLEMENTATION ET LEGISLATION EN MATIERE DE LOGEMENT ET D'AMENAGEMENT DES TERRES

1. Normes du bâtiment résidentiel, le cas échéant.

2. Codes ou normes de l'occupation de logements.

3. Planification matérielle, le cas échéant; date et portée des plans concrets de développement de grands centres urbains.

4. Réglementation de zonage, régime des permis de construction et procédures d'inspection des bâtiments.

5. Législation permettant la planification, le cas échéant.

6. Structure gouvernementale existante de réglementation, de financement et de production du logement.

BIBLIOGRAPHIE

La présente bibliographie ne comprend pas de nombreuses publications consultées au cours de la rédaction de ce rapport. Elle se limite, par contre, aux publications les plus susceptibles d'être obtenues par les lecteurs et les plus directement en rapport avec le sujet de l'exposé. Les quatre ouvrages marqués d'un astérisque dans la marge de gauche peuvent être empruntées au Centre de documentation de l'Agence pour le développement international à Washington par les missions de l'U.S.A.I.D. afin de les mettre en lecture dans les pays où sont situées les missions. Les numéros de catalogue du Centre de documentation sont indiqués à la suite de ces quatre titres afin d'en faciliter l'emprunt.

*Abrams, Charles. Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World. Cambridge, Mass, M.I.T. Press, 1964. 301.54-A161.

*Abrams, Charles, pour le Département du logement et du développement urbain, Bureau des affaires internationales et l'Agence du développement international des Etats-Unis. Squatter Settlements -- The Problem and the Opportunity. Ideas and Methods Exchange No. 63. Washington, D.C.: Avril, 1966. 301.45-A161 48p. Egalement en espagnol.

Agence pour le développement international, Bureau du logement, Programmes de garantie du logement. Annual Report: Fiscal Year 1976. Washington, D.C.: Agency for International Development, 1976.

Anizon, A. Housing, Productive Sector in the Economy of Developing Countries. Paris : Secrétariat des Missions d'urbanisme et d'habitat, 1976.

Bertalanffy, Ludwig von. General System Theory, Foundations, Development, Applications. Edmonton: University of Alberta and New York, George Braziller, 1958.

Beyer, Glenn H. Housing and Society. New York: The MacMillan Company, 1965.

Duhl, Leonard J. The Urban Condition. New York: Simon and Schuster, 1963.

Grimes, Orville F., Jr. Housing for Low-Income Urban Families: Economics and Policy in the Developing World. Baltimore: Johns Hopkins Press (Publication de la Banque Mondiale), 1976.

Hammer, Greene, Siler Associates, consultants de l'American Institute of Planners sous contrat du Département du logement et du développement urbain des Etats-Unis. Regional Housing Planning: A Technical Guide. Washington, D.C.: Mars 1972.

Herbert, John D. et Van Huyck, Alfred P., éditeurs. Urban Planning in the Developing Countries. New York: Frederick A. Praeger, 1968.

*Corée, Gouvernement de la République de. The Second Five-Year Economic Development Plan, 1967-1971. Séoul, Corée: juillet 1966. KS-330.9519-K84. 240p.

Koth, Marcia N.; Silva, Julio G.; et Dietz, Albert G.H., Housing in Latin America. Cambridge: The M.I.T. Press, 1969.

Moynihan, Daniel P. Toward a National Urban Policy. New York: Basic Books, Inc.. 1970.

PADCO, Inc., consultants de l'Agence pour le développement international, Bureau du logement. Social and Economic Components in Support of Housing Guaranty Projects. Washington, D.C.: PADCO, Inc., 1976.

*Terner, Ian Donald et Turner, John F.C., pour le Département des affaires internationales, et l'Agence pour le développement international des Etats-Unis, Industrialized Housing. Ideas and Methods Exchange No. 66. Washington, D.C.: janvier 1972. 690.8-T321.

Nations Unies. Methods for Establishing Targets and Standards for Housing and Environmental Development. New York, 1968.

Nations Unies. Report of Habitat: United Nations Conference of Human Settlements. (Vancouver. 31 mai - 11 juin 1976). New York: Nations Unies, 1976.

Nations Unies. Report of the Interregional Seminar on Rural Housing and Community Facilities. Maracay. Vénézuela: avril 2-19, 1967 New York, 1968.

Nations Unies. United Nations Advisory Group Meeting on Housing Policies and Programs. Projet de rapport final. San Juan, Porto Rico. 20 Août - 3 septembre 1971.

Nations Unies, Centre du logement, de la construction et de l'urbanisme. "An Experiment in Housing Policy and Programming." Etablissements humains, Vol. 1, no. 4, New York: octobre 1971.

Nations Unies, Centre du logement, de la construction et de l'urbanisme. Bureau de coopération technique. The Karachi Development Plan 1974-1985 Draft Final Report. New York: janvier 1973.

Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales. An Economic Framework for Investment Planning in Housing and Urban Infrastructure. New York, 1973.

Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales. Popular Participation in Development: Emerging Trends in Community Development. New York, 1971.

Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales. Proposals for Action on Finance for Housing, Building and Planning. New York, 1972.

Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales. Report of the Ad Hoc Group of Experts on Housing and Urban Development. New York, 1962.

Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales. World Housing Survey 1974. New York: Nations Unies, 1976.

Etats-Unis d'Amérique, Département du logement et du développement urbain. Housing in the Seventies. Washington, D.C.: 6 octobre 1973.

Van Huyck, Alfred, P., pour le Département du logement et du développement urbain, Bureau des affaires internationales, et l'Agence pour le développement international des Etats-Unis. Planning Sites and Services Programs. Ideas and Methods Exchange No 68. Washington, D.C., juillet 1971.

Vernez, Georges. Pirate Settlements, Housing Construction by Incremental Development and Low-Income Housing Policies in Bogota, Colombia. New York: The New York City-Rand Institute, mai 1973.

Wildavsky, Aaron. The Politics of the Budgetary Process. Little, Brown & Company, 1964.