

ETUDE DE FAISABILITE D'UN SYSTEME DE FINANCEMENT DE
L'AMENAGEMENT FONCIER
MINISTERE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE
USAID/RHUDO

Programme de Participation du Secteur Privé aux Services Environnementaux (PPES)
Document de travail
Comité de Suivi

No. de contrat: 3

Soumis à:

L'Agence américaine pour le développement international
Bureau régional du logement et de l'aménagement urbain
Proche Orient et Afrique du Nord

Soumis par:
Chemonics International Inc.

19 mars, 1997

ETUDE DE FAISABILITÉ D'UN SYSTÈME DE FINANCEMENT DE L'AMÉNAGEMENT FONCIER

A. Introduction

L'objectif principal de ce travail est de proposer des solutions et mécanismes afin de répondre aux besoins d'aménagement de terrains urbains, en mieux maîtrisant et canalisant les ressources de financement à présent fournies par l'État et en attirant une participation accrue du secteur financier privé. Un deuxième objectif est d'assurer le recouvrement des coûts correspondants à la charge des acquéreurs.

L'étude s'inspire de la politique générale du Gouvernement tunisien telle qu'elle s'applique au secteur de l'aménagement foncier. Dans cette politique on retient les quatre points principaux suivants:

- L'État a exprimé sa détermination d'équilibrer les finances publiques et de se désengager du financement des investissements où le secteur privé peut le remplacer.
- Dans la politique de décentralisation des fonctions de l'État, les collectivités locales sont appelées à exercer un rôle réglementaire accru, tout en évitant des responsabilités financières et opérationnelles au-delà de leurs moyens.
- Par la suite des deux objectifs précédents, et dans le souci d'une plus grande transparence et efficacité dans les interventions économiques et de développement, la redistribution des rôles entre secteurs public et privé vise à assurer une participation accrue de celui-ci.
- Une attention particulière est portée au développement social, ainsi qu'au secteur associatif.

Si la tâche présente est bien de résoudre le problème du financement de l'aménagement foncier et des infrastructures qui y sont associées, on ne peut pas le déconnecter du destin final des lots aménagés. C'est-à-dire, on doit aussi considérer que les lots seront acquis soit à but commercial, soit à but d'habitation et que les acquéreurs respectifs doivent être en mesure de faire face à tous les coûts. Ce point est d'une importance primordiale dans le cas du logement social.

Pour bénéficier de façon directe aux ménages à revenus faibles, cette étude portera une attention particulière à la possibilité et aux avantages de substituer le régime actuel de subventions indirectes de l'État dans le domaine des infrastructures urbaines et de l'habitat, par un régime plus transparent et mieux ciblé. En annexe, on étudiera le financement disponible pour cet objectif. Également, dans la politique de soutien au social mené par l'État dans l'aménagement foncier (y compris la réhabilitation et la rénovation), un système de subventions à la personne, plutôt qu'à la pierre, permettra un recouvrement intégral des coûts d'aménagement et de construction (cf. ci-dessous).

B. L'aménagement foncier

Les collectivités locales ont la responsabilité et les pouvoirs pour la mise en place des instruments d'aménagement foncier: plan d'aménagement urbain (PAU), périmètre d'intervention foncière (PIF), plan d'aménagement de détail (PAD), etc. Ces pouvoirs sont aujourd'hui partagés en partie avec d'autres agences de l'État, telles l'Agence Foncière et d'Habitation (AFH) et l'Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (ARRU).

Une évolution possible et souhaitable serait de permettre aux collectivités locales d'établir des PIF en faveur d'aménageurs privés et, surtout, de prévoir un allongement du terme des PIF et de les adapter à un emploi évolutif.

La participation accrue des aménageurs privés aura pour conséquence de libérer les collectivités locales du besoin d'agir comme aménageur direct (rôle qui ne leur est pas naturel) et de la recherche des financements nécessaires. Ainsi, les collectivités locales pourront se concentrer sur leur rôle inhérent et principal de "régulateur/facilitateur" de l'aménagement.

C. Adéquation des subventions dans le foncier

Dans la pratique actuelle, les acquéreurs de lots urbanisés et de logements sociaux bénéficient de plusieurs subventions "à l'offre" (c'est-à-dire, à la pierre). Parmi ces subventions, on doit considérer la mise à disposition des terrains publiques à des prix au-dessous du marché, la fourniture par les collectivités locales d'infrastructures à fonds perdus, l'octroi de crédits avec bonification d'intérêts par des agences publiques, des exemptions fiscales, etc.

Dans les systèmes de subvention "à l'offre", on doit remarquer qu'elles n'atteignent pas forcément la population ciblée (ménages à revenus modestes). Les subventions à l'offre sont, de part leur nature, appliquées de façon globale et non-transparente, avec une conséquence probable d'aboutir à des bénéficiaires non-escomptés pour les couches socio-économiques plus aisées et même de très hauts revenus. Également, les subventions produites par des systèmes de péréquation à l'intérieur de lotissements définis, même si en apparence elles bénéficient directement les couches ciblées, elles souffrent en réalité des mêmes distorsions que les subventions à la pierre.

Par contre, si on pourrait remplacer le système de subvention à l'offre par un système de subvention "à la demande" (c'est-à-dire, à la personne), on pourrait mieux le cibler d'une façon directe, quantifiable et tout à fait transparente au profit exclusif des ménages à revenus modestes. Un tel système, comme déjà mis en place ailleurs, peut apporter de nombreux avantages tant pour l'État que pour les bénéficiaires prévus. Ces avantages comprennent:

- dans l'immédiat, une focalisation totale des subventions vers la population ciblée
- un meilleur ciblage vers les zones et milieux choisis pour le développement (géographique, rural, quartiers spontanés, etc.)
- la possibilité d'octroyer des prêts hypothécaires aux taux du marché (voir exemple ci-dessus), permettant ainsi leur éventuelle titrisation

- une initiative accrue du secteur privé dans la promotion immobilière, conduisant à une plus grande concurrence et à une amplification de l'offre avec, comme conséquence, une réduction des marges et des prix
- la possibilité pour la population ciblée de choisir les conditions et le lieu de son logement avec, pour conséquence, une plus grande satisfaction (ce qui n'est pas toujours le cas quand c'est l'État qui fournit ses propres solutions);
- la prise de conscience par la population bénéficiaire de l'appui réel reçu de l'État, concrétisé dans les certificats individuels de subvention

Les conditions d'obtention de subventions directes peuvent s'inspirer d'une politique sociale bien définie. Pour ce faire, on peut mettre en place un système de points pour établir les priorités à l'accessibilité à la subvention. Un tel système de notation peut se référer aux revenus, à la taille du ménage, au montant et au terme de l'épargne préalable, au coût des infrastructures et du logement souhaité, entre autres.

Aussi, comme condition d'obtention d'une subvention, on peut exiger la démonstration d'une capacité régulière d'épargne (et par conséquent, de remboursement d'un éventuel prêt). Cette condition créera une source d'épargne nouvelle et importante (additionnelle à l'épargne existante) qui viendra gonfler les disponibilités bancaires du pays (e.g. au Chili, sur une population de 14 millions, il y a près d'un million d'épargnants inscrits comme candidats à une subvention, avec un objectif d'épargne de US\$ 950 millions et dont près des deux-tiers ont déjà été collectés).

D. Participation du système financier privé

À présent, le secteur financier privé est exclu de participer au financement de l'aménagement social car il n'est pas en mesure de prendre à sa charge les subventions indirectes à la pierre (c'est-à-dire, à l'offre), que se donnent aujourd'hui dans ce genre d'opération. C'est le cas particulier de l'octroi de crédits à des taux d'intérêts bonifiés.

Par contre, si les subventions de l'État étaient adressées à la personne, comme détaillé ci-dessus, on pourrait facilement établir des conditions favorables à la participation de ce secteur au financement des infrastructures urbaines ainsi que du logement. Ceci servirait à débloquer des ressources financières privées supplémentaires, tant au niveau primaire (banques commerciales, etc.) qu'au niveau secondaire du marché des capitaux (investisseurs institutionnels, etc.).

Du moment où l'État vient en aide des acquéreurs avec une subvention directe applicable aux coûts d'achat, l'acquéreur voit son besoin de crédit foncier proportionnellement réduit. Ce montant réduit de crédit peut supporter des taux d'intérêt du marché. Ainsi, l'acquéreur peut payer le taux du marché avec une somme mensuelle comparable à celle qu'il devrait payer pour un crédit d'un montant plus important mais à un taux d'intérêt bonifié. Il faut remarquer qu'avec la subvention directe, dès le début, l'acquéreur détient une part plus importante de fonds propre dans la valeur de l'immeuble.

Dans ce cas, le ratio de l'endettement à la valeur de la garantie hypothécaire qui en résulte est très favorable et présente une possibilité d'investissement intéressante et naturelle pour les banques commerciales et autres institutions financières. Et, ce genre de crédit, en plus d'être attrayant pour la banque qui l'octroie au niveau primaire, l'est également pour un placement ultérieur dans le marché secondaire.

L'accès au marché secondaire est possible en principe par deux voies distinctes. D'un côté, on pourrait chercher des facilités de réescompte auprès d'une institution financière de deuxième niveau. Ce n'est pas le cas aujourd'hui en Tunisie, mais on pourrait éventuellement envisager l'organisation d'une institution ad-hoc pour remplir ce rôle.

D'un autre côté on trouve déjà une solution prête pour réaliser une telle titrisation avec des instruments et des institutions qui sont déjà sur place en Tunisie. Pour accéder à des investisseurs institutionnels et privés de long-terme on peut avoir recours à des SICAF.

L'organisation et l'opération des SICAF sont déjà bien établies en Tunisie. Également, la bourse des valeurs mobilières de Tunis offre un moyen actif et liquide pour la négociabilité d'une titrisation hypothécaire. Ainsi, on peut utiliser les SICAF pour détenir un portefeuille hypothécaire créé à l'origine par une banque ou d'autres institutions financières. L'émission d'actions par une SICAF, placée en Bourse, représente une forme simplifiée de titrisation. Ces actions jouiront d'une liquidité et d'une adaptabilité aux besoins des investisseurs institutionnels et particuliers qui dépassent largement celles des titres hypothécaires eux-mêmes.

De ce système découle des avantages pour les banques et autres bailleurs de crédit qui trouvent le moyen de recycler à court terme et à maintes fois des ressources de crédits hypothécaires à long terme, tout en évitant les problèmes afférents à la gestion du risque temporel (term-risk management), à l'alourdissement du passif de leur bilan, et au ratio Cooke. En plus du roulement de leurs crédits, en retenant l'administration compensée des contrats qui ont été vendus, les banques bénéficieront d'une source de revenus hors bilan toujours croissants et d'une possibilité accrue d'élargir leur clientèle.

Pour les investisseurs, cette formule de titrisation leur permet de participer dans un portefeuille de crédits hypothécaires (par le biais des actions SICAF) sans les limitations de liquidité et de négociabilité qui sont dans la nature du crédit hypothécaire lui-même, tout en gardant les bénéfices de sécurité et de rentabilité de celui-ci.

Parallèlement à la négociabilité des actions SICAF, qui sera assurée par la Bourse, on pourrait envisager un mécanisme pour rassurer les investisseurs quant à la liquidité du marché. À cet effet, la présence d'un puissant animateur de marché disposant d'un pouvoir d'achat stable et permanent serait d'une importance capitale.

On ne peut pas, dans le cadre d'un financement par le secteur financier privé, omettre de soulever le besoin incontournable, de pouvoir compter sur des titres fonciers sûrs et en règle. Voici un thème qui doit être abordé et résolu en toute priorité.

E. Le crédit-bail immobilier

Un autre mécanisme à considérer est le crédit-bail immobilier. Celui-ci permet aux ménages sans disponibilités d'autofinancement, entre autres, à accéder à un logement digne. Il s'adapte aussi, dans le contexte des propositions précédentes, à une titrisation et à l'octroi de subventions à la personne.

Les contrats de crédit-bail immobilier représentent un flux régulier de paiements et peuvent être inclus, aux fins d'une titrisation, dans le portefeuille d'une SICAF de la même façon que les titres hypothécaires.

La subvention à la personne peut être établie sous les mêmes conditions que dans le crédit hypothécaire, mais avec une importante différence. Le déboursement de ces subventions se produit au fur et à mesure des paiements mensuels de location, au lieu de se produire au moment du contrat d'achat, comme dans le cas du crédit hypothécaire.