PN-ABF-440
608-0156 C.A.4.4
Lib.

ROYAUME DU MAROC

MINISTERE DE L'HABITAT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

DIRECTION DE L'HABITAT

RECOUVREMENT DES COUTS DE PROJETS D'HABITAT

REDIGE PAR JERRY ERBACH, CONSEILLER EN MATIERE D'HABITAT DANS LE CONTEXTE D'UN PROJET D'ASSISTANCE TECHNIQUE ENTRE L'U.S.AID ET LE ROYAUME DU MAROC POUR L'AMELIORATION DES LOGEMENTS BON MARCHE

(PROJET NO. 608-0156)

COVER

TABLE DES MATIERES

	No. de Page
AVANT PROPOS	1
I. PREMIERE PARTIE	
Systèmes de Financement de l'Habitat et leurs Rapports avec le Recouvrement des Coûts	3
A. Problèmes Inhérents au Financement de l'Habitat destiné aux Groupes à Faibles Revenus	3
1. Fonds Lir ités et Coût Elevé de l'Argent	3
2. Coûts Elevés de l'Habitat Public	3
3. Conditions d'Eligibilité Elevées pour les Prêts Conventionnels	4
4. Difficultés en Relation avec les Versements Mensuels	4
5. Manque de Pénalités Applicables en Cas de Défaut de Paiement	4
6. Incapacité d'Atteindre les Groupes Disposant de Revenus les plus Faibles même en Utilisant des Critères de Prêt Basés sur des Règles Empiriques	5
7. Diminution du Pouvoir d'Achat et des Possibilités d'Accès au Logement pour les Pauvres	5
B. Options Potentielles de Génération de Fonds pour l'Habitat	6
1. Importance du Potentiel Existant d'Auto-Assistance et d'Approche par Restructuration	6
2. Récupération des Coûts en tant que Source de Financement de l'Habitat	7
3. Programmes d'Epargne Logement	7
a. Contrats Epargnes	7
b. Coopératives d'Epargne Logement	8
c. Associations/Coopératives de Crédit Logement	8
4. Efforts Supplémentaires pour Accroître l'Accès au Financement de l'Habitat	11
a. Redéfinir les Formules Acceptables de Garanties Principales et Supplémentaires	11
b. Petits Prêts à Court Terme	12
c. Calendriers de Versements Flexibles	12

A

TABLE DES MATIERES (Suite)

4. (Suite) — No. de Page

d. Faciliter Physiquement les Démarches de Versement et l'Utilisation d'"Agents de Liaison" 13

e. Prêt de Matériaux de Construction 13

C. Importance des Notions de Communication et de Flexibilité dans les Systèmes de Récupération des Coûts 14

II. DEUXIEME PARTIE

Recouvrement des Coûts dans les Projets de Restructuration des Bidonvilles 15

A. Pour Quelles Raisons la Récupération des Investissements est-elle Importante? 15

B. Par Quels Moyens les Investissements Peuvent-ils être Récupérés? 16

1. Les Paiements Directs 16
2. Surtaxes sur les Services Publics 17
3. Recettes Fiscales 17
4. Possibilité d'Augmenter les Impôts Municipaux 17
5. Estimation de la Valeur Annuelle 17
6. Système d'Evaluation Mixte 17
7. Amendes pour Terrain Inoccupé 18
8. Taxes de Mise en Valeur 18
9. Redistribution des Terrains 18
10. Taxes de Valorisation 18
11. Autres Expériences 19

C. Y-a-t'il un Rapport Entre la Récupération des Investissements et la Participation Communautaire? 19

D. Quels sont les Moyens Financiers qui Permettent de Maintenir les Paiements à des Niveaux Bas? 20

1. Plan d'Epargne 21
2. Caisses Populaires 21
3. Formes Flexibles de Collatéraux et de Garanties 21
4. Nouveaux Arrangements en Matière d'Acompte et de Remboursement 22
5. Création de Ressources pour des Projets Urbains 22

E. Quels sont les Moyens Financiers Permettant de Répartir les Risques de Non-Paiement? 22

B

TABLE DES MATIERES (Suite)

No. de Page

F. Quels sont les Moyens Administratifs pour Améliorer l'Efficacité des Paiements? 23

G. Comment l'Unité de Gestion du Projet devrait-elle être Structurée pour Accomplir les Tâches Nécessaires 23

III. TROISIEME PARTIE

A. Observations Générales 25

B. Observations sur les Politiques de Taux d'Intérêt 26

C. Recouvrement des Coûts pour Certains Programmes Actuels du MHAT 26

1. Programme PMB 26

a. Accessibilité des Coûts Prévus aux Ménages 27
b. Impacts des Conditions Financières 28
c. Suggestions pour la Mise en Place d'un Système de Recouvrement des Coûts 30

2. Programme Social 32

a. Accessibilité des Coûts et Analyse des Conditions Financières 32
b. Suggestions pour la Mise en Place d'un Système de Recouvrement des Coûts 34

3. Programme Rural 35
4. Tétouan 35

IV. QUATRIEME PARTIE

Termes de Référence pour une Etude sur le Recouvrement des Coûts 37

A. Remarques Préliminaires 37

B. Description des Termes de Référence pour une Etude sur les Possibilités et les Procédures de Recouvrement des Coûts dans le Secteur de l'Habitat au Maroc 37

1. Contexte 37
2. Objectifs 37

TABLE DES MATIERES (Suite)

	No. de Page
B. (Suite)	
3. Elements et Orientation de l'Etude	38
a. Relations et Responsabilités des Institutions Concernées	38
b. Politiques, Procédures et Capacités Administratives	38
c. Expériences en Matière de Récupération des Coûts et Capacités des Bénéficiaires	39

D

LISTE DES TABLEAUX

		No. de Page
Tableau 1	: Exemples de Procédés d'Epargne Logement	10
Tableau 2	: Estimation des Subventions dans les Programmes d'Habitat du MHAT	26 a
Tableau 3	: Montant de la Subvention du Taux d'Intérêt pour Chaque Dirham du Capital Selon les Taux d'Intérêts aux Bénéficiaires et les Coûts d'Argent (ou taux du marché) Différents	26 c
Tableau 4	: Montants des Paiements Mensuels avec une Augmentation de 5% par An	33 c

LISTE DES FIGURES

Figure 1	: Sommes à Payer pour Chaque Dirham de Capital selon les Taux d'Intérêt et les Périodes de Recouvrement Différentes	26 b
Figure 2	: Analyse de l'Accessibilité des Coûts d'Aménagement des Projets PMB aux Ménages Bénéficiaires	27 a
Figure 3 (a+b)	: Rapport entre le Montant du Prêt, la Période de Recouvrement et les Versements	29 a
Figure 4	: Programme Social: Relations entre Plusieurs Mensualités Choisies, les Montants de Prêt Correspondants aux Périodes de Recouvrement Différentes, et le Montant de la Bonification du Taux d'Intérêt Nécessaire (avec un taux d'intérêt aux bénéficiaires de 6% par an)	32 a
Figure 5	: Programme Social: Relations Entre Plusieurs Mensualités Choisies, les Montants de Prêt Correspondants aux Périodes de Recouvrement Différentes, et le Montant de la Bonification du Taux d'Intérêt Nécessaire (avec un taux d'intérêt aux bénéficiaires de 10% par an)	33 a
Figure 6	: Programme Social: Relations Entre Plusieurs Mensualités Choisies, les Montants de Prêt Correspondants aux Périodes de Recouvrement Différentes, et le Montant de la Bonification du Taux d'Intérêt Nécessaire (avec un taux d'intérêt aux bénéficiaires de 7% par an et une augmentation de la mensualité de 5% par an	33 b

AVANT PROPOS

Le secteur "non officiel", qui dans les zones urbaines est pratiquement synonyme de secteur habité par les populations à faibles revenus, a de manière générale été considéré comme une entrave au développement urbain et économique, ou dans le meilleur des cas comme un élément marginal de ce développement.[1] Bien que cette manière de voir soit fréquemment répandue chez les responsables de la planification et des prises de décisions dans leur approche de l'habitat pour les populations à faibles revenus, il devient de plus en plus évident que le secteur "non officiel" de l'habitat joue bien en fait un rôle solidaire de la procédure de développement, et ceci est particulièrement vrai en matière de fourniture de logements. Cette contribution au développement peut être cependant considérée comme faisant partie d'une société séparée et "parallèle".[2] Le fait de pouvoir comprendre cette situation et de l'utiliser pour en tirer le meilleur parti constitue une démarche importante dans la recherche des réponses à apporter aujourd'hui aux problèmes de l'habitat urbain.

La "ruralisation" des cités marocaines, c'est-à-dire la transposition dans une agglomération urbaine de styles de vie traditionnels et de traits de culture rurale, devient de plus en plus évidente par exemple dans la transformation radicale des anciennes médinas, dans l'expansion continue des bidonvilles et le développement anarchique de l'habitat autour des centres urbains. Les techniques d'auto-assistance et la flexibilité qui forment la base de ce marché non officiel de l'habitat ont été jusqu'ici les seuls moyens ayant permis à un nombre important et croissant de familles à faibles revenus de se loger. Pendant ce temps, les politiques et les programmes préparés par les institutions publiques ont été lents à s'adapter aux réalités de cette situation nouvelle, et continuent d'imposer comme seule solution un mode de développement "urbain" ou de type "classe moyenne" à des habitants pauvres et d'origine rurale. Sous la bannière d'un "habitat social", les programmes du gouvernement ont malheureusement entretenu des relations paternalistes qui ont en fait sapé la volonté et la capacité d'effort personnel inhérentes aux familles à faibles revenus. Il en a résulté que les institutions responsables des constructions

---

1/ Au Maroc, les premiers germes de cette situation préjudiciable ont été semés d'abord sous le Protectorat, époque à laquelle une distinction très nette a été établie entre le secteur Européen, qu'il était indispensable de planifier et de développer, et le secteur Marocain ou "traditionnel", plus ou moins livré à lui-même. Cette nouvelle structure économique ayant été solidement mise en place, cette attitude négligente a subsisté dans les efforts de planification du Gouvernement au moment de l'Indépendance et jusqu'à maintenant.

2/ Pendant le Protectorat, pratiquement rien n'a été fait pour répondre aux besoins réels de la population marocaine en matière de logements, ni même pour seulement reconnaître ces besoins. Ce n'est qu'en dernière extrémité, lorsque les anciennes médinas étaient déjà "sursaturées" et que de vastes bidonvilles eurent poussé, que les premiers programmes d'habitat importants pour les couches défavorisées sont apparus. Cependant en raison d'une attitude trop longtemps négligente vis-à-vis de ce problème, et qui s'est vue renforcée par la législation et les politiques appliquées par les agences gouvernementales durant cette période, un double système d'habitat s'était déjà fermement installé.

et de l'habitat conventionnels sont de plus en plus embarassées et se trouvent dans l'incapacité de répondre aux besoins réels de ce secteur en croissance.3/

Il existe donc un besoin grandissant de créer des mécanismes de financement qui puissent tirer parti du potentiel renouvelable d'auto assistance du secteur non officiel et de sa flexibilité, et qui soient adressés spécifiquement aux familles à faibles revenus. Il s'agit d'y inclure non seulement une manière de mettre le financement de l'habitat à la disposition des familles modestes, mais aussi un mode de recouvrement de ces fonds afin qu'ils puissent être réinvestis dans de nouveaux programmes d'habitat. L'objet du présent rapport est d'examiner brièvement les manières d'y arriver, et en particulier, comment des familles à faibles revenus peuvent effectuer le paiement du meilleur logement que puissent leur proposer les programmes actuels du gouvernement.

Ce rapport se compose de quatre parties: la première comprend des idées et suggestions d'ordre général sur les systèmes de financement et de recouvrement des coûts pour l'habitat destiné aux familles à faibles revenus; la seconde comprend le texte d'un document présenté par M. Kissik du PADCO lors d'une conférence sur l'habitat qui s'est déroulée à Tunis sous l'égide de l'USAID en 1980, et qui porte sur le recouvrement des coûts dans les projets de restructuration; la troisième propose quelques idées et suggestions sur l'approche de la récupération des coûts telle qu'elle pourrait s'appliquer aux projets du MHAT au Maroc; la quatrième partie contient les Termes de Référence préliminaires d'une étude plus complète sur la récupération des coûts qui doit être entreprise avec une assistance spécialisée fournie par l'A.I.D.

3/ Beaucoup de ces institutions, comme les politiques et les attitudes qu'elles adoptent furent créées pendant ou peu après le Protectorat, et étaient conçues pour faciliter l'accès au logement à des familles relativement aisées et stables, ce qui bien sûr a permis à un nombre considérable de familles marocaines de bénéficier aujourd'hui d'un logement très convenable. Mais en même temps, les politiques existantes n'ont pas réellement commencé à répondre à la demande croissante provenant des familles urbaines moins aisées.

I: PREMIERE PARTIE

Les Systèmes de Financement de l'Habitat et leurs Rapports avec le Recouvrement des Coûts

A. Problèmes Inhérents au Financement de l'Habitat destinés aux Groupes à Faibles Revenus

1. Fonds Limités et Coût Elevé

Le secteur de l'habitat est traditionnellement confronté à la difficulté d'attirer les fonds qui lui sont nécessaires. Ceci est encore plus évident dans les pays en développement comme le Maroc où l'habitat doit, pour des fonds limités, entrer en compétition avec les autres secteurs de développement comprenant le développement des capacités industrielles, infrastructure connexe et tous les autres projets d'investissement nécessaires.4/ Là où des fonds sont disponibles en faveur de l'habitat, les taux d'intérêt, y compris ceux des agences donatrices internationales telles que l'USAID et la Banque Mondiale, sont généralement plus élevés que les taux de prêt actuellement accordés aux bénéficiaires. La conséquence en est que les taux d'intérêt sont souvent fortement subventionnés, situation qui provoque des problèmes aussi bien au niveau de l'individu qui souscrit à l'emprunt qu'à celui du gouvernement, et qui réduit considérablement les possibilités conventionnelles de logement pour les familles à bas revenus.

2. Coûts Elevés de l'Habitat Public

Parce que la majorité des familles urbaines, et pour la plupart les plus pauvres, n'ont pas accès aux possibilités de financement par emprunt-logement, des agences et programmes d'habitat ont été établis sous l'égide du gouvernement pour répondre aux besoins spécifiques de ces groupes de population auxquels leurs revenus ne permettent pas d'accèder aux services du secteur privé. D'autre part, en raison du coût élevé de la construction standard, les unités construites par le gouvernement font l'objet d'une demande effective peu élevée de la part d'une partie importante de la population, ce qui se traduit presque invariablement par un transfert des avantages offerts par les programmes d'habitat publics vers des familles à revenus moyens et plus stables, et souvent vers des fonctionnaires (qui, en fait, ont plus facilement accès au crédit). Cette situation a pu être observée fréquemment lors des expériences précédentes d'habitat public au Maroc.

4/ Entre 1956 et 1965 les budgets annuels ont alloué des montants substantiels à l'habitat pour essayer de compenser les carences datant du Protectorat. Ce fût cependant la dernière période à se montrer aussi large en faveur de l'habitat, les plans de développement qui suivirent n'ayant alloué à ce secteur que les montants proportionnellement moins importants.

3. Conditions d'Eligibilité Elevées pour les Prêts Conventionnels

Outre le manque de mécanismes conventionnels de financement de l'habitat qui se fait sentir dans la plupart des pays en développement, ou leur caractère inadéquat quand ils existent, les procédés de financement qui existent fonctionnent habituellement sous des critères et termes qui peuvent être très restrictifs quand ils sont appliqués à des prêts destinés à des emprunteurs disposant de revenus faibles. Les conditions d'éligibilité exigent par exemple que celui qui sollicite un prêt ait un revenu d'un niveau "approprié" qui est souvent supérieur à celui de la plupart des familles à faibles revenus. En outre, le niveau de ces revenus demande souvent à être garanti par un emploi régulier et sûr et/ou appuyé par une forme quelconque de garantie subsidiaire. Les conditions et garanties requises sont généralement trop exigentes par rapport aux possibilités de la plupart des familles à faibles revenus: elles reflètent essentiellement l'objectif global de l'institution prêteuse qui consiste à planifier un prêt important sur une base fixée une fois pour toute et à long terme.

En raison de cette situation, le montant minimum du prêt peut être assez substantiel, ce qui implique des premiers versements élevés et/ou une longue échance. Bien que d'une certaine façon, les prêts à long terme sont une méthode avantageuse pour les emprunteurs à faibles revenus, ils ont aussi pour effet d'augmenter le montant total du prêt aussi bien pour l'emprunteur que pour le Gouvernement dans le cas d'intérêts subventionnés. En outre, ils supposent au préalable un haut degré de certitude quant à la situation économique future de l'emprunteur et quant à son lieu de résidence. Et cette certitude n'est certes pas une caractéristique des familles à bas revenus qui opèrent sur des durées plus courtes et plus réalistes.

4. Difficultés en Relation avec les Versements Mensuels

Le fait d'être astreint à des versements mensuels réguliers peut également poser des problèmes à ces familles modestes dont les revenus peuvent être sujets à des variations importantes d'un mois à l'autre; il faudrait donc prévoir une certaine souplesse dans la procédure de remboursement. Et même en ce qui concerne ceux qui perçoivent un salaire régulier, il faudrait veiller à ce que les dates d'échéance des versements coïncident avec celle du paiement des salaires. Dans de nombreux pays, l'expérience a également prouvé qu'étant donné les méthodes de remboursement qui sont appliquées et les contraintes sociales qui entourent les projets en faveur de l'habitat, il est nécessaire d'avoir recours à un système de collecte des versements sur place et surtout d'utiliser une méthode d'approche qui éduque les emprunteurs potentiels en terme de prise de conscience de leurs responsabilités. Tandis que les familles à revenus élevés et moyens sont souvent familiarisées avec les procédures de transactions financières portant parfois sur des montants importants d'argent liquide, les familles modestes ne le sont généralement pas.

5. Manque de Pénalités Applicables en Cas de Défaut de Paiement

Bien que le seul moyen légal de contraindre l'emprunteur a effectuer

ses versements soit l'expulsion, ou peut être le recours à une méthode généralement plus efficace qui consiste à mettre les scellés sur le logement jusqu'à ce que le paiement soit effectué, la solidarité de groupe et la pression sociale se sont souvent avérés être des facteurs plus énergiques et plus efficaces pour garantir le remboursement des prêts. Le défaut de paiement peut être une faiblesse aux conséquences importantes et nuire à la réussite du projet.

6. Incapacité d'Atteindre les Groupes Disposant de Revenus les plus Faibles même en Utilisant des Critères de Prêt Basés sur des Règles Empiriques

Pour résumer brièvement: les familles à faibles revenus sont de par leur nature même caractérisées par non seulement le bas niveau de leurs revenus, mais aussi par le fait que ces revenus sont sujets à des fluctuations importantes. Comparés aux montants que ces familles doivent consacrer à leurs autres besoins, le montant dont elles peuvent disposer pour le logement est moindre. En conséquence, on a pu par expérience déterminer certaines règles empiriques qui sont souvent appliquées aux groupes disposant de faibles revenus par les institutions chargées du financement de l'habitat et par des programmes d'habitat publics. Il s'agit:

1) d'accorder un prêt à long terme à condition que le prix du logement n'excède pas deux fois et demi le revenu annuel brut du ménage; et

2) de fixer les versements mensuels moyens d'amortissement, intérêts et toutes autres charges comprises, à des niveaux inférieurs à 20 ou 25% du revenu mensuel brut du ménage.

Cependant, même en suivant de tels critères, les termes de l'habitat pour les revenus faibles outrepassent souvent de beaucoup les capacités financières d'une large proportion de ces familles. A ceci s'ajoute la demande d'ordre politique pour des projets publics d'habitat à des normes élevées et souvent coûteux, ce qui aboutit à une situation dans laquelle des unités sont construites à des prix de beaucoup supérieurs à ce que peuvent, ou veulent, payer réellement les familles à faibles revenus. Ainsi l'incapacité de baisser les frais de construction à des niveaux que des groupes cibles déterminés peuvent supporter s'ajoute à la contrainte qui pèse initialement sur ces familles en raison de leurs faibles revenus. Un sérieux décalage se crée alors entre un projet donné et les familles auxquelles il était destiné.

7. Diminution du Pouvoir d'Achat et des Possibilités d'Accès au Logement pour les Pauvres

Au Maroc, la situation économique est très similaire à celle des autres pays en voie de développement en ce sens que la distribution des revenus en raison d'une augmentation du PNB et du revenu per capita résultant de l'industrialisation, reste en faveur des plus riches et a moins d'impact sur une amélioration directe des conditions économiques des couches défavorisées. Un récent rapport de la Banque Mondiale a relevé que, malgré

l'augmentation des revenus de 6,3% par an dans les zones urbaines entre 1960 et 1971, le revenu réel des plus pauvres a en fait baissé pendant cette même période. Si l'on considère également la rapide augmentation des frais de construction et du prix des terrains, les groupes à faibles revenus sont maintenant probablement dans une situation plus grave pour ce qui est de leurs possibilités d'accès à un logement convenable qu'elle ne l'était quelques années auparavant. Les pressions produites par l'urbanisation et l'industrialisation ont causé une augmentation rapide des prix des terrains et des frais de construction qui est plus élevée que l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages. Malheureusement tout semble indiquer que cette tendance va se poursuivre.

B. Options Potentielles de Génération de Fonds pour l'Habitat

1. Importance du Potentiel Existant d'Auto-Assistance et d'Approche par Restructuration

En dépit de ces contraintes pourtant, il est également important de reconnaître les efforts positifs très importants déployés par ces familles défavorisées pour résoudre leurs problèmes de logement par leurs propres moyens. Le nombre croissant de quartiers clandestins dont certains contiennent des logements d'une qualité très acceptable, témoignent assez du potentiel de ces familles à résoudre leurs besoins d'un habitat élémentaire.

A la lumière de tels efforts, des procédés de financement devraient avoir pour but de compléter les efforts inhérents et les ressources de ces familles et d'en tirer parti, et non pas simplement de les remplacer par des approches plus conventionnelles. L'expérience recueillie dans un large éventail de pays en développement montre que le plus grand bénéfice que l'on puisse retirer en permettant aux familles à faibles revenus d'avoir accès au financement de l'habitat réside dans l'effet potentiel multiplicateur qu'un montant même peu élevé peut produire en permettant à ces familles de construire de manière plus efficace.

Une étude de recherche réalisée sur une large échelle par les agences des Nations-Unies chargées du secteur de l'habitat a également indiqué que les éléments décrits ci-dessous peuvent s'avérer efficaces pour répondre aux problèmes d'habitat en faveur des familles à revenus faibles en des termes qui correspondent à leurs besoins réels. Les plus immédiatement évidents comprennent:

1) l'octroi d'un montant peu élevé par famille pour compléter le potentiel de leurs propres ressources et pour accélérer la procédure de construction;

2) la mise au point de procédés simples et peu onéreux pour le financement de l'habitat et pour le recouvrement des coûts, et tirant parti des voies normalement utilisées par les familles à faibles revenus;

3) la fourniture d'une assistance technique pour les aspects du financement de l'habitat et le recouvrement des coûts, la construction et

et l'organisation des collectivités;

4) l'octroi de titres autorisant l'utilisation du terrain;

5) la fourniture au niveau national ou municipal de services publics que les familles à faibles revenus ne peuvent se procurer facilement par eux-mêmes, en particulier l'infrastructure et les équipements publics.

Ces éléments sont en fait fondamentaux d'une approche par restructuration et en vue d'une éventuelle récupération des coûts pour des projets de ce type.

2. Récupération des Coûts en Tant que Source de Financement de L'Habitat

Bien que l'objectif premier de ce rapport consiste en une étude du recouvrement des coûts, il est difficile de traiter ce sujet indépendemment des autres aspects liés au financement de l'habitat tels que l'épargne volontaire ou obligatoire, le crédit, les taxes et autres sources potentielles locales de financement. Tous ces éléments ont pour objectif commun de fournir un financement continu et croissant de l'habitat. Pour cette raison, une étude limitée du financement de l'habitat et de ses implications sur le recouvrement des coûts a été également incluse au présent rapport. On a accordé une attention particulière aux programmes d'épargne qui peuvent être liés au recouvrement des coûts.

Vu que le fossé entre la demande effective en matière d'habitat et la fourniture de logements adéquats aux familles à faibles revenus continue de s'élargir régulièrement, il est très important de porter au maximum les sources conventionnelles et non conventionnelles de financement de l'habitat, y compris des mécanismes de recouvrement des coûts qui soient ajustés aux besoins spécifiques des familles à faibles revenus. Ces mécanismes devraient tenir compte non seulement du caractère limité et souvent irrégulier des revenus des familles les plus pauvres, mais aussi de l'importance de mobiliser leurs ressources autres que financières et du besoin de renforcer les procédures locales de construction.

3. Programmes d'Epargne Logement

Développer localement l'incitation à l'épargne est l'une des mesures les plus efficaces à prendre en vue d'augmenter le financement local de l'habitat. On constate d'ailleurs que cette approche a suscité l'intérêt du Gouvernement marocain pendant un certain temps puisque l'un des objectifs principaux du Plan Quinquennal est de créer une Caisse d'Epargne Logement. Puisque les détails de cette proposition particulière sont encore à l'étude, il est peut être utile de résumer certains des aspects les plus généraux des différentes approches à envisager pour ce type de procédés. Le Tableau 1 en donne un bref aperçu.

a. Contrats Epargnes

La majorité de ces programmes est généralement basée sur une

forme de "contrat épargne" par lequel l'épargnant s'astreint à cumuler une somme déterminée de dépôts à l'institution qui fournit le prêt, en échange d'un engagement de cette dernière à accorder un prêt dont le montant est un multiple de la somme déposée une fois accompli l'engagement pris par l'épargnant. Ainsi, le droit à un prêt est basé sur la possession d'un compte épargne dans l'institution de prêt et sur un plan d'épargne déterminé.

Cependant, la plupart de ces procédés, tels qu'ils sont actuellement appliqués, ne sont pas assez souples pour des familles dont les revenus subissent des fluctuations et sont parfois grévés par des dépenses imprévues. Ceci est particulièrement vrai lorsque les retraits ne sont pas autorisés durant la période du contrat. En même temps, il arrive aussi que les frais de construction, le prix des matériaux et des terrains augmentent rapidement durant la période de l'épargne, éliminant de ce fait tous les avantages d'une épargne accumulée.

Lorsqu'on envisage n'importe quelle approche d'épargne logement, il y a deux facteurs qui jouent un rôle crucial pour déterminer la limite de la participation des groupes à faibles revenus: leurs capacités d'épargne réelles, et leurs capacités d'épargne potentielles. Tandis que l'on sait relativement peu de choses du potentiel d'épargne des familles à faibles revenus au Maroc, le nombre considérable d'"habitat spontané" actuellement construit à partir de matériaux à base de ciment qui sont relativement onéreux semblerait indiquer qu'un nombre considérable de familles ont accès à des montants relativement importants en capital et en épargne. Pourtant les situations individuelles risquent de varier beaucoup d'une famille à l'autre suivant la taille de la famille et l'importance de ses revenus. Lorsqu'on essaie de faire une estimation de la capacité potentielle d'épargne des familles les plus pauvres, il convient d'étudier leurs revenus sous trois aspects: revenu prévu, revenu permanent et revenu de transition. Les enquêtes socio-économiques et les enquêtes sur les ménages devraient appliquer à essayer de déterminer le niveau des revenus de ces familles.

Outre les différents types de procédés d'épargne figurant au Tableau 1 on peut y ajouter d'autres approches similaires de "contrat d'épargne".

b. Coopératives d'Epargne Logement

Ces associations encouragent les familles à économiser de manière à produire un capital destiné au financement de l'habitat. Elles peuvent aussi contribuer à réduire les coûts de l'habitat en permettant de réaliser une économie assez importante par des achats groupés; par leurs capacités de protection contre la spéculation, et grâce à leur orientation particulière d'organisme à but non lucratif et leur statut fiscal. Les possibilités offertes par un co-financement par des sociétés de construction et des institutions de crédit logement augmenterait également la taille du capital disponible et rendrait ces procédés plus efficaces.

c. Associations/Coopératives de Crédit Logement

Ces associations donnent accès au financement à bas prix

tout en inculquant aux propriétaires qui en sont membres un sens de contrôle et d'appréciation des services fournis. Ils ne sont plus alors des investisseurs simplement passifs mais des participants ayant un role clé dans la procédure de financement de l'activité proposée par l'emprunteur. Leur succès provient pour une large part du bon voisinage de leurs membres et de l'éducation et de la formation qu'ils reçoivent.

TABLEAU 1

EXEMPLES DE PROCEDES D'EPARGNE LOGEMENT

Type	Type de Stimulant	Remarques et Caractéristiques
Epargne Libre	a) assurance et indexation de dépôt	a) fournit une sécurité à l'épargnant par des régimes d'assurance de dépôt, par des garanties de dépôt par le gouvernement ou par l'indexation qui protège le pouvoir d'achat en contrebalançant les effets destructifs de l'inflation.
	b) taux d'intérêt préférentiels	b) fournit des taux d'intérêts préférentiels pour des épargnes privées qui sont maintenues à un niveau qui offre des taux positifs aux détenteurs de dépôts bancaires.
	c) traitement fiscal préférentiel	c) fournit un statut fiscal de non imposition pour l'intérêt payé sur des comptes épargne jusqu'à un montant déterminé de façon à avantager les épargnants à faibles revenus.
	d) marchés secondaires	d) fournit des fonds non utilisés provenant des banques commerciales des fonds de fiduciaires et de compagnies d'assurances qui ne sont pas actuellement impliquées dans les prêts logements directs.
Epargne Obligatoire	a) systèmes autonomes de sécurité sociale	a) des banques empruntent de l'argent provenant des fonds de sécurité sociale et le prête à l'Etat et aux corporations locales d'habitat à des taux réduits.
	b) impôts sur l'industrie	b) l'industrie peut directement construire des logements pour ses employés ou contribuer aux programmes des agences gouvernementales.
	c) investissements "dirigés"	c) demandé aux banques privées en échange du droit de recevoir des dépôts ou de vendre des bons.
Contrat d'Epargne	a) épargne logement	a) l'épargnant s'engage à épargner une somme destinée en échange d'un prêt dont la somme est un multiple de celle épargnée.

4. Efforts Supplémentaires pour Accroître l'Accès au Financement de l'Habitat

Outre les procédés d'épargne, d'autres efforts importants ont été réalisés en vue d'accroître l'accès au financement de l'habitat pour les familles à faibles revenus et en vue d'encourager d'importantes institutions d'épargne pour soutenir et financer partiellement les mécanismes non-conventionnels de financement. Certaines des méthodes utilisées consistent à:

- redéfinir des formules acceptables de garanties accessoires et de garanties;
- instituer des programmes de prêts peu élevés à court terme et renouvelables;
- instituer des calendriers de remboursement qui soient flexibles;
- fournir des facilités d'accès du point de vue de la localisation physique des bureaux chargés localement de la collecte et qui fonctionnent suivant des horaires appropriés; fournir sur place les services de techniciens qui puissent expliquer aux résidents les options ayant trait à la récupération des coûts, les procédures à suivre, et qui, si on le souhaite, pourraient se charger de collecter les versements.

Bien que la plupart de ces méthodes en sont encore au stade expérimental, les résultats préliminaires qui en ont été obtenus indiquent qu'en fait elles peuvent réussir. Certaines d'entre elles étant appropriées aux programmes du MHAT, une description plus détaillée de chacune d'elles est donnée ci-dessous.

a. Redéfinir les Formules Acceptables de Garanties Principales et Supplémentaires

On pourrait redéfinir les formes de garanties supplémentaires acceptables de manière à y inclure par exemple les biens personnels tels que bijoux, automobiles, taxis, licences d'exploitation, échoppes, ainsi que le fait que l'emprunteur a un emploi stable, l'unité d'habitation elle-même (pour les habitations clandestines par exemple), etc.

En outre, les prêts à "responsabilité collective" basés sur un concept de nantissement et garanties collectives, s'est aussi avéré comme un procédé très efficace pour le recouvrement des coûts. Dans ces types de prêts, des individus constituent un groupe dans un but manifeste d'emprunter à frais réduits des fonds destinés à l'habitat, et en acceptant de se porter garant en cas de défaut de paiement de tout individu du groupe. Ainsi, les membres du groupe sont tenus pour responsable d'un défaut de paiement et doivent garantir le remboursement complet du prêt en temps voulu. L'aval groupé de prêts individuels contribue à deux objectifs: il favorise la prise en considération des demandes d'assistance financière par des familles à revenus faibles, et garantit au prêteur la récupération de son argent. Il semble également que des groupes locaux puissent exercer une pression plus

appropriée sur les individus, traitant ainsi à la racine les problèmes de collecte. Dans ce cas, une responsabilité commune se substitue à l'action de l'état qui est généralement inefficace et peu apte à corriger les arriérés.

b. Petits Prêts à Court Terme

Comme on l'a déjà remarqué, la plupart des emprunts logement conventionnels ont des échéances qui entrainent un engagement sur une longue durée que beaucoup de familles à revenus faibles et irréguliers ne peuvent prendre le risque d'accepter. L'expérience a aussi montré que des prêts à court terme peu élevés sont souvent plus efficaces à répondre aux besoins des groupes à faibles revenus. Afin d'encourager le remboursement complet d'un tel prêt, le droit d'obtenir un nouveau prêt dépend habituellement du remboursement rapide du premier. Sous ces conditions, on a aussi la possibilité d'augmenter graduellement le montant de chaque prêt. Afin cependant de s'en tenir à des prêts relativement peu élevés, les frais de construction et d'infrastructure peuvent être dissociés en éléments séparés et faire l'objet de prêts attribués séparément pour les fondations, la toiture, ou encore les branchements d'eau potable, etc.

c. Calendriers de Versements Flexibles

Certains des impacts des échéances de longue durée seront étudiés plus en détail dans la troisième partie du présent rapport. On peut déjà mentionner cependant qu'une prolongation de la période de recouvrement au-delà de 20 années ou même 15 pour des prêts accordés à des familles à faibles revenus se traduit en fait par une rentabilité qui se réduit considérablement. En bref, une extension de l'échéance n'accroît pas automatiquement les bénéfices de la propriété pour une famille à faible revenu. Les résultats d'enquêtes menées au Kenya par exemple ont indiqué que les emprunteurs n'échangeront une échéance plus longue contre des versements périodiques réduits que s'ils ne peuvent se permettre le niveau de paiement requis par ailleurs. Dans la plupart des cas, la majorité des emprunteurs souhaitent très rapidement augmenter leurs versements de façon à réduire la durée de leur engagement.

D'autre part, des calendriers de versements flexibles se sont avérés très utiles pour améliorer les possibilités des familles à faibles revenus. La situation qui semblerait la plus souhaitable serait d'avoir le choix du nombre de calendriers à effectuer, et même de pouvoir passer de l'un à l'autre après un certain temps. En général pourtant, le type de prêt qui s'est avéré le plus communément utilisé est celui qui prévoit des versements de plus en plus élevés au lieu de versements d'un montant régulier ou décroissant. Pour ce genre de procédure de prêt, il existe trois possibilités:

. emprunt logement à principal variable - où le montant du solde du principal impayé est périodiquement ajusté suivant un index, par exemple l'inflation, tandis que le taux d'intérêt reste constant; les versements mensuels peuvent être ajustés de façon à amortir le nouveau montant en principal ou encore le taux de l'échéance pourra être prolongé;

. emprunt logement à taux variables - où le taux d'intérêt varie suivant un certain index tandis que le solde du principal impayé reste constant; l'indexe peut être lié aux taux d'intérêt en cours, au coût de la vie ou déterminé à l'avance;

. versement variable - où le montant en principal et le taux d'intérêt restent constant, mais où les versements mensuels augmentent selon un pourcentage convenu.

Ces trois systèmes ont recours à des versements qui au début de la période de recouvrement sont généralement plus bas qu'ils ne le seraient pour un prêt similaire avec des versements constants. Ils sont aussi tous trois basés sur la supposition que le revenu familial augmentera et que les emprunteurs seront capables de supporter des paiements plus élevés dans le futur. De ces trois solutions, la dernière est probablement la mieux connue et la plus largement utilisée. En raison de l'intérêt qu'elle présente et des possibilités d'application à certains des programmes du MHAT, on y reviendra plus en détail dans le cadre du présent rapport. L'idéal serait d'utiliser un système de versements en augmentation progressive qui soit ajustés aux besoins individuels de l'emprunteur. On pourrait envisager par exemple de réviser tous les 5 ans certaines conditions financières. Une certaine souplesse de la longueur de l'échéance ajouterait également un certain degré de liberté et contribuerait à ramener les calendriers des versements plus en ligne avec les possibilités de paiement. En théorie, le risque de défaut de paiement pourrait donc être réduit.

d. Faciliter Physiquement les Démarches de Versement et l'Utilisation d'"Agents de Liaison"

L'un des aspects les plus importants et le plus souvent négligé du système de reouvrement des coûts est celui qui consiste à faciliter le plus possible les dispositions physiques de paiement. Ceci demande habituellement que des établissements financiers appropriés soient installés dans les zones des projets et/ou dans les environs, ou qu'une forme de service à domicile soit fournie par des employés itinérants. Ces employés, qu'il pourrait être plus approprié de nommer "agents de liaison" pourraient se déplacer à partir des succursales bancaires ou agences gouvernementales locales. Leur tâche consisterait à faire la collecte des versements en temps opportun, à commencer par la préparation des accords de prêt, à aider les familles à remplir les demandes et formulaires, et de manière générale à fournir des renseignements sur le crédit. Par le biais de ces activités quotidiennes, ils pourraient non seulement contribuer à l'éducation des personnes qui ont peu ou pas d'expérience des questions financières mais également contribuer à instaurer des liens entre ces gens et les institutions financières officielles. L'importance de l'établissement de relations positives avec les emprunteurs à faibles revenus par des contacts réguliers ou même quotidiens est un élément de projet qui ne doit pas être sous estimé.

e. Prêt de Matériaux de Construction

Une autre méthode particulière d'assistance en faveur des

familles à faibles revenus qui est souvent utilisée consiste à leur donner accès à des prêts sous forme de matériaux de construction. De tels prêts permettent non seulement d'obtenir des remises sur des achats de gros, mais garantit également que tous les matériaux nécessaires pour une certaine étape des travaux de construction sont disponibles au même moment, réduisant ainsi les frais de main-d'oeuvre tout en éléminant les retards. Ces types de prêts élimineraient également le stockage inutile de matériaux et constitueraient une approche économique et directe des conditions d'amélioration de l'habitat en faveur des plus pauvres. Combinés avec la méthode d'habitat coopératif, les prêts de matériaux de construction pourraient être très efficaces. Une telle approche devrait également être d'un intérêt considérable pour les pouvoirs publics qui, tout en fournissant des matériaux de construction acceptables et disponibles localement aux constructeurs à faibles revenus, leur permettrait d'exercer un plus grand contrôle sur la construction que ne le permettent les codes actuels de construction qui sont relativement sans effet.

C. Importance des Notions de Communication et de Flexibilité dans les Systèmes de Récupération des Coûts

Les idées présentées dans la première partie du présent rapport ont été intentionnellement maintenues au niveau de généralités. Aussi ne prétentent-elles pas traiter le problème de la récupération des coûts d'une manière complège ou exhaustive. Elles devraient plutôt être vues comme un point de départ d'une étude des systèmes de récupération des coûts applicables aux programmes du MHAT. Quelque soient les systèmes qui seront éventuellement employés, il est important de se rappeler que plus que tout autre chose, communication et flexibilité sont les deux éléments clefs de leur potentiel de réussite.

II: DEUXIEME PARTIE

Recouvrement des Coûts dans les Projets de Restructuration des Bidonvilles

Par D. KISSICK (PADCO, INC.)

(Séminaire Régional sur l'Habitat à Tunis, le 5 Novembre 1980)

A. Pour Quelles Raisons la Récupération des Investissements est-elle Importante?

Le principal argument en faveur de la récupération des investissements dans les projets de développement, de même que dans les autres projets urbains, est que les gouvernements ne disposent généralement pas de ressources suffisantes pour fournir les services nécessaires à toutes les régions aspirant à un développement relativement rapide. Dans la plupart des grandes villes, dans les pays en développement, les installations anarchiques inorganisées représentent une vaste proportion des habitations et il n'y a pas assez de ressources disponibles pour fournir les services urbains sans faire appel à la participation des bénéficiaires dans la récupération des investissements.

D'autre part, en encourageant la récupération des investissements, le gouvernement peut créer des revenus susceptibles de relancer les efforts de développement.

Un autre argument en faveur de la récupération des investissements est que les autorités municipales, qui ont un rôle fondamental à jouer dans le processus de développement, sont souvent sans ressources suffisantes et dès lors dépendantes du gouvernement national pour l'octroi de subventions importantes. Comme ces versements sont souvent irréguliers à cause d'autres priorités importantes du développement économique général, les autorités sont incapables de réellement mettre en oeuvre leurs programmes. La récupération des investissements dans les projets urbains permettra aux autorités municipales d'être financièrement plus autonomes et donc de mettre en oeuvre leurs propres projets.

Enfin, lorsque la récupération des investissements est adoptée comme un principe général, les projets sont généralement plus efficacement planifiés. Lorsque les contraintes imposées par la récupération des investissements sont connues, les planificateurs s'efforcent de proposer des solutions qui soient raisonablement supportables par les bénéficiaires tout en répondant aux objectifs du projet, que ce soit au niveau communautaire ou urbain. De plus, alors que les projets sont généralement fort ambitieux et onéreux lors de leur conception, la planification de la récupération des investissements à des niveaux raisonables entraîne une utilisation plus sage des ressources limitées.

Le principal argument s'opposant aux principe de la récupération des investissements dans les projets de développement et les autres projets

urbains destinés aux plus pauvres, est que des services équivalents ou meilleurs sont fournis à leurs concitoyens urbains aisés des zones de revenu moyen ou supérieur à un faible prix, voire gratuitement. Il s'agit effectivement d'un problème important face auquel les gouvernements doivent s'efforcer de mettre sur pied un système equitable.

Néanmoins, à court terme, l'expérience montre que si un système de récupération des investissements n'est pas institué, les programmes de développement resteront modestes et d'un impact limité. Et dès lors, de nombreuses zones ne bénéficieront d'aucune amélioration.

De plus, de nombreuses études ont montré que les résidents à faibles revenus payent bien plus pour bénéficier de services urbains tels que l'eau et l'électricité, qu'il ne leur en coûterait si ces services leur étaient normalement fournis. Ceci est dû au fait que, dans leurs situation, ils en sont réduits à obtenir ces services indirectement par l'intermédiaire de propriétaire, de vendeurs d'eau, etc. A Port au Prince, à Haïti, par exemple, on a trouvé que les habitants d'un quartier central à faible revenu payaient le mètre cube d'eau dix à deux cents fois plus cher que s'ils avaient bénéficié d'un raccordement individuel.

De plus, bien qu'il soit difficile de quantifier en termes financiers l'amélioration de la santé et du bien-être, il est certain que les améliorations permettant de diminuer les coûts permettront aux bénéficiaires des projets de réaliser des économies pour les médicaments et les soins médicaux.

B. Par Quels Moyens les Investissements Peuvent-ils être Récupérés?

D'après une étude réalisée par Anthony Pellegrini, de la Banque Mondiale, il y a trois moyens principaux de récupérer les investissements: 1) les paiements directs; 2) les taxes d'utilisation; 3) les taxes générales.

1. Les Paiements Directs

Pour récupérer les investissements par la méthode des paiements directs, les bénéficiaires sont amenés à faire un paiement supplémentaire et bénéficient d'une sécurité de jouissance. En d'autres mots, les frais de mise en valeur sont ajoutés aux coûts des terrains qui sont mis en vente ou en location.

Un second moyen d'utiliser cette méthode consiste à recourir à une taxe sur la plus-value ou une augmentation des loyers. La taxe sur la plus-value est basée sur les améliorations directes ou indirectes dont vont profiter les ménages bénéficiaires. Néanmoins, elle ne les dispense pas des frais de raccordement et d'utilisation. De plus, les frais de raccordement peuvent être inclus dans les dépenses totales si un prêt est fourni, de manière à en répartir la dépense sur la durée du prêt. Les municipalités admettent souvent que le paiement de la taxe sur la plus-value soit étalé sur une période de plusieurs années.

2. Surtaxes sur les Services Publics

Lorsque les paiements directs ne sont politiquement ou administrativement pas possibles, l'on peut recourir à une surtaxe sur la consommation des services publics (eau, électricité). Celle-ci couvre des domaines aussi différents que les rues et les chemins piétons, l'amélioration des systèmes d'écoulement des eaux, l'éclairage des rues, etc. Cette méthode peut répondre aux besoins de récupération des investissements mais risque de détourner les ménages pauvres de la consommation de ces services.

3. Recettes Fiscales

Comme dans le cas des surtaxes, les recettes fiscales sont décidées pour récupérer les investissements pour des raisons administratives ou politiques. L'impôt foncier est la plus répandue.

La récupération des investissements par des recettes fiscales présente l'inconvénient de frapper des familles qui ne sont pas les bénéficiaires des projets. La possibilité de recourir à cette méthode dépend de la politique de taxation et des conditions sociales et politiques.

4. Possibilité d'Augmenter les Impôts Municipaux

Dans les pays en voie de développement, la plupart des grandes villes tirent plus de 50% de leur revenu des taxes sur la propriété. Cependant, dans les villes comme Bangkok, Montevideo, Jakarta, ou Nairobi, d'autres sources de revenus sont également importantes telles que les licences commerciales, les taxes sur les véhicules motorisés, les loisirs ou les revenus locaux. Néanmoins, les taxes sur la propriété sont généralement les sources de revenu les plus efficaces pour financer les projets d'amélioration. De telle manière que lorsque les communautés se développent, la valeur des propriétés augmente et les bénéficiaires contribuent à l'ensemble des programmes. Différentes formes de taxes sur la propriété seront brièvement mentionnées.

5. Estimation de la Valeur Annuelle

Basée sur le montant auquel la propriété pourrait être louée, la taxe est calculée par groupe de résidence d'après la localisation, les matériaux de construction, la surface habitable, etc. Ce système est utilisé à Singapour.

6. Système d'Evaluation Mixte

Taïwan utilise une taxe sur la valeur du terrain et une taxe sur l'augmentation de la valeur du terrain. En ce qui concerne la taxe sur la valeur du terrain, différents taux sont utilisés suivant qu'il s'agit de propriété à usage commercial, industriel ou résidentiel. La taxe sur l'augmentation de valeur du terrain est prélevée au moment de la vente ou tout les dix ans. La taxe et son taux dépendent de l'augmentation de la valeur marchande du terrain.

7. Amendes pour Terrain Inoccupé

Pour diminuer la spéculation sur les parcelles urbaines inoccupées, il s'agit d'un système basé sur la stipulation. L'amende est réduite en cas de mise en valeur. Les terrains agricoles doivent être taxés à un taux différent.

8. Taxes de Mise en Valeur

Comme il a été dit plus haut, la taxe sur la mise en valeur est une méthode efficace de récupération des investissements du projet de développement. L'avantage en est que les résidents peuvent aisément associer les améliorations avec leurs paiements. La taxe est basée sur la valeur du terrain après sa mise en valeur. L'efficacité dépend aussi de la qualité des estimateurs, de l'administration et du système légal. Il y a différentes manières de taxer la mise en valeur. Par exemple, sur l'augmentation de la valeur du terrain au moment de la vente. Une pratique plus courante consiste à effectuer périodiquement une réévaluation des terrains dans cette optique. Cette taxe peut également être perçue une fois pour toute suivant que la valeur du terrain ait augmenté de l'équivalent de la mise en valeur.

Les autres possibilités comprennent des politiques d'acquisition des terres et de développement. A Syngapour, le gouvernement s'est donné les pouvoirs d'exproprier les terrains privés. Le dédommagement est basé sur la valeur marchande du terrain au moment de l'expropriation. Le gouvernement peut alors construire ou aménager le terrain puis le revendre. Cette procédure fournit des recettes au gouvernement et réduit les spéculations.

9. Redistribution des Terrains

A Séoul, les propriétaires de terrains périphériques doivent céder une partie de leurs terres au gouvernement. Cette parcelle est alors vendue pour récupérer les coûts des améliorations ou peut être utilisée par les pouvoirs publics. Ces programmes de développement peuvent être organisés par les autorités municipales, les sociétés immobilières et autres sociétés publiques, ainsi que des associations de propriétaires.

10. Taxes de Valorisation

En Colombie, le système de la valorisation a été utilisé avec succès. La première étape consiste en une analyse coût/bénéfice du projet. D'après la loi, les frais de construction, d'administration ainsi que les intérêts doivent être récupérés, ce qui s'effectue grâce à une augmentation de la valeur du terrain résultant du projet. L'on définit des zones d'influence directes et des zones d'influence indirectes suivant qu'elles bénéficient directement sans nécessairement y avoir un accès direct. Le système tient compte de la surface de la propriété, de la localisation, des possibilités d'accès et de leur amélioration, des potentialités économiques, de la topographie et des conditions du site, etc. Chaque zone bénéficie des services d'un représentant élu et rémunéré chargé des problèmes administratifs du quartier.

Ce système n'est pas sans créer quelques problèmes au niveau du paiement dans les quartiers pauvres.

11. Autres Expériences

Indes: A Calcutta, la récupération de l'investissement est difficile à cause du système complexe d'occupation des terrains et de propriété. Néanmoins, les autorités préparent une réforme fiscale qui permettra de taxer les occupants plutôt que les propriétaires.

a. Philipinnes

Dans les projets courants à Manille, la récupération des investissements sera faite sur base d'un bail de 25 ans renouvelable, à un taux d'intérêt de 12% par an par rapport à l'investissement. Les occupants pourront exercer leur option d'achat après une période de 5 ans. Environ 16% des terrains seront destinés à des usages commerciaux et industriels ce qui permettra de compenser les frais des bénéficiaires, de fournit des recettes additionnelles au programme et d'ajouter des taxes aux recettes municipales. Ce projet a stipulé énormément d'investissements immobiliers, ce qui semble pouvoir s'expliquer par la structure de la sécurité foncière. Néanmoins, on a constaté que malgré le faible coût de mise en valeur, certains bénéficiaires potentiels ne pouvaient en supporter les dépenses. Ceci conduit à une réduction de la taille des parcelles. On a également constaté que la valeur des terrains a augmenté de 37% à cause des mises en valeur.

b. Tanzanie

Depuis la révision de sa politique des logements en 1972, la Tanzanie a développé un système de projets de développement qui garantit la jouissance aux occupants grâce à des baux à long terme favorisant l'investissement. Elle a également mis sur pied un système de prêt pour la construction à faible intérêt. Néanmoins, on a constaté que de nombreux ménages ne sont pas susceptibles de bénéficier des prêts et donc, il est nécessaire de développer l'emploi et d'augmenter les revenus. De plus, on a constaté également que, à cause d'un manque d'éducation sociale, de sens de la coordination et de l'administration des projets, ainsi qu'à cause du manque de communication communautaire, les divers aménagements sont fort mal entretenus. C'est pourquoi on prévoit des mesures destinées à remédier à ces problèmes.

C. Y-a-t'il un Rapport Entre la Récupération des Investissements et la Participation Communautaire?

Si les projets sont planifiés en consultation avec la communauté, il y a plus de chances que leur objet reflète non seulement ses priorités, mais également des dispositions à payer. Il est également important pour les futurs bénéficiaires de comprendre les relations entre mise en valeur et possibilité. L'inverse résulterait en une charge excessive et une faible récupération des investissements, et peut également entraîner une désolidarisation et une apathie générale, tous les torts étant du côté des autorités

locales. Enfin, la contribution en énergie et en connaissances que pourra fournir la communauté ne serait pas comptabilisée.

A Lusaka, en Zambie, un programme de mise en valeur dont doivent bénéficier 200.000 personnes est entrepris avec l'assistance des bureaux du Parti National par section de 25 à 100 logements. Il s'agit donc d'une participation communautaire qui se base à la fois sur l'organisation sociale et sur les travaux des planificateurs. Ce sont les sections qui effectuent les remboursements. Lorsque les sections entreprennent de réaliser elles-mêmes quelque construction, les économies qui en proviennent peuvent être utilisées à des fins collectives.

D. Quels Sont les Moyens Financiers qui Permettent de Maintenir les Paiements à des Niveaux Bas?

En supposant que des standards appropriés ont été adoptés, il y a également différents moyens d'ordre financier qui permettent de réduire les paiements. Il est possible, par exemple comme aux Phillipines, d'utiliser les revenus tirés de la vente des terres pour le commerce ou d'industrie au prix du marché afin de mieux compenser les coûts pour les bénéficiaires à faible revenu. Aussi, la vente des terres libres peut être réalisée pour compenser les coûts et, si le programme doit apporter une amélioration des conditions des groupes à revenu moyen et élevé, une péréquation peut être introduite.

Comme c'est le cas aux Phillipinnes, l'adoption de baux à long terme plutôt que des titres de propriété foncière libre a évité aux bénéficiaires de payer les coûts de terrains et de la préparation des terres.

Le taux d'intérêt progressif est une technique utilisée pour diminuer les paiements initiaux par les bénéficiaires en possession d'un titre libre en matière de bail. Cette méthode entraîne un intérêt de récupération global équivalent aux taux du marché et elle permet d'augmenter les paiements avec les revenus du ménage.

La récupération des investissements par la taxe générale a évidemment l'avantage de faire supporter les coûts des améliorations par l'ensemble de la population urbaine payant des taxes. En fait, ceci est essentiellement une forme de peréquation et cette méthode a été mise en pratique avec beaucoup de succès à Jakarta, Indonésie.

A Nairobi, environ 25% des investissements sont récupérés par des moyens directs alors que le reste est récupéré par l'intermédiaire des taxes générales.

Les arrangements de financement de type non conventionnel destiné à modifier les garanties à long terme, ou les conditions d'éligibilité ont les caractéristiques suivantes:

(1) petits prêts souvent sous forme d'outils ou d'équipement;

(2) prêts pour des achats échelonnés ou l'amélioration du logement;

(3) prêts demandant de très faibles avances et des échéances courtes renouvelables;

(4) intérêts à des taux inférieurs à ceux du marché ou subventions de telles manière à ne pas réduire le capital disponible pour le logement des faibles revenus;

(5) plan de remboursement du prêt flexible;

(6) localisation des bureaux et heures de travail acceptables;

(7) explications des termes du prêt faciles à comprendre;

(8) autorités pour encourager les résidents à l'épargne et à l'emprunt pour leur logement et aider les emprunteurs à tenir leurs comptes et à rembourser selon le plan pré-établi.

Certains pays ont su trouver la manière pour aider les habitants des villes à faible revenu à financer leur logement:

1. Plan d'Epargne

En Asie, Afrique et Amérique Latine, les sommes prêtées sont proportionnelles aux sommes épargnées. Les garanties et les systèmes d'assurances hypothécaires encouragent l'épargne et les prêts, ainsi que les Sociétés coopératives et de construction.

2. Caisses Populaires

Les membres sont choisis sur base de leur revenu connu. Ils sont encouragés par les organisations de quartier, par des agences diverses ou sociétés qui fournissent l'autorité, l'espace, et la pression sociale nécessaire pour les remboursements des prêts. Le Conseil Mondial des Unions de Crédit compte ses membres dans 68 pays. Le Cameroun et la Jamaïque sont deux pays où les programmes fonctionnent avec succès.

3. Formes Flexibles de Collatéraux et de Garanties

Plutôt que d'exiger des titres de propriété, les prêts sont accordés sur les autorisations d'occupation. Ce système a été utilisé à Lusaka. Des garanties de groupes sont également utilisées faisant alors reposer la responsabilité sur l'intièreté du groupe. Cette dernière technique permet d'obtenir des emprunts plus importants de manière plus facile. De plus, le groupe est bien souvent plus efficace pour récupérer les paiements que ne l'est le gouvernement.

La Fondation Centrale des Garanties de Colombie considère que les crédits de groupe sont plus intéressants que les crédits individuels.

Elle prête à partir de ses propres ressources et garantit des prêts d'autres sources. De même, elle encourage, organise et donne une assistance en matière de construction. La Fondation incite les bénéficiaires

à former des associations pour recevoir des prêts. Chaque association a un directeur responsable des remboursements des bénéficiaires. Les titres de propriété foncière, par exemple, restent auprès du Directeur jusqu'au remboursement du prêt. Les membres cotisent auprès d'un fonds spécial utilisé pour payer les dettes pendant les périodes d'insolvabilité temporaire.

4. Nouveaux Arrangements en Matière d'Acompte et de Remboursement

En Salvador (Colombie et Tanzanie), les acomptes peuvent être effectués sous forme de travail, ce qui représente environ 10% des coûts de développement. Si les prêts sont remboursés, des prêts en espèce peuvent éventuellement être obtenus. Aux Phillipinnes le même système est en vigueur, mais les prêts doivent être faits en groupe.

Au Kenya, pour le premier projet de développement urbain (BIRD), des prêts à long terme sur 30 ans avec un différé de 5 ans étaient pratiqués dans le but de diminuer les remboursements. Au Chili, et ailleurs, un plan d'hypothèque variable avec des taux d'intérêt croissants progressifs est utilisé pour maintenir les paiements initiaux à un niveau bas. Théoriquement, les paiements augmentent avec le revenu.

5. Création de Ressources pour des Projets Urbains

Dans la plupart des pays développés, les ressources pour les projets de logement destinés aux faibles revenus sont limitées. Cette situation est compliquée par le fait que généralement les banques préfèrent accorder des prêts aux ménages ayant des revenus moyens ou élevés. Afin de créer des ressources pour les projets concernant les faibles revenus, un certain nombre de pays ont mis sur pied des nouvelles conceptions.

Le Brésil, le Cameroun, la Jamaïque, par exemple, ont développé des plans d'aparyne obligatoire qui exigent des contributions mensuelles de la part des employeurs et des employés.

En Corée du Sud, des contrats de compte-épargne à des taux d'intérêt élevés ont été établis. Des bons de logement sont vendus librement sur le marché et sont obligatoires pour ceux qui font la demande de divers permis ou autorisations ... Aussi une loterie immobilière a été établie pour aider les sans-abri et les familles victimes de la guerre.

E. Quels sont les Moyens Financiers Permettant de Répartir les Risques de Non-Paiement?

Normalement, les paiements par les bénéficiaires comprennent un certain élément qui compense un certain degré de non-paiement. L'expérience en est encore le meilleur indice. Trames Assainies et d'autres projets de logement sur base de contrats d'épargne et des programmes de prêt nécessitent souvent que les bénéficiaires fassent des versements sur une période de 2 à 4 ans avant d'être en droit d'obtenir un prêt. Utilisant les possibilités offertes par la propriété foncière comme attrait, les éventuels bénéficiaires

du projet peuvent être convaincus de se joindre à un tel programme avant le démarrage du projet. Comme les projets mettent souvent deux ou trois ans avant de démarrer, d'importantes épargnes peuvent être ainsi créées, les ménages irréguliers peuvent être identifiés et des mesures appropriées prises.

Des efforts pour réduire les non-paiements seront encouragés en maintenant les remboursements à un niveau bas et en permettant aux bénéficiaires d'accéder à la propriété foncière; cependant, il est important également de prendre des mesures administratives d'ordre préventif.

F. Quels sont les Moyens Administratifs pour Améliorer l'Efficacité des Paiements?

Le rassemblement des paiements devrait être facilité par un accès facile au centre de paiement situé de préférence sur le site du projet. Au Kénya, les projets urbains ayant le centre de paiement situé sur le site du projet avaient un taux de non-paiement significativement plus faible que ceux qui n'avaient pas ce centre sur leur site.

Au Salvador, les personnes chargées de collecter les paiements s'adressent directement aux bénéficiaires pour le paiement. De plus, ces personnes reçoivent une prime calculée en pourcentage de la somme reçue si celle-ci dépasse une somme fixée.

En Zambie, le chef de section ou le dirigeant local ayant autorité sur 25 à 100 ménages est responsable de la collecte des paiements. De plus, la procédure d'éviction a été simplifiée en donnant au conseil local le droit d'ordonner une éviction.

Egalement au Salvador, la Fondation Salvadorienne du Logement Minimum qui a connu un taux de 1.9% seulement de non-paiement sur une valeur de prêts de 1.5 millions attribue son succès partiellement à son organisation. La division judiciaire peut entamer les procédures d'éviction et la section des contentieux supervise les paiements tardifs. Quand un bénéficiaire a un mois de retard pour son paiement; une étude est entreprise pour réajuster les paiements si nécessaire. Le ménage est alors régulièrement visité par un assistant social.

La fondation applique une charge de 5% sur les hypothèques afin de couvrir ses pertes. Si ces fonds ne sont pas utilisés, ils sont rendus à la communauté par un système de tirage.

G. Comment l'Unité de Gestion du Projet devrait-elle être Structurée Pour Accomplir les Tâches Nécessaires

La structure de l'unité de gestion du projet peut être formulée sous l'autorité s'un seul Ministre ou agence ou de plusieurs. L'unité aura comme rôle principal de veiller aux nécessités pratiques concernant les décisions quotidiennes du projet. L'unité peut contrôler une section "développement communautaire" ou "relations communautaires" et peut avoir un bureau de collecte. Qu'une ou plusieurs agences soient concernées, il y aura une

distinction des diverses fonctions: architectes et planificateurs, représentants politiques, assistants sociaux et animateurs, spécialistes en création d'emplois, et administrateurs responsables de la récupération des investissements. L'unité sera nécessairement attachée à un service plus large ou des programmes nationaux. Les planificateurs et les agents du développement communautaires sur le terrain devraient pouvoir se charger de la récupération des paiements; de plus, les bureaux situés sur le projet devraient être chargés du moins de travail administratif possible.

III. TROISIEME PARTIE

Systèmes de Recouvrement des Coûts pour les Programmes du Ministère de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire

A. Observations Générales

Les points ayant trait à la récupération des coûts pour les programmes du MHAT qui sont évoqués ci-dessous et les suggestions qui y font suite sont basées sur quelques considérations et préoccupations très élémentaires comprenant les éléments suivants:

. Il est essentiel pour la réussite d'un projet d'éduquer la population de manière à la faire participer à la détermination des conditions de récupération des coûts; s'il ne s'établit pas une communication appropriée et continue entre les bénéficiaires des projets et les responsables de la collecte des paiements, il y a peu de chance pour qu'un mécanisme de recouvrement des coûts, quelqu'il soit, fonctionne de manière totalement efficace;

. en conséquence, les bénéficiaires doivent être encouragés à intervenir dans la détermination des versements mensuels et des acomptes qu'ils souhaitent effectuer suivant leurs ressources et leurs priorités; pour en simplifier l'administration, les versements mensuels peuvent être fixés par exemple à des intervalles de 25 à 50 DH tandis que la période de recouvrement pourra varier suivant le montant du prêt; un système de versements mensuels progressifs pourrait également être mis au point, en particulier pour les familles qui ne sont pas encore économiquement solvables;

. l'extension des périodes de recouvrement des prêts au-delà de 15 ans présentent peu d'avantages pour les familles pauvres, et au contraire augmente très sensiblement les frais administratifs tout en comportant le risque qu'au bout d'un certain temps les familles cessent simplement leurs paiements;

. étant donné que la plupart des Délégations Régionales du Ministère sont déjà surchargées de travail et/ou modérément pourvues en personnel, elles ne devraient pas être directement responsables du recouvrement des coûts, mais devraient cependant garder un certain moyen de contrôle de la situation;

. les institutions et procédures actuellement en place devraient être utilisées dans toute la mesure du possible; ceci comprendrait entre autres les taxes, la récupération des coûts d'infrastructure relatifs à la distribution d'eau et d'électricité par le biais des tarifs payés par les usagers, la fourniture de crédits par le CIH et la BCP, etc.

Il existe sans aucun doute d'autres éléments à prendre en considération et à inclure à cette liste. En général, les systèmes de recouvrement des coûts devant être éventuellement adoptés devraient permettre au MHAT de garder le contrôle de la situation sans transformer chacune des délégations en agence de collecte. Ces systèmes devraient également faire un usage optimal des agences et règlements déjà en place qui sont spécialisés dans ce domaine. Du

point de vue du Ministère, il devrait être important de récupérer les fonds investis avec rapidité de manière à pouvoir les réinvestir dans de nouveaux projets d'habitat. A cet effet, il serait souhaitable d'ouvrir un Compte Spécial à la Trésorerie pour les projets du MHAT qui serait utilisé comme fonds renouvelable.

B. Observations sur les Politiques de Taux d'Intérêt

En supposant que des mécanismes adéquats et efficaces de recouvrement des coûts soient établis, l'un des facteurs les plus importants qui affecte les programmes du MHAT est celui du niveau élevé des subventions d'intérêt. Comme on l'a déjà fait remarquer auparavant, une telle situation réduit considérablement le montant en capital disponible destiné aux constructions de logement pour les familles à faibles revenus, et, conséquence qui en dérive, sur la taille et l'ampleur des programmes du Ministère. Elle encourage également la poursuite de projets dont les normes et le prix sont beaucoup plus élevées que ce que les familles à faibles revenus peuvent se permettre, tandis qu'elle encourage les familles à revenus moyens plus stables à spéculer sur l'habitat fourni par l'Etat.

Pour donner une meilleure estimation de l'ensemble des subventions des taux d'intérêt nécessitées par les programmes du MHAT telles qu'elles sont élaborées dans l'actuel Plan Quinquennal, le Tableau No. III extrait du rapport de Bob Merrill sur "Le Financement de l'Habitat et le Recouvrement des Coûts" (PADCO/USAID/MHAT - Juin 1982) a été inclus au présent rapport, il est explicatif à ce sujet et les montants indiqués sont significatifs. En outre, la Figure 1 indique le montant en dirhams qu'il faut rembourser pour chaque dirham de capital fourni par les prêts à taux d'intérêt annuel de 7% et 14% (taux estimé sur le marché) avec des période de recouvrement variant entre 0 à 30 ans. La différence entre les deux montants, ou la subvention du taux d'intérêt, est également indiquée sur le diagramme et suppose que les périodes de recouvrement sont les mêmes.

Le Tableau 3 donne le détail plus complet des subventions d'intérêt requises pour un éventail plus large de situations. Ici encore, les montants sont indiqués pour chaque dirham du capital. Mais plusieurs taux d'intérêts différents, à la fois pour le coût de l'argent (taux sur le marché) et pour les taux de prêt aux bénéficiaires, sont étudiés. Une analyse supplémentaire des rapports entre les conditions financières appliquées aux bénéficiaires des projets et les subventions de taux d'intérêt pour le Programme Social ainsi que pour l'habitat évolutif rural est présentée de manière plus détaillée dans une prochaine section de ce rapport. Il est clair cependant que les politiques du MHAT et du Ministère des Finances concernant les normes des projets et les subventions d'intérêt sont les deux éléments clés intimement liés qui ont le plus d'impact sur la capacité du MHAT à fournir des logements pour les familles à faibles revenus.

C. Recouvrement des Coûts pour Certains Programmes Actuels du MHAT

1. Programme PMB

En étudiant plus en détails le recouvrement des coûts pour les

Estimation des Subventions dans les Programmes d'Habitat du MHAT (x 1.000.000 DH)

TABLEAU No.3

Programme	(1) Budget Prévu au Plan 1981-85	(2) Nombre d'Unités	(3) Conditions Actuelles de Recouvrement des Coûts	(4) Estimation de la Subvention de Capital	(5) Bonification d'Intérêt (a)	(6) Bonification d'Intérêt 10% sur 20ans	(7) Total des Subventions (Col.4+Col.5)	(8) Total des Subventions à 10% (Col. 4 + Col. 6)
1. Restructuration des Bidonvilles								
a) 5 grands bidonvilles (estimés à 1500 unités chacun)	366.750	7.500	7%/20ans	Minime ou inexistante	137.466	81.437	137.466	81.437
b) 75 petits et moyens bidonvilles (avec environ 200 unités chacun)	165.000	15.000	Indéterminées	Recouvrement total du capital est supposé	110.359	36.638	110.359	36.638
2. Habitat Rural	735.000	15.000	Néant	735.000	735.000	163.206	1.470.000	898.206
3. Habitat Social	250.000	5.000	"	250.000	250.000	55.512	500.000	305.512
4. Habitat ERAC	10.500.000	105.000	8% 12ans Versement Initial 30%	Néant	1.829.470 (b)	1.244.184	1.829.470	1.244.184
5. Total	12.016.750	147.500		985.000	3.062.295	1.580.977	4.047.295	2.565.977

a) La bonification représente la différence entre le taux donné à la colonne 3 et le taux du marché local qui est de 14% sur 20 ans
b) 10 sur 12 ans contre 14% sur 12 ans.

Source: "Le Financement de l'Habitat et le Recouvrement des Coûts" par Bob Merrill, PADCO/USAID/MHAT, Juin 1982

FIGURE 1

SOMMES A PAYER POUR CHAQUE DIRHAM DE CAPITAL SELON LES TAUX D'INTERET ET LES PERIODES DE RECOUVREMENT DIFFERENTES

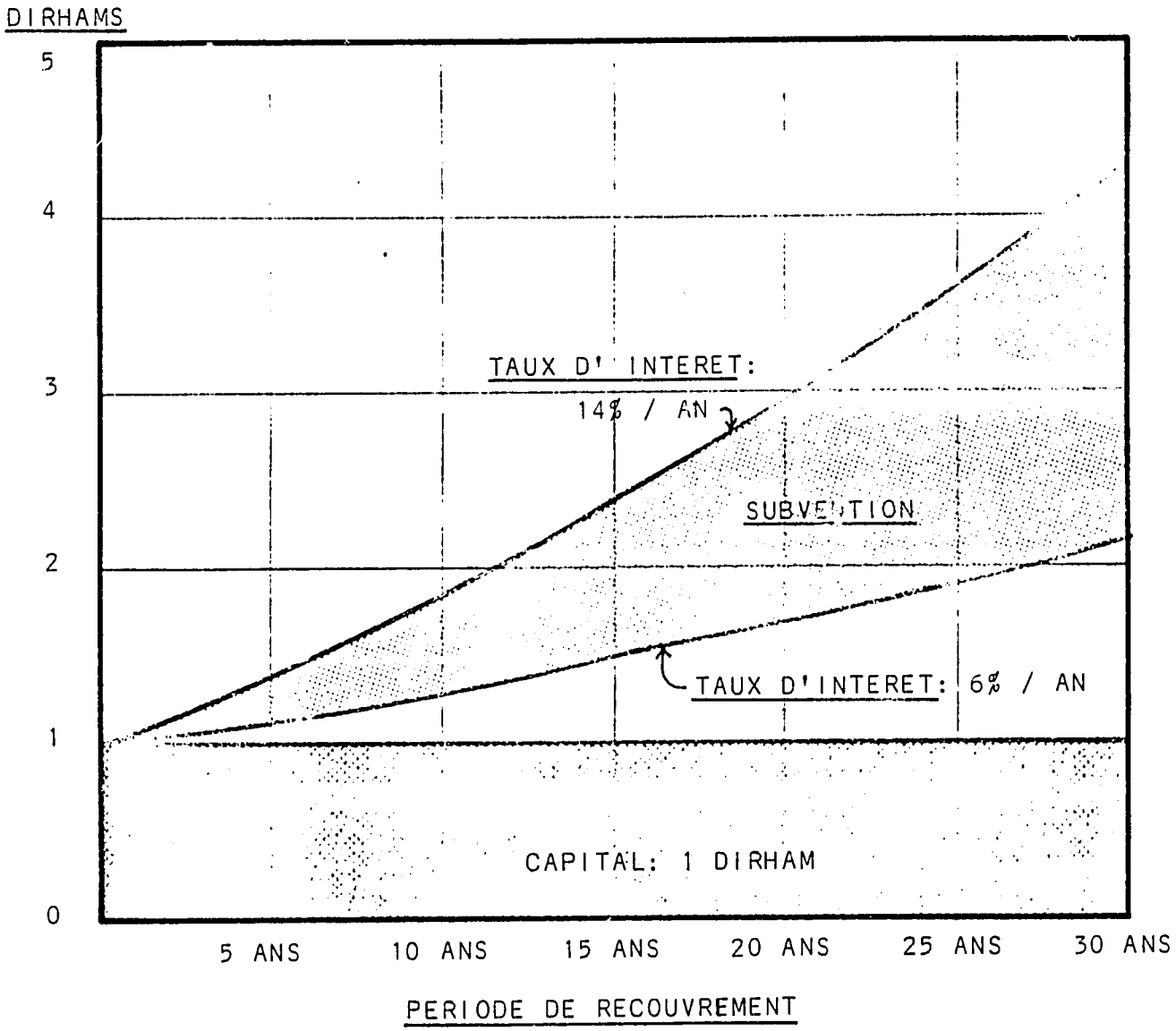


TABLEAU 3

MONTANT DE LA SUBVENTION DU TAUX D'INTERET POUR CHAQUE DIRHAM DU CAPITAL SELON LES TAUX D'INTERETS AUX BENEFICIAIRES ET LES COUTS D'ARGENT (OU TAUX DU MARCHE) DIFFERENTS (EN DH)

TAUX D'INTERET AUX BENEFICIAIRES	COUT DE L'ARGENT (OU TAUX DU MARCHE) (EN %)									
	10%		11%		12%		13%		14%	
6%	0,115	0,254	0,145	0,321	0,175	0,390	0,205	0,460	0,236	0,531
	0,415	0,597	0,527	0,758	0,641	0,924	0,758	1,093	0,878	1,265
	0,793	1,001	1,007	1,270	1,227	1,545	1,451	1,824	1,678	2,108
7%	0,087	0,193	0,117	0,260	0,147	0,329	0,177	0,399	0,208	0,470
	0,316	0,455	0,428	0,616	0,542	0,782	0,659	0,951	0,779	1,123
	0,606	0,764	0,820	1,033	1,040	1,308	1,264	1,587	1,490	1,870
8%	0,058	0,130	0,088	0,197	0,118	0,266	0,148	0,336	0,179	0,407
	0,214	0,309	0,326	0,470	0,440	0,636	0,557	0,805	0,677	0,977
	0,411	0,517	0,625	0,786	0,845	1,061	1,069	1,340	1,296	1,624
9%	0,029	0,066	0,059	0,133	0,089	0,202	0,119	0,272	0,150	0,343
	0,108	0,157	0,220	0,318	0,334	0,484	0,451	0,653	0,571	0,825
	0,208	0,262	0,422	0,531	0,642	0,806	0,866	1,085	1,093	1,279
10%	0	0	0,030	0,067	0,060	0,136	0,090	0,206	0,121	0,277
	0	0	0,112	0,161	0,226	0,327	0,343	0,496	0,463	0,668
	0	0	0,214	0,269	0,434	0,544	0,658	0,823	0,885	1,107

5 ANS	10 ANS
15 ANS	20 ANS
25 ANS	30 ANS

programmes des PMB, il faudrait garder à l'esprit plusieurs autres points, dont notamment:

. le fait que la collecte de petites sommes d'argent d'un grand nombre de familles demande une organisation assez difficile à réaliser et à maintenir sur une longue période;

. le fait que la pression sociale puisse être considérée comme un moyen efficace à encourager les familles à respecter leurs engagements de remboursements, mais ceci est aussi difficile à réaliser sur de longues périodes;

. le fait que les sanctions à l'encontre des familles qui n'effectuent pas leurs versements doivent être utilisées avec prudence et raison; dans le cas des projets de restructuration par exemple, il est presque inconcevable d'expulser de son logement quelqu'un qui l'a construit lui-même. Pour éviter ce problème, certaines agences ont eu recours à la pose de scellés sur le logement jusqu'à ce que les paiements soient achevés. (Note: Bien que cette méthode soit un peu mieux appropriée et plus raisonnable, elle fait cependant l'objet de très sérieuses restrictions);

. le fait que les pouvoirs publics ne sont pas réellement en mesure de forcer les gens à faire quoi que ce soit; les familles doivent ressentir elles-mêmes la nécessité de payer les services qui leur sont offerts et être désireux et capable de fournir leur contribution; cette somme doit évidemment être basée sur le fait que le projet est à la portée du groupe cible;

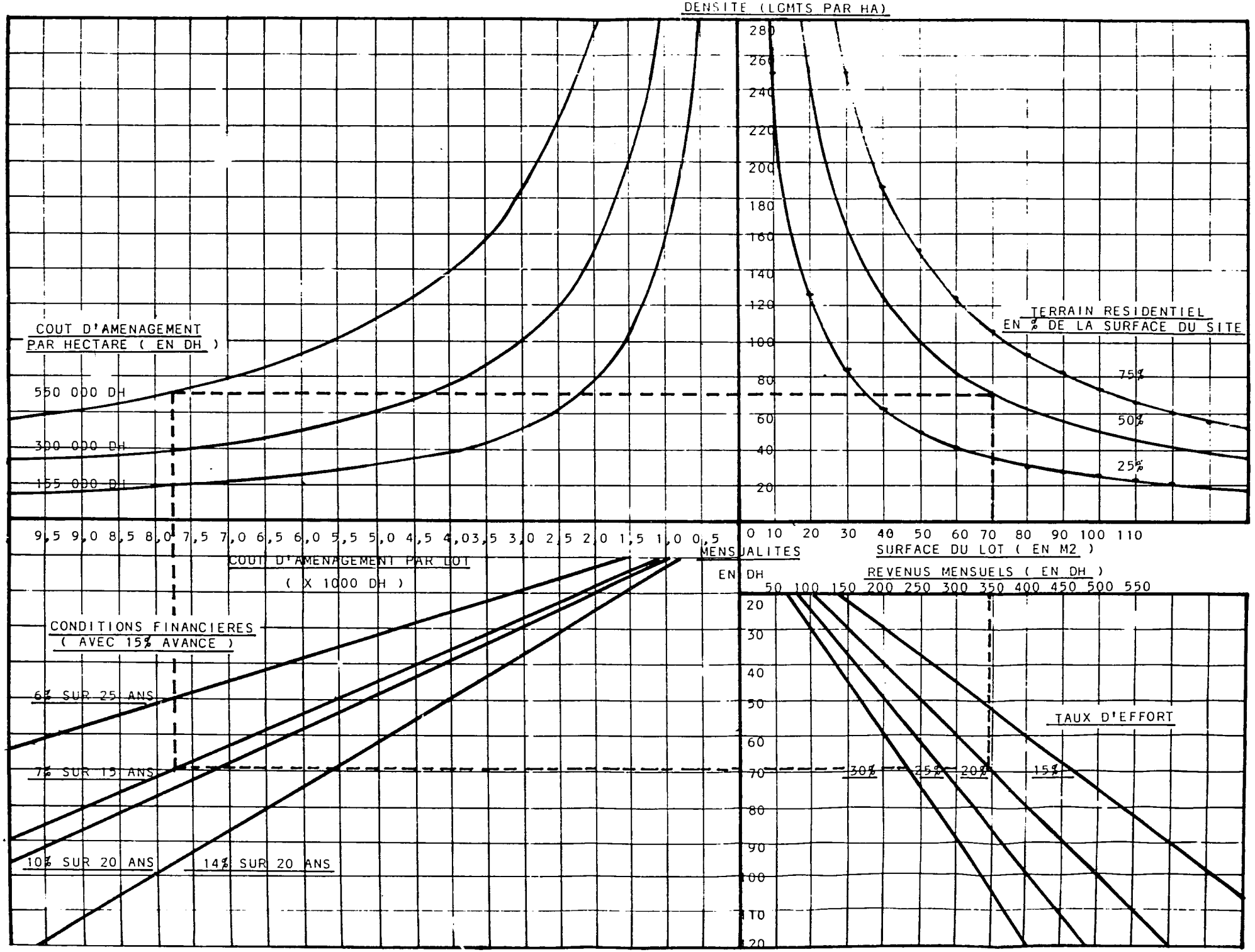
. le fait que puisqu'il est très difficile de déterminer dans quelle mesure les conditions de prêts sont abordables, le test le plus important consiste à voir si les habitants ont mentionné à l'avance leur volonté de payer les sommes requises.

a. Accessibilité des Coûts Prévus aux Ménages

En l'absence d'informations plus spécifiques sur ce que les familles des bidonvilles sont en fait disposées à payer, et capables de payer, pour devenir propriétaires de leurs parcelles aménagées, une analyse préliminaire a été établie à l'aide de la Figure 2. Ce diagramme montre dans quelle mesure les projets 1982 des PMB sont à la portée des groupes cibles en prenant en considération les résultats obtenus pour les coûts d'infrastructure, l'utilisation des terrains, la taille moyenne des parcelles, etc. pendant l'examen initial de 32 projets individuels envisagés pour un financement de l'A.I.D. Ces résultats figurent sur le diagramme de telle manière qu'ils reflètent les limites générales des paramètres mentionnés ci-dessus. En conséquence, ils devraient être valables pour la majorité des familles et des situations que l'on peut trouver dans les petits et moyens bidonvilles à travers le programme des PMB. Telle qu'elle est tracée, la Figure est en fait une version légèrement plus complexe du monogramme présenté dans le précédent rapport sur le Modèle PADCO/Bertaud. A l'aide du diagramme, on peut examiner un nombre relativement important de possibilités.

FIGURE 2

ANALYSE DE L'ACCESSIBILITE DES COUTS D'AMENAGEMENT DES PROJETS PMB AUX MENAGES BENEFICIAIRES



Le diagramme peut être expliqué de la façon suivante:

Le quart supérieur droit concerne l'utilisation du terrain, les trois courbes indiquées correspondent à une couverture de 25%, 50% et 75% respectivement du site par des parcelles. Les courbes mettent en rapport la taille des parcelles (indiquées sur la ligne horizontale) avec le nombre de parcelles à l'hectare (indiqué sur la ligne verticale du diagramme). Le nombre de parcelles par hectare peut alors être rapporté aux coûts d'aménagement de l'infrastructure par parcelle au moyen des trois courbes tracées dans le quart supérieur gauche. Ces courbes sont basées sur les frais d'aménagement généraux d'un montant de 550.000 DH, 300.000 DH et 155.000 DH par hectare qui correspondent respectivement au 80e, 50e et 20e centimes des sites étudiés. On peut aussi considérer qu'ils correspondent en gros aux frais d'achèvement de la restructuration d'un site normal, de construction de routes et égouts, et d'un montant relativement minime de restructuration.

Une fois obtenu le coût pour chaque parcelle, ce chiffre peut alors être mis en rapport avec les différentes possibilités de financement indiqué dans le quart inférieur gauche. On peut alors déterminer le montant du versement mensuel indiqué sur la ligne verticale inférieure du diagramme. Pour simplifier, on n'a pas tenu compte pour le moment des acomptes, ceux-ci pourront être envisagés pour couvrir les frais ayant trait au terrain et à l'administration, de même que les risques du défaut de paiement, etc. Dans le quart inférieur droit, les versements mensuels sont rapportés aux niveaux de revenus requis par le biais de plusieurs versements mensuels envisagés et indiqués en termes de pourcentage du revenu mensuel.

Voici un exemple rapide de la manière dont on peut utiliser le diagramme: une parcelle de 60 m^2 sur un site couvert à 50% par des logements indiquerait une densité d'environ 83 parcelles à l'hectare. Si les frais d'infrastructure étaient de 300.000 DH par hectare, ceci donnerait 3.600 DH environ par parcelle. En utilisant un prêt à 14% sur 20 ans, il faudrait un versement mensuel de 45 DH environ. Avec un versement mensuel estimé à 25% du revenu, ceci signifie qu'un revenu mensuel d'au moins 180 DH serait nécessaire. Le diagramme peut également être utilisé dans le sens inverse, par exemple en prenant d'abord le revenu mensuel et en déterminant le coût possible par parcelle sous différentes possibilités de financement. Etant donné que la majorité des situations individuelles des familles peut être analysée à l'aide du diagramme, il peut donc fournir une aide dans les discussions relatives à la mise au point des paramètres du système de recouvrement des coûts pour le programme des PMB. Les cas de familles ayant des problèmes particuliers peuvent alors être traités plus ou moins sur une base individuelle.

b. Impacts des Conditions Financières

L'analyse graphique qui suit donnera une brève idée sur les rapports entre les taux d'intérêt de versements mensuels déterminés et la durée des périodes de recouvrement. En ce qui concerne le programme des PMB en particulier, le but de cette analyse est d'amener à mieux comprendre l'impact de certains changements dans les conditions financières pour les familles les plus pauvres des bidonvilles.

La Figure 3 (a+b) indique le montant en capital disponible pour des versements mensuels espacés à des intervalles de 50 DH avec des taux d'intérêt annuels de 6 et 10% et des périodes de recouvrement variant entre 5 et 25 ans. Le diagramme indique par exemple qu'une extension de la période de recouvrement de 15 à 25 ans dans le cas d'une famille effectuant des versements mensuels de 100 DH à un taux d'intérêt annuel de 6% fait passer le montant du prêt de 12.000 DH à 16.000 DH environ. Pour le même versement mensuel à un taux d'intérêt annuel de 10%, cette augmentation en capital passerait de moins de, ou environ 9.000 DH à 12.000 DH. De la même manière, des projections similaires peuvent être faites pour autant d'autres versements mensuels et autres périodes de recouvrement qu'on le souhaite. Le diagramme offre une technique rapide d'évaluation des rapports entre taux d'intérêt, versements mensuels et périodes de recouvrement données.

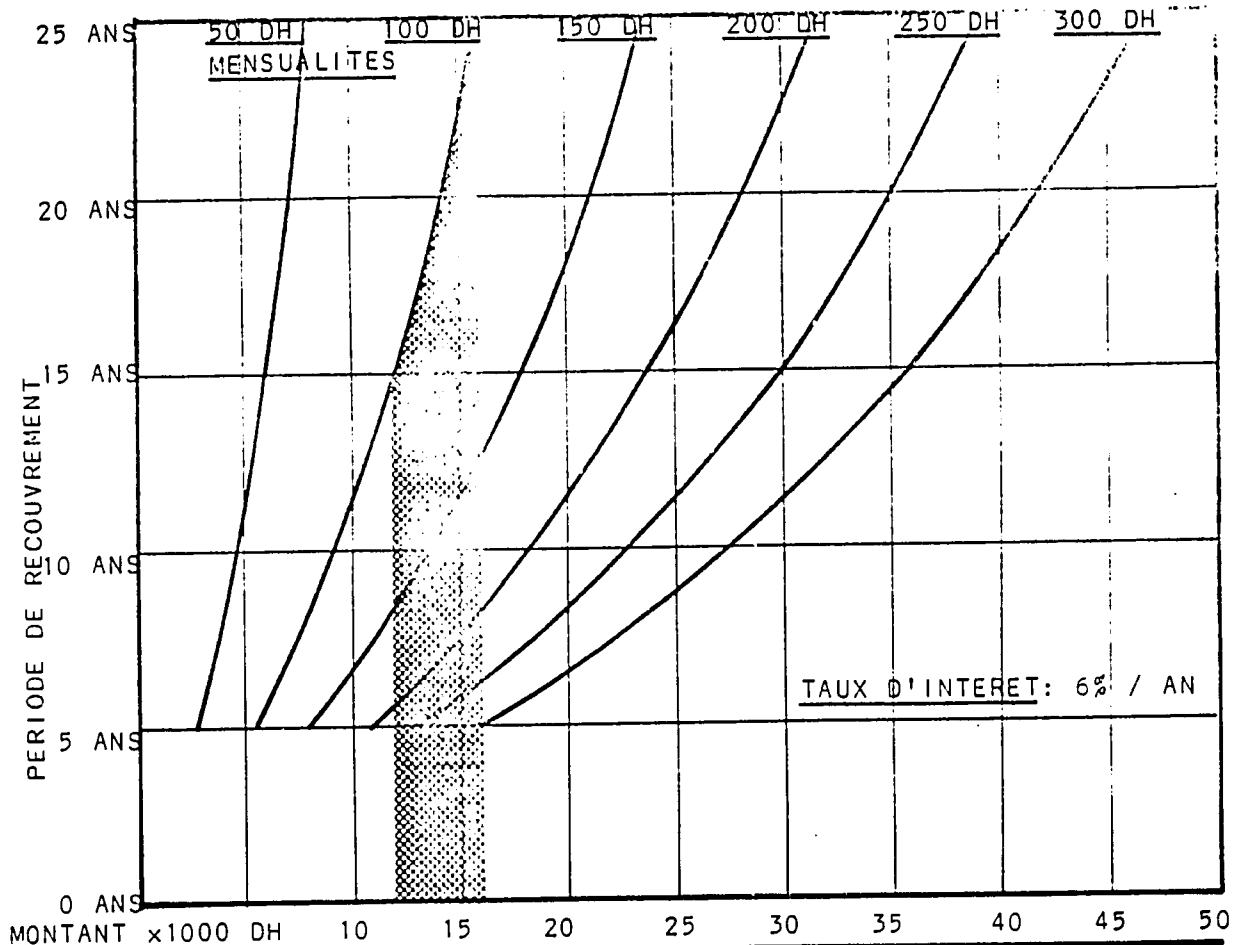
En associant les deux diagrammes, on peut également voir que l'extension de la période de recouvrement au-delà de 15 ans produit une augmentation minime en capital pour les familles à plus faibles revenus (c'est-à-dire celles qui ne peuvent verser que 50, 100 ou tout au plus 150 DH par mois pour leur logement). En fait, à mesure que la période de recouvrement s'étend, l'intérêt qui l'accompagne devient de plus en plus petit; les courbes du diagramme par exemple deviennent de plus en plus verticales. Puisque des périodes de recouvrement plus longues impliquent aussi des frais administratifs plus élevés et un plus grand risque que les familles arrêtent leurs paiements, il arrivera forcément un moment où il ne sera plus rentable de collecter un grand nombre de très petits versements. En fait collecter de l'argent "coûte de l'argent", et étant donné la taille modeste des projets du MHAT et leur distribution géographique éparpillée, ces frais administratifs peuvent atteindre un degré important, même au début du projet quand les intéressés sont encore les plus disposés à payer. La connaissance de cette situation devrait être un élément important dans la détermination des politiques et procédures de recouvrement des coûts.

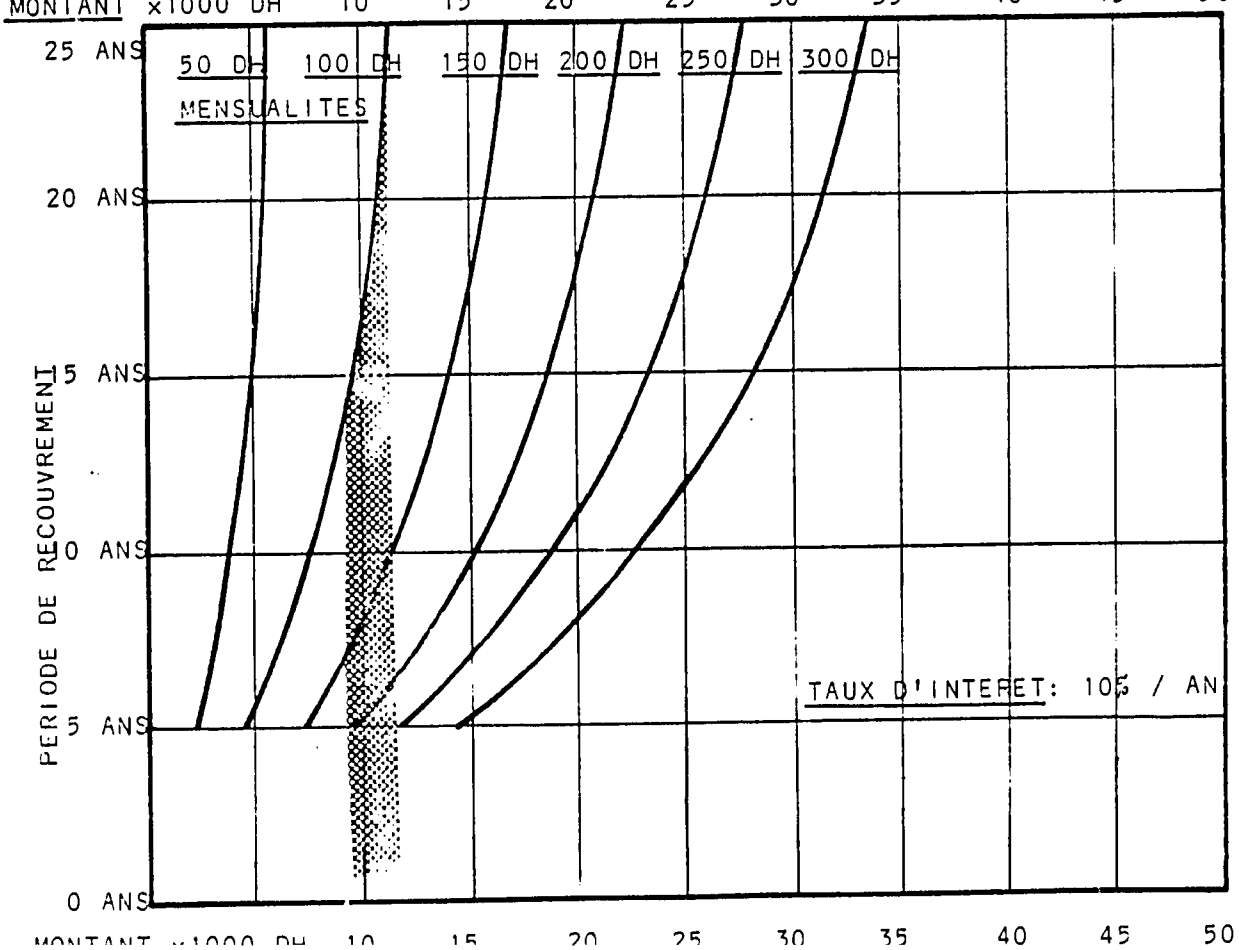
La Figure 3 (a+b) peut également être interprétée de manière à indiquer quels sont les avantages existant pour les familles qui décident d'effectuer les versements mensuels les plus élevés et qu'ils sont réellement capables de payer. Par exemple, un prêt de 15.000 DH peut être remboursé par des versements mensuels de 100 DH sur une période d'environ 23 ans. A raison de versements mensuels de 150 DH, le même prêt pourrait être remboursé en moitié moins de temps, soit 13 ans. Si le choix leur en est donné, un certain nombre de familles pourraient envisager de verser 50 DH de plus par mois pour rembourser leur dette et obtenir leur titre de propriété beaucoup plus tôt. Cette forme de paiement accélérée permettrait également à l'Etat de récupérer plus vite les fonds investis et réduirait les frais administratifs du projet. Bien que les versements mensuels figurant sur le diagramme soient à des intervalles de 50 DH, les mêmes courbes et la même analyse peuvent évidemment être conçue pour refléter n'importe quel intervalle souhaité.

Pour réduire davantage la longueur des périodes de recouvrement tout en maintenant les versements mensuels à des niveaux abordables, certains des frais d'aménagement pourraient être récupérés soit par le biais des taxes

FIGURE 3 (a+b)

RAPPORT ENTRE LE MONTANT DU PRET, LA PERIODE DE RECOUVREMENT ET LES VERSEMENTS





régulières ou par les tarifs payés par les usagers pour les services publics, ou même par les deux. Selon les préférences des bénéficiaires du projet, il pourrait également être possible d'obtenir des acomptes plus élevés que prévus par ailleurs. Pour encourager davantage les familles à payer l'aménagement de leur parcelle, la preuve qu'ils ont achevé leurs paiements pourrait servir à leur donner droit à des prêts supplémentaires pour les frais de construction ou d'achat de matériaux de construction. Ainsi le paiement complet des frais de restructuration contribuerait à ouvrir l'accès au crédit conventionnel qui ne serait probablement pas disponible autrement.

La brève analyse qui précède a permis de montrer certains des avantages et des désavantages présentés par la réduction des versements mensuels imposés aux familles les plus modestes en prolongeant la période de recouvrement des coûts jusqu'à 25 ans. Tandis que la grandeur du prêt augmente nettement quand des taux d'intérêt bas sont appliqués, cette accroissement est relativement faible comparé aux frais généraux supplémentaires entrainés par cette prolongation, surtout si l'on considère les frais d'administration et les subventions d'intérêt.

c. Suggestions pour la Mise en Place d'un Système de Recouvrement des Coûts

Jusqu'à maintenant, aucun effort n'a été fait en vue de la récupération des coûts dans le cas des projets de restructuration des petits et moyens bidonvilles. Ceci est vrai non seulement des projets actuellement en cours mais aussi de ceux entrepris dans le cadre du précédent Plan Triennal 1978-80. Bien qu'en principe les propriétaires doivent éventuellement recevoir le titre des parcelles qu'ils occupent, aucune directive n'a encore été établie quant à la manière dont cette politique sera concrètement réalisée. Sans doute, l'une des principales raisons pour laquelle on n'a pu faire beaucoup de progrès dans l'établissement des mécanismes de recouvrement des coûts pour ce programme est la complexité de la situation et les difficultés impliquées par une attribution claire des responsabilités.

Le premier élément qu'il est important de considérer, qui a d'ailleurs été mentionné à plusieurs reprises, est que la participation des familles des bidonvilles à la détermination des termes selon lesquels les coûts d'aménagement peuvent être récupérés est une condition essentielle pour la réussite du projet. Dès le début, ces familles doivent prendre conscience de la nécessité de payer les services qui leur sont offerts et les avantages que celà représente pour eux; avantages qui comprennent non seulement une infrastructure et des équipements améliorés, mais aussi l'accès au titre de propriété de leur parcelle et la possibilité d'accès à un autre crédit. Une fois les frais d'aménagement plus ou moins connus et déterminés pour chaque parcelle, ces familles peuvent mettre au point (avec l'aide d'un technicien du gouvernement) un plan de versement qui convienne à leurs besoins et capacités individuelles. Parce qu'ils vivent déjà sur place et probablement dans des habitations qu'ils ont construites eux-mêmes, il n'est pas très réaliste d'envisager l'ultime recours à l'expulsion dans le cas de non paiement.

Aussi un effort considérable doit-il être mené pour mettre l'accent sur les aspects positifs de l'accomplissement des paiements. En outre, des moyens d'encouragement tels que l'octroi de remises sur les premiers paiements, etc. pourraient également être utilisés.

Le second élément important à prendre en considération est que les projets des PMB sont dispersés et souvent à une distance relativement éloignée des Délégations Régionales du MHAT. De façon à faciliter l'action physique de versement des paiements, l'approche la plus simple et la plus familière serait d'autoriser que ceux-ci soient faits à la Perception la plus proche. Dans ce cas, un système de communication et de contrôle entre les Délégations Régionales, les Perceptions locales et les bénéficiaires des projets devrait être mis au point. Un système de relations similaires a déjà été établi pour le programme du FNAET avec un succès appréciable. Quelque soit le cas, des représentants du Ministère de l'Habitat et du Ministère des Finances devraient se consacrer au moins quelques jours par mois à traiter les problèmes de recouvrement des coûts dans chaque bidonville. Des membres respectés de la collectivité pourraient également être engagés, formés, et fournir ainsi leur aide en tant qu'"agents de liaison" comme il a été mentionné plus haut. Ils pourraient être payés sur une base de commission.

En supposant que les coûts d'aménagement devant être payés par les bénéficiaires restent relativement bas, en général inférieurs à 10.000 DH par parcelle, la partie la plus importante possible devra être récupérée sur les acomptes, les tarifs payés par les usagers pour l'eau et l'électricité et les taxes. Si en fait le solde impayé devant être récupéré par versements mensuels peut être minimisé, les familles devraient alors être désireuses et capables de maximiser le montant de chaque versement de façon à obtenir le titre de leur parcelle le plus vite possible. Mais c'est seulement par le biais de dialogues ouverts et constructifs avec les familles des bidonvilles que le montant potentiel des acomptes et des versements mensuels deviendra clair. Considérant les coûts limités impliqués et la possibilité d'étendre un système de versements mensuels progressifs aux familles les plus pauvres, la durée de la période de recouvrement ne devrait pas en principe dépasser 15 ans.

Un problème d'ordre plus pratique est celui qui concerne la détermination des coûts d'aménagement et de terrain pour chaque parcelle suivant sa taille. Une procédure normale consiste à déterminer le coût par m2 de la surface résidentielle totale, puis de multiplier le montant obtenu par la taille de chaque parcelle. La détermination de la taille exacte d'une parcelle dans un bidonville serait cependant une procédure difficile et longue. Une solution à ce problème pourrait inclure la procédure suivante: pendant que des enquêtes topographiques sur le terrain déterminent les élévations nécessaires pour la pose des infrastructures, les limites extérieures et la surface exacte de chaque bloc résidentiel pourraient être déterminées. Une estimation préliminaire de la taille de chaque parcelle à l'intérieur du bloc pourrait alors être faite par l'interprétation de photos aériennes, l'utilisation de cartes et une rapide vérification visuelle sur le

terrain. Cette approche permettrait de sauvegarder déjà les droits de passage pour la circulation et l'infrastructure sans que celà demande beaucoup de temps et d'efforts pour établir les limites définitives des parcelles.

Pendant la phase de planning et de construction de l'infrastructure, une assistance technique pourrait alors être fournie aux familles à l'intérieur de chaque bloc de manière à les aider à déterminer et rétablir les limites de leurs parcelles d'une façon qui rendrait plus facile les améliorations et la construction à long terme. En même temps, il pourrait être avantageux pour les familles d'un même bloc d'effectuer leur paiement en groupe. Ceci réduirait le risque de défaut de paiement, donnerait aux habitants la possibilité de résoudre leurs problèmes entre eux, et permettrait au MHAT d'éviter d'avoir à prendre des sanctions sur de très petites parcelles qu'il serait difficile d'améliorer par la suite. Un plan réorganisé des parcelles serait finalement au Cadastre pour approbation et joint aux demandes de permis de construire. Sur place, l'assistance technique aiderait à réduire les risques de spéculation et à garantir que les familles résidentes obtiennent la meilleure solution possible à leur problème de logement.

2. Programme Social

a. Accessibilité des Coûts et Analyse des Conditions Financières

La Figure 4 donnera une idée de certaines relations entre des versements mensuels déterminés, des périodes de recouvrement de différentes longueurs et le montant correspondant de la subvention d'intérêt fournie par le Ministère des Finances suivant une situation similaire prévue par l'accord du Ministère des Finances avec le CIH (c'est-à-dire le Ministère des Finances compense la différence entre le taux de prêt octroyé par le CIH et le taux pratiqué sur le marché qui est de 14%). Dans ce diagramme, l'intérêt annuel pour le bénéficiaire est considéré à 6%, tandis qu'à la Figure 5 la même analyse était réalisée pour un taux d'intérêt de 10%. Chacun de ces deux exemples peut être expliqué de la même manière.

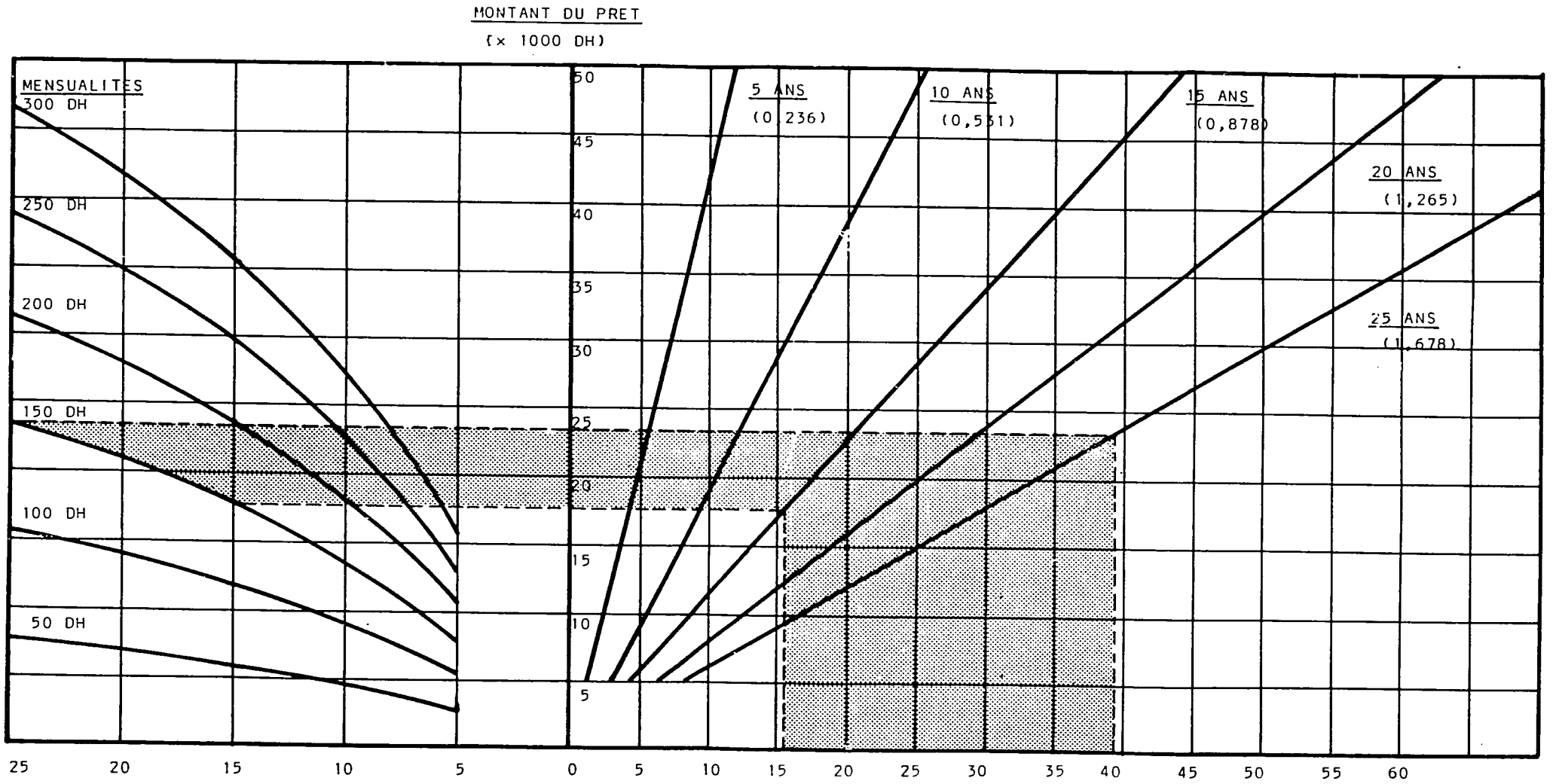
Sur la partie gauche du diagramme, les courbes qui ont été tracées indiquent le montant du prêt qui peut être obtenu pour des versements mensuels fixés à des intervalles de 50 DH et rapportés sur des périodes d'amortissement allant de 5 à 25 ans. Le montant du prêt correspondant pour chaque situation peut être repéré sur la ligne verticale centrale du diagramme.

Sur la partie droite du diagramme, les rapports entre le montant du prêt mis à la disposition du bénéficiaire et le montant de la subvention d'intérêt fournie par le gouvernement ont été également rapportés, basés sur les termes de l'accord avec le CIH mentionné ci-dessus.

La Figure 4 montre par exemple que la prolongation de la période d'amortissement de 15 à 25 ans pour les familles qui effectuent des versements mensuels de 150 DH augmentera le montant du prêt ou capital mis

FIGURE 4

PROGRAMME SOCIAL: RELATIONS ENTRE PLUSIEURS MENSUALITES CHOISIES, LES MONTANTS DE PRET CORRESPONDANTS AUX PERIODES DE RECOUVREMENT DIFFERENTES, ET LE MONTANT DE LA BONIFICATION DU TAUX D'INTERET NECESSAIRE ° (AVEC UN TAUX D'INTERET AUX BENEFICIAIRES DE 6% PAR AN)



PERIODE DE RECOUVREMENT

(en années)

MONTANT DE LA SUBVENTION DU MINISTERE DE FINANCE°

(x 1000 DH)

° CET EXEMPLE SE BASE SUR L'ACCORD ENTRE CIH ET LE MINISTERE DE FINANCE SUIVANT LEQUEL LE GOUVERNEMENT SUBVENTIONNE LA DIFFERENCE ENTRE LE TAUX D'INTERET AUX BENEFICIAIRES (ICI 6% / AN) ET LE TAUX DU MARCHE ESTIME A 14 % / AN

à leur disposition (à 6% par an) d'environ 17.500 DH à 24.000 DH. Pour le même versement mensuel avec un prêt à 10% par an, comme indiqué à la Figure 5, une prolongation similaire augmenterait le montant en capital disponible d'environ 14.000 DH à 17.000 DH seulement. D'autre part, le montant de la subvention d'intérêt payé par le Ministère des Finances passerait d'environ 16.000 DH à 39.000 DH dans le premier cas (Figure 4) mais passerait seulement d'environ 7.000 DH à 15.000 DH dans le second (Figure 5).

Il devient vite évident d'après une telle analyse que, étant donné la situation actuelle concernant les subventions d'intérêt, des taux d'intérêt bas, 6 ou 7%, octroyés aux bénéficiaires obligent l'Etat à fournir une subvention d'un montant qui peut être considérablement plus élevé que le montant en capital prêté. L'octroi initial d'une subvention du capital serait en fait moins coûteuse en supposant que les taux de prêts puissent être alignés plus près des taux pratiqués sur le marché. Avec des taux d'intérêt plus élevés, l'extension des périodes de recouvrement par les familles à revenus faibles auraient aussi moins d'effet sur l'augmentation du montant en capital mis à leur disposition.

Il devrait cependant exister un équilibre acceptable entre ce que les bénéficiaires peuvent et doivent payer, et jusqu'à quelle mesure l'Etat doit subventionner les taux d'intérêt de manière à mettre les projets plus à la portée des familles à bas revenus, sans qu'en même temps le montant des fonds qui peuvent être fournis pour la construction du logement soit sévèrement réduit.

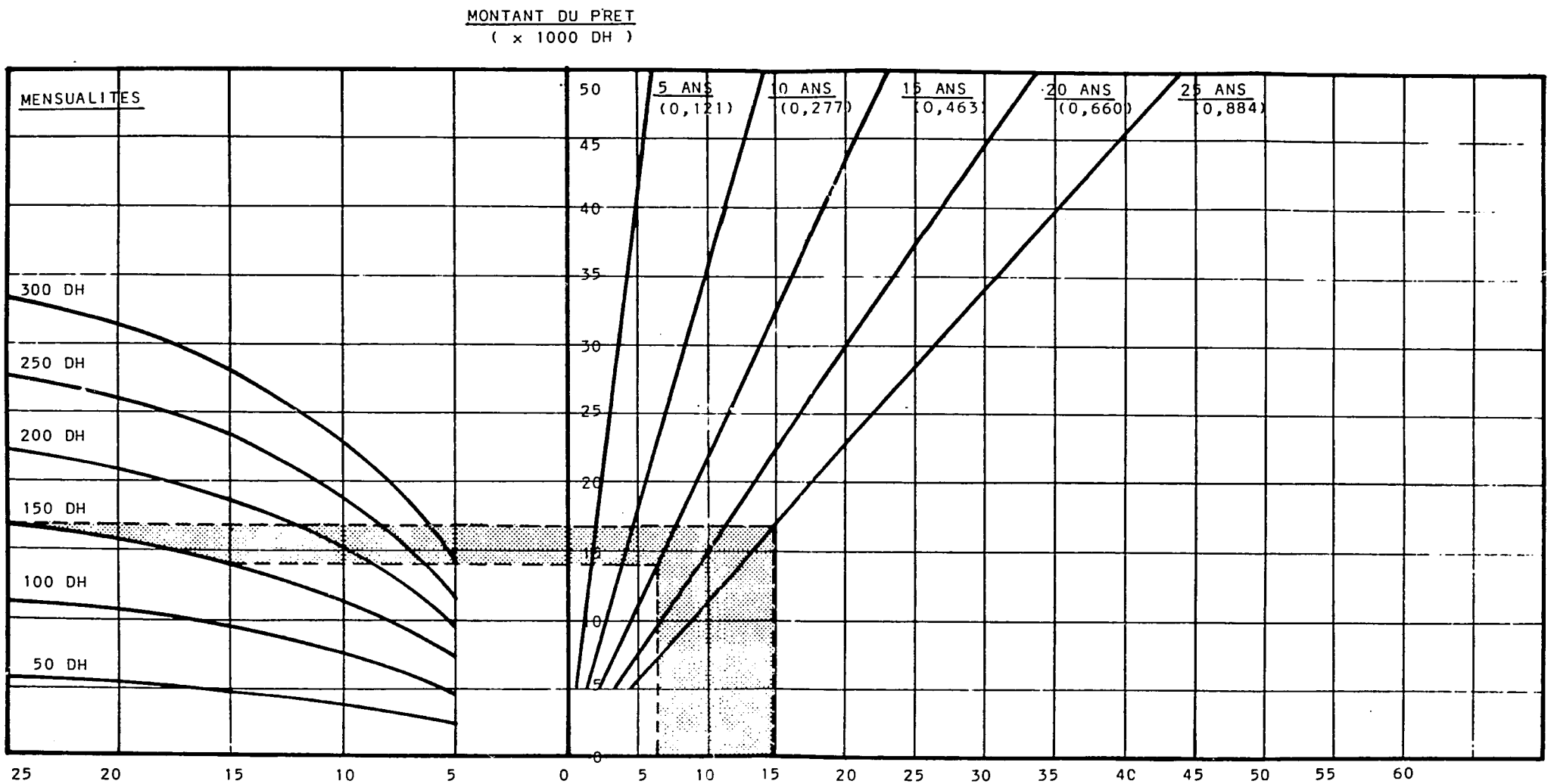
Bien que des exemples utilisant un versement mensuel de 150 DH soient analysés dans les deux diagrammes, d'autres comparaisons peuvent être faites de la même manière. Ceci pourrait comprendre par exemple une analyse déterminant dans quelle mesure les unités proposées par le Programme Social sont à la portée des bénéficiaires. En prenant comme exemple un VTT maximum d'environ 50.000 DH par unité et un acompte de 8.000 DH, une famille devrait pouvoir rembourser un prêt de 42.000 DH à 6% d'intérêt annuel avec des versements mensuels de 300 DH sur une période de 20 ans. Ceci demanderait une subvention du taux d'intérêt par le Ministère des Finances d'environ 53.000 DH. Mais une famille qui ne pourrait se permettre que des versements mensuels de 250 DH sur une période de 25 ans, devrait verser un acompte de près de 12.000 DH. La subvention d'intérêt s'élèverait dans ce cas à 65.000 DH.

Les Figures 4 et 5 peuvent servir très rapidement et simplement à établir les impacts d'un changement des conditions financières à la fois pour l'emprunteur et pour l'Etat. De cette manière, il est relativement facile d'obtenir une évaluation des différentes possibilités et d'établir les paramètres à l'intérieur desquels d'éventuelles politiques pourraient être mises au point.

De la même façon, la Figure 6 indique des rapports similaires pour un intérêt annuel de 7%, mais en considérant que les versements mensuels augmentent de 5% chaque année. Le Tableau 4 indique pour chaque année le

FIGURE 5

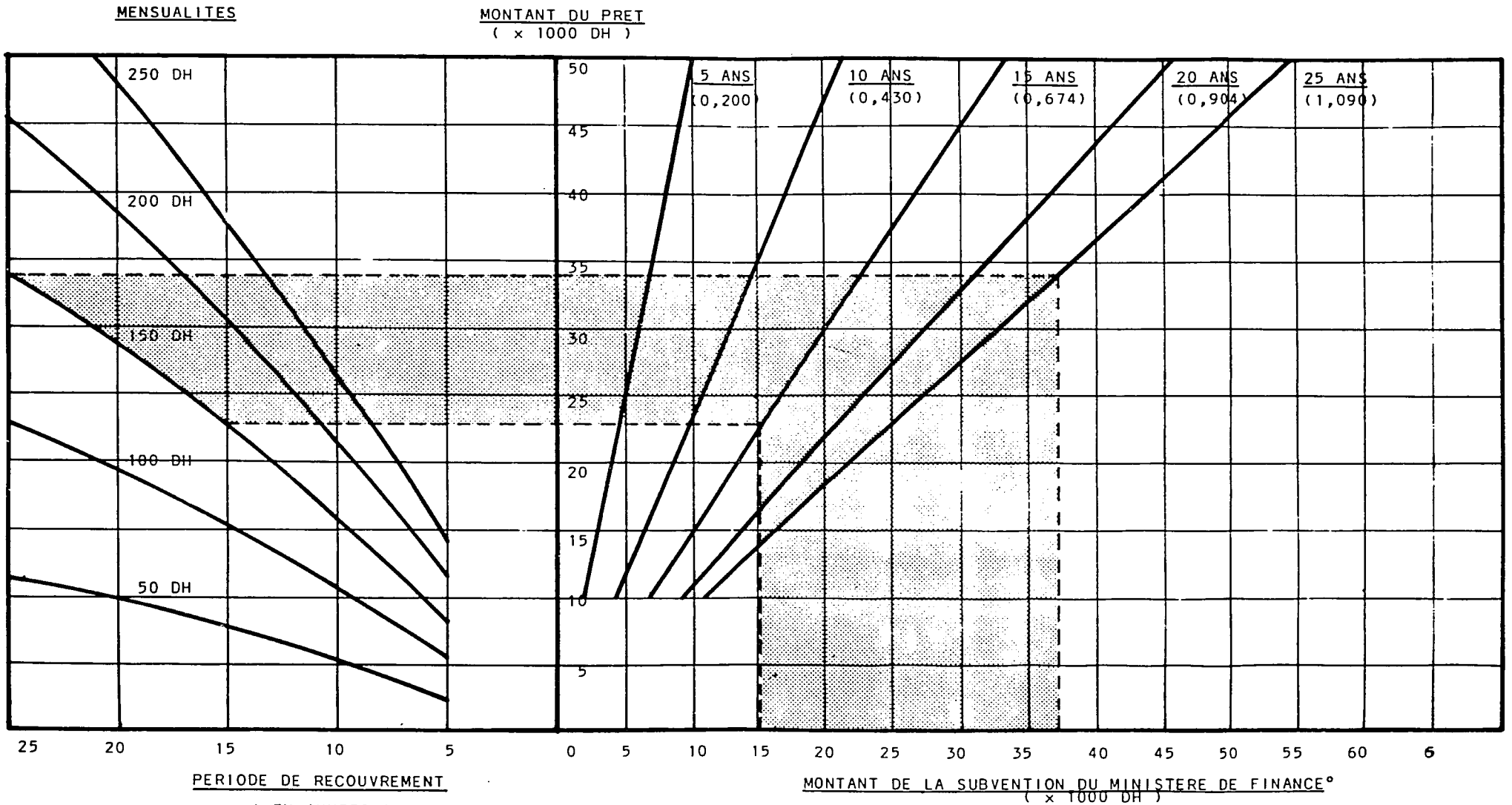
PROGRAMME SOCIAL: RELATIONS ENTRE PLUSIEURS MENSUALITES CHOISIES, LES MONTANTS DE PRET CORRESPONDANTS AUX PERIODES DE RECOUVREMENT DIFFERENTES, ET LE MONTANT DE LA BONIFICATION DU TAUX D'INTERET NECESSAIRE ° (AVEC UN TAUX D'INTERET AUX BENEFICIAIRES DE 10%)



° CET EXEMPLE SE BASE SUR L'ACCORD ENTRE CIH ET LE MINISTERE DE FINANCE SUIVANT LEQUEL LE GOUVERNEMENT SUBVENTIONNE LA DIFFERENCE ENTRE LE TAUX D'INTERET AUX BENEFICIAIRES (ICI 10% / AN) ET LE TAUX DU MARCHE ESTIME A 14% PAR AN

FIGURE 6

PROGRAMME SOCIAL: RELATIONS ENTRE PLUSIEURS MENSUALITES CHOISIES, LES MONTANTS DE PRET CORRESPONDANTS AUX PERIODES DE RECOUVREMENT DIFFERENTES, ET LE MONTANT DE LA BONIFICATION DU TAUX D'INTERET NECESSAIRE° (AVEC UN TAUX D'INTERET AUX BENEFICIAIRES DE 7% PAR AN ET UNE AUGMENTATION DE LA MENSUALITE DE 5% PAR AN)



° CET EXEMPLE SE BASE SUR L'ACCORD ENTRE CIH ET LE MINISTERE DE FINANCE SUIVANT LEQUEL LE GOUVERNEMENT SUBVENTIONNE LA DIFFERENCE ENTRE LE TAUX D'INTERET AUX BENEFICIAIRES (ICI 7% / AN AVEC UNE AUGMENTATION DE LA MENSUALITE DE 5% PAR AN) ET LE TAUX DU MARCHE ESTIME A 14% / AN

TABLEAU 4

MONTANTS DES PAIEMENTS MENSUELS AVEC UNE AUGMENTATION DE 5% PAR AN

ANNEE	PAIEMENTS MENSUELS (EN DH)					
1	50	100	150	200	250	300
2	52,50	105,00	157,50	210,00	262,50	315,00
3	55,12	110,25	165,38	220,50	275,62	330,75
4	57,88	115,76	173,64	231,52	289,41	347,29
5	60,78	121,55	182,33	243,10	303,88	364,65
6	63,81	127,63	191,44	255,26	319,07	382,88
7	67,00	134,01	201,01	268,02	335,02	402,02
8	70,36	140,71	211,07	281,42	351,78	422,13
9	73,87	147,75	221,62	295,49	369,36	443,24
10	77,57	155,13	232,70	310,27	387,83	465,40
11	81,44	162,89	244,33	325,78	407,22	488,67
12	85,52	171,03	256,55	342,07	427,58	513,10
13	89,79	179,59	269,38	359,17	448,96	538,76
14	94,28	188,56	282,85	377,13	471,41	565,70
15	99,00	197,99	296,99	395,99	494,98	593,98
16	103,95	207,89	311,84	415,79	519,73	623,68
17	109,14	218,29	327,43	436,57	545,72	654,86
18	114,60	229,20	343,80	458,40	573,00	687,61
19	120,30	240,66	360,99	481,32	601,65	721,99
20	126,35	252,70	379,04	505,39	631,74	758,09
21	132,66	265,33	397,99	530,66	663,32	795,99
22	139,30	278,60	417,89	557,19	696,49	835,79
23	146,26	292,53	438,79	585,05	731,31	877,58
24	153,58	307,15	460,73	614,30	767,88	921,46
25	161,25	322,51	483,76	645,02	806,27	967,53

montant mensuel produit par une telle augmentation. Un tel système d'accroissement des versements mensuels fournit un capital plus élevé aux bénéficiaires et est particulièrement intéressant pour les familles à bas revenus qui peuvent espérer une plus grande mobilité économique dans le futur proche mais ne peuvent pour l'instant se permettre des versements mensuels plus élevés.

La Figure 6 montre par exemple qu'un accroissement de la période de recouvrement de 15 à 25 ans pour une famille versant un paiement initial de 150 DH augmenterait la taille du montant potentiel du prêt d'environ 22.500 DH à 34.000 DH. Le paiement mensuel maximum qui serait versé à la 25ème année serait d'environ 484 DH. (Note: considérant un taux moyen annuel d'inflation de plus de 5%, ce versement serait en termes réels moins élevé que le premier paiement de 150 DH). Le montant de la subvention d'intérêt fourni par l'Etat passerait dans ce cas d'environ 15.000 DH à 37.000 DH. Tandis que le capital disponible pour le bénéficiaire serait d'environ 10.000 DH de plus que dans l'exemple à 6% sur 25 ans, le subvention d'intérêt fournie par l'Etat serait inférieure d'environ 2.000 DH.

A partir seulement de ces exemples très simples, les correspondences entre les versements mensuels (capacité financière du groupe cible), la longueur des périodes de recouvrement (capacité administrative des agences gouvernementales), le montant des prêts ou VIT (normes du projet) et les subventions d'intérêt accordées par l'Etat, deviennent plus claires. Il ne s'agit pas simplement de mettre des projets à normes et coûts élevés à la portée des familles à faibles revenus en baissant les taux d'intérêt et/ou en augmentant la durée des périodes de recouvrement. Cette solution exige que l'Etat augmente considérablement à la fois ses responsabilités administratives et le montant des subventions qu'il fournit aux projets. Ce qui signifie non seulement qu'un nombre plus petit d'unités seront financées, mais aussi que les familles à revenus moyens deviendront plus intéressées par l'acquisition de ces unités en raison de leurs normes élevées et des subventions accordées. Dans une telle situation, les unités d'habitations fournies par l'Etat deviennent l'objet de spéculations considérables.

b. Suggestions pour la Mise en Place d'un Système de Recouvrement des Coûts

Le MHAT envisage actuellement la possibilité d'utiliser le CIFM pour collecter les versements mensuels relatifs aux unités d'habitations construites dans le cadre du Programme Social durant le dernier Plan Triennal. Si le CIFM est en fait chargé de cette opération, la même approche pourrait être appliquée aux futurs projets du Programme Social. Etant donné que les sites de ce programme sont relativement petits et dispersés, il n'est pas certain pourtant que le CIFM dispose de la capacité administrative nécessaire pour effectuer un nombre relativement faible de collectes dans un grand nombre d'endroits. Un système de location-vente encouragerait les bénéficiaires à respecter leurs engagements de paiement et donnerait au gouvernement la possibilité d'avoir recours à une procédure d'expulsion relativement rapide

si les familles refusent d'effectuer leurs paiements.

Pour que le MHAT puisse récupérer plus rapidement les fonds investis, le CIH ou la BCP pourrait aussi être encouragé à accorder des prêts aux bénéficiaires de projet pour l'achat immédiat de leurs unités. Cette approche réduirait considérablement la participation administrative du MHAT dans la procédure de récupération des coûts tout en fournissant un rapide roulement des fonds pour de nouveaux projets. Dans le cas où le CIH ou la BCP accepte de fournir ces prêts, les accords actuels avec le Ministère des Finances sur les subventions d'intérêt devraient être revus et révisés de manière à réduire le montant des subventions et, en conséquence, permettre leur plus grande participation dans les programmes d'habitat pour les familles à faibles revenus.

Il faudrait retenir là aussi le même besoin de communication et de sensibilisation sur les problèmes des familles pauvres qui constituent le groupe cible de ce programme.

3. Programme Rural

Etant donné que le programme rural est sous de nombreux aspects similaire au Programme Social, y compris par exemple les types et coûts d'ensemble des unités évolutives, beaucoup des commentaires faits auparavant sur les subventions d'intérêt pour le Programme Social sont aussi applicables au Programme Rural. Actuellement la participation potentielle de la Caisse de Crédit Agricole à la partie financière et recouvrement des coûts du programme est à l'étude. Il serait également possible d'avoir recours à la BP puisque la plupart des projets sont situés dans des chefs-lieux de provinces où elle a des succursales. Un autre mécanisme possible de recouvrement des coûts pourrait inclure des versements effectués dans les perceptions locales. Il serait cependant préférable que la Caisse de Crédit Agricole ou la PB soient impliqués dans cette opérations; elles pourraient ainsi traiter avec les bénéficiaires des projets en tant que clients sur une base régulière et directe.

4. Tétouan

Un Conseiller Technique du CHF travaille actuellement à plein temps sur le projet Dersa à Tétouan. Néanmoins, il peut toujours être utile de répéter ici brièvement certaines des principales suggestions qui ont déjà été proposées dans le Rapport Trimestriel No. 4 et qui peuvent s'appliquer au projet de restructuration Dersa à Tétouan. Ces suggestions consistent notamment à ce que:

- l'éducation et la participation de la population dans l'établissement des conditions de recouvrement des coûts soient considérées comme des éléments essentiels de la réussite du projet;

- que la construction soit acceptée comme garantie supplémentaire du prêt puisque la plupart des maisons sont en briques et excèdent probablement la valeur du prêt;

- que des versements mensuels déterminés, par exemple à des intervalles de 50 DH, soient établis et que les familles puissent choisir le montant du versement qu'elles peuvent se permettre, de même que le versement initial qu'elles sont disposées à effectuer;

- qu'un système de remboursement par versements mensuels échelonnés soit mis au point pour les familles considérées comme "non-solvables";

- que les frais d'infrastructure relatifs à l'alimentation en eau et électricité soient récupérés sur les taux mensuels;

- que l'infrastructure tertiaire (pavement, drainage des impasses, branchements privés, etc.) soient financés par des prêts de groupe et réalisés en faisant appel à l'auto-assistance des habitants et à une assistance technique;

- que les techniciens reçoivent une formation dans le but de les affecter à plein temps sur les lieux afin qu'ils expliquent aux habitants les options de recouvrement des coûts, les procédures à suivre, et les engagements à prendre et afin de collecter les versements.

QUATRIEME PARTIE:

Termes de Référence pour une Etude sur le Recouvrement des Coûts

A. Remarques Préliminaires

Les Termes de Référence d'une étude sur le recouvrement des coûts sont présentés ci-dessous sous une forme très préliminaire et comme un premier essai d'identification des domaines d'intérêt et d'étude importants qu'il faudrait traiter avant que toute décision définitive ne soit prise par le Gouvernement du Maroc. Etant donné que le MHAT ressent actuellement très fortement le besoin d'établir des mécanismes efficaces de recouvrement des coûts investis dans tous ses programmes, il paraît tout à fait opportun et approprié d'entreprendre une étude globale à ce sujet. Les Termes de Référence pour une Etude sur le Recouvrement des Coûts sont également requis par l'U.S.AID comme l'une des Conditions Préalables initiales à remplir avant la signature de l'accord de prêt HG-002. On espère que les Termes de Référence présentés dans ce rapport stimuleront les discussions futures à ce sujet et faciliteront l'accomplissement de ces "Conditions Préalables" initiales.

B. Description des Termes de Référence pour une Etude sur les Possibilités et les Procédures de Recouvrement des Coûts dans le Secteur de l'Habitat au Maroc

1. Contexte

Le Ministère de l'Habitat a clairement indiqué son intention de jouer un rôle important qui consisterait à fournir un large éventail de possibilités en matière de logement pour les familles marocaines à revenus modérés et faibles. Un facteur clé pour la réussite éventuelle de cette approche réside dans la récupération effective des coûts permettant ensuite le réinvestissement de l'argent récupéré dans de nouveaux projets. Les programmes en cours du MHAT conçus pour que les bénéficiaires directs en soient les familles à faibles revenus comprennent: la restructuration des petits et moyens bidonvilles dans tout le pays; la restructuration d'un nombre choisi de grands bidonvilles tels que ceux de Meknes, Kénitra et Tétouan; et la fourniture d'unités évolutives aussi bien en zone urbaine qu'en zone rurale. Tandis que ces programmes constituent pour l'U.S.AID un sujet d'intérêt primordial devant être traité par cette étude, celle-ci ne devrait pas être envisagée comme étant limitée exclusivement aux programmes du MHAT en faveur des faibles revenus, mais devrait également examiner les autres programmes du MHAT, ainsi que les aspects plus généraux du recouvrement des coûts et de ses implications dans le secteur de l'habitat.

2. Objectifs

Les objectifs premiers de cette étude sur le recouvrement des coûts sont d'aider à établir des directives de politique générale et de proposer des recommandations spécifiques sur les moyens les plus efficaces d'accroître

le financement de l'habitat grâce à une amélioration de la récupération des fonds investis. L'étude examinera les aspects de la récupération des coûts sur trois niveaux différents comprenant:

. l'ensemble des politiques, rôles et relations des institutions publiques impliquées dans la fourniture de logements, leur financement et les infrastructures connexes;

. les politiques, procédures et capacités administratives des institutions et agences individuelles, en particulier dans la mesure où elles peuvent s'appliquer à la récupération des coûts dans le futur;

. capacités et préférences des groupes de population à faibles revenus prévus commes les futurs bénéficiaires des programmes du MHAT du point de vue de leur participation au processus de recouvrement des coûts.

3. Eléments et Orientation de l'Etude

a. Relations et Responsabilités des Institutions Concernées

L'étude examinera spécifiquement les relations financières entre le Ministère des Finances, le Ministère de l'Habitat, les ERAC, le CIH, la CDG, la BCP, le Crédit Agricole, les municipalités et toutes autres agences qui jouent un rôle dans le secteur de l'habitat en faveur des familles à revenus modérés et faibles. Pour faciliter cette analyse, un organigramme basé sur ce type de relations et indiquant la circulation des fonds destinés à l'habitat sera d'abord établi. Dans le contexte de cette analyse initiale, l'étendue des subventions d'intérêt fournie par le Ministère des Finances et en particulier leur impact sur le montant du budget du gouvernement disponible pour les programmes d'habitat du Ministère de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire seront étudiées. On y inclura aussi des observations préliminaires sur l'effet immédiat qu'une meilleure récupération des coûts pourrait avoir sur l'accroissement de la taille du budget du MHAT et de ses programmes.

En outre, une recherche systématique devrait être effectuée sur le rôle à la fois actuel et potentiel des municipalités et des agences gouvernementales locales dans la fourniture d'un habitat et d'une infrastructure améliorés, ainsi que dans la création de leurs propres moyens de recouvrement des coûts par le biais des impôts sur la propriété, des impôts fonciers, des tarifs payés par les usagers pour l'eau et l'électricité, etc. Une analyse similaire sera faite sur les institutions de financement de l'habitat existantes telles que le CIH et la BCP.

b. Politiques, Procédures et Capacités Administratives

L'étude comprendra également un examen systèmatique des politiques, règlements, procédures et capacités administratives des institutions concernées par l'habitat de manière à évaluer la possibilité, et la mesure dans laquelle il est souhaitable d'utiliser ces diverses institutions et divers mécanismes dans la récupération des coûts de projets spécifiques en

faveur de l'habitat. Cette analyse devrait consacrer une attention particulière au fait que les projets d'habitat évolutif et les projets de restructuration de petits bidonvilles sont très dispersés et de petites tailles.

L'étude comprendra une analyse minutieuse de la structure actuelle des impôts en vue du développement de l'habitat et du développement urbain et de son application potentielle en tant qu'élément d'un système de récupération des coûts. Le rôle et l'utilisation potentiels des perceptions locales devront être également incluses à cette analyse.

c. Expériences en Matière de Récupération des Coûts et Capacités des Bénéficiaires

En ce qui concerne l'efficacité des systèmes potentiels de récupération des coûts vis-à-vis des bénéficiaires visés par les projets, l'étude examinera les systèmes de récupération des coûts actuels et passés et leur degré de réussite pour les projets en faveur de l'habitat pour les familles à faible revenu au Maroc, y compris toutes expériences s'y rapportant et provenant des précédents programmes du MHAT.

En outre, l'étude aidera à mettre au point des techniques d'enquête rapides susceptibles d'être utilisées par les Délégations Régionales du Ministère pour évaluer les capacités et les préférences des bénéficiaires de projets particuliers en matière de recouvrement des coûts. Cette approche devra inclure des directives et une méthodologie pour analyser les résultats de ces enquêtes, ainsi que pour déterminer à partir de cette analyse les recommandations sur d'éventuelles stratégies et procédures.

Enfin, cette étude fournira des conseils et des recommandations en vue de l'établissement d'un système d'information et d'éducation de base adressé aux bénéficiaires des projets et portant sur leurs responsabilités et leurs engagements d'ordre financier dans le cadre des divers programmes du MHAT. Des exemples de matériaux éducatifs et publicitaires appropriés pouvant être appliqués à ces projets seront fournis.