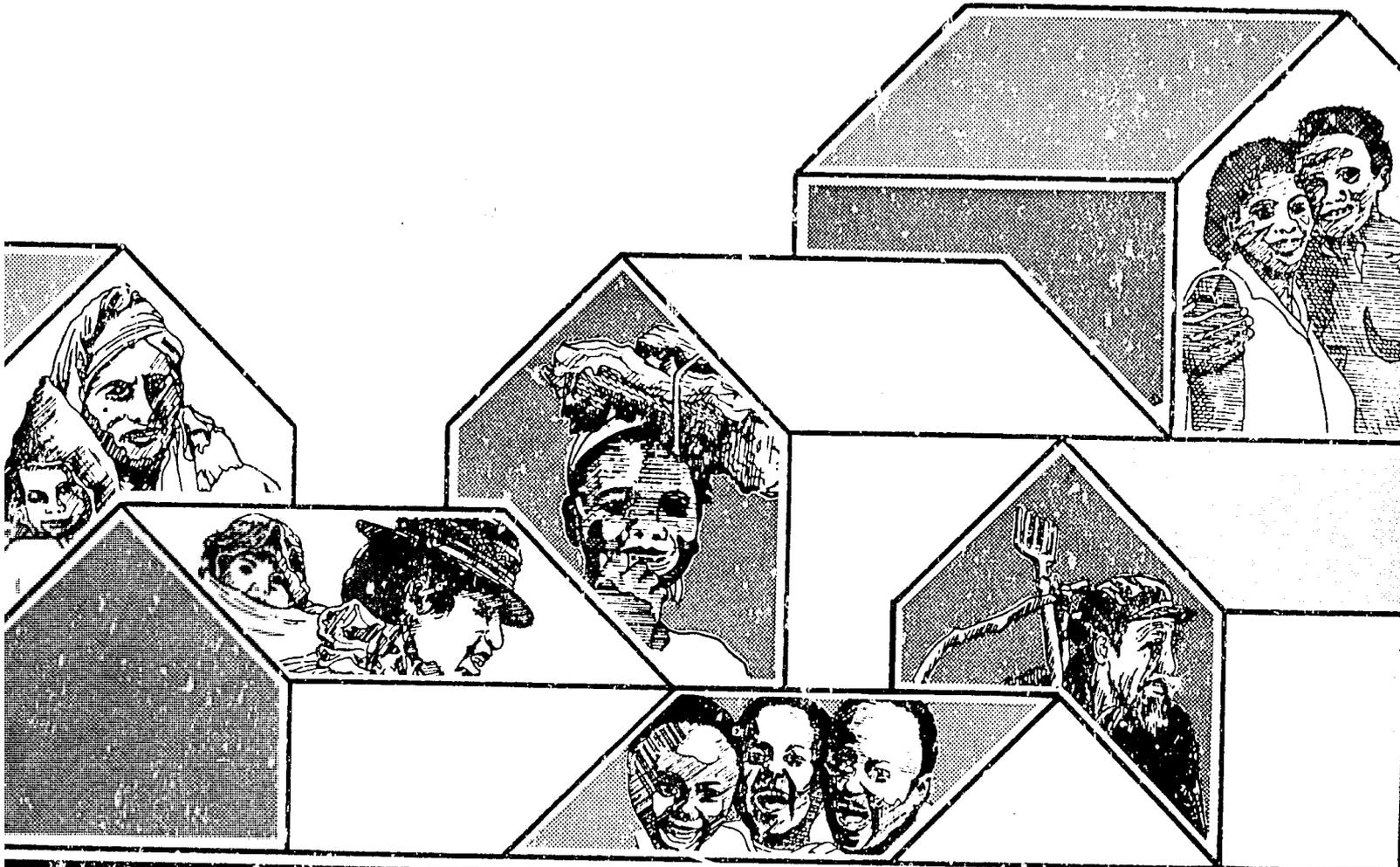


Encouragement de l'Initiative Privée



Rôles des secteurs public et privé pour la
fourniture de logements bon marché dans
les pays en développement

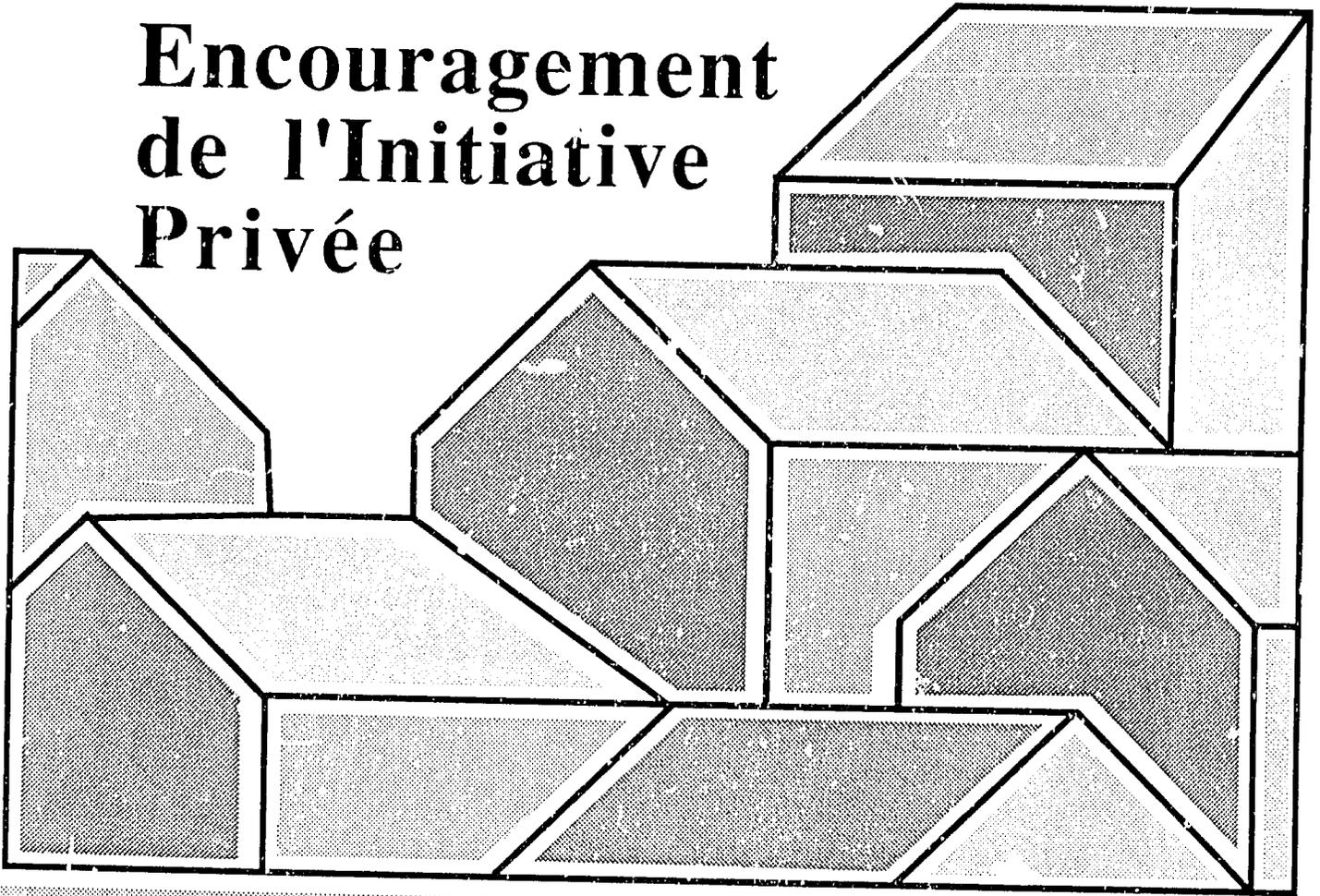


Bureau de l'Habitat et du Développement Urbain
Agence pour le Développement International



Année Internationale de l'Habitat
pour les Sans-Abris

Encouragement de l'Initiative Privée



Préparé Par

Royce LaNier
Carol A. Oman
Stephen Reeve
Technical Support Services, Inc.
Washington, D.C.

à l'intention de

**Bureau de l'Habitat et du Développement
Urbain**
L'Agence des Etats-Unis pour le
Développement International
Washington, D.C.

Avril 1987

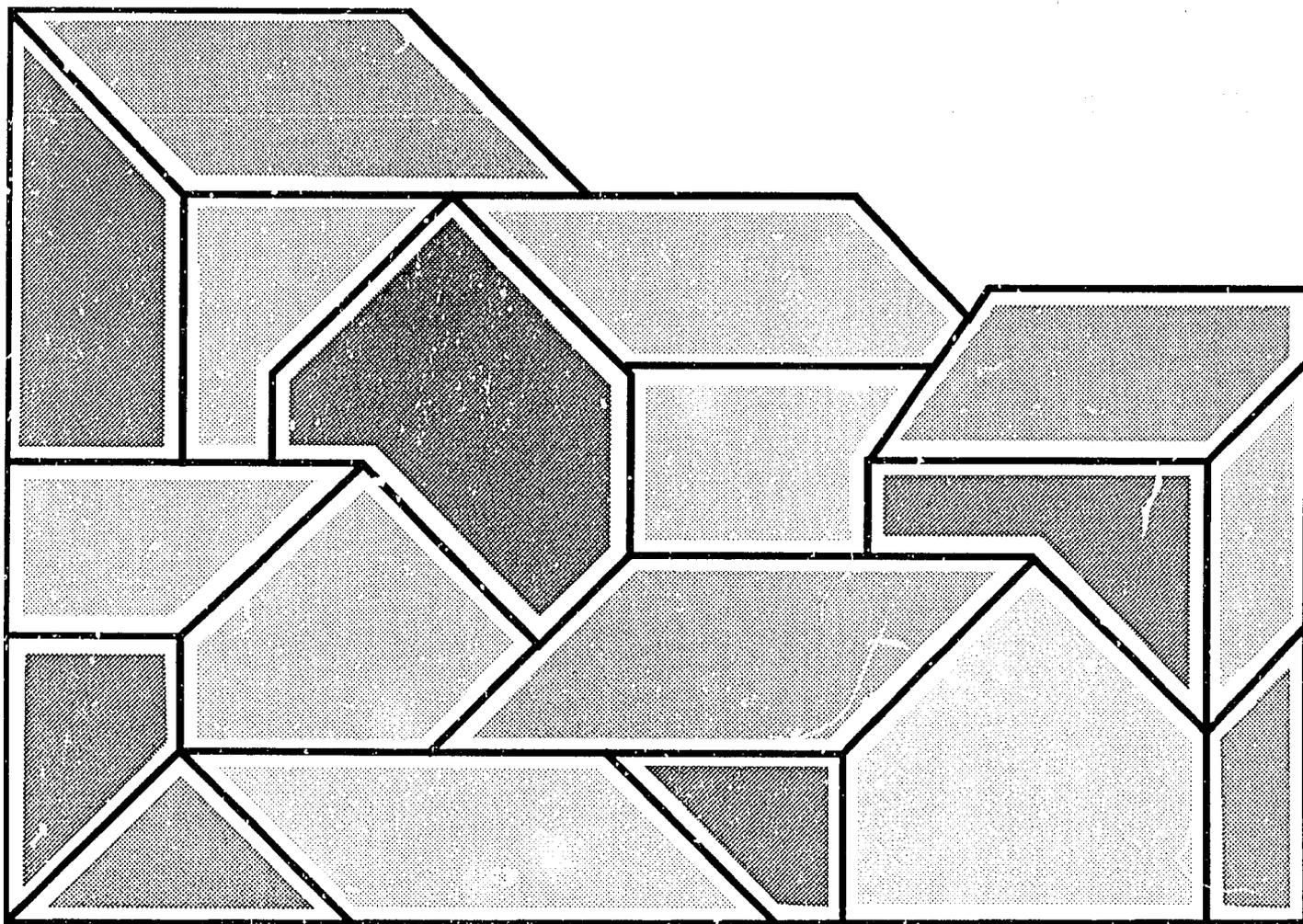
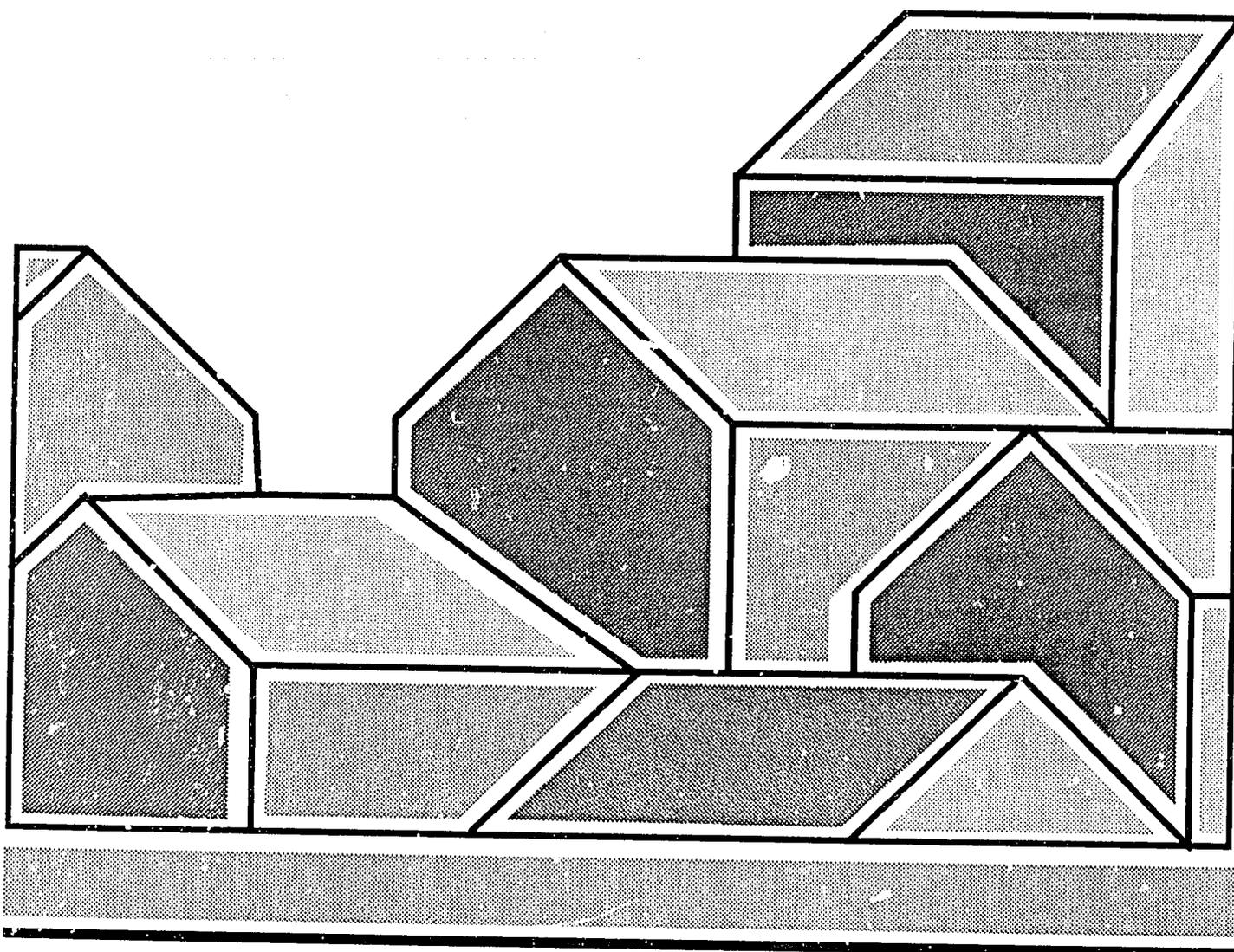


Table des Matières

Avant-propos	1	Première partie:	
Synthèse	3	Rôles Des Secteurs Public et Privé	
		dans la Fourniture de Logements	
		Bon Marché	
		Amélioration de l'accès au logement et de	
		l'assistance au logement	9
		Fourniture des terrains, de l'infrastructure	
		et des services urbains	14
		Accroissement de la production de logements	26
		Mobilisation de fonds	38
		Accords de prêts au logement	51

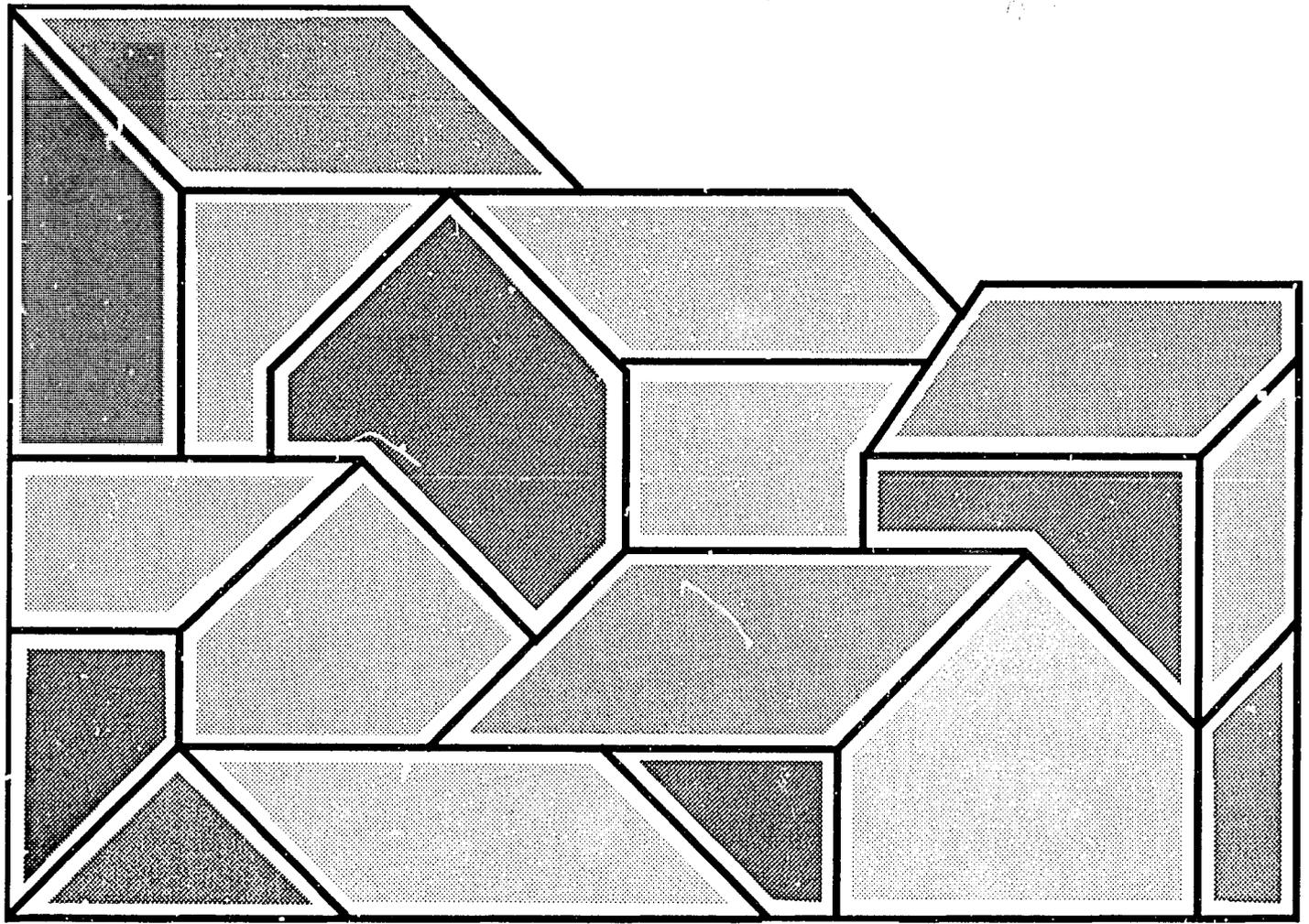


**Deuxième partie:
Stratégies axées sur l'initiative
privée**

Comprendre le secteur privé	63
Définir la politique nationale	64
Formuler une stratégie de logement pour le secteur privé	65
Identifier un programme initial	73
Elaborer une approche appropriée	75

Bibliographie 78

Remerciements 80



Avant-Propos

Les besoins en logements acceptables dans les pays en développement sont considérables et les taux élevés de croissance démographique et d'urbanisation continueront de peser lourdement sur le secteur du logement jusqu'à la fin de ce siècle et au début du siècle prochain. L'Agence des Etats-Unis pour le Développement International travaille depuis 25 ans avec les pays en développement afin de les aider à élaborer des politiques efficaces en vue de satisfaire ce besoin.

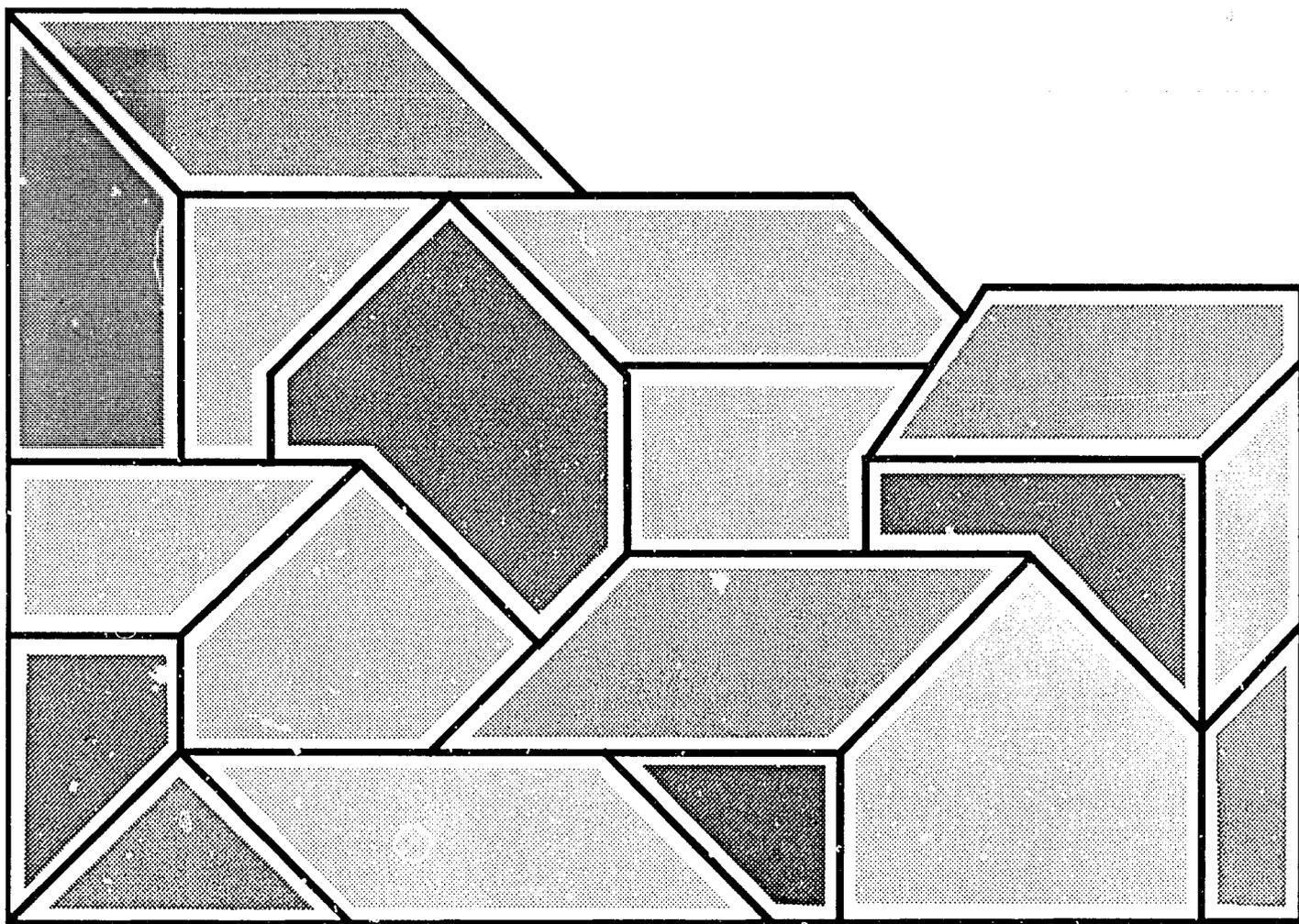
Nous avons tiré une conclusion inévitable de notre expérience: les ressources et les connaissances de base sont maintenant disponibles pour fournir au moins un logement minimal à tous les déshérités des pays en développement dans un proche avenir. Nous avons besoin de politiques efficaces et des volontés nécessaires pour les mettre en oeuvre. Les gouvernements doivent s'abstenir de construire des logements, activité onéreuse et inefficace. Leur rôle idéal consiste à orchestrer les forces en présence. Il leur incombe de créer l'environnement propice à la mobilisation du secteur privé structuré, du secteur non structuré et des particuliers en vue de résoudre le problème. Cette opinion est largement partagée par les principaux pays donateurs et les organisations multinationales qui travaillent dans ce secteur.

En préparant cette monographie pour l'Année Internationale du Logement pour les Sans-Abris, notre objectif consistait à présenter des idées sur les façons dont les gouvernements peuvent encourager et soutenir les efforts déployés par le secteur privé pour fournir des logements pour les sans-abris. Elle explique nombre de mesures spécifiques que peuvent prendre les gouvernements des pays en développement. Elle analyse des solutions de rechange qui font appel à la participation du secteur privé dans tous les aspects du logement, allant de la mise en valeur foncière et des dispositions concernant l'infrastructure, jusqu'à la construction de maisons et au financement. Elle présente enfin des idées concrètes pour l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques publiques en vue d'accroître le rôle du secteur privé.

Les décennies à venir verront naître des centaines de millions de nouveau-nés et nous devons trouver le moyen de les loger. Les gouvernements ne sauraient jouer le rôle principal. Cette monographie explique comment les ressources du secteur privé peuvent être mobilisées et utilisées pour contribuer à relever le défi. Nous pensons que c'est là le message le plus important de l'Année Internationale du Logement pour les Sans-Abris. Le Programme de Garantie pour l'Habitat de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International, par le biais duquel nous avons aidé 41 pays avec plus de 2 milliards de dollars, est un excellent outil pour nous aider à atteindre nos objectifs en matière de logement. Nous nous réjouissons de la possibilité de travailler avec ces pays et grâce à ce mécanisme nous espérons les aider à formuler et mettre en oeuvre des politiques de logement qui reposent sur l'initiative privée.



Peter M. Kimm, Administrateur Assistant Adjoint
Bureau de l'Habitat et du Développement Urbain
Agence des Etats-Unis pour le Développement International



Synthèse

En déclarant 1987 l'Année du Logement pour les Sans-Abris, les Nations Unies ont centré l'attention sur un problème critique qui affecte des centaines de millions d'individus dans le monde d'aujourd'hui—le manque de logements acceptables. Les taux de natalité élevés et un exode rural massif vers les villes ont dépassé la capacité de nombre de pays en développement à fournir des logements, de l'eau potable et un assainissement adéquat. Par conséquent, le nombre déjà considérable d'individus vivant dans un environnement gravement surpeuplé et malsain s'accroît rapidement. Les bidonvilles encerclent la plupart des zones urbaines du monde en développement et sont la seule forme de logement accessible à près de la moitié des ménages urbains.

La fourniture de logements et la stimulation de l'industrie du bâtiment sont des priorités nationales importantes dans le monde en développement car ces deux éléments exercent des incidences profondes sur la croissance économique nationale, sur l'occupation de larges étendues de terres productives et sur la stabilité politique et sociale. Toutefois, la fourniture de logements adéquats, y compris la répartition des terres, l'installation de l'infrastructure nécessaire (notamment l'adduction d'eau, l'assainissement et les routes), la construction de logements et la création d'un ensemble d'institutions financières approprié, ne saurait dépendre du transfert de ressources supplémentaires du trésor national aux budgets municipaux. La tâche dépasse simplement les ressources dont la plupart des gouvernements des pays en développement disposent—même avec une assistance maximum des bailleurs de fonds.

Des approches nouvelles et audacieuses sont nécessaires. L'une d'entre elles est basée sur l'idée que les gouvernements doivent apprendre à tirer parti de la créativité, de l'énergie et des sacrifices personnels que la plupart des individus sont prêts à fournir pour obtenir un logement décent. La mise à profit de ces ressources exige que les gouvernements facilitent l'initiative individuelle en créant des politiques et des programmes destinés à encourager le secteur privé à produire des logements.

Cette monographie examine l'importance relative du secteur privé dans la fourniture de logements et l'intérêt d'une industrie solide du logement pour le développement économique national. Afin de promouvoir une industrie saine du logement, le document suggère de nouveaux rôles potentiels à la fois pour le secteur public et le secteur privé en vue de satisfaire les besoins en logements, il examine les diverses approches visant à encourager l'initiative du secteur privé et illustre des modèles permettant d'élargir la contribution du secteur privé en tirant les leçons des expériences de projets étayés par le Bureau de l'Habitat et du Développement Urbain de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International dans une grande variété de pays en développement.

Programme de Garantie pour l'Habitat de l'USAID

Le Bureau de l'Habitat et du Développement Urbain de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International fournit depuis 25 ans des capitaux et une assistance technique pour les logements et les programmes urbains. La principale source d'assistance sous forme de capitaux a résidé dans le Programme de Garantie pour l'Habitat, dans le cadre duquel l'AID garantit des prêts à long terme accordés par des banques américaines privées, des compagnies d'assurance, des fonds de retraite et des caisses d'épargne et de crédit à des PMA en vue du financement d'un logement et d'une infrastructure de base pour les familles à revenu modéré.

Le bureau central de Washington est étayé par sept offices régionaux de logement et de développement urbain (RIIUDO) qui sont responsables de l'identification et de l'élaboration de projets de logement dans leur région respective. Ils sont situés à Tegucigalpa, Kingston, Panama, Tunis, Nairobi, Abidjan et Bangkok. Le bureau de Washington assure la supervision et le soutien par le truchement de sa Division des Opérations, et la direction requise en matière de politique et d'élaboration des programmes par l'intermédiaire de sa Division de Politique et de Programmes Urbains.

Le Programme de Garantie pour l'Habitat a été mis en vigueur aux termes de la Loi sur l'aide Américaine à l'étranger de 1961. L'objectif fondamental du programme consiste à contribuer à l'élaboration de stratégies exhaustives et rationnelles pour satisfaire les besoins en logements de la moitié la plus pauvre des PMA. Le Programme de Garantie pour l'Habitat collabore avec les responsables des PMA à l'élaboration et à la mise en oeuvre de politiques qui créent un climat favorable à l'initiative individuelle et qui encouragent le secteur privé à produire les logements nécessaires. A ce jour, 41 pays ont bénéficié d'une assistance dans le cadre du Programme de Garantie pour l'Habitat en développant leurs propres institutions de financement du logement et en mobilisant l'épargne pour contribuer à satisfaire les besoins en logements de leur population.

Des sections séparées de la monographie traitent les principales composantes d'un programme de logement: mécanismes appropriés pour la répartition des logements et de l'assistance au logement, accès à la terre, fourniture d'une infrastructure et de services urbains, production de matériaux de construction et construction de logements. Des stratégies d'ensemble pour encourager l'initiative privée y sont également décrites ainsi que des façons d'évaluer le bien-fondé des méthodes individuelles suggérées.

Afin de comprendre le rôle et l'importance du secteur privé dans la production de logements, il est tout d'abord essentiel de reconnaître la contribution relative de ce secteur au secteur global du logement. Dans presque tous les pays, le secteur privé fournit la plus grande majorité des logements occupés, que ce soit par le biais d'institutions structurées telles que des banques, des sociétés de construction et des promoteurs immobiliers, ou par le biais d'entreprises non structurées et de la main-d'oeuvre individuelle. La production de logements adéquats dépasse la capacité du secteur public à la fois au niveau des ressources en capitaux disponibles et au niveau des moyens administratifs et organisationnels. Lorsqu'on laisse le secteur privé fonctionner assez librement, il crée de nombreuses formes de logements accessibles à un large éventail de tranches de revenus. Alors que les groupes dont les revenus sont les plus faibles peuvent ne pas être servis par ce système et par conséquent avoir besoin de l'assistance du secteur public, un pourcentage important de la population sera raisonnablement bien logé sans que soient dépensés les fonds publics insuffisants.

Dans nombre de pays en développement, le secteur privé structuré dispose de beaucoup plus de ressources financières et humaines qui peuvent être consacrées à la production de logements que le secteur public; le potentiel de création de capitaux permanents pour le logement à partir de l'épargne individuelle et institutionnelle dépasse largement ceux qui sont disponibles à partir des fonds publics. Dans le même temps, les responsables du secteur privé sont soumis aux pressions du marché et doivent se conformer à des critères de performance inéluctables. Dans la mesure où les entreprises d'Etat sont exploitées comme des sociétés privées, il est possible qu'il n'existe aucune distinction en ce qui concerne l'efficacité de l'opération ou le coût de l'exploitation. Toutefois, la plupart des entreprises d'Etat ne sont pas requises de confronter la concurrence du marché ni sont jugées selon leurs bénéfices. A moins que la politique du gouvernement ne protège une entreprise privée des forces du marché (par exemple en lui accordant un monopole), le secteur privé structuré peut généralement exécuter une tâche particulière de façon plus efficace et à un coût moindre qu'une entité publique.

Alors que le secteur privé officiel peut disposer de ressources plus importantes qui pourraient être consacrées au logement et éventuellement offrir une efficacité de production accrue, il a échoué, à l'instar du secteur public, à satisfaire le besoin de logements décents pour les familles à revenu faible dans la plupart des pays. Contrairement aux gouvernements, le secteur privé est essentiellement motivé par le profit et n'est pas obligé de répondre aux attentes du public ni de satisfaire un besoin social. En vue de persuader le secteur privé d'élargir ses services pour répondre aux besoins d'un marché plus étendu, il doit exister à la fois un marché fonctionnant relativement librement et des politiques gouvernementales visant à créer des incitations et à réduire les risques. Par conséquent, en vue de réaliser une amélioration importante des conditions de logement, le secteur public et le secteur privé doivent coopérer car ni l'un ni l'autre ne saurait réussir dans l'isolement.

L'accent qui est mis sur la contribution potentielle du secteur privé correspond au courant de pensée actuel chez les économistes et les organismes d'aide internationaux, à savoir que la participation du secteur privé est importante pour obtenir un développement économique appréciable. Il est devenu manifeste que l'incurie relative des marchés et de l'entreprise privée, qui s'est fait jour dans les années soixante-dix à la suite de la stratégie prévalant à l'époque et qui visait à atteindre un développement accéléré par des contrôles directs du secteur public, a coûté très cher en occasions manquées. Alors que l'on reconnaît à présent qu'une ingérence excessive du gouvernement dans les fonctions d'investissement, de production et de distribution est néfaste au développement économique, cela ne signifie pas nécessairement qu'il serait souhaitable de retourner aux politiques de laisser-faire des années cinquante et du début des années soixante. Les leçons de développement tirées de cette période comprennent un scepticisme de bon aloi quant aux motivations qui animent les entreprises du secteur privé, notamment les monopoles et les très grosses sociétés multinationales.

Néanmoins, les gouvernements doivent réaliser que la fourniture de logements adéquats dépasse les ressources du secteur public. Les ressources du secteur privé structuré et non structuré sont nettement plus considérables que celles du secteur public. Correctement stimulées, ces ressources du secteur privé peuvent être canalisées vers la tâche qui consiste à fournir des logements adéquats pour la plupart des segments du marché du logement.

La motivation qui pousse les gouvernements à encourager un secteur privé du logement nettement élargi va bien au-delà des avantages considérables et évidents liés à l'amélioration des conditions de logement: une industrie du logement active crée des emplois à long terme et représente une composante importante

Secteur privé: Participants officiels et non officiels

Le secteur privé englobe à la fois les institutions "officielles" et les organisations privées ainsi que les activités "non officielles" qui comprennent les individus et les entreprises de petite échelle qui ne sont pas officiellement enregistrées, qui ne tiennent pas de comptes et qui emploient de la main-d'oeuvre ponctuelle. Dans les pays industrialisés, le secteur non structuré joue un rôle minime dans la production et le financement du logement. Toutefois, dans pratiquement tous les pays en développement, le secteur non structuré est à l'origine de la grande majorité de la production de nouveaux logements. Une étude des Nations Unies (Ramachandran, 1984) signale qu'aux Philippines, 86 pour cent de l'augmentation du parc immobilier avait été réalisé par des "moyens informels", au Brésil, 82 pour cent, au Venezuela, 77 pour cent, en Colombie, 77 pour cent et au Chili, 44 pour cent. La contribution du secteur privé non structuré se poursuivra dans un avenir proche, notamment pour les groupes dont les revenus sont les plus faibles. Si les gouvernements veulent améliorer les conditions de logement d'un grand nombre d'individus, ils doivent reconnaître cette réalité et adapter leurs politiques et leurs programmes en conséquence.

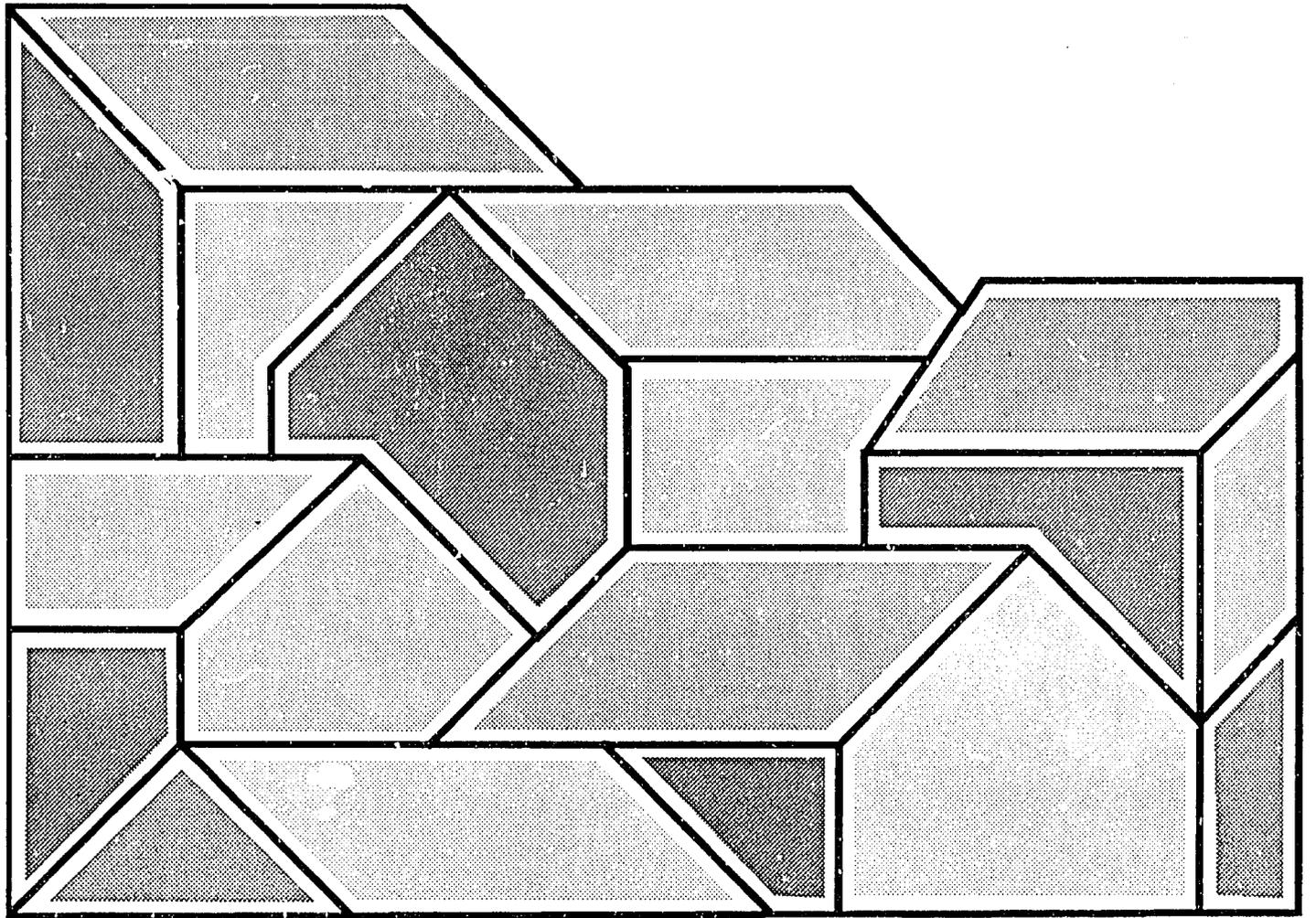
d'une stratégie de développement économique réussie. La contribution du logement à la croissance économique globale est souvent sous-estimée au cours du débat sur la répartition de faibles ressources. Le logement n'est pas simplement un bien social, comme on a tendance à le penser; c'est plutôt une possibilité d'investissement de rechange qui présente un multiplicateur de revenus d'environ deux dans les pays en développement. Il stimule également l'épargne et l'investissement par des individus qui sont normalement considérés comme incapables de participer à de telles activités; il stimule enfin une vaste gamme d'industries nationales.

Ces avantages sont les mieux concrétisés dans les pays qui s'appuient fortement sur le système de marché pour créer des produits et répartir les ressources. La motivation du profit se conjugue à l'initiative individuelle pour améliorer l'efficacité de la production et pour stimuler l'effort individuel qui n'accompagne généralement pas les programmes du gouvernement.

Alors que les gouvernements ne sont généralement pas efficaces dans la production de logements, le secteur public a un rôle extrêmement important à jouer dans l'entretien des éléments structurés et non structurés du secteur privé. Ce rôle s'inscrit dans l'acceptation de la croissance d'une industrie du logement comme un élément important de la politique de développement économique national qui crée un climat de réglementation qui permet au marché de fonctionner relativement librement et de façonner un environnement politique favorable à la croissance d'une industrie du logement dans le secteur privé. Plus particulièrement, les mesures du gouvernement peuvent faciliter ou restreindre l'accès au crédit, augmenter ou diminuer le coût du logement en influençant le coût du crédit, des matériaux, de la main-d'oeuvre ou des terrains et encourager ou décourager les investissements dans le logement par le secteur privé structuré et non structuré. Les effets des mesures du gouvernement peuvent être complexes et difficiles à prévoir. Les politiques, les programmes et les réglementations doivent être soigneusement examinés pour saisir leurs effets sur le logement et sur le développement économique en général.

Par ailleurs, il ne fait aucun doute que certains besoins en logements doivent être satisfaits avec l'aide du gouvernement. Pour les individus qui sont quasiment sans ressources et qui ont peu de chances de participer à l'économie du pays, les logements subventionnés par l'Etat sont peut-être la seule solution équitable. Afin d'accroître les fonds disponibles pour satisfaire ces besoins essentiels, les gouvernements doivent soutenir la capacité du secteur privé et fournir des incitations pour produire un éventail plus large de logements tout en réalisant leurs programmes de logements "de dernier recours" d'une façon aussi efficace que possible.

La Première Partie de cette monographie examine les composantes des programmes de logement et suggère des moyens de promouvoir l'initiative privée dans le cadre de ces composantes. La Deuxième Partie suggère une série d'orientations de politique générale qui peuvent être adoptées pour promouvoir l'industrie du logement du secteur privé et pour améliorer les stratégies d'investissement dans le logement adoptées par le secteur public.



Première partie

Rôles Des Secteurs Public et Privé dans la Fourniture de Logements Bon Marché

Amélioration de l'accès au logement et de l'assistance au logement

Fourniture des terrains, de l'infrastructure et des services urbains

Accroissement de la production de logements

Mobilisation de fonds

Accords de prêts au logement

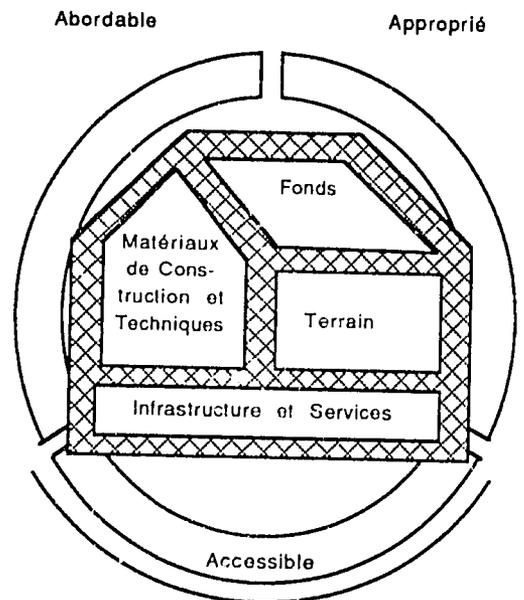
Amélioration de l'accès au logement et de l'assistance au logement

Distribution du secteur public

La principale différence entre le marché du logement du secteur essentiellement privé et celui du secteur public réside dans la façon dont les parcelles de terre et/ou les logements sont distribués aux familles individuelles. Dans le secteur privé, le marché est le principal mécanisme de distribution. Un individu qui veut acheter ou louer un logement négocie un prix avec un vendeur ou un propriétaire. L'objectif du vendeur ou du propriétaire consiste à obtenir un montant suffisant pour couvrir les coûts de l'investissement, notamment une compensation adéquate pour prendre le risque d'engager et de poursuivre ses investissements dans l'habitat. Les acheteurs ou les locataires tentent d'obtenir un logement qui satisfasse leurs besoins à un prix raisonnable. Un système de distribution des logements basé sur le marché fonctionne correctement lorsqu'il existe une diversité de produits à des prix accessibles aux acheteurs et aux locataires potentiels.

Dans les pays en développement, on constate souvent de graves pénuries de logements et de terrains. Ni le secteur public ni le secteur privé ne produisent en quantité de logements suffisantes, accessibles, notamment, aux ménages à revenu modéré. Compte tenu de l'insuffisance de l'offre et de la difficulté de concilier ce qui est disponible avec ce qui est financièrement accessible, les gouvernements assument souvent un rôle dans le processus de répartition qui consiste à distribuer un parc limité de logements sur la base de besoins sociaux ou d'influence politique et, ce faisant, ils déforment le marché et réduisent la capacité du secteur privé et les incitations pour satisfaire certains besoins en logement.

Les interventions publiques dans le processus de répartition peuvent être directes ou indirectes. Les méthodes d'intervention directe englobent la définition de critères permettant de déterminer qui est éligible pour occuper le logement appartenant au gouvernement et qui aura le droit d'acheter les logements produits par le gouvernement. Par exemple, lorsque les gouvernements définissent des critères d'éligibilité pour une distribution de logements qui favorise les fonctionnaires, le logement est considéré comme un avantage qui complète les



faibles salaires de la fonction publique. Cela peut aider les employés qualifiés, notamment les spécialistes et les techniciens qualifiés qui pourraient gagner davantage dans le secteur privé, mais cela représente aussi une subvention cachée aux proportions effrayantes. Il est également possible d'accorder la priorité aux ménages dont les revenus sont faibles lorsque des logements appropriés et bon marché ne sont pas disponibles sur le marché privé.

Quel que soit le groupe favorisé, les ménages qui reçoivent des logements octroyés par le gouvernement les gardent généralement de nombreuses années, qu'ils les aient achetés ou loués, car la pénurie de logements diminue considérablement la possibilité d'en trouver un autre. De fait, une fois que la distribution est effectuée, elle reste quasiment permanente et la rotation est minime. Lorsque les circonstances économiques des ménages s'améliorent et qu'ils peuvent acheter un logement sur le marché privé, ils sont peu disposés à le faire. Cela est dû en partie aux pénuries, mais aussi au fait qu'il paient le logement qu'ils occupent généralement moins que sa valeur vénale. Les gouvernements sont eux aussi réticents à forcer le déménagement d'un logement public lorsque les occupants n'y ont plus droit, car ce type de mesure est politiquement impopulaire. Cette situation contribue aux longues listes d'attente pour les logements octroyés par le gouvernement et aboutit à l'octroi de subventions de logement à certaines familles qui peuvent obtenir un logement sans l'aide du gouvernement.

Impact de l'intervention du gouvernement

La distribution de logements par le gouvernement ne doit pas nécessairement bouleverser le système de marché si elle est utilisée uniquement comme moyen de distribuer une denrée rare. Toutefois, la participation du gouvernement à l'octroi de logements n'entraîne pas nécessairement une déformation du marché, notamment par le biais de subventions directes et indirectes. Les seules subventions qui ne perturbent pas le marché sont celles qui sont soigneusement axées sur les ménages qui ne pourraient pas acheter sur le marché privé sans cette aide.

"Les seules subventions qui ne bouleversent pas le marché sont celles qui sont soigneusement axées sur les ménages qui ne pourraient pas acheter sur le marché privé sans cette aide."

Parmi les exemples de subventions qui bouleversent le marché, on trouve la vente de logements à des prix en dessous du marché ou en dessous du prix nécessaire pour couvrir le coût du logement ou du terrain. Du fait que les gouvernements n'ont pas à faire de bénéfices, qu'ils ont accès à la terre à bas prix ou sans coût direct et qu'ils sont libres de fixer des prix sans y inclure des coûts administratifs, financiers ou des coûts d'intérêt fictifs,

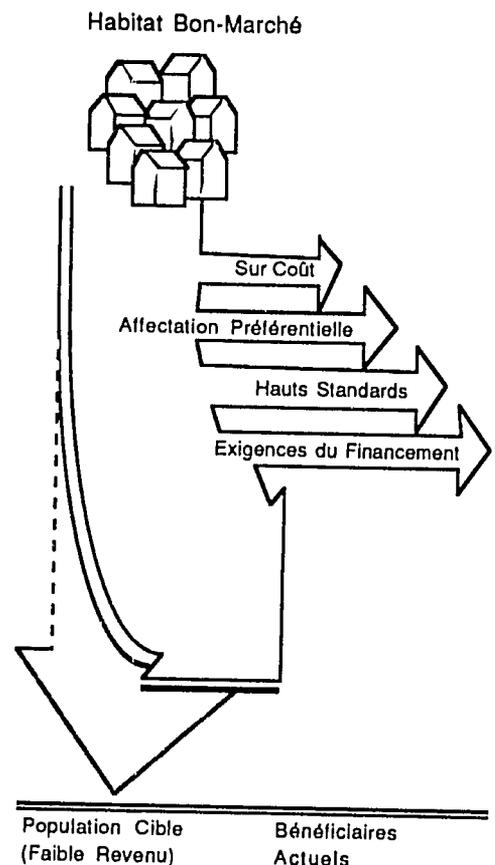
les terrains ou les logements qui appartiennent au gouvernement sont souvent vendus à des prix très inférieurs au coût de la production sur le marché privé.

Lorsque les gouvernements vendent des terrains ou des logements, ils entrent directement en concurrence avec les producteurs privés. Si les terrains ou les logements du gouvernement sont vendus en dessous des prix du marché, comme c'est le cas lorsqu'on n'essaie pas de couvrir la totalité des coûts, les producteurs du secteur privé sont moins à même de faire une concurrence rentable et, par conséquent, peuvent ne pas être prêts à produire des logements ou à libérer des terrains.

Les loyers qui sont subventionnés par la fixation du prix des logements du gouvernement à des niveaux inférieurs à ce qui est nécessaire pour amortir le coût de la construction, y compris le financement, et fournir des fonds adéquats pour l'entretien handicapent également le secteur privé. Alors que ces subventions peuvent être justifiées pour les plus déshérités, elles sont rarement appliquées si bien qu'en réalité, seuls ceux qui sont qualifiés en bénéficient. Ces subventions sont doublement contre-productives car non seulement aucun des PMA ne peut se permettre de les offrir à tous ceux qui seraient éligibles, mais, dans la majorité des cas, lorsque les fonds publics sont rares, l'entretien est négligé et le parc de logements se détériore à moins que les loyers ne puissent être augmentés pour couvrir les besoins d'entretien. Les gouvernements sont généralement réticents à relever les loyers de façon substantielle et, par conséquent, l'état de l'offre limitée du parc de logements à louer décline.

Néanmoins, il est aussi important de noter que l'existence de logements locatifs subventionnés appartenant au gouvernement ne favorise pas l'empressement du secteur privé à fournir des logements locatifs, notamment pour les ménages aux revenus faibles, car il ne peut concurrencer les loyers subventionnés du gouvernement tout en faisant un bénéfice. Par conséquent, moins de logements sont disponibles et les loyers du secteur privé sont plus élevés qu'ils ne sont supposés l'être du fait de l'insuffisance des logements disponibles pour satisfaire la demande. Ce sont les ménages à revenu modéré qui ne peuvent obtenir des logements subventionnés par le gouvernement qui seront le plus durement frappés.

Les acomptes subventionnés ou les taux d'intérêt inférieurs au marché pour certains groupes constituent d'autres exemples de subventions directes qui restreignent ou réduisent les initiatives



privées. Même lorsque les gouvernements n'interviennent pas directement en construisant et en fournissant des logements ou en subventionnant les prêts au logement ou les loyers, ils peuvent altérer le processus d'affectation des ressources de plusieurs façons qui toutes bouleversent la fourniture de logements sur le marché privé. L'imposition de contrôles des loyers et des crédits ainsi que de normes peu réalistes de lotissement et de construction, de même que l'existence de processus administratifs pesants, peuvent décourager le secteur privé de construire ou d'octroyer des prêts au logement, notamment aux ménages à revenu modéré.

Les intentions des subventions directes et indirectes mises en place sont tout à fait louables, mais leurs résultats sont généralement douteux. Les subventions au logement sont souvent reçues par ceux qui ne sont pas vraiment déshérités alors que ceux qui sont dans le besoin n'en bénéficient pas. De fait, lorsque cela se produit, le gouvernement sape le marché privé et le secteur privé ne sert pas des segments particuliers du marché du logement ou cesse totalement de s'y intéresser.

Politiques et programmes qui consolident les forces du marché dans l'octroi de logements

Les gouvernements peuvent encourager une participation accrue du secteur privé à la production et au financement de logements en réduisant son rôle direct par le biais de la privatisation des logements et des terrains publics et d'une nouvelle orientation des efforts basés sur une réévaluation soignée des besoins en subventions et affectation préférentielle.

Privatisation des logements et des terrains appartenant au gouvernement

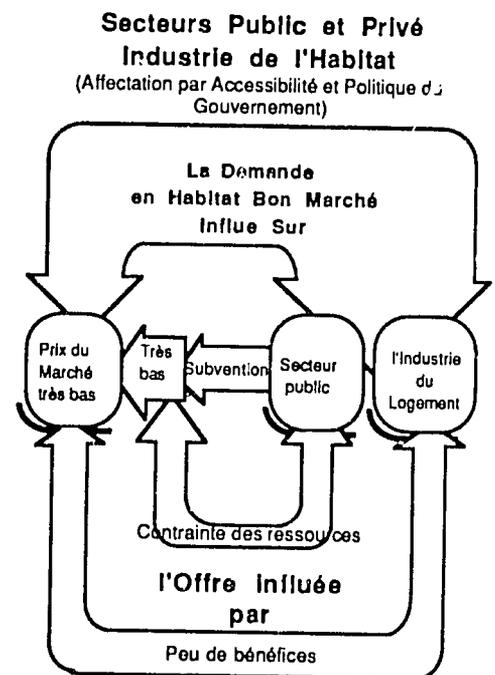
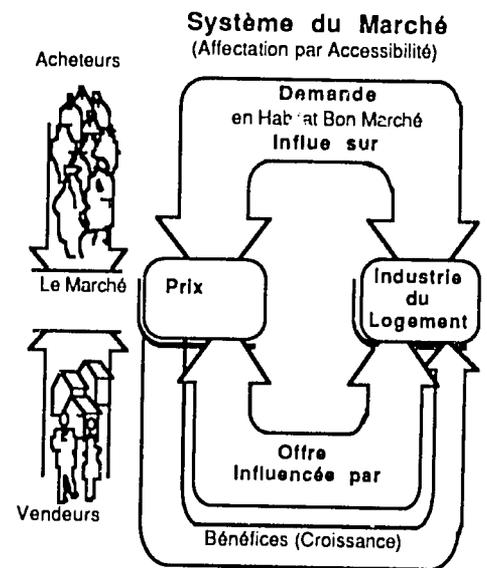
Le gouvernement peut encourager la participation du secteur privé au système de fourniture de logements en vendant des terrains non lotis à des entrepreneurs privés et des logements locatifs existants aux locataires qui les occupent ou à d'autres ménages éligibles. L'objectif consiste à réduire la présence du gouvernement sur le marché général du logement et à donner une nouvelle orientation à l'assistance aux ménages pour lesquels le secteur privé ne peut fournir de logements. Généralement, les propriétaires s'occupent mieux de leur maison que les locataires et sont prêts à faire des investissements supplémentaires pour améliorer ou agrandir leur logement. Cela signifie que le gouvernement peut réduire ses dépenses de logement alors que les ménages affectés par le

programme peuvent obtenir des logements améliorés par leurs propres investissements. Cela permet non seulement au gouvernement de réduire ses dépenses ordinaires associées à l'entretien de logements locatifs, mais les fonds obtenus grâce à ces ventes peuvent être utilisés pour aider d'autres familles à obtenir un logement, pour construire des logements supplémentaires et pour fournir les infrastructures ou les services nécessaires, à moins qu'ils ne soient investis ailleurs dans l'économie.

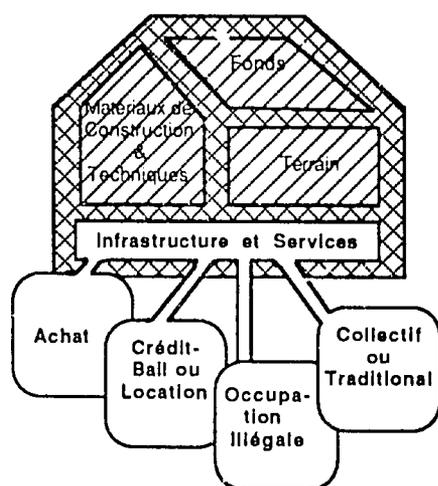
Si le gouvernement vend des terrains et des logements aux prix du marché, le marché privé ne subira pas de bouleversement. Si les locataires actuels ne peuvent se permettre d'acheter les logements qu'ils occupent au prix du marché, le gouvernement peut envisager de réduire les prix de vente ou de fournir des subventions aux prêteurs, mais une approche de ce type doit être une mesure ponctuelle destinée à empêcher le gouvernement de participer directement au marché du logement. Continuer à vendre en dessous des prix du marché bouleverserait le fonctionnement de celui-ci. Si l'on sait que les ventes du gouvernement ne continueront pas, les entrepreneurs privés et les institutions financières privées seront peut-être encouragés à fournir des ressources en logement.

Réévaluation des besoins en subventions et affectation préférentielle

En repensant soigneusement les besoins de subventions et en améliorant leur administration, le gouvernement pourra utiliser ses ressources de façon plus efficace. Cela peut écarter le gouvernement de la concurrence directe avec le secteur privé et par conséquent encourager les entrepreneurs privés et les institutions financières à investir dans les logements dont le prix est raisonnable. En facilitant l'octroi de subventions ou de logements subventionnés à ceux qui en ont le plus besoin, le gouvernement peut économiser de faibles ressources et éviter les dépenses inutiles. Cela peut entraîner des décisions difficiles sur le choix des ménages qui ont besoin d'assistance et peut exiger que des pratiques antérieures dont d'autres groupes ont bénéficié soient réduites. Alors que ce type de mesure peut être impopulaire à court terme, les avantages tirés de l'économie de ressources et de l'encouragement à la participation du secteur privé peut aboutir à long terme à l'amélioration des conditions de logement pour la population en général alors que les investissements dans le logement s'accroissent.



Fourniture des terrains, de l'infrastructure et des services urbains



Organisation de l'accès aux terrains

L'accès aux terrains est l'élément essentiel de la fourniture de logements. Dans certains pays, les terrains sont achetés et vendus sur le marché comme des biens. Leur situation, les utilisations autorisées et le niveau d'infrastructure nécessaire au développement lui-même déterminent le prix. En général, c'est le caractère concurrentiel des demandes pour un terrain en particulier qui établit l'attrait et le prix des terrains à lotir. A l'autre bout du spectre, on trouve des pays où toutes les terres appartiennent à l'Etat et dont l'accès est contrôlé par le gouvernement. On compte notamment les sociétés tribales où les terres appartiennent en commun à plusieurs individus, ainsi que les pays où la propriété de l'Etat a été réinstituée pour redresser les inégalités des systèmes féodaux ou coloniaux. Dans ce système, le prix est fixé par le gouvernement afin d'atteindre une variété d'objectifs sociaux et économiques.

Quelle que soit la propriété ou l'origine des terres, l'accès à celles-ci pour construire des logements se fait par l'un des moyens suivants: achat pur et simple, crédit-bail ou location, utilisation de terres tribales ou de terrains détenus en trust ou occupation illégale. L'occupation illégale des terres a donné des bidonvilles sauvages à l'intérieur ou près de la plupart des villes importantes et moyennes dans tout le monde en développement. La plupart de ces régions ont été envahies par des squatteurs qui ont construit des logements temporaires sur des terres qui ne leur appartiennent pas, qu'ils ne louent pas ou qu'ils n'ont pas le droit d'utiliser.

L'occupation illégale et la subdivision des terrains qui appartiennent au gouvernement ou à des individus témoignent du fait que la méthode de distribution des terrains, quelle que soit sa nature, ne fonctionne pas bien. L'absence d'un régime foncier solide est un des facteurs importants qui entrave l'investissement dans les logements permanents dans les quartiers spontanés des lotis et, conjuguée au manque de planification et de programmes destinés à accroître les investissements dans l'infrastructure publique et les services, elle empêche réellement que se fasse la

transition de taudis à quartiers urbains stables. Il est possible d'améliorer les bidonvilles de façon spectaculaire en offrant simplement aux résidents la possibilité d'acheter ou de louer les terrains occupés à des conditions qui assurent une relative sécurité de jouissance.

Afin de minimiser l'expansion des bidonvilles, il convient d'assurer une offre adéquate de nouveaux chantiers de construction. C'est également essentiel pour maintenir les coûts des terrains à des niveaux modérés. Outre le fait qu'elle encourage les zones d'habitat spontané, la pénurie de sites de construction bon marché aboutit à l'inflation des prix fonciers.

"L'occupation et le lotissement illégaux de terrains qui appartiennent au gouvernement ou à des individus témoignent du fait que la méthode de distribution des terrains, quelle que soit sa nature, ne fonctionne pas bien."

Remembrement des terres

Dans des régions où les terrains appartiennent à plusieurs individus ou entités, le regroupement de parcelles suffisamment importantes pour planifier un développement résidentiel économiquement viable peut exiger des efforts considérables. Certains gouvernements ont établi des organismes de développement foncier ou des programmes de remembrement des terres en vue de faciliter la fourniture de terrains destinées au logement. Certains organismes fonciers se consacrent aussi à l'aménagement et à la vente de ces terrains. D'autres se contentent de contrôler l'offre des terrains, soit en libérant, soit en conservant les terrains qu'ils contrôlent. Un organisme de développement foncier peut servir à regrouper ou offrir des terrains destinés à une utilisation privée que les terrains appartiennent en majorité au gouvernement ou au secteur privé.

Le remembrement des terres est une technique destinée à assurer une offre adéquate de terrains par l'acquisition de terrains privés à des prix modérés avant que le besoin réel ne se fasse sentir, puis à octroyer des terrains au fur et à mesure des besoins d'aménagement. A défaut de pouvoir acheter des terrains privés, le gouvernement peut prêter son assistance en matière de regroupement de terrains privés et utiliser ses pouvoirs d'imposition pour encourager les propriétaires privés soit à s'abstenir d'aménager les terrains soit à les mettre à disposition à un moment particulier.

Lotissement de terrains

Qu'il soit entrepris par un organisme public ou par le secteur privé, le processus qui consiste à faire le relevé et la subdivision des terrains en lots appropriés pour l'aménagement en appartements résidentiels, en pavillons groupés ou en maisons

individuelles constitue une fonction essentielle. Au cours du processus de distribution, un plan est préparé et soumis à l'approbation de l'autorité publique responsable. Les emprises nécessaires sont conçues pour les routes et les services publics. Les terrains peuvent également être mis de côté pour des écoles, des dispensaires ou d'autres installations publiques. Au cours du processus de subdivision, les autorités publiques bénéficient d'une grande liberté dans la détermination des utilisations appropriées des terrains et de la densité de l'aménagement qui sera autorisé ou requis sur le site.

Les normes de subdivision appliquées à ce stade ont un impact important sur le coût ultime du logement puisque les prix des terrains constituent un élément majeur du coût du logement. Des exigences excessives quant à la taille du lot peuvent limiter le caractère bon marché des terrains et des logements. Par exemple, une subdivision qui affecte 30 pour cent des terrains aux routes et 20 pour cent aux installations publiques et aux espaces ouverts doit récupérer le prix des terrains sur seulement 50 pour cent de leur surface. Une subdivision où la surface consacrée aux routes est moindre et qui a moins d'espaces réservés aux installations publiques sera plus économique en ce sens que le coût par lot sera plus faible et qu'il y aura davantage de parcelles à vendre. Il convient de s'assurer que la santé publique et la sécurité sont correctement protégées, mais les responsables au niveau public doivent également réaliser que les conséquences de l'imposition de normes de subdivision arbitraires ou irréalistes peuvent donner lieu à des zones d'habitat spontané. Par exemple, dans les zones où l'offre de terrains à aménager est réduite et où la demande est élevée, le coût des terrains (qu'ils appartiennent au secteur public ou au secteur privé), il sera difficile de choisir la façon dont les terrains seront aménagés. Les parcelles importantes pour les maisons individuelles sont souvent impossibles et des solutions retenant des densités plus élevées doivent être élaborées si l'offre de nouveaux logements accessibles doit suivre la demande.

Régime foncier et octroi des titres de propriété

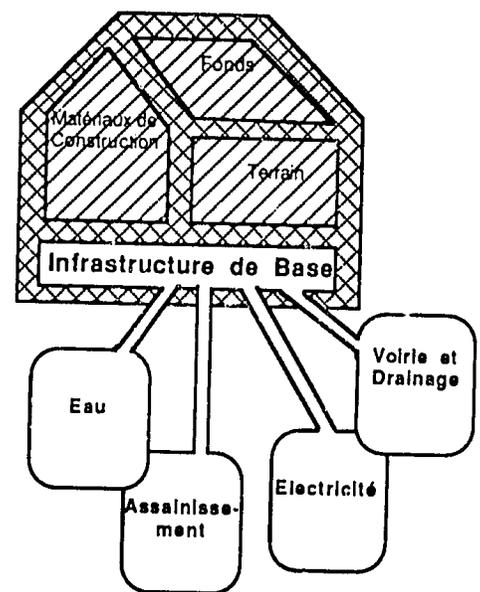
La forme et la complexité du régime foncier et des procédures d'octroi de titres de propriété varient largement. Dans certains cas, plusieurs systèmes distincts coexistent, ce qui rend le remembrement des terrains et le transfert de titres extrêmement difficiles. L'absence de cadastre (registre officiel des propriétés immobilières et des limites) et une inscription au cadastre incomplète ou inappropriée sont le plus souvent à l'origine des problèmes d'octroi de titres. Du fait de l'absence de cadastre adéquat, il est difficile de déterminer les limites des propriétés, ce

qui cause des litiges dans de nombreuses régions. Sans un cadastre adéquat, il est impossible de retracer l'histoire du transfert des droits de propriété sur une parcelle, et par conséquent, difficile de déterminer à qui elle appartient. Les litiges sont courants lorsque plusieurs parties prétendent être propriétaires sur la base de codes juridiques conflictuels ou de droits d'héritage qui ont été en vigueur à différentes périodes. Par exemple, la loi islamique établit des droits d'héritage qui contredisent le droit civil, et pourtant un pays donné peut reconnaître ces deux ensembles de lois. Les chartes royales, les dons de terres et autres vestiges d'une autorité coloniale peuvent former la base de la revendication des droits à une propriété qui sont en conflit direct avec les revendications tribales à une terre qui a été détenue en commun pendant des générations. Ces conflits doivent être résolus si l'on veut mettre en place un système raisonnable permettant l'octroi des droits de jouissance à long terme.

Fourniture de l'infrastructure

Le niveau d'infrastructure et de services est un facteur important qui affecte le coût des terrains destinés à la promotion immobilière. Lorsque les terrains sont distribués par le biais des mécanismes de marché, le gouvernement évalue généralement les impôts fonciers pour couvrir la majorité des coûts encourus par la fourniture et l'entretien de l'infrastructure et des services urbains, le reste étant assuré par certaines redevances d'utilisation et des affectations de certains revenus fiscaux généraux. Lorsque le gouvernement conserve la propriété des terrains, les locations foncières remplacent habituellement les impôts fonciers comme source de revenus.

Les normes peuvent varier dans une large mesure et vont de zones recevant de nouveaux migrants urbains à celles qui sont aménagées en lotissements très résidentiels ou en quartiers urbains très densément peuplés. Dans le cadre d'une approche du moindre coût à l'aménagement foncier, les routes peuvent être nivelées pour délimiter les emprises et pour permettre l'écoulement des eaux de surface; des fontaines d'eau communes peuvent être installées et des parcelles à bâtir jalonnées. Dans ces zones, l'infrastructure peut être réhabilitée de façon évolutive à mesure que les revenus augmentent. Les lotissements plus opulents pourront avoir des routes goudronnées, des prises d'eau individuelles et peut-être des conduites d'écoulement d'eaux usées. Les zones urbaines à densité plus élevée nécessiteront probablement des trottoirs et des caniveaux ainsi que l'eau courante. Ils exigeront également une protection contre les incendies et des ramassages d'ordures plus fréquents.



Services publics

L'infrastructure extérieure est généralement fournie par des sociétés de services publics régies par le gouvernement ou par des organismes étatiques. Cette infrastructure est le plus souvent financée par des recettes générales plutôt que par des redevances d'utilisation ou des frais directs couverts par des bénéficiaires particuliers.

Les principaux projets de routes et de drainage des surfaces peuvent être réalisés par des organismes publics en utilisant de la main-d'oeuvre recrutée directement ou par des entrepreneurs généralement sélectionnés par appel d'offres. L'entretien de routes existantes est le plus couramment assuré par de la main-d'oeuvre recrutée directement, mais peut être aussi réalisé par un entrepreneur, notamment lorsqu'un nivelage ou un rechargement important est nécessaire. Le coût de la construction d'une route principale ou d'une route secondaire est presque toujours récupéré par le biais de l'imposition générale plutôt qu'auprès des bénéficiaires directs.

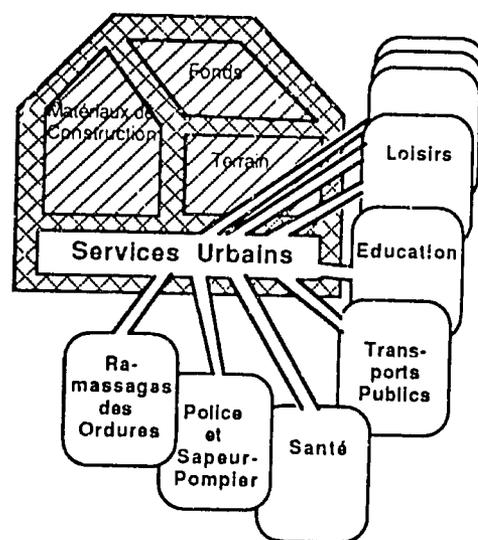
Les réservoirs, les stations de pompage, les stations d'épuration, les grandes lignes ferroviaires et les conduites d'eau principales sont généralement construits par l'organisme public responsable ou la société de services publics elle-même ou encore par des entrepreneurs privés sous leur supervision. L'entretien est généralement assuré par le propre personnel de la société de services publics. Les coûts de ces installations sont amortis sur quarante ou cinquante ans et recouverts grâce aux redevances imputées aux utilisateurs. Les fonds d'établissement pour la construction sont obtenus grâce à des prêts à faible intérêt accordés par les gouvernements ou les organismes internationaux ou grâce à des obligations vendues principalement à des investisseurs institutionnels tels que fonds de retraite et compagnies d'assurance.

L'ampleur des travaux d'assainissement extérieurs varie considérablement d'un endroit à un autre. Dans certains cas, de simples égoûts collecteurs se déversent directement dans un fleuve ou conduisent vers un débouché au large des côtes. Dans d'autres cas, il est nécessaire de mettre en place des bassins de sédimentation et autres installations de traitement d'eaux usées afin d'éviter la contamination de l'environnement qui risque d'affecter la santé publique. Les travaux d'assainissement sont effectués soit sous contrat soit en utilisant de la main-d'oeuvre directe ou recrutée par l'organisme public responsable ou la société de services publics. Les coûts des travaux extérieurs d'assainissement sont généralement recouverts en partie grâce aux redevances des sociétés de services publics responsables à la fois de l'adduction d'eau et de l'assainissement.

L'infrastructure d'un lotissement est le plus souvent financée par un promoteur foncier public ou privé et le coût est directement transmis aux bénéficiaires dans le prix d'achat ou les loyers. Les coûts des travaux de drainage des routes et des surfaces sont généralement recouverts dans le prix du terrain, la vente ou la location des logements, alors que les coûts d'adduction d'eau et d'assainissement sont recouverts soit dans le prix du terrain soit dans les frais de branchement. Dans les cas où les conditions du sol le permettent et lorsqu'il n'existe pas de réseau d'assainissement, on utilise souvent les systèmes septiques individuels. Ces systèmes sont payés directement par le propriétaire de la parcelle. Lorsque les conditions du sol ou les coûts interdisent des champs de filtration sur place, les systèmes septiques individuels ne sont plus que des fosses qui doivent être vidées régulièrement des déchets. Dans ces cas, ce qui est normalement une infrastructure devient également, du moins en partie, un service urbain continu. Il est possible de confier le pompage et le nettoyage des fosses septiques à des sociétés privées pour des honoraires versés par un organisme gouvernemental tel que le Département de la santé publique dans le cadre des services généraux fournis par la municipalité. Les coûts sont recouverts sur les impôts fonciers, les recettes générales ou directement sur les redevances imputées pour le service.

Les services urbains

Les départements publics sont souvent responsables de la fourniture de tout un éventail de services urbains, notamment le ramassage des ordures, la protection contre les incendies, les soins de santé, l'éducation, les transports publics, de même que l'entretien et l'exploitation d'autres installations communautaires. Le plus souvent, ces services sont fournis au niveau du gouvernement local, bien qu'un organisme gouvernemental puisse être responsable de plusieurs services à la fois. Lorsque ce sont les gouvernements qui fournissent ces services, ils sont généralement payés par les impôts fonciers ou les revenus généraux. Dans certaines situations, les organisations privées offrent des services alternatifs tels qu'écoles ou soins de santé sur la base d'une redevance payée par l'utilisateur. En l'absence d'un système adéquat de protection contre les incendies, il est possible de créer dans les communautés des casernes de pompiers reposant sur des volontaires bénévoles. Le ramassage des ordures et les transports publics sont maintenant souvent assurés par des sociétés lorsque des services appuyés par le gouvernement n'existent pas ou sont insuffisants pour satisfaire la demande. Le ramassage privé des ordures est payé soit par des redevances soit par la vente des matériaux collectés. Pour que les déchets aient une valeur



Kenya**Capacité du gouvernement local**

Nombre de gouvernements des pays en développement se sont heurtés aux problèmes de la mise en oeuvre d'un programme de logements à l'échelon national en l'absence d'organismes publics efficaces. En 1983, le gouvernement du Kenya, avec l'assistance de l'USAID, a lancé un programme destiné spécialement à améliorer la capacité des administrations locales à planifier et fournir des logements et des services urbains ainsi qu'à mettre en oeuvre des stratégies et des programmes de développement au niveau du gouvernement central dans tout le pays. La formation des responsables locaux dans une variété de domaines notamment l'évaluation de projets, la planification de projets, l'établissement de budgets, la gestion financière et les techniques de recouvrement des coûts était un des éléments clés du programme. Celui-ci a été organisé pour étayer les efforts au niveau local du gouvernement central.

Un processus de planification du développement local et un système d'établissement de rapport connu sous le nom de Local Authority Development Programme (LADP) a été constitué dans une première étape. Le Ministère des Administrations Locales a préparé et distribué à toutes les autorités locales un formulaire de rapport simple à remplir accompagné d'un ensemble de directives, et a mentionné que le LADP était essentiel à la préparation du Plan de Développement National du Kenya et que le processus du LADP serait utilisé pour identifier et évaluer les projets locaux à financer par le gouvernement central.

La première série de formulaires LADP reçus a clairement démontré que même l'autorité locale la moins sophistiquée pouvait préparer un programme de développement acceptable si elle disposait d'un ensemble de directives claires. Alors que le programme se poursuit, des manuels sont en préparation pour faciliter l'élaboration des études de faisabilité, la gestion de projets et la préparation des estimations des budgets annuels de développement (T.S.S., 1982).

vénale, il doit y avoir une industrie de recyclage pour trier et traiter les matériaux ramassés. Lorsqu'une industrie de ce genre existe ou peut être mise en place, le ramassage privé des ordures peut représenter la solution la moins onéreuse.

Politiques et programmes qui encouragent l'initiative privée dans la fourniture des terrains, de l'infrastructure et des services urbains logement

Afin d'élaborer un programme efficace destiné à stimuler la participation du secteur privé, il convient de mettre l'accent sur le nombre d'initiatives du gouvernement. Parmi celles-ci, on compte:

Le renforcement de la capacité des administrations locales à travailler avec le secteur privé en vue de satisfaire les besoins en aménagement foncier

Pour permettre au secteur privé de participer à l'aménagement foncier, une identification claire des contraintes et des possibilités est nécessaire. Il convient ensuite de prendre les mesures nécessaires pour éliminer les freins et exploiter les possibilités. Bien que certaines mesures exigent une action nationale, à savoir une réforme des lois, des réglementations et des orientations nationales ainsi que la simplification de certaines procédures administratives, l'ensemble des contraintes et des possibilités sera propre à chaque zone urbaine et exigera des initiatives et des solutions locales.

Les contraintes locales peuvent se présenter sous différentes formes: cadre de planification inadéquat et incertain pour guider l'aménagement des terrains et le développement de l'infrastructure, normes d'aménagement foncier trop élevées, procédures administratives locales passives pour l'approbation des lotissements, absence de personnel municipal qualifié pour guider l'aménagement adéquat des lotissements et pour examiner et approuver les demandes de lotissement, incapacité des responsables politiques à reconnaître qu'il existe des problèmes sociaux et des coûts qui sont associés aux installations des quartiers illégaux et spontanés, un cadre physique difficile qui requiert des méthodes innovatrices d'aménagement des terrains et de développement des infrastructures; ou tout simplement une mauvaise compréhension de la propriété foncière.

Il existe des possibilités sur des terrains bien situés qui appartiennent à la municipalité et qui pourraient faire l'objet d'un

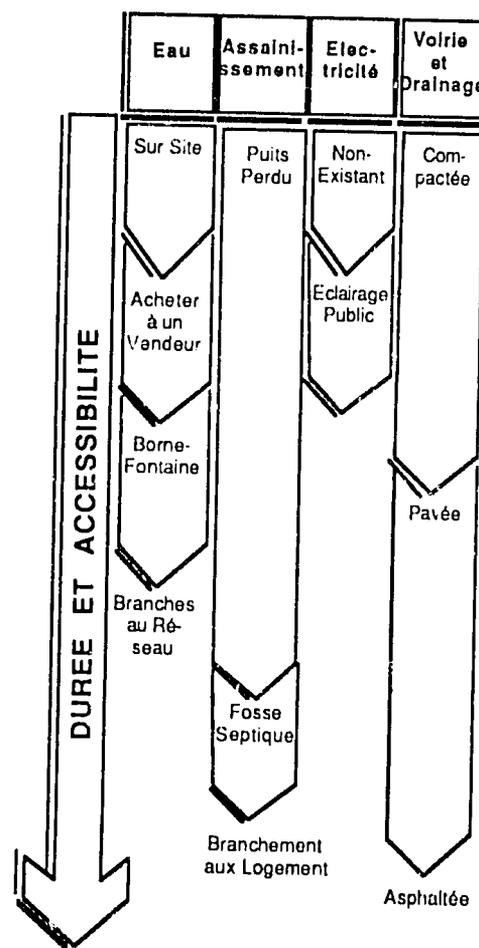
aménagement en logements à vocation sociale par le secteur privé; les petits propriétaires terriens, s'ils étaient aidés, pourraient également libérer des surfaces considérables soit individuellement, soit avec des propriétaires voisins, soit encore en formant des coopératives. Il peut être possible d'adopter des méthodes simples pour guider le développement spontané afin de produire des lots constructibles à des normes minimum dans le cadre juridique du lotissement. L'élaboration d'un système amélioré d'informations foncières qui apporte une sécurité de jouissance accrue aux résidents locaux peut présenter une autre possibilité.

Si un programme d'aménagement foncier doit maximiser l'initiative du secteur privé, tous les niveaux de gouvernement doivent être capables d'assumer leurs propres responsabilités. Bien que des efforts au niveau national soient éventuellement nécessaires pour stimuler le changement, c'est souvent aux municipalités qu'il incombe de prendre la tête lorsqu'elles collaborent avec le secteur privé en vue de faire face aux possibilités et aux freins de l'aménagement. Après tout, c'est à elles qu'il revient d'assumer les charges de la croissance urbaine, de satisfaire les besoins de leurs citoyens à faible revenu et ce sont elles qui doivent supporter les conséquences financières à long terme de l'aménagement foncier illégal et spontané. Les administrations locales comprennent mieux les conditions et les besoins fonciers locaux et, par conséquent, sont le plus à même de prendre les initiatives avec le secteur privé pour y faire face.

La réorientation des investissements publics du secteur de l'habitat vers la viabilisation des terrains plutôt que la construction de logements

Dans la plupart des pays en développement, le manque de terrains adéquats est une contrainte qui pèse sur le développement immobilier du secteur privé. Si les ressources publiques actuellement investies dans le logement passent de la construction de logements à la viabilisation des terrains, il sera plus avantageux pour de nombreux citoyens de construire leur propre maison. Pour ce faire, le gouvernement peut choisir d'intervenir en acquérant des terrains et en les offrant, en lotissements viabilisés ou non, à des promoteurs privés qui acceptent de construire des logements pour certains types de marchés.

Alors que l'intervention du gouvernement sur le marché foncier peut être essentielle pour assurer la sécurité de jouissance ou pour accélérer la production de logements dans certaines situations, il convient d'éviter les interventions inutiles, notamment l'acquisition de terrains, car cela augmentera vraisemblablement le coût des terrains et par conséquent le prix des logements. Mais dans les



pays où les régimes fonciers sont mal définis et où il est difficile d'établir le titre de propriété, une certaine forme de participation du gouvernement peut être essentielle afin de fournir la garantie hypothécaire requise par les prêteurs.

Dans les pays où le marché foncier fonctionne correctement, c'est le promoteur du secteur privé qui doit le plus souvent acquérir les terrains. Du point de vue du promoteur immobilier privé, il existe toujours un certain nombre de sites se prêtant parfaitement à l'aménagement, alors que le gouvernement identifie généralement une parcelle particulière dans une zone donnée, ce qui limite la souplesse et accroît généralement le coût. Lorsqu'il acquiert des terrains pour de nouveaux projets, un promoteur privé négocie en même temps plusieurs parcelles de terrain, compare les avantages de chacune par rapport aux facteurs du marché et détermine dans quelle mesure un vendeur est prêt à mener la transaction à terme. Les acheteurs fonciers privés peuvent le plus souvent acquérir un site approprié à moindre coût en cherchant dans toute une région des sites potentiels de développement.

Une autre méthode d'acquisition de terrains qui est utilisée par les promoteurs privés consiste à acquérir des options pour acheter une parcelle à une date ultérieure. Afin de rendre une transaction intéressante pour le propriétaire foncier, le futur prix d'acquisition est fixé à un niveau considérablement plus élevé que la valeur courante. Le coût d'acquisition de l'option est généralement lié aux charges de possession du propriétaire foncier qui peuvent être assez faibles pour un terrain non aménagé. Par conséquent, pour un coût relativement faible, les acquéreurs de terrain ont la possibilité de contrôler beaucoup plus de parcelles que s'ils avaient véritablement acheté le terrain. Du fait que les marchés fonciers sont hautement spéculatifs, cette approche contribue également à réduire le risque du promoteur en permettant le contrôle de nombreuses parcelles en même temps. Du fait que les valeurs foncières augmentent rapidement juste avant l'aménagement, le coût des options non utilisées est compensé par l'augmentation rapide de la valeur des terrains acquis (Kitay, 1984). Là où les marchés fonciers fonctionnent de cette manière, le secteur public aurait tout intérêt à laisser l'acquisition des terrains au secteur privé et à fournir une assistance à d'autres étapes du processus. Dans les pays où il n'existe pas véritablement de marché foncier, il convient d'envisager d'autres solutions.

Corée

Mise en valeur des terrains

Le remembrement et la mise en valeur des terrains est un concept qui englobe l'acquisition par le gouvernement, la viabilisation et la revente de terrains qui appartiennent généralement à plusieurs propriétaires privés. L'Agence Coréenne d'Aménagement du Territoire a utilisé cette approche avec succès. Un plan de développement est en cours de préparation qui crée trois catégories de terrains dans la zone du projet: (1) les terrains publics destinés aux routes, aux écoles et à d'autres installations publiques qui restent dans le domaine public et qui représentent environ 15 à 25 pour cent de la surface totale; (2) les terrains privés qui seront vendus par le gouvernement au cours d'une vente publique en vue de recouvrer ses débours pour viabiliser la zone entière, généralement 15 à 25 pour cent et (3) des terrains privés qui seront rendus aux premiers propriétaires selon leurs parts d'origine, généralement 50 à 70 pour cent de la zone totale (Kitay, 1985).

Une approche utilisant l'association entre les secteurs public et privé pour acquérir les terrains destinés à la promotion et qui est connue sous le nom de "remembrement des terres" ou "mise en valeur des terres" peut être efficace dans certains cas. Dans cette

approche, le secteur privé, généralement plusieurs propriétaires fonciers, apporte les terrains tandis que le secteur public fournit l'infrastructure qui rend le développement possible.

Une telle approche peut être lancée soit par le gouvernement, soit par les propriétaires fonciers. Les frais minimes encourus par le gouvernement constituent le principal avantage par contraste avec les programmes d'acquisition foncière. Les propriétaires terriens bénéficient de la valeur accrue de leurs terres viabilisées restantes qui dépasse de loin la valeur des terrains non viabilisés qu'ils avaient avant le début du projet. Néanmoins, les procédures juridiques pour la mise en oeuvre d'un programme d'ajustement foncier sont longues et complexes. Plusieurs conditions sont nécessaires lorsqu'on utilise cette approche, notamment: la coopération à tous les niveaux du gouvernement, des procédures d'autorisation appropriées, un cadastre ou un système d'enregistrement des titres de propriété raisonnablement efficace, des experts qualifiés et objectifs pour évaluer les propriétés immobilières ainsi que des négociateurs hautement qualifiés. Par conséquent, l'approche du remembrement foncier peut être gênante dans de nombreuses situations mais devrait être sérieusement envisagée dans les pays où la plupart des conditions requises sont présentes.

L'élaboration de systèmes d'information et d'octroi de titres fonciers en vue de promouvoir l'investissement privé en matière de logement

L'insécurité de jouissance causée par la faiblesse des systèmes juridiques et administratifs pour l'établissement, l'enregistrement et le transfert des titres de propriété a très nettement réduit l'investissement privé foncier en ralentissant les transactions foncières et en décourageant les prêteurs d'accorder des crédits. Les impôts fonciers étant devenus inefficaces et par conséquent les coûts pratiquement impossibles à recouvrer, l'aménagement de terrains publics et le développement de l'infrastructure ont été entravés.

Toute solution permanente implique qu'il faut impérativement surmonter la pénurie de personnel formé au processus spécialisé d'évaluation et de transferts fonciers. Il convient d'établir un système fiable d'identification et d'enregistrement des titres de propriété foncière dont la complexité corresponde aux niveaux de qualification progressifs du personnel. La formation du personnel et les améliorations du système de cadastre peuvent prendre plusieurs années mais constituent des étapes vitales pour élargir les possibilités d'accès à un régime foncier légal pour les individus à

Somalie Octroi et transfert de titres fonciers

Depuis 1984, l'USAID a prêté son assistance au Gouvernement Somalien et à la Municipalité de Mogadishu dans le cadre d'un effort visant à améliorer un programme de distribution des terrains municipaux. Parmi les activités clés de cet effort, on compte la réorganisation du cadastre, la modification des procédures d'octroi des titres fonciers et d'immatriculation des parcelles, ainsi que la formation de son personnel pour permettre l'élargissement de la capacité de gérer un programme exhaustif de distribution des terrains. L'objectif de ces activités consiste à créer un programme efficace et autofinancé d'aménagement foncier qui permettra la viabilisation municipale de nouveaux quartiers de Mogadishu et par conséquent la satisfaction d'une demande très élevée de parcelles dotées des services de base.

faible revenu, ce qui est essentiel pour promouvoir l'investissement privé en matière de logement.

L'élaboration de normes appropriées et accessibles pour le lotissement et l'infrastructure des terrains

Même lorsque les terrains proprement dits ne posent pas de problème, la disponibilité ou le coût de l'infrastructure et des services urbains essentiels peuvent freiner l'initiative privée. Souvent, les contraintes ont trait aux coûts et à la façon dont ils sont recouverts plutôt qu'à la question de savoir qui va réaliser l'installation. Lorsque des normes réalistes existent et que le branchement sur les services publics est possible à proximité, les promoteurs privés peuvent généralement installer une infrastructure sur place et recouvrir les coûts directement en les incluant dans le prix de vente.

Dans nombre de pays, les réglementations spécifiant des normes de conception et d'infrastructure des lotissements sont si élevées qu'elles rendent le coût du terrain viabilisé inaccessible à la grande majorité de la population. Par conséquent, le secteur public doit assumer la responsabilité de fournir l'infrastructure et tentent de recouvrir les coûts par le biais d'impôts fonciers sur une longue période, alors que les promoteurs privés ne peuvent pas récupérer des coûts si élevés directement des acheteurs.

Une approche progressive du problème des normes a été adoptée dans certains pays et peut être utile à d'autres. Par exemple, au Malawi, il existe différentes catégories de zones résidentielles qui ont chacune leurs propres normes de développement. Les quartiers déshérités sont planifiés sur la base de normes dont l'amélioration se fait progressivement. Dans ces quartiers, les terrains des maisons sont uniquement jalonnés et les emprises sont nivelées. L'opération terminée, les parcelles peuvent être vendues. Alors que l'acheteur de cette parcelle n'obtient pas tellement plus que ce qui est disponible dans les zones rurales, le cadre de l'urbanisation ultérieure a été établi. Par la suite, les conduites d'eau peuvent être ajoutées pour compléter les bornes-fontaines ou les branchements individuels. Les emprises des routes peuvent finir par être goudronnées et d'autres services ajoutés. Cette approche souple pour la définition des normes de réglementation réduit l'éventualité de recours à l'urbanisation sauvage en permettant aux entrepreneurs du secteur privé d'apporter des solutions de logement accessibles à tous les segments du marché du logement.

La simplification des procédures administratives d'aménagement foncier

Le coût des retards excessifs que l'on constate lorsque l'on tente d'obtenir des approbations de lotissement, lorsqu'on attend la mise en place des services publics ou les décaissements financiers des prêts représente une contrainte importante à l'aménagement privé des terrains. Bien trop souvent, les procédures administratives associées à l'aménagement des terrains sont si longues que les sociétés privées ne peuvent supporter les coûts de financement et les autres frais liés aux retards sans encourir des pertes. Dans de telles circonstances, les promoteurs privés n'ont plus le choix et doivent renoncer à l'aménagement de terrains résidentiels.

L'encouragement à l'élargissement de la participation du secteur privé à la fourniture de services urbains

Dans leurs efforts pour faire face au déficit croissant des services urbains avec des fonds très limités, certains gouvernements constatent que les services urbains ne doivent pas nécessairement être assurés par le gouvernement ou payés par les impôts. Certains services, notamment le ramassage des ordures, les marchés, les abattoirs, les transports et les terminaux de transit tels que les aéroports ou les gares routières, ont des utilisateurs spécifiques et identifiables et se prêtent à une structure totalement ou partiellement privée ou à une gestion privée. Nombre de ces services peuvent être fournis de façon plus efficace et à moindre coût par les sociétés privées que par le gouvernement local et n'ont pas besoin d'être payés collectivement par les impôts.

Une variété de facteurs locaux déterminera si certains services urbains peuvent être fournis par le secteur privé et comment il est possible de réaliser la privatisation au mieux. Ces facteurs comprennent: l'environnement politique et économique du pays, les avantages spécifiques qui reviendront au public et ceux qui reviendront à l'opérateur privé, la présence de directeurs compétents dans le secteur privé et dans quelle mesure cette structure ou cette direction privée déplacera les emplois des services publics.

Tunisie

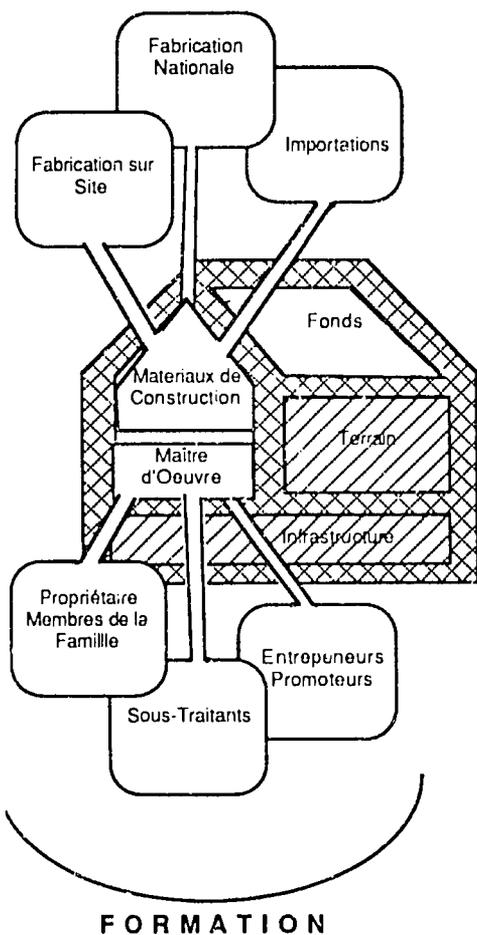
Réformes de procédures

La prise de conscience du déficit croissant de l'offre de terrains et de la prolifération des quartiers à implantation spontanée qui en a découlé a donné lieu à une étude des contraintes auxquelles se heurtent les promoteurs de terrains privés. Il a été déterminé que les retards causés par des procédures administratives pesantes ont plus que doublé la durée nécessaire à l'aménagement foncier. Un projet récemment approuvé pour un financement de l'AID assisterait les municipalités tunisiennes et d'autres organismes publics concernés par l'aménagement foncier à améliorer l'environnement administratif afin d'encourager la participation du secteur privé à l'aménagement foncier.

Le projet reposera sur le ministère central approprié pour la formulation des politiques foncières et la coordination des projets. La création d'une petite "unité d'assistance à l'aménagement foncier" a été proposée pour fournir une assistance technique aux municipalités et aux promoteurs privés. Les municipalités sélectionnées assureront la direction pour préparer des stratégies de l'aménagement foncier, aider le secteur privé à identifier les projets initiaux d'aménagement foncier dans leurs villes et pour réaliser les réformes nécessaires en matière de réglementation locales, de normes et de procédures. Le financement de la construction pour les coûts de lotissement et d'infrastructure, de même que le financement direct, sera fourni par une institution financière parapublique utilisant des fonds de prêts de l'AID. Les promoteurs privés seront responsables des activités d'aménagement foncier.

Un ensemble de directives simples pour aider les autres municipalités à élaborer leurs propres stratégies d'aménagement foncier découlera probablement de l'expérience concrète des municipalités sélectionnées.

Accroissement de la production de logements



Une fois que des terrains et une infrastructure adéquats sont disponibles, la production de logements peut commencer. Les matériaux de construction sont un ingrédient essentiel et la main-d'oeuvre qualifiée est indispensable à la construction de toutes les formes de logement, mises à part les plus simples. La production de logements dans la plupart des pays implique une combinaison d'organisations des secteurs public et privé fournissant un large éventail de types de logements. Pour comprendre la phase de production du processus de fourniture de logements, il convient d'envisager deux systèmes pratiquement indépendants: l'un qui fonctionne dans le cadre du secteur non structuré et l'autre dans le secteur structuré.

Production de logements dans le secteur non structuré

La vaste majorité des logements construits dans le monde en développement le sont par les propriétaires eux-mêmes avec l'assistance des membres de la famille ou de voisins et parfois de travailleurs journaliers ou d'artisans recrutés ponctuellement pour construire un toit, ajouter une cuisine ou carreléer un sol. La construction est progressive et basée sur la capacité de la famille à payer les autres aménagements du logement. Le processus commence en général lorsqu'une famille achète ou loue une parcelle dans un lotissement ou s'installe dans un quartier à implantation spontanée ou illégale. La première phase de la construction englobe généralement un bloc sanitaire et une structure polyvalente d'une pièce. Lorsque les économies de la famille le permettent, on ajoute des pièces supplémentaires. Dans les quartiers à implantation illégale, la structure sera selon toute vraisemblance temporaire et, à moins que la jouissance puisse être assurée, aucun autre investissement ne sera fait. La garantie d'une sécurité de jouissance dans un quartier peut le transformer d'un bidonville en une zone de logements corrects avec des jardins bien entretenus et d'autres aménagements. Lorsque les familles achètent une parcelle viabilisée dans un lotissement, le délai nécessaire pour achever le processus progressif de construction peut atteindre cinq ans, mais l'expérience tend à prouver qu'une grande partie des travaux pourront être réalisés en deux ou trois ans.

Dans le secteur non structuré, l'achat de matériaux de construction peut constituer la principale forme d'épargne des ménages.

Lorsque suffisamment de matériaux ont été achetés, la famille peut alors ajouter une pièce à la maison, couler un sol en béton pour remplacer la terre battue ou peut-être carrelé une partie du sol en béton qui a été coulé auparavant. Afin de faciliter ce processus, les fournisseurs de matériaux de construction accordent un crédit à court terme qui permet à une famille d'acquiescer tous les matériaux nécessaires pour terminer une tranche entière de travaux de construction tout en payant les matériaux sur plusieurs mois.

Production de logements dans le secteur structuré

Le secteur structuré de la construction de logements englobe les organismes gouvernementaux et les organisations d'Etat, les organisations coopératives qui sont en partie financées par le gouvernement mais régies par des conseils avec un certain degré d'autonomie et des constructeurs du secteur privé. Les tâches assurées par chacun sont similaires, mais les rôles joués par le gouvernement ou le secteur privé varient.

Le promoteur assure une fonction globale de gestion: évaluer le marché, définir le produit, organiser les terrains et le financement, sous-traiter la construction, contrôler les coûts et commercialiser les programmes. La fonction de promoteur peut être assumée soit par le secteur public soit par le secteur privé. Lorsqu'il s'agit d'une activité du secteur privé, il existe un élément de risque financier qui aide à définir les paramètres du projet. Lorsque le gouvernement assume la fonction de promoteur, d'autres facteurs peuvent intervenir pour compenser les conditions du marché ce qui peut aboutir à des projets économiquement valables ou non.

Les fonctions de conception nécessaires à la construction de maisons et d'appartements peuvent être assumées par des architectes, des géomètres et des ingénieurs qui travaillent directement pour les organismes gouvernementaux, les sociétés immobilières ou les promoteurs privés ou peuvent être sous-traitées à des bureaux d'étude indépendants. Dans les deux cas, la clé de la réussite d'un projet consiste à adapter les solutions de conception au marché cible, c'est-à-dire que les solutions doivent être accessibles et intéresser ceux qui vont louer ou acheter.

Pareillement, la construction proprement dite peut être réalisée directement par le personnel des organismes gouvernementaux ou les entrepreneurs/promoteurs privés ou confiée à des sociétés de construction privée. La sélection d'entrepreneurs de travaux peut se faire par appel d'offres ou par des négociations.

Le paiement des sous-traitants peut être basé sur un marché à forfait ou sur dépenses contrôlées, ou encore sur le remboursement des heures et des matériaux. Les logements construits par des entrepreneurs présentent des gains de temps et de volume par rapport à la construction individuelle d'une maison. La construction de maisons individuelles réalisée par un entrepreneur ne dure que quelques mois alors que le processus du secteur non structuré peut durer deux années ou plus. Le secteur structuré est également capable de réaliser des projets plus complexes tels que des complexes d'appartements.

Malheureusement, le coût des logements construits par le secteur structuré n'est généralement pas abordable pour les familles à revenu faible du fait de normes irréalistes. Les promoteurs du secteur privé sont généralement prêts à construire pour des ménages dont les revenus sont intermédiaires ou élevés, mais ils sont réticents à réduire les normes ou abaisser les coûts pour construire pour les groupes à revenu faible. Afin de faciliter la construction de logements bon marché par le secteur privé structuré, certains organismes publics construisent des cellules élémentaires modestes ou fournissent des parcelles viabilisées à des constructeurs privés ou à des particuliers. Dans d'autres situations, les gouvernements proposent des incitations financières afin d'encourager les entrepreneurs/promoteurs privés à construire des logements destinés aux familles à revenu faible.

Production de matériaux de construction

La production de matériaux de construction est un secteur potentiellement important de l'économie de tous les pays. Les matériaux de construction, que les fabricants soient des entreprises d'Etat, des coopératives appartenant aux ouvriers ou des sociétés privées, sont nécessaires à tous les types de construction. Alors que les matériaux de construction de logements représentent de 25 à 50 pour cent de tous les matériaux de construction utilisés, ils sont généralement les plus simples à produire. Les matériaux de construction de logements peuvent souvent être produits sur place par le constructeur ou, à partir de matériaux locaux, par une société de fabrication du pays.

Le coût des matériaux de construction représente une partie substantielle du coût total du logement. Dans les pays où les matériaux produits nationalement sont rares, le taux de change appliqué aux matériaux importés peut constituer un obstacle à la production de logements neufs peut être utilisée pour stimuler et étayer la fabrication nationale ou la production locale de matériaux de construction.

Le gouvernement contrôle directement ou indirectement le flux des importations. Dans certains cas, le gouvernement lui-même est la seule source légale d'importation; dans d'autres, le contrôle se fait par le biais d'accords de licence et de quotas ou indirectement sous forme de droits de douane, de restrictions imposées sur les devises ou sur le crédit. L'objectif des contrôles des importations peut être la protection des industries nationales ou uniquement une question de politique économique, à savoir le contrôle des sorties de devises. Que les contrôles soient exercés directement ou indirectement par le gouvernement, les restrictions sur le flux des matériaux de construction importés affecteront le taux et/ou le coût de la production de logements lorsque les matériaux de substitution produits nationalement ne sont pas disponibles.

Politiques et programmes qui encouragent l'initiative privée dans la production de logements

La production de logements du secteur privé peut être stimulée par toute une gamme de mesures gouvernementales. Les organismes publics peuvent passer des accords d'association avec des entreprises privées pour promouvoir, construire et vendre ou louer des logements. Le secteur public peut entreprendre de regrouper les terrains ou d'installer l'infrastructure à l'intention des promoteurs privés. Le gouvernement peut proposer des incitations telles que des prêts, des garanties ou des abattements fiscaux. Les mesures visant à éliminer les obstacles et les désincitations qui entravent la production de logements du secteur privé sont tout aussi critiques, telles que des normes de construction et de planification beaucoup trop élevées et le contrôle des loyers. Une autre méthode consiste à promouvoir le développement de la capacité nationale à fabriquer des matériaux de construction lorsque cette formule est rentable.

Assistance au secteur non structuré par la fourniture de parcelles viabilisées et de petits prêts à la construction

Le gouvernement peut jouer un rôle important en aidant le secteur privé à produire les logements. L'expérience du Kenya et du Zimbabwe illustre ce point.

En 1977, le Gouvernement du Kenya a lancé un programme visant à fournir des parcelles viabilisées à des ménages à faible revenu dans un quartier de Nairobi connu sous le nom de Dandora ainsi que des prêts pour aider les acheteurs à construire leur propre maison. L'intention du programme

n'était pas de remplacer, mais d'assister l'approche informelle de la production de logements à vocation sociale. Les prêts du gouvernement disponibles dans le cadre de ce programme étaient peu importants, mais plus ou moins suffisants pour acheter les matériaux afin de construire une maison de deux pièces. La main-d'oeuvre était fournie directement par les bénéficiaires ou payée par eux grâce à leurs économies ou à des prêts obtenus par le biais d'accords de prêts traditionnels du secteur non structuré. L'expérience en matière de projet à Dandora suggère que la sécurité de jouissance, conjuguée aux petits prêts du gouvernement, peut être efficace pour stimuler la production de logements du secteur non structuré. Sur une période de six ans, les investissements privés dans la région de Dandora ont dépassé les fonds du gouvernement. Quatre-vingt dix pour cent des ménages avaient construit davantage que la cellule de base de deux pièces et les investissements d'origine ont produit deux fois plus de logements supplémentaires. Le remboursement des prêts du gouvernement a été relativement satisfaisant, bien que les taux de défaut aient augmenté au cours des dernières années à mesure que la situation économique se détériorait.

Le Projet Kwekwe au Zimbabwe présente des variations potentiellement importantes de l'approche utilisée au Kenya. L'objectif était similaire, à savoir étayer les activités de construction de logements du secteur non structuré. La différence essentielle résidait dans l'utilisation des institutions financières du secteur privé structuré pour administrer les fonds des prêts dans le but de générer de nouvelles sources de prêts pour le logement. Dans le projet de Kwekwe, les fonds provenaient de contributions à peu près égales de trois sources, un prêt de garantie des investissements en matière d'habitat de l'USAID, des affectations directes du gouvernement au Fonds National du Logement et la Beverly Building Society (BBS). Le Ministère de la Construction Publique et du Logement National (MCPLN) a viabilisé les terrains, affecté les parcelles et fourni un financement à la construction à l'intention des ménages. La maison achevée, la BBS émettait une hypothèque qui remboursait le MCPLN pour le prêt à la construction. La municipalité était responsable du recouvrement des coûts de l'infrastructure auprès des bénéficiaires par le biais d'impôts et de redevances d'utilisation pour rembourser le MCPLN. La clé de la formulation d'un programme réussi passe par une compréhension claire de la façon dont le secteur non structuré fonctionne dans un pays donné et des contraintes réelles qui l'affectent. Ces contraintes sont souvent d'ordre

financier, auquel cas les approches décrites peuvent servir de modèle utile. Lorsque ces contraintes deviennent des exigences réglementaires et administratives ou des normes peu réalistes, il convient de prendre des mesures correctives.

Utilisation d'associations public/privé pour produire des logements dans le secteur structuré

Les accords contractuels directs entre les entreprises d'Etat et le secteur privé destinés à accroître la production de logements présente un avantage par rapport à des relations moins directes car on connaît avec précision le nombre de logements à construire. Ces opérations peuvent être limitées lorsque le gouvernement accepte simplement d'acheter des logements achevés à un prix fixe; elles sont connues sous le nom de "projets clés en main" et peuvent être d'une nature plus étendue lorsque des rôles précis sont définis pour chaque participant, que les logements achevés sont vendus ou loués et que les parties partagent les bénéfices ou les pertes sur une base prédéterminée. Alors que des opérations de ce genre sont généralement efficaces en termes d'accroissement de la production, l'expérience américaine en matière de projets de logements clés en main suggère qu'il convient de faire preuve de prudence car le coût du logement a dépassé le coût des logements construits soit directement par le secteur public soit par le secteur privé seul (Venno, 1968). Ce phénomène peut apparemment s'expliquer par le fait que le prix d'achat était négocié au lieu d'être fixé par rapport à ce que les acheteurs individuels étaient prêts à payer, ce qui éliminait les mécanismes du marché. Même les appels d'offre n'ont pas réduit les coûts car les entrepreneurs/promoteurs ont estimé que les réglementations officielles et les rapports imposés étaient si onéreux que leurs coûts se trouvaient en réalité alourdis. Ainsi, après l'achèvement de la première série de projets de démonstration, les coûts d'unité de logement des projets clés en main ont subi une très nette augmentation (US HUD, 1982).

Malgré les problèmes associés aux projets clés en main, ceux-ci présentent toujours l'avantage potentiel par rapport à l'approche utilisée par nombre d'organismes de logements de pouvoir sous-traiter avec des constructeurs du secteur privé la construction de logements publics. La plupart de ces organismes effectuent des études pour établir le prix forfaitaire de construction, mais celui-ci reste rarement stable car des augmentations de coûts sont prévues dans certaines circonstances. Les causes les plus courantes de l'augmentation de prix sont directement imputables au fait que

Honduras

La construction clés en main accroît la capacité de fourniture de logements

Maître de l'ouvrage: Instituto de la Vivienda (INVA)

En utilisant les fonds des prêts de garantie des investissements en matière d'habitat et l'assistance technique de l'AID, la construction de nouveaux logements, qui avant 1982 atteignait 450 unités par an en moyenne, a augmenté de façon spectaculaire atteignant 3.400 unités en 1982 et 2.100 unités en 1983. Les entrepreneurs privés et les banques commerciales ont fourni le financement intermédiaire nécessaire pour achever la construction qui englobait les travaux d'aménagement des parcelles de même que le coût de construction des logements.

les organismes publics n'assument pas leurs responsabilités de façon efficace. Ces causes englobent des procédures d'étude trop longues, l'inaptitude à brancher les services publics nécessaires ou le défaut de paiement à mesure que la construction progresse (LaNier, et al., 1986). Ces expériences suggèrent que l'approche clés en main qui écarte totalement le gouvernement de la construction peut être comparativement plus efficace que les autres approches où le gouvernement traite avec des entrepreneurs privés.

Stimulation de la production de logements sociaux par les entrepreneurs/ promoteurs au travers d'incitations financières

Les incitations aux entrepreneurs/promoteurs représentent une autre option à la disposition des gouvernements pour stimuler la production de logements du secteur privé. Les types d'incitation possibles pour les gouvernements sont comparables à ceux qui sont examinés dans le Chapitre intitulé "Octroi de prêts au logement", mais dans ce cas, les avantages reviennent au promoteur privé plutôt qu'à l'institution financière. Parmi les types d'incitations directes, on trouve les prêts, les garanties de prêt, les subventions et les abattements fiscaux. Les types d'incitations indirectes englobent des mesures telles que la modification des normes de construction ou de planification peu réalistes, la simplification des processus d'approbation et la déréglementation des logements locatifs. Dans tous les cas, l'incitation financière améliore nettement les possibilités de bénéfices de l'opération pour le promoteur. Toute mesure qui atténue le risque ou l'incertitude ou qui élimine les retards, réduit le coût pour le promoteur et par conséquent accroît les possibilités de bénéfices.

Sur un marché monétaire serré, les prêts peuvent être octroyés directement aux promoteurs ou par le biais d'institutions financières privées pour les coûts de construction. Des taux d'intérêt préférentiels ou des plans de report des intérêts sont parfois utilisés pour rendre les projets de logement attractifs pour les promoteurs privés, mais ces approches sont onéreuses pour le gouvernement. Des garanties de prêts à l'intention des promoteurs sous la forme de rachat d'hypothèques pour les acheteurs éligibles peuvent constituer une incitation tout aussi efficace dans des situations où l'argent est rare et où il est difficile d'acheter un logement.

Il est également possible d'offrir des subventions directes aux promoteurs pour les encourager à entreprendre des projets qui ne seraient autrement pas viables. En Grande-Bretagne, cette approche est utilisée pour rénover des logements locatifs délabrés qui appartiennent aux gouvernements locaux. Les

La Barbade

Incitations aux entrepreneurs

Maître de l'ouvrage: Fonds pour le Crédit Immobilier

(Housing Credit Fund -- HCF)

Un intermédiaire financier parapublic a été établi par le Ministère des Finances afin d'encourager la production de logements par le secteur privé pour les familles à revenu faible et modéré. Le capital de l'HCF a été formé grâce à un prêt de garantie des investissements en matière d'habitat de 10 millions de dollars et joue le rôle d'une caisse d'avances en effectuant des rétrocessions aux institutions financières privées. Afin d'encourager les constructeurs privés à produire des logements à vocation sociale, l'HCF a formulé un plan grâce auquel la Société Nationale du Logement a fourni aux entrepreneurs des parcelles viabilisées et les prêteurs du secteur privé ont promis des prêts conditionnels aux acheteurs en utilisant les fonds de l'HCF.

A la suite du programme, la production a augmenté de façon spectaculaire. Avant 1986, le secteur privé structuré n'avait produit pratiquement aucun logement accessible aux familles à faible revenu. En 1986, la production des logements à vocation sociale s'est élevée à environ 250, niveau qu'il convient de soutenir tant que la demande le justifie.

bâtiments sont vendus à des promoteurs privés pour un prix nominal et des subventions sont accordées pour environ le tiers ou les trois quarts du coût des travaux de rénovation nécessaires. Le promoteur obtient le reste des fonds de prêteurs privés ou commerciaux et vend les logements achevés à des acheteurs à revenu modéré présélectionnés et qui obtiennent des prêts hypothécaires de sociétés de construction privées. Mais, en Grande-Bretagne, on craint que cette approche ne donne des résultats valables qu'avec les logements locatifs publics les plus recherchés et que les administrations locales se retrouvent avec des logements dont les promoteurs privés ne veulent pas (David, 1985).

L'expérience américaine en matière d'incitations monétaires est également intéressante pour les gouvernements qui envisagent une approche similaire. Une étude des programmes de "l'Urban Development Action Grant" (Subvention pour le Développement Urbain) et du "Community Development Block Grant" (Subvention pour le Développement Communautaire) révèle que lorsque le gouvernement offre des incitations aux promoteurs privés, il va au-delà de ce qui est réellement nécessaire pour produire l'effet désiré (US HUD, 1982).

Les abattements fiscaux pour des types spécifiques de projet sont un autre moyen utilisé par les gouvernements pour stimuler les mesures du secteur privé souhaitées. Aux Etats-Unis, les crédits d'impôt de rénovation et de préservation historique ont été utilisés pour stimuler l'investissement privé en vue d'améliorer le parc immobilier existant. Des formulaires d'amortissement spéciaux qui augmentent les déductions autorisées dans les premières années du projet ont également été utilisés comme incitation à la construction de projets de logements locatifs à loyer faible ou modéré. Alors que ces approches encouragent l'accroissement de la production de logements, elles sont onéreuses pour le gouvernement et doivent être soigneusement évaluées en ce qui concerne leur rendement économique et social. Si l'on envisage l'accroissement des impôts fonciers, on peut avancer que les avoirs fiscaux accordés pour la préservation des édifices historiques et pour la rénovation d'autres propriétés anciennes ont augmenté les revenus nets du gouvernement; mais la plupart des autres abattements fiscaux ont abouti à des pertes importantes de revenus pour le gouvernement.

Jordanie **Financement des promoteurs du secteur privé**

*Maître de l'ouvrage: Banque Jordanienne du Logement
(Jordan Housing Bank -- JHB)*

Avec le produit d'un prêt de garantie des investissements en matière d'habitat de 25 millions de dollars, la JHB a lancé un programme destiné à encourager les constructeurs/promoteurs privés à produire des logements destinés aux acheteurs à faible revenu. La Jordanie a une industrie du logement du secteur privé active, mais jusqu'à présent, les promoteurs privés n'ont construit qu'à l'intention des catégories de revenu modéré et supérieur.

Le Programme de la JHB consiste à offrir des prêts à la construction aux promoteurs et des prêts hypothécaires individuels aux acheteurs. Les prêts à la construction sont offerts à ceux consentis par l'intermédiaire du service des prêts commerciaux de la JHB. Les prêts hypothécaires proposent les mêmes conditions mais les critères sont plus souples pour les emprunteurs qualifiés que dans le cadre du programme normal des prêts individuels de la JHB. En vue d'aider la JHB à lancer cette nouvelle activité de prêt, l'USAID a fourni une subvention pour couvrir les coûts en devises des services de conseil et de formation. Un plan de commercialisation initial a été mis en oeuvre qui semble susciter un intérêt considérable chez les promoteurs privés.

Encouragement de la production de logements sociaux par les entrepreneurs/ promoteurs au travers d'incitations d'ordre réglementaire

La clé de l'élaboration d'un programme efficace pour stimuler la production de logements du secteur privé consiste à identifier et à prendre des mesures appropriées en vue de limiter les contraintes et les désincitations liées à une situation particulière. Dans certains cas, les incitations financières directes peuvent être essentielles; dans d'autres cas, la correction de désincitations d'ordre réglementaire qui affectent indirectement les coûts peut être encore plus importante. L'effet souvent désastreux des lois sur le contrôle des loyers, sur la production et l'entretien de logements locatifs dans certaines villes en est un exemple.

Du fait des réglementations qui restreignent la capacité d'un propriétaire à modifier les loyers selon les conditions du marché, nombre de promoteurs privés ne sont pas prêts à investir dans les logements locatifs à vocation sociale. Sur les marchés par ailleurs sains, les immeubles locatifs existants appartenant à des particuliers et qui sont soumis au contrôle des loyers ont été mal entretenus ou complètement abandonnés, ce qui a diminué le parc immobilier de location. Le contrôle des loyers incite à l'exploitation abusive du parc immobilier de location existant, lorsque les propriétaires refusent d'utiliser les revenus de la location pour l'entretien et/ou la rénovation.

Un problème d'entretien similaire se pose dans nombre de pays moins avancés où les loyers demandés pour les logements publics sont si faibles que les revenus obtenus ne sont pas suffisants pour couvrir les coûts d'entretien et d'administration et encore moins pour amortir les investissements financiers. Il est essentiel que la tendance s'oriente vers des loyers basés sur des facteurs économiques plutôt que sur des considérations sociales ou politiques si les gouvernements doivent soutenir leurs propres programmes de logements locatifs sans subventions massives. S'il faut persuader le secteur privé de construire des logements de location, il convient de laisser les forces du marché fixer les loyers.

"L'établissement de normes réalistes qui sont compatibles avec les critères d'accessibilité est sans doute la mesure la plus efficace que le gouvernement peut prendre pour encourager le secteur privé à construire des logements pour les familles à faible revenu."

Facilitation de la production de logements par des normes réalistes pour la construction de logements

Le même intérêt pour le bien-être public qui incite les gouvernements à agir sur la structure des loyers aboutit souvent à des normes de planification de lotissement et de construction peu réalistes. Dans nombre de pays, ces normes ont été établies avant l'indépendance ou sont basées sur des modèles européens. Dans certains cas, les normes n'ont même pas été adaptées à l'environnement local et aux conditions climatiques. Les normes

reflètent très rarement les conditions sociales et économiques du pays. Et pourtant, les gouvernements sont souvent réticents à adopter des normes réalistes. Cette attitude aboutit au fait que les coûts de ces nouveaux projets résidentiels sont inutilement élevés et inabordables pour une grande partie de la population. Afin d'éviter de continuer le versement de subventions publiques, les normes de construction doivent également être compatibles avec les moyens financiers des intéressés.

Les normes ne peuvent être utilisées pour améliorer les conditions de vie des individus au-delà de ce qu'ils peuvent se permettre. Les responsables qui établissent les normes sont généralement des spécialistes pleins de bonnes intentions qui pensent contribuer à la réalisation d'un objectif social louable lorsqu'ils recommandent des grandes parcelles et des normes d'infrastructure élevées et empêchent l'utilisation de matériaux de construction bon marché. Alors que l'objectif est valable en soi, l'approche va à l'encontre du but recherché et empêche inutilement le secteur privé de construire des logements accessibles aux familles à revenu modéré. La croissance de l'urbanisation sauvage peut, dans de nombreux cas, être directement attribuable à des normes de construction et d'aménagement foncier peu réalistes.

Le processus officiel d'étude des normes est ardu. Dans certains cas, il peut être nécessaire d'autoriser "officiellement" des exceptions aux normes approuvées pendant que les études sont en cours. Il est possible de faire des exceptions en désignant des zones spécifiques ou des types de constructions particuliers, tels que des logements à vocation sociale, pour des types de développement "hors normes". L'établissement de normes réalistes qui sont compatibles avec les critères d'accessibilité est sans doute la mesure la plus efficace que le gouvernement peut prendre pour encourager le secteur privé à construire des logements pour les familles à faible revenu.

Les gouvernements tentent parfois de protéger la santé et la sécurité du public en établissant les normes d'utilisation des terrains et les densités de construction autorisées; ils établissent également des normes pour le niveau d'infrastructure et des services ainsi que pour les caractéristiques techniques de construction des bâtiments. Dans le monde industrialisé, l'utilisation de normes de performance pour les bâtiments est généralement motivée par le désir d'éliminer les restrictions qui pèsent sur l'utilisation de matériaux nouvellement développés et qui ne figurent pas dans les codes. Dans les pays moins avancés, les matériaux de construction apparaissant sur la "liste noire" révèlent davantage qu'une simple inquiétude concernant les propriétés d'ingénierie. Souvent, les opinions personnelles des auteurs des normes ou les distorsions collectives des organismes publics qui doivent les adopter entrent en ligne de compte. Pour cette raison, les matériaux de construction traditionnels couramment utilisés dans la construction de logements par les familles urbaines et rurales à revenu faible sont souvent omis sur la

Botswana

Codes et normes réalistes

Avant 1978, toutes les constructions de logements urbains devaient respecter les normes inspirées des codes britanniques. Avec l'assistance de l'AID, un double code a été approuvé en 1980 qui autorise les zones de logements à vocation sociale développées par les Organismes de Logements d'Auto-Assistance (Self-Help Housing Agencies-SSHA) à utiliser un ensemble de normes différentes de celles qui s'appliquent à d'autres aménagements. Le code de ces organismes est structuré de façon spécifique et s'applique à la méthode de construction progressive généralement adoptées dans les zones des SSHA. Le code SSHA spécifie une hauteur minimum de plafond au-dessus du niveau du sol, autorise la construction de maisons traditionnelles robustes dans les zones urbaines, précise que les routes non goudronnées doivent être recouvertes de gravier dans les quartiers déshérités et la chaussée nivelée sur les routes secondaires. Les normes d'écoulement des eaux sont les mêmes que celles qui sont exigées dans le code de base essentiellement du fait des pluies parfois abondantes. Les latrines à fosse locales sont autorisées en raison de la grande taille des parcelles au Botswana.

Equateur**Codes et normes**

Les deux zones urbaines les plus importantes de l'Equateur—Quito et Guayaquil—ont connu une croissance rapide au cours des dernières années. Cette croissance est principalement due à l'exode rural des familles pauvres. Les schémas d'installation dans ces villes sont différents, mais les conséquences pour l'Etat et les administrations locales sont similaires—importantes zones de quartiers pauvres "spontanés" dépourvus des services essentiels. Le coût de la distribution d'eau potable, de systèmes d'égouts et de voies d'accès rudimentaires pour un quartier existant est évalué à environ trois fois le coût de la fourniture des mêmes services à une zone d'aménagement libre mais qui a été désignée; cela est dû principalement à la nécessité de déplacer les logements dans les quartiers non planifiés.

Deux gouvernements locaux, en collaboration avec l'Institut National du Logement (Junta Nacional de la Vivienda), résolvent le problème en établissant des normes d'aménagement du territoire et de construction appropriées. Les normes ne sont pas seulement destinées à planifier une utilisation foncière prudente et la construction de logements sûrs et salubres, mais aussi à s'assurer que le promoteur (promoteur privé ou organisme public) prévoit et fournit réellement les services. Les normes ont également été élaborées pour refléter la réalité de la construction progressive et les logements doivent à l'origine satisfaire des normes de base qui sont progressivement relevées.

liste des matériaux autorisés. Dans certains cas, ces matériaux sont exclus même lorsqu'ils sont adéquats pour les objectifs visés. Cette utilisation aléatoire peut éventuellement aboutir à des augmentations inutiles du coût de tous les logements officiellement approuvés et par conséquent encourager la production de logements non autorisés supplémentaires.

Accroissement de la production locale de matériaux de construction de base et utilisation des techniques de construction traditionnelles

La production à petite échelle de matériaux de construction de base tels que briques séchées au soleil ou blocs de béton se fait souvent localement, notamment lorsqu'un constructeur unique réalise la construction de plusieurs maisons au même endroit. La production locale est généralement la manière la moins coûteuse de produire des matériaux de construction lorsque les matières premières adéquates et les artisans disposant des qualifications nécessaires sont disponibles localement. Dans certaines circonstances, il est possible d'utiliser une assistance modeste avec un capital de démarrage pour l'équipement et des installations pour lancer une nouvelle entreprise. L'assistance technique peut également être nécessaire par exemple pour déterminer la demande des produits, établir les prix et commercialiser les produits.

Développement d'une capacité nationale pour fabriquer les matériaux de construction lorsque cette option est économiquement viable à une échelle adéquate

L'assistance du gouvernement, voire la coopération régionale entre plusieurs gouvernements, peuvent être nécessaires au lancement d'une importante opération de production de matériaux de construction. La disponibilité et le coût des matières premières ou des composants de base sont l'un des facteurs qui déterminent la faisabilité de la production de matériaux de construction. Le coût compétitif de la main-d'oeuvre sur une base salaire/ productivité est un autre facteur clé. Le troisième facteur important est la taille et la stabilité de la demande du produit par rapport au niveau de production prévu. Par exemple, il peut être risqué de construire une usine capable de produire pour une demande de pointe alors qu'une usine qui peut produire une partie de la demande nationale au prix du produit importé ou en dessous peut être tout à fait acceptable.

La décision de développer la capacité nationale de fabrication des matériaux de construction doit être soigneusement pesée par rapport aux possibilités de rechange. Il existe de nombreux exemples de gouvernements qui ont investi dans des usines de production de matériaux de construction tels que le ciment à un coût bien supérieur aux prix du marché mondial. La taille du marché national pose souvent un problème de même que l'utilisation d'une technologie hautement sophistiquée avec des

coûts d'opportunité élevés alors qu'un processus à moindre intensité de capital aurait donné un produit plus compétitif par rapport au coût. Trop souvent, les gouvernements prennent des décisions d'investissement sur des bases autres que la faisabilité économique. Dans le cas des denrées de subsistance ou des produits nécessaires aux industries les plus importantes, il peut être justifié de prendre des décisions d'investissement coûteuses, mais on ne peut tout de même pas considérer que les matériaux de construction sont des denrées essentielles et, dans tous les cas, les gouvernements doivent être conscients du coût à long terme de ce type d'investissement.

Lesotho

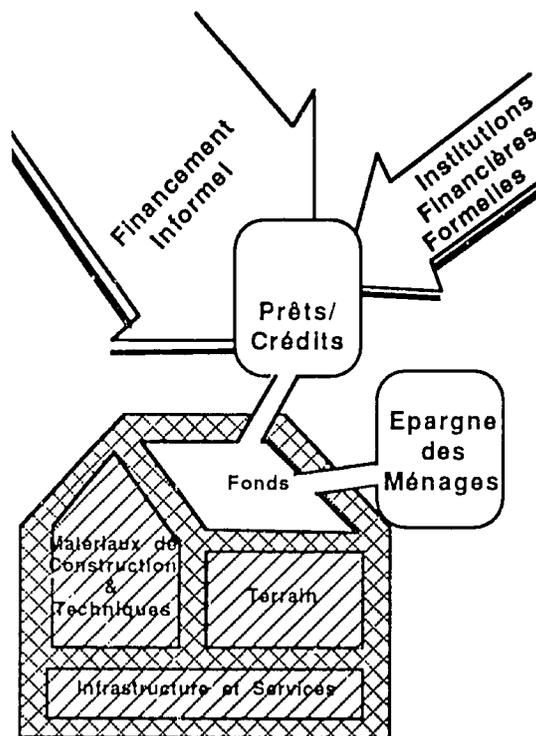
Production de matériaux de construction

Maître de l'ouvrage: Production Systems (PS), un service de la Compagnie pour le Logement des Catégories à Faible Revenu qui fonctionne sous la tutelle du Ministère du Commerce et de l'Industrie du Lesotho.

Produits: blocs de béton, encadrements de portes et de fenêtres en bois, placards de cuisine et mobilier simple.

La compagnie a été initialement créée au milieu des années 70 pour financer la construction de 200 logements auto-assistés. PS a été créée dans le but de fournir des matériaux de construction pour ce projet à un coût inférieur au coût pratiqué sur le marché. La production de blocs de béton dépend des importations de ciment (d'Afrique du Sud). La menuiserie est également tributaire des matériaux importés. Avec l'assistance technique et les subventions fournies par l'USAID, PS a étoffé son personnel après avoir achevé le projet initial et concurrence actuellement les autres producteurs locaux de matériaux de construction en fonctionnant suivant le principe des entreprises à but lucratif. PS ne reçoit aucune autre subvention d'Etat que les fonds de démarrage destinés à couvrir l'achat du matériel et la formation du personnel. Ses produits sont vendus à des entrepreneurs publics et privés. PS possède actuellement 70 employés et produit quelque 2.400 blocs par jour ainsi que diverses pièces de menuiserie.

Mobilisation de fonds pour le logement



L'accès aux moyens de financement est un élément indispensable à la production et à l'amélioration des logements. Il est nécessaire de disposer de fonds pour entreprendre les travaux et procéder aux réhabilitations de logements, ainsi que pour acheter des logements et des terrains. Dans les pays en développement, les fonds réservés aux prêts de logement, en particulier le financement des hypothèques à long terme, sont généralement très limités. Les ressources du secteur privé dépassent très nettement les ressources de l'Etat et le défi consiste à mobiliser ces fonds et à les orienter vers le secteur du logement. Cette section décrit les principales sources de financement du logement et examine les moyens de mobiliser les ressources du secteur privé, y compris les mesures que le gouvernement peut prendre pour faciliter la participation privée et encourager la mise en place d'un système de financement du logement.

Dans les pays développés, les institutions financières fournissent généralement les fonds nécessaires en jouant le rôle d'intermédiaires pour accumuler les fonds provenant de sources diverses et prêter ces ressources pour le logement. Ces institutions formellement organisées peuvent être entièrement détenues par l'Etat ou par le secteur privé ou reposer sur une participation commune. Elles peuvent se spécialiser dans le financement de logements, dans le cas des banques nationales du logement, les sociétés immobilières et les associations d'épargne et de crédit, ou exercer des fonctions de prêt plus vastes comme les banques commerciales. L'éventail complet des institutions qui participent au financement du logement constitue un système structuré de financement du logement.

Peu de pays en développement possèdent des systèmes de financement du logement entièrement opérationnels, qu'ils soient publics ou privés. Soit il n'existe pas d'institutions spécialisées dans le financement du logement, soit ces institutions n'ont pas les moyens de répondre aux divers besoins de financement du logement. L'Amérique Latine est la seule région où les institutions privées de financement du logement sont bien établies. Les autres établissements financiers dont les principales activités ne concernent pas le financement du logement ont rarement les ressources et l'expertise nécessaires pour consentir des prêts au logement ou n'acceptent de prêter que des sommes minimales. Les sources de financement du logement sont souvent rares, en particulier pour le crédit à long terme. Lorsqu'il est possible d'obtenir des prêts au logement, leur accès est

généralement limité et ce sont les ménages à revenu élevé et les groupes visés comme les fonctionnaires qui reçoivent les fonds restreints. Les ménages à faible revenu, en particulier, ont difficilement accès au crédit immobilier. Les pouvoirs publics concentrent généralement leur attention sur d'autres secteurs économiques que le logement et la politique économique reflète généralement les priorités gouvernementales. Les affectations budgétaires, le contrôle du crédit et des taux d'intérêt, ainsi que la politique réglementaire et fiscale dans la plupart des pays, ont tendance, délibérément ou non, à freiner les investissements en matière de logement.

Les deux éléments essentiels de tout système de financement du logement sont la mobilisation des crédits et l'octroi proprement dit des prêts au logement. Sans fonds, il n'est pas possible de prêter. La mobilisation des fonds doit être considérée comme une partie intégrante de tout système de financement du logement. Les principales sources de fonds pour le logement sont l'épargne des ménages, les ressources de l'État, les emprunts nationaux et internationaux, ainsi que les fonds de retraite et d'assurance.

Mobilisation de l'épargne des ménages pour le logement

Dans les pays industrialisés, l'épargne des ménages dans les institutions financières structurées constitue la principale source de fonds pour les prêts au logement. Dans les pays en développement, le financement du logement est essentiellement traditionnel. Les gens puisent principalement dans leurs propres économies pour financer le logement ou utilisent d'autres moyens de financement non structurés. Certains particuliers empruntent à leur famille, à leurs amis ou à des prêteurs, d'autres empruntent à des organisations communautaires établies à cette fin, d'autres encore se tournent vers les fournisseurs de matériaux de construction. Faute de pouvoir obtenir des prêts auprès des institutions formelles de financement du logement, les ménages à faible revenu se tournent vers ces sources traditionnelles pour se procurer les fonds nécessaires à l'achat des matériaux de construction et pour payer les petits constructeurs qui construisent progressivement leur maison.

Contrairement à ce que l'on pense généralement, une très forte proportion des investissements en matière de logement dans les pays en développement est financée par un système informel d'épargne individuelle des ménages. Cette expérience illustre la capacité appréciable des ménages à faible revenu à économiser en vue d'un logement. Si cette capacité à épargner peut être orientée vers les institutions de financement du logement, elle représente une importante source de fonds. Cependant, les institutions du secteur structuré ont déployé des efforts insuffisants pour exploiter cette ressource car elles ne sont pas convaincues de

Amérique Latine Associations d'épargne et de crédit

Dans un certain nombre de pays d'Amérique latine, notamment la Bolivie, le Pérou, l'Equateur, le Brésil et le Venezuela, les associations d'épargne et de crédit sont apparues à la fin des années 50 et dans les années 60 et 70 avec l'aide des responsables des associations d'épargne et de crédit des Etats-Unis, ainsi que du financement de l'USAID. Ces institutions ont été principalement fondées à titre d'institutions mutuelles calquées sur le modèle américain, les déposants étant en réalité les propriétaires. Leur objectif était de mobiliser des fonds pour les prêts au logement auprès des épargnants. La plupart étaient strictement des créations du secteur privé. Les taux d'inflation qui caractérisent un grand nombre de pays d'Amérique Latine ont ralenti le développement des associations d'épargne et de crédit à la fin des années 70 et dans les années 80. Il a fallu adopter des solutions innovatrices, telles que l'indexation des dépôts et des prêts, pour soutenir la croissance. Alors que la plupart de ces institutions d'épargne et de crédit ont initialement accordé des prêts aux familles à revenu moyen et supérieur, plusieurs se sont tournées vers le financement des logements à coût modéré en utilisant les fonds de garantie des investissements en matière d'habitat de l'USAID, de manière à compléter les ressources générées par ces dépôts.

Supervision du financement du logement

En Amérique Latine, parallèlement aux associations d'épargne et de crédit, certains pays ont fondé des organismes publics comme la Banque Nationale Péruvienne du Logement et la Banque Nationale Brésilienne du Logement dans le but de garantir les dépôts et de protéger les intérêts tant des déposants que des emprunteurs, entre autres objectifs. Dans certains cas, ces organisations ont été créées afin de réunir des fonds et de fournir des liquidités aux associations d'épargne et de crédit ainsi qu'assurer une certaine supervision réglementaire. La Banque Nationale Vénézuélienne pour l'Épargne et le Crédit et la Caja Central de Ahorros y Prestamo para la Vivienda en Bolivie en sont des exemples. Plusieurs ont reçu une aide technique et financière de l'USAID.

".... alors que l'épargne non structurée constitue la principale source potentielle de fonds (pour le logement), elle reste peu exploitée par les institutions financières."

l'aptitude et parce que les coûts de transaction associés aux petits dépôts et aux systèmes de succursales sont trop lourds. Par conséquent, dans de nombreux pays en développement, alors que l'épargne non structurée constitue la principale source de fonds potentielle, elle est largement inexploitée par les institutions financières.

Il existe plusieurs mécanismes pour mettre à profit l'épargne des ménages. Le premier est l'épargne spontanée par le biais de la demande concurrentielle de fonds sur le marché financier. Un autre mécanisme est l'épargne contractuelle dans laquelle l'épargne est liée à l'obtention d'un prêt. Les autres mécanismes sont les plans d'épargne forcée où l'Etat détermine le montant des contributions des particuliers et/ou des entreprises pour créer des pools d'emprunt réservés au financement du logement.

L'épargne spontanée comme source de fonds

Avec l'épargne spontanée, les épargnants déterminent combien et où épargner en évaluant ce que les diverses institutions financières offrent pour obtenir ces fonds. Afin de drainer l'épargne, les institutions financières doivent fournir au déposant l'assurance que les fonds seront en sûreté et à sa disposition selon les conditions convenues, une récompense sous la forme d'intérêts versés ou de services financiers qui compense convenablement le déposant pour l'utilisation de ses fonds, et l'accès au crédit. En vue d'attirer un grand nombre d'épargnants, les possibilités d'accès au crédit doivent être importantes, bien qu'il ne soit pas nécessaire de fournir des prêts à tous les épargnants. Ceux-ci peuvent choisir de déposer des fonds dans une banque commerciale, une association d'épargne et de crédit, un programme d'épargne du système postal, une caisse de crédit ou d'autres institutions financières. Ou bien, les fonds peuvent être investis dans des titres d'Etat ou autres, dans des polices d'assurance ou dans des valeurs boursières. Si aucune de ces options n'offre ce que souhaitent les épargnants, les fonds peuvent être détenus sous forme d'espèces (sous le matelas), investis dans des capitaux non rémunérateurs tels que l'or ou les bijoux, ou utilisés pour acheter des biens de consommation ou contracter des services.

Dans les pays en développement, les épargnants n'ont généralement pas de nombreux choix d'investissements et les ménages à faible revenu sont quasiment ignorés en tant qu'épargnants potentiels. Les institutions financières primaires sont des banques commerciales publiques ou privées qui considèrent généralement leurs clients comme des entreprises et des particuliers à revenu moyen ou supérieur. Lorsqu'il existe des associations d'épargne et de crédit ou des sociétés immobilières parallèlement aux banques commerciales, elles

sont concentrées dans les grandes villes et servent pareillement les particuliers à revenu moyen et supérieur. Les plans d'épargne postale gérés par l'Etat peuvent fournir des emplacements plus pratiques pour l'épargne, mais ils offrent des taux d'intérêt minimes aux épargnants, octroient rarement des prêts au logement et ne prêtent généralement qu'à des groupes particuliers tels que des salariés ou des fonctionnaires. Les caisses de crédit ne servent que leurs membres qui, à leur tour, partagent certaines caractéristiques communes comme l'emploi. Les marchés financiers sont relativement peu développés, les possibilités d'investissement dans des valeurs mobilières sont rares et concentrées dans les titres d'Etat ou les actions et obligations de quelques grosses entreprises. Les épargnants à faible revenu ont rarement les connaissances ou les ressources nécessaires pour effectuer ces investissements.

L'investissement dans des caisses de retraite ou d'assurance est généralement réservé aux salariés et en particulier aux fonctionnaires. Alors que plus du tiers de l'épargne des ménages déposée dans des institutions financières aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne est consacrée au crédit en matière de logement, les fonds affectés aux prêts dans l'immobilier sont très faibles dans les pays en développement. En conséquence, non seulement une grande portion de l'épargne des ménages n'est pas mise à profit pour financer le logement, mais les autres ressources existantes ne sont pas largement utilisées pour le logement.

L'épargne contractuelle comme source de fonds

Une autre façon d'attirer l'épargne vers les institutions de financement du logement consiste à offrir des plans d'épargne contractuelle dans lesquels les déposants qui épargnent un montant déterminé pendant une période déterminée ont automatiquement droit à un prêt proportionnel au montant épargné. La somme épargnée pendant la période contractuelle est souvent utilisée comme acompte. Dans ce système, l'épargnant peut accumuler des intérêts sur les fonds déposés en épargne et avoir la certitude d'obtenir un prêt. Les conditions du prêt et le taux d'intérêt peuvent également être fixés au moment de la signature du contrat.

Si les plans d'épargne contractuelle ont connu un succès initial et permis de générer des fonds pour consentir des prêts au logement dans un certain nombre de pays en développement, ils présentent plusieurs problèmes. Afin de fournir suffisamment de fonds aux gens qui arrivent au terme de leur plan d'épargne-logement, il est nécessaire d'assurer un flux continu de nouveaux plans d'épargne. S'il n'y a aucune maison à acheter ou si le montant des prêts est insuffisant pour acheter une maison en raison de l'inflation pendant la période

Inde

Formules d'épargne de l'HDFC

Les diverses formules d'épargne offertes par la Société de Financement de l'Amélioration du Logement (Housing Development Finance Corporation - HDFC), la seule institution spécialisée dans le financement du logement en Inde, fournissent un exemple des diverses méthodes qui existent pour encourager l'épargne. Deux plans d'épargne relient l'épargne à un prêt au logement (le plan "Loan Linked Deposit" n'exige pas de versement mensuel fixe, tandis que le plan d'épargne-logement associe les dépôts réguliers à un prêt à faible taux d'intérêt). Des certificats de dépôt (CD) établis aux taux du marché sont disponibles pour les entreprises et les particuliers ainsi que pour les non-résidents. Dans le Plan à intérêt cumulatif, l'intérêt est composé et versé à l'échéance des dépôts. Les oeuvres de bienfaisance, les congrégations religieuses et les fonds publics peuvent également investir dans des CD de l'HDFC sans perdre leurs avantages fiscaux.

contractuelle, les gens peuvent décider de ne pas ouvrir un plan d'épargne ou de retirer l'épargne des plans arrivés à échéance. La dépendance à l'égard des plans d'épargne contractuelle peut également faire en sorte que l'institution ne saisit pas l'occasion d'attirer des fonds d'autres épargnants. Lorsque ces plans prévoient l'octroi de prêts à des taux inférieurs aux taux du marché, ceux qui pourraient payer davantage reçoivent des subventions alors que ceux qui ont besoin de subventions sont dans l'incapacité d'obtenir des prêts à faible taux. En raison des problèmes qu'ils présentent, il y a lieu d'aborder les plans d'épargne-logement, d'établir soigneusement leurs modalités et de ne pas en faire la seule source de financement de l'institution.

Les plans d'épargne forcée comme source de fonds

Une autre variation du plan d'épargne-logement est le plan d'épargne forcée décrété par l'Etat. Dans certains pays en développement, on a utilisé les taxes professionnelles et les plans d'épargne forcée comme source de financement public à long terme de l'habitat. La Jamaïque, le Pérou, le Chili et le Mexique, par exemple, ont créé des fonds de logement à vocation sociale réservés au crédit hypothécaire en levant des taxes salariales sur les employés et les employeurs; le Brésil et les Philippines ont utilisé les plans d'épargne forcée pour les employés mais versent des intérêts sur les fonds. Que ces techniques soient à même de générer une source rentable de financement dépend des facteurs tels que, l'efficacité du système de recouvrement, l'expérience à fixer des taux d'intérêt et termes de remboursement des prêts hypothécaires, accordés ou achetés, qui soient en rapport avec le coût des fonds qui les financent. Les lacunes de la conception et de l'administration des programmes ont affecté les taux de recouvrement et les marges entre le coût des fonds et les taux des prêts hypothécaires et se sont soldées par de mauvais résultats qui menacent la viabilité financière de ces fonds dans certains pays tels que la Jamaïque et le Pérou. Le Brésil, toutefois, a enregistré un succès notable en utilisant l'épargne forcée pour créer un fonds qui achète des hypothèques établies par des institutions financières publiques et privées. L'un des inconvénients est que l'épargne forcée est souvent une forme d'impôt régressif qui consiste à exiger une contribution d'un grand nombre de gens dont quelques-uns seulement recevront un prêt au logement. Ces prêts sont souvent consentis avec des taux d'intérêt subventionnés bénéficiant aux particuliers à revenu moyen et supérieur qui ont moins besoin de subventions que les personnes à faible revenu qui ne reçoivent aucun prêt.

L'utilisation des ressources gouvernementales

Une autre source de financement est le gouvernement proprement dit. Celui-ci peut orienter les ressources, principalement tirées des impôts, vers le financement du logement. Le gouvernement peut gérer ses propres programmes de crédit hypothécaire pour les fonctionnaires ou les ménages à faible revenu, ou diriger les fonds, sous forme de contributions ou de prêts, vers les banques nationales spécialisées dans le logement. Le gouvernement peut également consentir des prêts au secteur privé ou aux institutions financières à statut mixte qui acceptent d'octroyer certains types de prêts au logement. Les prêts publics peuvent être consentis à des taux inférieurs ou à plus long terme que les autres sources de fonds dont dispose l'institution financière, ce qui encourage l'institution à accorder des prêts au logement. Dans certains pays en développement, les ressources publiques sont parfois la seule source de financement disponible pour le logement, en particulier les fonds à long terme, et elles peuvent s'avérer nécessaires pour inciter les institutions financières privées à accorder certains types de prêts au logement tels que les prêts aux ménages à faible revenu.

L'inconvénient d'utiliser des fonds publics pour financer le logement réside dans le fait que ces fonds sont souvent rares et coûteux. Le gouvernement doit soit puiser dans les ressources budgétaires soit emprunter. Alors que la plupart des gouvernements accusent des déficits et sont accablés par le lourd service de leur dette, l'octroi de prêts peut coûter très cher aux gouvernements, en particulier si les autres utilisations de ces fonds sont plus productives dans l'économie ou si le coût d'emprunt des fonds dépasse la rémunération des prêts au logement. Les fonds réservés aux prêts à long terme et aux hypothèques sont encore plus coûteux lorsqu'ils ne sont pas financés par des emprunts à long terme, en particulier si le gouvernement doit emprunter à l'avenir à des taux supérieurs à ce que rapportent les prêts qu'il consent. Point plus important, le gouvernement acquitte également un coût d'opportunité associé au crédit à long terme parce que les fonds sont recouverts lentement et perdent de leur valeur dans un climat inflationniste.

L'emprunt à des sources de financement nationales et internationales

Dans les pays dotés d'un système financier bien établi, les institutions de financement du logement peuvent emprunter des fonds à l'échelle nationale afin de financer le logement. Dans d'autres pays, le gouvernement peut emprunter et rétrocéder des fonds dans le même but. La forme la plus courante d'emprunt intérieur est la vente d'obligations à des investisseurs, notamment aux caisses de retraite et aux compagnies d'assurance à la recherche d'investissements à long terme. Ces emprunts peuvent

Inde **Sources de financement de l'HDFC**

En Inde, l'HDFC, une institution privée de financement du logement créée il y a 8 ans, a puisé dans un large éventail de fonds. Outre les dépôts qui produisent 58 pour cent de ses ressources, l'HDFC a effectué sa première émission d'obligations en 1984 pour la somme de 10 millions de dollars et a obtenu des prêts de trois compagnies d'assurance, ainsi que 50 millions de dollars de fonds de garantie des investissements en matière d'habitat de l'AID, à quoi s'ajoute l'autorisation d'un prêt supplémentaire de 40 millions de dollars. L'HDFC ne reçoit aucune subvention d'Etat. En quelques années, l'HDFC s'est imposée comme une institution de financement du logement très performante dans le secteur privé. Elle contribue fortement à mobiliser les ressources pour le logement et à faciliter l'accès à la propriété pour la population indienne.

être garantis par des prêts hypothécaires et vendus dans un marché secondaire par l'Etat ou par des institutions financières.

Les fonds ainsi obtenus peuvent servir à accorder d'autres prêts hypothécaires. Si les possibilités d'exploiter ce marché sont intéressantes pour les institutions de financement du logement, elles ne sont pas toujours faciles à saisir. Dans de nombreux pays en développement, les possibilités du marché secondaire sont très limitées car les fonds disponibles pour les investissements à long terme sont peu importants.

Dans certains pays, le gouvernement a imposé l'achat d'obligations aux institutions financières, aux caisses de retraites et aux compagnies d'assurance, voire même aux constructeurs individuels qui veulent obtenir un permis de construire. Ce système sert généralement à financer le déficit national et l'achat imposé représente la contribution attendue de ces institutions. C'est en effet une autre forme d'épargne forcée, qui permet certes d'orienter des fonds vers le logement, mais qui présente l'inconvénient de perturber le marché. En imposant des investissements qui rapportent en général moins que les taux du marché, ces programmes finissent par augmenter les coûts à la consommation à mesure que les acheteurs d'obligations cherchent à rétablir leur situation financière en faisant payer leurs produits et leurs services plus cher.

Une autre source de financement pour le logement à vocation sociale est l'emprunt sur les marchés internationaux. Dans les pays en développement, les institutions de financement du logement à l'échelle nationale sont rares, aussi le gouvernement doit-il intervenir en fournissant des garanties ou en empruntant lui-même. Des programmes comme le Programme de Garantie pour l'Habitat de l'A.I.D. et les prêts des projets d'urbanisme de la Banque Mondiale constituent une source de financement à long terme à des taux égaux ou inférieurs aux taux pratiqués sur les marchés internationaux. Dans certains pays, c'est parfois la seule source de financement à long terme disponible. Les emprunts internationaux destinés au logement peuvent présenter un intérêt supplémentaire lorsque la monnaie locale peut être employée pour les prêts au logement, libérant la quasi-totalité des emprunts en devises pour d'autres importations essentielles. La possibilité de recourir à des emprunts internationaux dépend de l'utilisation des fonds.

Un emprunt international destiné au logement est essentiellement un processus en deux phases. L'emprunt international fournit des devises au pays, qui les utilise pour payer ses importations ou à d'autres fins. Le remboursement s'étale généralement sur 20 ou 30 ans avec un différé d'amortissement du montant du prêt. Il s'agit donc d'une

"Dans de nombreux pays en développement, les possibilités du marché secondaire sont très limitées car les fonds disponibles pour les investissements à long terme sont peu importants."

source intéressante de fonds à long terme, pour autant que le pays puisse générer suffisamment de devises pour rembourser l'emprunt dans les délais voulus. Dans une seconde transaction, le gouvernement libère des fonds en monnaie locale, d'un montant équivalent à l'emprunt international, pour financer le logement. A ce stade, les fonds sont prêtés aux conditions en vigueur sur les marchés du crédit locaux. Ces conditions doivent être adéquates pour couvrir les coûts administratifs des prêts et assurer une rémunération des fonds suffisante pour compenser le risque associé aux prêts au logement.

Les ressources des compagnies d'assurance et des caisses de retraite

Les plans d'épargne-logement contractés auprès des compagnies d'assurance et des caisses de retraite sont d'excellentes sources potentielles de financement du logement.

Les souscripteurs de polices d'assurance sur la vie effectuent des versements réguliers sans attendre de bénéfices immédiats.

Les employeurs et/ou employés cotisent régulièrement dans une caisse de retraite. Dans les deux cas, il est possible d'estimer avec une certitude relative la nécessité de verser ces fonds aux bénéficiaires à une date ultérieure.

Les programmes de ce type représentent une source de fonds pour les investissements à long terme. Les caisses de retraite et les compagnies d'assurance désirent généralement investir dans des capitaux à long terme comme des hypothèques, mais elles ne tiennent pas à consentir des prêts et assurer leur service puisqu'elles peuvent effectuer d'autres investissements à long terme occasionnant des coûts administratifs nettement inférieurs avec des rendements supérieurs. Par conséquent, ces institutions chercheront à acheter les prêts ou les valeurs garantis par les prêts dans un marché secondaire où des sommes relativement importantes sont échangées. Elles ne cherchent que des investissements dans des hypothèques lorsque les hypothèques sont valables et présentent peu de risques de défaut de paiement ou lorsqu'une entité publique ou privée garantit le remboursement. L'assurance hypothécaire est une forme courante de garantie pour les hypothèques et les titres hypothécaires. Les garanties publiques et privées ont été largement utilisées aux Etats-Unis pour inciter les investisseurs à long terme, les particuliers, ainsi que les compagnies d'assurance et les caisses de retraite, à investir dans les titres hypothécaires. Lorsque les compagnies d'assurance sont détenues par une institution financière, elles peuvent acheter les hypothèques établies par l'institution financière. La vente d'hypothèques simples ou garanties par des sûretés aux compagnies d'assurance et aux caisses de retraite constitue une source de liquidités pour les institutions financières qui leur permet de consentir d'autres prêts. Dans les pays en

développement, les fonds d'assurance et de retraite représentent souvent la seule source de financement national à long terme. Toutefois ces fonds servent généralement à financer d'autres besoins de développement que le logement.

Politiques et programmes qui encouragent l'initiative privée à financer le logement

Dans les pays en développement, les secteurs public et privé peuvent prendre un certain nombre d'initiatives pour encourager l'épargne spontanée des ménages et augmenter les ressources disponibles pour financer le logement.

Encourager l'épargne spontanée auprès d'institutions financières

Les pays en développement peuvent mobiliser l'épargne en créant des institutions spécialisées dans le logement ou en permettant aux institutions financières existantes d'offrir des possibilités d'épargner qui répondent aux besoins des ménages.

Cela peut consister à offrir des taux d'intérêt supérieurs, à n'exiger qu'un dépôt minime, à fournir des emplacements pratiques pour l'épargne ou à accorder divers types de prêts au logement qui répondent aux besoins des épargnants. Toutes ces mesures nécessitent de tenir soigneusement compte des coûts associés à l'arrivée de nouveaux clients. Si des taux d'intérêt supérieurs sont offerts, par exemple, l'institution financière doit être certaine qu'elle est en mesure de consentir des prêts à un taux suffisamment élevé pour verser les intérêts sur les dépôts et couvrir ses frais administratifs, ainsi que constituer des réserves de manière à assurer son expansion et éponger les pertes éventuelles sur ses prêts. Il convient également de songer à attirer des dépôts stables et à long terme convenant au financement des prêts au logement.

L'une des règles de base pour encourager l'épargne des ménages est de fournir des emplacements appropriés pour l'épargne. Les succursales sont la manière la plus répandue d'atteindre les ménages. Cette solution peut cependant s'avérer coûteuse et les coûts risquent d'excéder largement les bénéfices tirés des dépôts. De petits kiosques situés devant les magasins et des unités mobiles représentent une alternative bon marché par rapport à une succursale dotée d'un personnel important. D'autres institutions telles que la poste, les compagnies de services publics et des institutions financières peuvent collaborer pour offrir des bureaux d'épargne. L'institution financière au nom de laquelle les dépôts sont recueillis pourrait verser une redevance aux institutions qui prêtent un bureau ou pourrait partager les coûts de fonctionnement de ce bureau.

Haïti

Banque de Crédit Immobilière

A Haïti, l'AID a activement encouragé la création d'une banque de crédit foncier privée sur le modèle des associations d'épargne et de crédit. C'est la première institution financière du pays spécialisée dans le logement. La Banque de Crédit Immobilière (BCI) a ouvert ses portes en janvier 1986 avec un apport de capitaux de 2,5 millions de dollars principalement versés par des particuliers et des institutions privées. En dépit des troubles économiques et politiques du pays, la BCI est parvenue à générer 2,5 millions de dollars supplémentaires sous forme d'épargne et a consenti plus de 80 prêts en moins d'un an de fonctionnement. L'AID a fourni une assistance technique aux activités d'épargne et de crédit de la BCI et finance un projet pilote de construction de logements à coût modéré qui sera le premier gros projet de logements à vocation sociale élaboré par une institution du secteur privé structuré à Haïti.

En soulignant activement les avantages de l'épargne et les possibilités d'obtention d'un prêt, les institutions de financement du logement peuvent inciter les épargnants potentiels à effectuer des dépôts auprès de l'institution. Dans les pays où les gens n'utilisent traditionnellement pas d'institution financière, il sera nécessaire de déployer des efforts non négligeables pour encourager la population à épargner. La publicité, les articles de journaux et les messages radiodiffusés peuvent être utiles. Dans certaines régions, les institutions ont utilisé des loteries avec des prix pour les nouveaux détenteurs d'un livret d'épargne pour inciter les gens à ouvrir un compte d'épargne. Dans d'autres cas, les agents, tant les employés des institutions que les autres, perçoivent une commission lorsqu'ils attirent de nouveaux clients.

L'Etat peut également encourager l'épargne en protégeant les intérêts des déposants par une assurance sur leur dépôt. Les épargnants ont ainsi la certitude que leurs fonds sont en lieu sûr dans une institution financière.

Application d'une politique des taux d'intérêt pour encourager l'épargne des ménages

La partie qui précède sur les moyens d'encourager l'épargne en se disputant les fonds suppose qu'on se trouve dans une économie de marché permettant une concurrence entre les taux d'intérêt offerts sur les dépôts et les prêts. Ce n'est pas le cas dans de nombreux pays. Les institutions financières sont généralement soumises à une réglementation officielle tant pour protéger les déposants que pour atteindre les objectifs de la politique économique et sociale du gouvernement. Par exemple, les taux d'intérêt versés sur les dépôts et prélevés sur les prêts sont souvent fixés dans le but de contrôler l'offre de fonds et contenir l'inflation. Cela peut avoir des conséquences à la fois positives et négatives pour les institutions de financement du logement. Lorsque celles-ci sont autorisées à offrir des taux d'intérêt supérieurs à ceux des autres institutions financières, les épargnants sont encouragés à faire appel à ces institutions et, par conséquent, les fonds pouvant être affectés aux prêts au logement sont plus abondants. Les Etats-Unis et de nombreux autres pays ont utilisé ces techniques pour orienter les ressources vers le logement. Mais si les taux d'intérêt sont simultanément limités de sorte que la rémunération des prêts ne couvre pas les coûts des comptes d'épargne et de l'administration des prêts, les institutions financières auront tendance à rationner prudemment le crédit en se concentrant sur les clients qui offrent d'importantes garanties limitant les risques de pertes et sur les prêts importants dont les coûts de transaction sont inférieurs à ceux des petits prêts. Lorsque le crédit n'est effectivement pas rentable, la viabilité de l'institution financière peut être

Bolivie

Assistance au système d'épargne et de crédit

En Bolivie, les associations privées d'épargne et de crédit ont été sévèrement affaiblies pendant la crise économique du début des années 80 lorsque l'inflation a réduit la valeur des prêts hypothécaires, rendant le remboursement de la dette en dollars particulièrement difficile tandis que les épargnants retiraient leurs dépôts, mécontents des taux d'intérêt accordés par l'Etat. Alors que l'inflation ne pose plus aujourd'hui un problème aussi sévère, les associations d'épargne et de crédit se rétablissent avec les fonds de l'AID qui financent une assistance technique en matière de crédit, de commercialisation et de gestion. Les prêts sont diversifiés entre des prêts à court et à moyen terme accordés aux familles. Des campagnes publicitaires massives sont lancées pour attirer les épargnants. Une formation à tous les aspects de l'épargne et du crédit est mise en place. On pense que ces efforts permettront aux associations d'épargne et de crédit de mieux affronter les difficultés économiques et de continuer à offrir aux familles à revenu modeste la possibilité d'acheter un logement.

compromise, des subventions publiques seront nécessaires pour encourager le crédit, même dans les institutions publiques, ou les prêts diminueront, en particulier ceux octroyés aux ménages à faible revenu. Afin que les institutions du secteur privé mobilisent des fonds pour le logement, il est clair que les taux d'intérêt associés tant aux prêts qu'à l'épargne doivent être suffisamment souples pour assurer la rentabilité de l'institution. Dans la mesure où les taux d'intérêt sont fréquemment modifiés par décret du gouvernement, il se peut que les institutions du secteur privé hésitent encore davantage à engager des ressources pour encourager l'épargne ou consentir des prêts en raison de l'incertitude associée aux risques de changements futurs.

Si le climat des taux d'intérêt est favorable, les institutions financières du secteur privé peuvent être encouragées à l'épargne des ménages comme source de financement du logement.

Utilisation de la politique fiscale pour stimuler l'épargne des ménages

La politique fiscale est une méthode que le gouvernement peut employer pour encourager l'épargne et augmenter ainsi les fonds disponibles pour financer le logement. Un mécanisme d'imposition qui peut encourager l'épargne individuelle consiste à exonérer de l'impôt sur le revenu tout ou partie du produit des intérêts échus sur les dépôts ou autres investissements. Ce mécanisme n'est efficace que lorsqu'une grande proportion de la population paie un impôt sur le revenu; il intéresse particulièrement les individus qui doivent consacrer une portion non négligeable de leur revenu aux impôts.

Le problème important soulevé par l'utilisation de la politique fiscale pour stimuler l'investissement dans le logement est le coût des recettes fiscales sacrifiées par le gouvernement qui pourraient être consacrées au logement ou à d'autres usages. Il est fréquent que les politiques fiscales soient mises en oeuvre sans une étude suffisante des pertes éventuelles dans les recettes publiques. Pareillement, les politiques fiscales qui réduisent les impôts ne sont pas toujours nécessaires pour stimuler l'investissement dans le logement et peuvent représenter un bénéfice inattendu pour ceux qui sont le plus à même de payer des impôts susceptibles de servir ultérieurement à financer des logements à vocation sociale. Lorsqu'un pays utilise la politique fiscale pour encourager l'investissement dans le logement, il importe de comparer soigneusement les avantages potentiels avec les pertes de recettes publiques.

Elaboration de programmes d'investissement en matière de logement et de mécanismes du marché secondaire pour augmenter les fonds de crédit à long terme

La création de valeurs immobilières est un mécanisme à la disposition du gouvernement pour encourager la formation d'un marché financier et atteindre l'objectif de collecter des fonds pour le logement. Le gouvernement, par le biais d'une Banque Nationale du Logement, de la Banque Centrale ou d'une institution créée à cette fin, peut acheter, assembler et revendre des hypothèques sous forme de titres hypothécaires ou de valeurs garanties par des hypothèques. Les hypothèques pourraient être celles établies par les institutions du secteur public aussi bien que privé. L'accès à un moyen de vendre les prêts pour les rendre liquides peut encourager les institutions du secteur privé à consentir des prêts à long terme alors qu'elles y seraient autrement peu incitées par crainte des risques en jeu. Pour être efficaces, ces programmes d'investissement doivent être structurés de sorte que les institutions du secteur privé puissent toucher des bénéfices raisonnables, que les conditions des hypothèques répondent à la demande du marché, que les programmes soient compétitifs par rapport à d'autres investissements, et que ces institutions aient la certitude d'avoir régulièrement accès à ces programmes. Par ailleurs, pour que ces programmes soient intéressants, le volume des hypothèques achetées et vendues doit être suffisant pour justifier les frais d'administration et de commercialisation de ces prêts.

Pour qu'un marché secondaire fonctionne, il faut des investisseurs. Le gouvernement peut jouer un rôle en faisant des valeurs immobilières des investissements acceptables pour les caisses de retraite et les compagnies d'assurance des secteurs public et privé. Les valeurs peuvent être classées par rendement et échéance pour attirer le plus grand nombre d'investisseurs. Le gouvernement peut lui-même acheter des valeurs lorsqu'il n'y a pas d'investisseurs extérieurs.

Pour que les obligations immobilières et les autres valeurs, qu'elles soient publiques ou privées, représentent des investissements intéressants, les investisseurs doivent être assurés que l'institution émettrice est saine et peut rembourser intégralement l'obligation au moment de l'échéance. De même, les hypothèques achetées doivent être valables et présenter une perspective raisonnable de remboursement opportun. Il se peut que le gouvernement doive garantir la qualité des hypothèques. Avec une garantie qui minimise les risques, les investisseurs souhaiteront peut-être fournir des fonds, alors qu'ils s'abstiendraient s'ils n'avaient pas la certitude qu'on leur remboursera la totalité ou une partie des hypothèques ou de

Des promoteurs de la Banque Jordanienne du Logement établissent des hypothèques

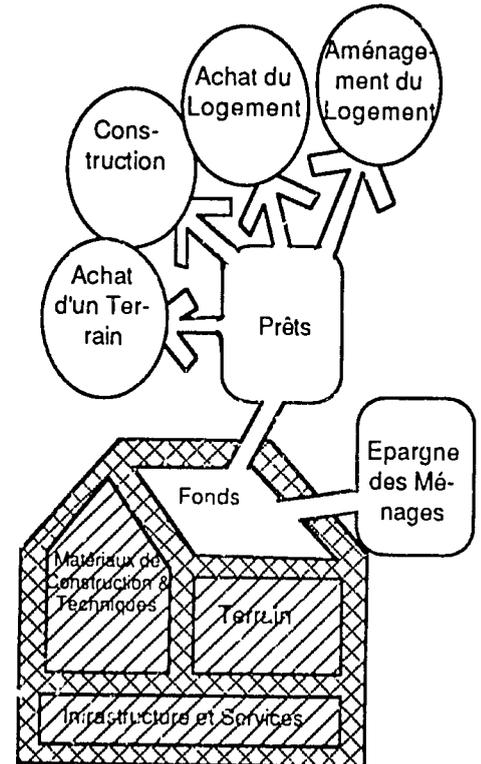
Afin de faciliter la vente de leurs logements, des promoteurs privés jordaniens ont entrepris d'obtenir des capitaux d'investisseurs et d'utiliser les fonds pour offrir des prêts à long terme aux acheteurs, souvent à 30 ans et avec un acompte minimale ou nul. Alors que les taux d'intérêt sur ces prêts valent généralement trois ou quatre points de pourcentage de plus que les taux offerts par la Banque Jordanienne du Logement, les versements sont inférieurs en raison de l'échéance plus longue des prêts (les prêts de la Banque Jordanienne du Logement dépassent 15 ans). Avec les fonds obtenus par le biais d'un prêt de garantie des investissements en matière d'habitat, la Banque Jordanienne du Logement a commencé progressivement à explorer des mécanismes permettant de fournir des liquidités aux promoteurs privés qui souhaitent établir des prêts escomptables et les vendre à la Banque Jordanienne du Logement ou emprunter des fonds à valoir sur ces prêts. Si cette activité ne représente pas un marché secondaire, elle remplit cependant certaines fonctions du marché secondaire et fournit un point de départ pour tout un éventail d'autres services à l'avenir.

l'obligation proprement dite, ce qui réduit les risques associés à l'investissement. Cette technique a été largement utilisée dans les pays industrialisés et introduite dans certains pays en développement au moment de la mise en place d'un marché financier.

Les garanties peuvent être coûteuses pour le gouvernement si les prêts ne sont pas valables. Lorsqu'il se charge de garantir des hypothèques, comme dans le cas de l'achat et de la vente, le gouvernement doit avoir l'expertise nécessaire pour évaluer la qualité des prêts et assurer qu'ils sont correctement servis. Sans cette expertise, ces activités ont peu de chances d'aboutir car les investisseurs n'auront pas confiance dans les programmes.

Accords de prêts au logement

Quatre types de prêts sont essentiellement requis pour le logement — pour la construction, l'achat d'un logement, l'achat d'un terrain et l'aménagement du logement. Dans les pays en développement, les quatre types de prêt sont généralement insuffisants par rapport à la demande, notamment en ce qui concerne les familles à faible revenu, car les sources de financement pour les prêts au logement font défaut, comme le décrit la section précédente. Les institutions financières ne pensent pas que les ménages à faible revenu constituent un bon risque et qu'il est possible de leur consentir des prêts de façon rentable. Cette section décrit les quatre types de prêt au logement et examine les mesures que le gouvernement peut prendre pour faciliter la participation des institutions privées en leur donnant l'occasion d'augmenter leurs profits ou en atténuant les risques perçus associés à ce type de financement. La participation du secteur privé au logement présente plusieurs avantages potentiels pour le gouvernement: (1) les fonds disponibles pour le logement peuvent augmenter; (2) les fonds privés peuvent remplacer les fonds publics; (3) les fonds peuvent être orientés de façon précise de manière à atteindre des objectifs particuliers; (4) les coûts administratifs supportés par le secteur public peuvent être réduits; et (5) le secteur privé peut améliorer et rentabiliser la gestion des prêts en se substituant au secteur public.



Il est important de noter que toute incitation est assortie d'un coût pour le gouvernement qu'il importe d'évaluer soigneusement avant de l'introduire. Les incitations peuvent avoir des répercussions budgétaires (prêts publics et exonérations fiscales). Elles peuvent perturber le fonctionnement des marchés financiers et produire des effets inattendus, tels qu'augmenter la masse monétaire, ce qui accélère l'inflation. En outre, ces incitations ne sont pas forcément nécessaires une fois que les institutions acquièrent de l'expérience. Il peut être préférable d'essayer d'éviter les incitations jusqu'à ce qu'elles s'avèrent nécessaires. De même, il est important d'assurer que ceux qui ont véritablement besoin d'aide perçoivent effectivement les bénéfices. Certaines techniques d'incitation décrites sont en réalité des subventions et si l'on a recours à ces techniques, il y a lieu de calculer soigneusement leur coût pour déterminer si elles sont nécessaires pour atteindre l'objectif stratégique.

Octroi de prêts à la construction

Les prêts à la construction sont consentis soit aux particuliers qui construisent leur propre maison soit aux entrepreneurs/ promoteurs qui construisent des maisons afin de les louer ou de les vendre. Les prêts à la construction octroyés aux particuliers présentent généralement les caractéristiques du financement permanent des hypothèques payables sur une période de 5 à 25 ans, normalement à un taux d'intérêt fixe. Ils diffèrent des prêts hypothécaires permanents dans la mesure où les versements initiaux sont effectués à mesure des travaux au lieu d'un seul versement, comme dans le cas d'un achat. Ces prêts sont accordés soit par des banques commerciales soit par des institutions spécialisées dans le financement du logement telles que des associations d'épargne et de crédit. Dans les pays en développement, les ménages à faible revenu peuvent également recevoir des prêts à la construction pour l'achat des matériaux.

Les prêts pour l'achat des matériaux de construction font souvent partie des projets de trames d'accueil dans lesquels les ménages à faible revenu peuvent obtenir un prêt pour acheter un terrain puis emprunter pour acquérir les matériaux de construction en fonction de leur capacité financière et de leur aptitude à rembourser leur emprunt pour l'achat du terrain.

Les prêts à la construction consentis aux entrepreneurs/ promoteurs ressemblent aux prêts commerciaux ordinaires et sont généralement accordés par les banques commerciales. Cependant, les associations d'épargne et de logement et les banques nationales du logement accordent également des prêts à la construction dans certains pays.

Les prêts accordés aux entrepreneurs/promoteurs pour la construction de logements individuels, de lotissements ou d'appartements sont offerts sur la base d'un taux fixe ou variable et couvrent généralement la période des travaux de construction, les versements étant effectués à mesure des travaux. Les prêts à la construction ont le plus souvent une durée de 1 à 2 ans, mais ils peuvent aller jusqu'à 5 ans pour les lotissements importants construits par tranches. Ces prêts à la construction sont remboursés au moyen du produit de la vente des logements, lequel provient de l'acompte de l'acheteur et du prêt hypothécaire permanent obtenu par l'acheteur. En général, le terrain et les aménagements servent de garantie du prêt, quoique les biens meubles de l'entrepreneur/promoteur puissent jouer ce rôle, créant de fait une ligne de crédit qui finance les travaux de construction. Dans les prêts à la construction de lotissements, le terrain et les bâtiments sont libérés de l'hypothèque qui garantit le prêt à mesure que les logements sont vendus et que les fonds sont perçus.

La construction de logements à vocation sociale par les entrepreneurs/promoteurs du secteur privé présente des problèmes particuliers. Les entrepreneurs/promoteurs hésitent souvent à se lancer dans la construction de logements à vocation sociale parce qu'ils ne pensent pas qu'il existe des acquéreurs capables d'obtenir un prêt hypothécaire en temps opportun. C'est pourquoi ils préfèrent ne pas prendre le risque de construire pour ce marché sans une certaine garantie de vente telle que le versement d'importants acomptes par les acquéreurs avant d'entamer les travaux.

Octroi de prêts pour l'achat d'un logement

Le besoin de financement du logement le plus important est le financement permanent; en d'autres termes, l'accès à un prêt pour l'achat d'un logement. L'absence de financement ou la seule possibilité du financement à court terme empêche de nombreuses familles d'acheter un logement. Le prêt hypothécaire à long terme est donc un moyen essentiel d'accéder à la propriété pour les familles à faible revenu et la principale raison pour laquelle la propriété est si répandue dans les pays développés.

Un prêt hypothécaire est consenti pour un pourcentage de la valeur du logement à acheter, généralement 70 à 80 pour cent, le propriétaire fournissant le solde sous forme d'un acompte prélevé sur ses économies. La durée des prêts varie de 10 à 30 ans, mais les prêts de 20 à 25 ans sont les plus courants. Les taux d'intérêt peuvent être fixes ou variables. Les taux fixes permettent aux propriétaires de connaître le montant exact qu'ils devront payer pendant la durée du prêt, et à mesure que leur revenu augmente et/ou que l'inflation diminue la valeur relative du prêt, les propriétaires se trouvent avantagés en consacrant, en termes réels, une moindre portion de leur revenu au prêt hypothécaire. Les prêts variables limitent les possibilités de bénéfices de l'institution de financement du logement si les taux d'intérêt tombent et limitent les pertes si les taux augmentent, mais ils exigent que l'emprunteur puisse payer davantage lorsque les taux d'intérêt augmentent.

Pour avoir droit à un prêt hypothécaire, l'emprunteur potentiel doit être en mesure de verser un acompte et disposer d'un revenu suffisant pour servir le prêt qui ne doit pas dépasser un certain pourcentage de son revenu total (généralement environ 25 pour cent). La maison et le terrain garantissent le prêt et, en cas de défaut de remboursement du prêt, le prêteur peut saisir et vendre la maison pour recouvrer le montant du prêt non remboursé. De nombreux prêteurs exigent également que les emprunteurs souscrivent une assurance sur la vie suffisante pour payer le prêt si l'emprunteur vient à disparaître; une assurance contre les incendies est également souvent requise. Dans les pays industrialisés, où l'acompte est inférieur à 20 pour cent, le prêteur demande souvent une assurance hypothécaire supplémentaire pour se protéger, en cas de défaut de paiement, contre le risque que la maison soit vendue à un prix inférieur au montant du prêt.

Inde *Prêts de l'HDFC*

Les prêts consentis par la Société de Financement de l'Amélioration du Logement (Housing Development Finance Corporation HDFC) fournissent des exemples des diverses formules de prêts qui existent pour encourager l'accès à la propriété. Les clients de l'HDFC sont des particuliers, des associations de particuliers et des sociétés. L'HDFC impose une limite à la taille des prêts aux particuliers et ne finance que les constructions nouvelles (en d'autres termes, pas les hypothèques secondaires), et ne finance pas les résidences secondaires. Par conséquent, les ressources limitées sont distribuées aussi largement que possible à ceux qui ont besoin d'un logement et l'HDFC atteint son objectif principal, l'élargissement de l'accès à la propriété. Outre les prêts directs aux particuliers, l'HDFC a également une formule de ligne de crédit dans laquelle les employeurs garantissent les prêts consentis aux employés. A l'appui de la politique de décentralisation industrielle lancée par les pouvoirs publics, l'HDFC a mis sur pied un programme de prêt pour les entreprises visant à offrir des logements pour les travailleurs dans les régions qui souffrent d'un retard industriel.

Dans la plupart des pays en développement, le financement des hypothèques à long terme est tout au plus très limité et n'est généralement accessible qu'aux cadres disposant d'un revenu moyen et aux ménages à revenu supérieur. Le manque de financement à long terme, en particulier pour les familles à faible revenu, est lié à l'absence de sources de fonds à long terme, problème examiné à la section précédente, ainsi qu'à la perception par les intermédiaires financiers que les familles à faible revenu n'ont pas les moyens de rembourser un prêt à long terme et que ces petits prêts sont coûteux à accorder et à servir.

Les principaux prestataires de financement hypothécaire à long terme sont les institutions spécialisées dans le financement du logement—les associations d'épargne et de crédit ou les sociétés immobilières, les banques nationales du logement et les banques de crédit foncier. Ces institutions peuvent être publiques ou privées. La principale activité des associations d'épargne et de crédit est de consentir des prêts hypothécaires aux ménages qui utilisent l'épargne comme principale source de fonds. Les banques nationales du logement ont de nombreux types de programmes de prêt, bien que la fourniture de prêts hypothécaires à long terme soit la principale activité d'un grand nombre d'entre elles. Les banques de crédit foncier peuvent être financées par des ressources publiques, y compris des fonds budgétaires, des emprunts, des fonds gérés par la sécurité sociale, ou occasionnellement par l'épargne et des emprunts privés. Les sociétés hypothécaires tiennent lieu d'intermédiaires qui octroient les prêts et assurent leur service puis les vendent à des investisseurs, en utilisant le produit de la vente pour financer d'autres prêts.

Dans certains pays, les coopératives et les caisses de crédit offrent également des possibilités de financement à long terme à leurs membres. Cependant, du fait que ces associations possèdent rarement le personnel compétent nécessaire pour accorder et servir ces prêts, elles ont tendance à concentrer leurs efforts sur les prêts à court terme destinés à l'achat de matériaux de construction, la construction d'une addition à un logement existant ou d'autres aménagements. Lorsque ces associations accordent des prêts à long terme, elles jouent souvent le rôle d'intermédiaires en utilisant des fonds à long terme fournis par le gouvernement ou les institutions de financement du logement qu'elles rétrocèdent à leurs membres. La coopérative ou la caisse de crédit est chargée de rembourser le prêt. Ce système permet à de nombreuses familles d'obtenir un financement à long terme et à l'institution financière de fournir les fonds pour réduire le risque et les coûts qu'elle considère associés à l'octroi de petits prêts aux emprunteurs à faible revenu.

Les institutions de financement du logement publiques et privées se distinguent par la volonté des institutions du secteur public de consentir des prêts que les établissements du secteur privé

refuseraient de consentir sans certaines incitations du gouvernement. Par exemple, certains programmes de prêt officiels sont directement axés sur la fourniture d'hypothèques aux fonctionnaires; d'autres visent les ménages à faible revenu. Les prêts peuvent être accordés à des taux inférieurs aux taux du marché, ce qui revient à offrir des subventions à certains bénéficiaires des prêts, le coût de ces subventions étant absorbé par le gouvernement. Les institutions de logement du secteur public peuvent également souhaiter financer une plus grande proportion de la valeur du logement et exiger une garantie moins importante en termes d'assurance ou à d'autres égards. Certains programmes officiels n'exigent pas d'acompte de la part des bénéficiaires d'un prêt.

Octroi de prêts pour l'achat d'un terrain

Etant donné qu'un terrain non aménagé ne produit aucun revenu et que sa valeur peut varier sensiblement dans le temps, tant à la hausse qu'à la baisse, les institutions financières ne financent généralement que l'achat d'un terrain pendant une période ne dépassant pas 5 ans. Elles exigent un acompte supérieur à 20 pour cent et le terrain tient lieu de garantie du prêt. Par ailleurs, d'autres avoirs de l'acquéreur doivent souvent être offerts en garantie.

Une exception à ces caractéristiques générales des prêts accordée pour l'achat d'un terrain concerne les prêts relatifs aux projets de trames d'accueil lancés dans de nombreux pays en développement, lesquels sont décrits ailleurs dans cette monographie. Dans ces projets, les prêts sont consentis aux acheteurs à faible revenu de parcelles viabilisées, généralement avec un acompte minimal et une durée maximale de 15 ans, la première hypothèque sur le terrain tenant lieu de garantie. Les acheteurs construisent ensuite une maison sur la parcelle au moyen de leurs propres ressources ou en obtenant plusieurs petits prêts successifs pour payer les matériaux de construction et les services des petits entrepreneurs qui les aident. L'intérêt de fournir des prêts pour acheter ces lots est que de nombreuses familles à faible revenu peuvent se permettre d'emprunter la somme requise pour une petite parcelle et construire une maison modeste alors qu'elles sont rares à pouvoir acheter une maison déjà construite.

Les prêts accordés dans les projets de trames d'accueil peuvent être établis par les institutions de financement du logement tant publiques que privées. Cependant, pour les mêmes raisons qu'elles hésitent à octroyer des prêts au logement aux ménages à faible revenu, les institutions du secteur privé hésitent souvent à accorder des prêts pour des parcelles viabilisées.

Banques de crédit foncier au Panama

Au Panama, l'USAID collabore à un programme innovateur avec quatre banques de crédit foncier, dont trois privées, afin d'instaurer des programmes de prêt hypothécaire pour les ménages à faible revenu, un segment de la population jusqu'à présent ignoré par les banques de crédit foncier parce que les autres marchés semblaient plus rentables et dynamiques. Le projet a pour but de démontrer que les familles à faible revenu peuvent et souhaitent souscrire des prêts hypothécaires et qu'elles représentent une nouvelle clientèle en tant que déposants et souscripteurs de prêts à la consommation. Quelque 3.500 ménages devraient bénéficier de ce programme au cours des quatre premières années et les fonds de garantie des investissements en matière d'habitat (fonds GI) ont été complétés par 18,4 millions de dollars de contrepartie. Les fonds GI à long terme, d'un montant total de 25 millions de dollars, sont empruntés par les quatre banques à des investisseurs américains. L'argent sera placé dans un fonds spécial géré par une banque commerciale privée. L'argent sera ensuite rétrocédé par le fonds spécial aux banques de crédit foncier qui garantiront les prêts au moyen d'hypothèques escomptables. Le fonds spécial remboursera le prêt au moyen des ressources provenant des banques de crédit foncier. Ce système fournit un mécanisme simple et fiable de remboursement aux prêteurs américains. Parallèlement, le fonds spécial générera également de nouvelles ressources et accumulera des réserves qui seront réinvesties dans des hypothèques ou qui serviront à garantir la vente d'obligations pour mobiliser d'autres ressources dans le secteur des prêts hypothécaires. Le recours au système du fonds spécial comme service bancaire permettra également de renforcer le rôle du Panama comme centre bancaire.

Octroi de prêts pour l'aménagement du logement

Les prêts pour l'aménagement du logement sont consentis aux ménages qui souhaitent agrandir ou aménager leur domicile. Ces prêts peuvent être utilisés pour ajouter une cuisine ou une salle de bain, ou encore un second étage. Ils peuvent servir à payer des réparations, construire un toit neuf ou peindre. En général, ces prêts portent sur une durée de 1 à 3 ans, mais ils peuvent atteindre 15 ans pour les gros travaux. A l'exception des petits prêts accordés pour les réparations, ces prêts sont le plus souvent garantis par une première ou une deuxième hypothèque sur la maison. Les versements sont effectués à mesure des travaux et peuvent être remis directement au fournisseur des matériaux ou à l'entrepreneur qui exécute les travaux.

Les prêts pour l'aménagement du logement peuvent constituer une solution au problème de l'amélioration des conditions de logement pour de nombreuses familles à faible revenu dans les pays en développement qui vivent dans des logements surpeuplés, sans le moindre confort, et qui n'ont absolument pas les moyens de s'offrir une maison neuve. Ici encore, à moins de recevoir des incitations, la plupart des institutions financières du secteur privé peuvent hésiter à consentir de petits prêts aux ménages à faible revenu car elles estiment que les risques de défaut de paiement et les coûts du service des prêts sont trop élevés.

Politiques et programmes qui encouragent l'initiative privée en matière de prêts au logement

Le gouvernement peut encourager la participation du secteur privé par des mesures telles que la libération de fonds pour les prêts et les rétrocessions, l'émission de garanties et la mise en place d'incitations d'ordre réglementaire.

Fourniture de fonds publics pour les prêts et les rétrocessions et émission de garanties de remboursement des prêts

Le gouvernement peut encourager la participation du secteur privé au moyen de prêts directs et de rétrocessions. Les prêts publics peuvent représenter les seuls fonds disponibles pour la production de logements à vocation sociale lorsque les institutions financières n'ont pas d'autres ressources pour le crédit ou refusent de prendre le risque de prêter à des fins et à des conditions différant de leurs pratiques habituelles.

Afin d'encourager la construction de logements à coût modéré, le gouvernement peut prendre des mesures pour financer des prêts qui réduisent le risque perçu par les entrepreneurs/promoteurs du secteur privé.

La fourniture de fonds publics sous forme de prêts destinés à la construction, à l'aménagement des terrains ou à l'achat de logements par le secteur privé est une façon pour les pouvoirs publics d'encourager la production de logements. Les prêts peuvent être accordés aux entreprises du secteur privé structuré et aux ménages ou les fonds peuvent être confiés aux institutions financières aux fins de rétrocession.

L'administration d'un programme de prêts publics directs présente plusieurs difficultés. Les prêts doivent être établis, servis et recouverts. L'administration des prêts peut s'avérer coûteuse en termes de main-d'œuvre et une administration médiocre peut entraîner des pertes lorsque les prêts ne sont pas remboursés. Cela peut poser de graves problèmes, en particulier si les emprunteurs considèrent les prêts "publics" comme un "don" auquel ils ont droit plutôt que comme un prêt qu'ils doivent rembourser. Les programmes de prêts publics se caractérisent souvent par des taux de défaut de paiement élevés.

Une autre option qui s'offre au gouvernement consiste à prêter des fonds aux institutions financières qui les rétrocèdent à des fins ou à des groupes particuliers. Bien que cette approche n'élimine pas le coût élevé associé à l'utilisation de ressources budgétaires ou d'emprunts, les coûts du service et les risques de perte peuvent être transférés aux institutions financières. Cette approche présente un avantage supplémentaire, à savoir que les institutions financières du secteur privé peuvent choisir d'utiliser leurs propres fonds pour des prêts similaires une fois qu'elles se sont familiarisées avec les questions d'établissement et de service des prêts consentis avec les ressources publiques. Cette expérience pourrait déboucher sur l'augmentation générale des fonds orientés vers le logement, ce qui est une des raisons d'utiliser le système de la rétrocession.

Une variation de cette approche consiste à utiliser des fonds publics pour la rétrocession en combinaison avec les ressources des institutions financières du secteur privé pour atteindre les objectifs visés. Ce système produit en fait un effet de multiplicateur sur les fonds publics en fournissant un capital de lancement qui encourage les institutions financières du secteur privé à utiliser leurs propres ressources. L'effet multiplicateur des fonds publics peut être atteint au moyen de nombreuses autres techniques telles que le financement des taux d'intérêt, le panachage, des garanties et des subventions. Dans la première technique, les fonds publics servent à subventionner le taux d'intérêt sur les prêts du secteur privé afin de rendre les prêts plus abordables. Dans le panachage, les ressources publiques

Rétrocession des prêts par le Gouvernement de la Barbade

A la Barbade, les banques commerciales, les caisses de crédit et les promoteurs privés fonctionnaient correctement dans le pays mais ils ne s'attachaient pas à satisfaire les besoins de logement des catégories à faible revenu. Les fonds GH prêtés au gouvernement de la Barbade, d'un montant total de 10 millions de dollars, ont été rétrocédés à des banques commerciales publiques et privées et aux caisses de crédit. Au moyen des fonds GH, ces institutions financières ont pour la première fois accordé des prêts pour l'aménagement et l'achat d'un logement aux ménages à faible revenu, et ce à leurs conditions de crédit habituelles. Le gouvernement a facilité leur participation en exemptant les prêts pour l'amélioration du logement financés par des fonds GH des plafonnements du crédit et, dans le cas des caisses de crédit, l'Etat a rétrocédé les prêts à des taux légèrement subventionnés pour permettre à un plus grand nombre de bénéficiaires d'avoir accès à un prêt. Grâce à l'expérience acquise dans ce programme, les banques commerciales prêtent désormais aux ménages à faible revenu en puisant dans leurs propres ressources.

servent à financer une partie du prêt à un taux d'intérêt inférieur de sorte que le taux combiné (panaché) échu sur les prêts est moins élevé, ce qui rend le prêt plus abordable et solvable. Dans la technique de la garantie, des fonds publics sont mis en réserve pour garantir la totalité ou une partie des prêts consentis avec des fonds du secteur privé, ce qui peut encourager les prêts privés en atténuant le risque supporté par le bailleur de fonds, en ce qui concerne notamment les prêts qui ne seraient pas consentis autrement. Tant que les prêts de base sont valables, ce type de garantie est un moyen efficace et bon marché de mobiliser les fonds du secteur privé pour le logement.

Les subventions accordées aux acheteurs réduisent la somme que les institutions financières privées doivent fournir et améliorent la solvabilité et le coût des prêts privés. Ces techniques de levier ont été largement utilisées aux Etats-Unis et ont permis de drainer à partir de sources privées des fonds appréciables pour le logement à vocation sociale. En Grande-Bretagne, les subventions ont permis de rénover des logements existants et de vendre des logements publics en diminuant la part du montant à financer par un prêt.

Une fois qu'elles auront acquis de l'expérience avec ce type de prêts, il se peut que les institutions continuent de prêter sans incitations. Les programmes qui fournissent des incitations devraient être structurés dans le but de supprimer progressivement ces dernières à mesure que les institutions financières gagnent en expérience.

En revanche, lorsque les fonds publics doivent être rétrocédés ou que des garanties doivent être apportées à des fins particulières ou à des conditions différentes des pratiques usuelles des institutions financières privées en matière de prêts, ces institutions risquent de refuser de participer parce qu'elles estiment courir un risque de perte supplémentaire inacceptable. D'autres incitations peuvent s'avérer nécessaires pour encourager la participation. Les incitations que le gouvernement pourrait fournir comprennent les exonérations d'impôt, le contrôle du crédit et d'autres exemptions réglementaires ou des taux d'intérêt plus favorables.

Comme nous l'avons indiqué à la section précédente sur la mobilisation des ressources, le gouvernement peut encourager le crédit par des opérations sur le marché secondaire où les prêts sont achetés ou établis en vue de la revente, ce qui fournit des liquidités aux institutions financières pour d'autres prêts au logement, ou qui fournissent des garanties qui permettent de vendre les prêts ou les valeurs immobilières hypothéqués sur les marchés privés. Cette approche a été largement utilisée aux Etats-Unis. La Government National Mortgage Corporation et la Federal National Mortgage Corporation sont des exemples des efforts déployés par le gouvernement américain pour supporter un marché secondaire viable qui encourage les prêts hypothécaires à long terme.

Encouragement de la participation des institutions financières du secteur privé par des incitations d'ordre réglementaire

Outre la fourniture de fonds et de garanties, le gouvernement peut encourager la participation des institutions financières du secteur privé en utilisant son pouvoir réglementaire et fiscal. Lorsqu'il existe des moyens de contrôle du crédit, le gouvernement peut établir des exonérations sur le taux ou le montant du prêt si les prêts sont destinés au logement ou à des groupes particuliers. Les institutions de financement du logement spécialisées ou les petites institutions locales telles que les coopératives et les caisses de crédit peuvent être exemptées des règles appliquées aux autres institutions. Par exemple, les réserves obligatoires peuvent être abaissées ou le plafond des taux d'intérêt sur les dépôts relevé en vue d'augmenter l'épargne disponible pour les investissements dans les prêts au logement.

La fixation des taux d'intérêt qui peuvent être imposés sur les prêts et perçus sur les dépôts est une technique courante utilisée par les gouvernements pour contrôler les fonds pouvant être affectés à diverses utilisations dans l'économie. Les taux d'intérêt peuvent être fixés à partir de ce que les institutions financières payent ou demandent aux clients et de ce qu'elles se versent mutuellement pour emprunter et prêter des fonds. La politique des taux d'intérêt peut servir à encourager l'activité économique en abaissant le coût du crédit et en comprimant les dépenses et les investissements par le renchérissement du crédit. L'encadrement du crédit est souvent utilisé pour ralentir les dépenses et la croissance de la masse monétaire dans le but de contrôler l'inflation. Comme nous l'avons examiné à la section précédente, l'épargne peut être encouragée en autorisant le versement de taux d'intérêt supérieurs sur les dépôts et freinée par une baisse des taux. Les institutions financières seront plus enclines à prêter si l'écart entre le coût de l'argent (ce qu'elles paient pour les dépôts et les autres sources de fonds) et le taux qu'elles peuvent demander sur leurs prêts est important et moins intéressées si cet écart est faible et/ou insuffisant pour couvrir les coûts d'administration des prêts.

Toute politique des taux d'intérêt perturbe les forces du marché qui agissent sur l'offre et la demande monétaires. L'incidence exacte de ces politiques est rarement prévisible puisque les réactions de nombreux individus à ces politiques ne peuvent être anticipées.

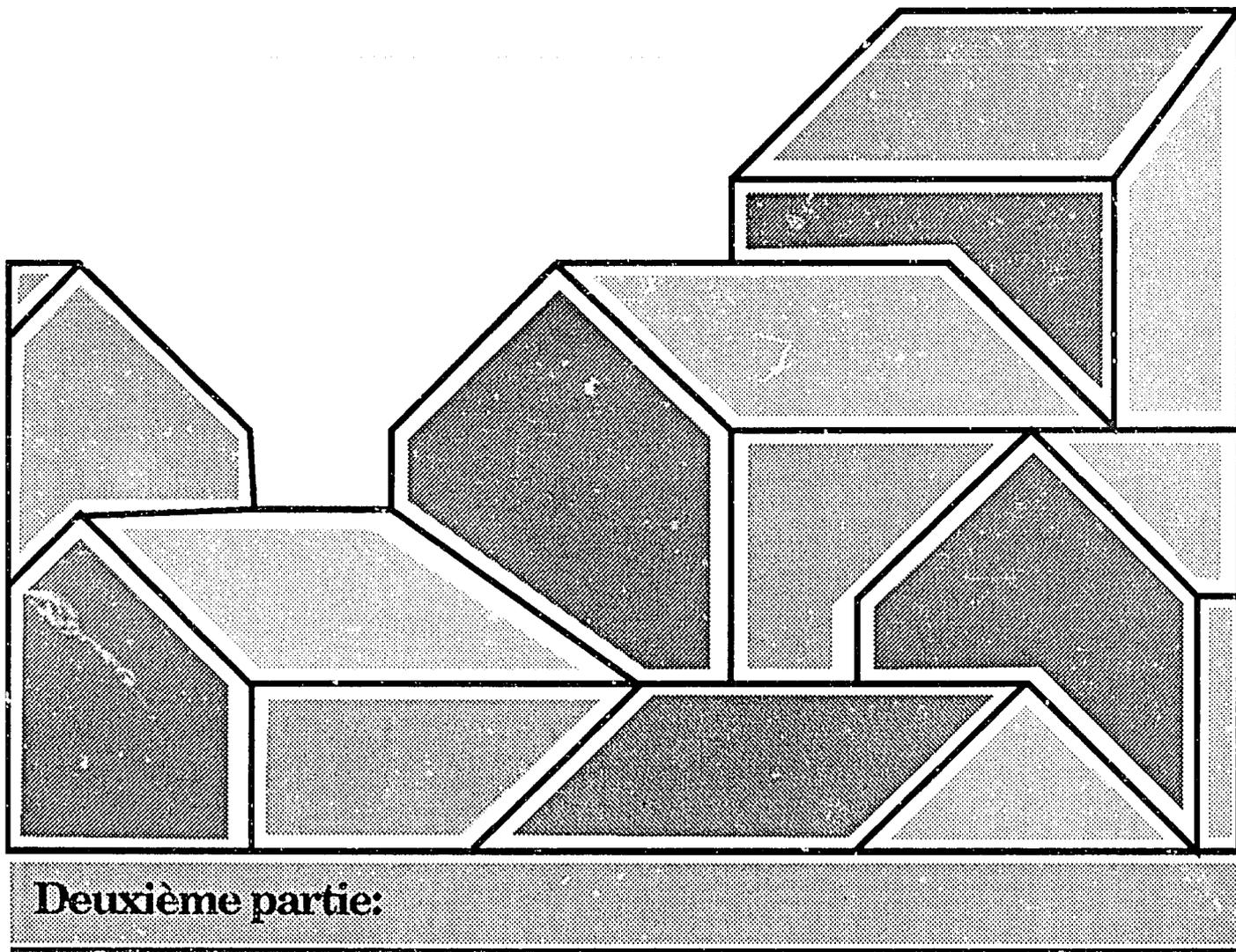
Du fait que la politique des taux d'intérêt répond souvent à des objectifs économiques généraux, il se peut qu'on ne prenne pas en compte son effet sur le secteur du logement. Etant donné que les taux d'intérêt ont des retombées différentes sur des secteurs différents, il est important de prendre en compte l'effet spécifique sur chaque secteur de manière à minimiser les effets

"Dans la mesure où les taux d'intérêt sont étroitement contrôlés ou fréquemment modifiés, l'incertitude ainsi créée risque de décourager les institutions du secteur privé d'octroyer des prêts au logement."

inattendus de ces politiques. Le logement est particulièrement sensible aux variations des taux d'intérêt à cause de la demande de fonds et de prêts à long terme. Dans la mesure où les taux d'intérêt sont étroitement contrôlés ou souvent modifiés, l'incertitude qui en résulte peut faire hésiter les institutions financières à consentir des prêts au logement. En d'autres termes, la politique des taux d'intérêt peut faciliter ou freiner la mobilisation des fonds et des prêts du secteur privé.

Alors que la politique des taux d'intérêt peut influencer l'offre de crédit, le gouvernement peut choisir de contrôler directement le volume de crédit que les institutions financières peuvent accorder en général ou à des fins particulières. Les objectifs du contrôle du crédit sont essentiellement les mêmes que ceux de la politique des taux d'intérêt. Le gouvernement peut instaurer diverses mesures de contrôle du crédit. Il peut fixer le montant absolu qu'une institution financière peut prêter pendant une période donnée, bloquer le taux de croissance des prêts spécialisés ou généraux pendant une certaine période ou limiter la croissance des capitaux. Toutes ces mesures interfèrent avec l'offre et la demande de crédit sur le marché financier.

Les mesures de contrôle du crédit peuvent interrompre l'afflux de fonds vers le logement lorsque les institutions financières en viennent à n'accorder que des prêts à court terme dont elles peuvent contrôler plus facilement le volume afin de respecter les restrictions en matière de crédit. Ici encore, il est important que les décideurs prennent en compte l'incidence sur les secteurs particuliers avant d'adopter des mesures de contrôle du crédit. Certains pays, par exemple, ont jugé utile d'exempter des contrôles du crédit les prêts pour l'aménagement du logement ou les prêts immobiliers pour les familles à faible revenu. Cela permet aux ménages visés de continuer d'avoir accès au crédit tout en atteignant d'autres objectifs grâce au contrôle du crédit. Il importe d'évaluer soigneusement l'effet des mesures gouvernementales de sorte que les pouvoirs puissent atteindre leurs objectifs par un afflux ininterrompu des ressources. Il y a peu de chances que les institutions financières du secteur privé participent au financement des logements à vocation sociale si elles estiment que les restrictions les empêchent d'octroyer des prêts valables et rentables.



Stratégies Axées sur l'Initiative Privée

Comprendre le secteur privé

Définir la politique nationale

Formuler une stratégie de logement
pour le secteur privé

Identifier un programme initial

Elaborer une approche appropriée

Comprendre le secteur privé

Formuler et mettre en œuvre des programmes de logement faisant appel aux initiatives du secteur privé sont des tâches qui exigent que les fonctionnaires des pays les moins avancés (PMA) et le personnel des organismes d'aide au développement s'attachent à comprendre les objectifs, les motivations et les procédures de fonctionnement qui distinguent le secteur privé du secteur public. Par ailleurs, il convient de saisir la différence au sein du secteur privé entre les bailleurs privés, les actionnaires (ou investisseurs dans les fonds propres) de même que les constructeurs et les promoteurs privés. Il ne suffit pas de considérer que le profit constitue la seule motivation du secteur privé; il n'est pas davantage fondé de supposer que la suppression de tout risque est essentielle, voire souhaitable, pour encourager les initiatives privées dans le domaine du logement.

Le secteur privé n'est nullement monolithique dans sa façon de voir les choses. En ce qui concerne la question critique de l'évaluation des risques, les bailleurs du secteur privé se distinguent radicalement des promoteurs du secteur privé—car le risque représente le nerf de toute entreprise liée au développement tandis que la plupart des autres acteurs clés évitent les risques. La fonction de l'entrepreneur, par définition, consiste à percevoir une possibilité et à prendre les risques nécessaires pour réaliser un profit. En revanche, les bailleurs cherchent à multiplier les coussins de sécurité de manière à éviter les risques. Les bailleurs sont rarement des entrepreneurs; en général, ils considèrent que leur fonction est fiduciaire puisqu'ils investissent l'argent d'autrui de la façon la plus sûre possible.

Les promoteurs, quant à eux, s'attendent à assumer des risques, mais ils s'attendent également à jouir d'une liberté d'action suffisamment importante pour penser qu'ils peuvent atteindre leurs objectifs. La manière dont les promoteurs évaluent les restrictions et les options offertes par des projets éventuels est souvent tout aussi importante pour déterminer dans quelle mesure ils sont disposés à engager un investissement donné que les risques financiers et le profit éventuel. Les incitations financières peuvent avoir pour effet de stimuler certains types d'investissements privés, mais la suppression des restrictions ou la modification des règles pourrait constituer un moyen plus efficace et moins coûteux en ce qui concerne l'utilisation des ressources publiques.

Pour ce qui est de la formulation d'un bon programme d'incitations publiques axées sur les projets de logement réalisés par le secteur privé, le facteur clé consiste à assurer que les objectifs des deux parties sont compatibles, c'est-à-dire que le fait que les projets soient structurés de manière à atteindre le

"Il ne suffit pas de considérer que le profit constitue la seule motivation du secteur privé; il n'est pas davantage fondé de supposer que la suppression de tout risque est essentielle, voire souhaitable, pour inciter les initiatives privées dans le logement."

résultat voulu servira les intérêts des deux parties concernées. Par exemple, si un projet est structuré de manière à isoler le promoteur privé des dépassements de coût, les incitations financières normales qui améliorent l'efficacité des constructeurs du secteur privé par rapport aux organismes publics en ce qui concerne la production d'unités de logement à coût modéré ne dégageront plus les effets recherchés. D'autre part, les constructeurs ne devraient pas subir des pénalités économiques par suite des retards qui affectent l'achèvement des travaux et échappent à leur contrôle, comme les problèmes rencontrés pour le branchement des services publics, les inspections ou les procédures d'examen officielles. Enfin, bien que les organismes publics ne puissent pas être motivés pour exécuter leurs tâches efficacement par le biais d'incitations au profit, d'autres moyens tels que les promotions professionnelles ou les primes doivent être appliqués pour récompenser les efforts des responsables publics. La compréhension et le respect de ces différences devraient permettre aux planificateurs des projets d'adapter les programmes à chaque partie sans grever les objectifs de l'effort conjoint.

Définir la politique nationale

Les stratégies visant à faciliter les initiatives privées couvrent un large éventail: depuis les stratégies nationales destinées à opérer une privatisation complète jusqu'aux approches mixtes permettant que des fonds publics servent à promouvoir diverses activités du secteur privé.

Les gouvernements qui souhaitent attirer la participation du secteur privé au financement et à la production de logements doivent tout d'abord examiner les politiques nationales pour déterminer si elles favorisent les investissements du secteur privé. La fiscalité, la politique monétaire, le taux de change, les salaires et la politique d'échanges sont autant de facteurs susceptibles d'entraîner des distortions de prix qui se traduisent par une mauvaise affectation des ressources, des pertes d'efficacité et la contraction des investissements du secteur privé, provoquant de ce fait un ralentissement de la croissance économique.

La formulation d'une stratégie nationale favorable aux initiatives du secteur privé peut constituer une entreprise majeure, mais ses résultats peuvent être tout aussi spectaculaires. Ainsi, en 1984, la République Populaire de Chine a approuvé des réformes et introduit des concessions très appréciables dans son économie centralisée dans le but d'attirer des investissements étrangers et de stimuler la création d'entreprises privées. Ces réformes économiques avaient pour objectif fondamental d'introduire des mécanismes de marché dans une économie d'Etat et de commencer à rechercher un nouvel équilibre entre

chacune de ces forces économiques de manière à moderniser le système. Ces réformes économiques et les efforts de privatisation ont été massifs en ce qui concerne leurs retombées sur le plan de la modernisation et leur incidence sur la population la plus nombreuse du monde. La Chine a réussi à redresser rapidement les inégalités et les abus rencontrés au début sur la place du marché à mesure que les réformes économiques urbaines étaient introduites par le biais de mutations opérées dans les lois et les règlements. Elle s'attache actuellement à trouver un équilibre délicat entre le soutien de l'introduction des forces économiques du marché et la libéralisation de son économie à planification centralisée.

Sur un mode plus restreint un certain nombre de pays ont épousé des stratégies nationales de privatisation. La Barbade et Zanzibar ont opté pour cette approche en adoptant tout d'abord une stratégie ou un plan national visant à accentuer la privatisation du secteur du logement. Dans l'un et l'autre cas, de vastes questions stratégiques ont été débattues par le gouvernement jusqu'à parvenir à un consensus. Ce consensus a donné lieu à des changements législatifs et stratégiques qui ont affecté les activités du programme et les responsabilités des organismes publics, non sans susciter de nouvelles initiatives visant à stimuler les activités de logement particulières au secteur privé et une modification des règles entravant ce processus. L'expérience acquise à l'échelle mondiale donne à penser que lorsque le secteur privé est capable de jouer un rôle déterminant, le gouvernement doit se contenter de jouer un rôle accessoire. Lorsque la capacité du secteur privé est plus restreinte, l'action directe du gouvernement sera peut-être nécessaire pour stimuler la croissance d'une industrie du logement viable au niveau du secteur privé.

Une stratégie nationale visant à encourager la participation privée dans le logement doit créer une politique et un climat régulateur qui soutiennent le développement du secteur privé. En l'absence d'un tel climat stratégique, les chances d'attirer les investissements privés seront très limitées.

Formuler une stratégie du logement pour le secteur privé

La recherche et l'observation avisée des pays en développement qui ont le mieux répondu à leurs besoins de logement donnent à penser qu'il existe des caractéristiques communes aux stratégies et aux programmes publics, à savoir:

Réalisation de l'importance revêtue par l'industrie du logement pour le développement économique national

Les gouvernements des pays en développement voués à des philosophies politiques très variées sont confrontés à des décisions difficiles concernant l'affectation de ressources budgétaires

"Les emplois directs dans la construction de logements ont été estimés à environ 10 pour cent de tous les emplois du secteur structuré dans les pays en développement."

limitées parmi les différents secteurs de l'économie. Le logement et l'urbanisme doivent soutenir la concurrence avec l'industrie, l'agriculture, l'éducation et d'autres secteurs. Dans le choix entre les secteurs, on croit à tort que les investissements dans le logement utilisent des ressources financières rares sans produire autant de bénéfices économiques (tels que la création d'emplois et la formation de capital) que l'industrie manufacturière et l'agriculture, par exemple. Or c'est le contraire qui est vrai: le logement exerce une incidence marquée sur le développement économique national et local.

L'industrie du logement absorbe une proportion importante de l'activité économique de la plupart des pays. Ce secteur est une des plus grandes sources d'emplois, aussi bien directement qu'indirectement. Les emplois directs dans la construction de logements ont été estimés à environ 10 pour cent de tous les emplois du secteur structuré dans les pays en développement. La forte utilisation de main-d'oeuvre dans l'industrie du bâtiment explique le niveau élevé des emplois par unité d'investissement. Indirectement, la construction suscite une demande pour les matériaux de construction, l'ameublement et les biens et services connexes qui correspondent à des emplois dans les secteurs des services et de l'industrie manufacturière. Bien que très peu d'informations soient disponibles sur la création d'emplois indirecte, un examen des études réalisées dans plusieurs pays indique que l'effet multiplicateur du revenu serait égal à deux environ pour la construction de logements.

Certains économistes ont suggéré que les gouvernements devraient limiter l'investissement dans le logement afin d'éviter d'accaparer une épargne limitée et les ressources d'investissement réservées à d'autres secteurs, mais les faits ne corroborent pas ce point de vue. L'expérience montre que les perspectives d'amélioration des conditions de logement et de la sécurité de jouissance peuvent dégager une épargne très appréciable à tous les niveaux de revenus, et ce bien au-delà de l'épargne investie dans le logement (Christian, 1980).

De surcroît l'accès à la propriété du domicile a été liée à une prolongation du temps consacré à l'aménagement des logements, ce qui correspond à la formation d'un capital "d'actions en apports de travail". Par l'aménagement de leur domicile, les individus sont en mesure de transformer leur travail en un avoir permanent dans des cas où manquent les emplois salariés et d'autres possibilités rémunératrices. L'approche complémentaire de la construction de logements communément rencontrée dans la plupart des pays en développement représente un exemple clair de ce processus.

Par conséquent, l'industrie du logement peut jouer un rôle très puissant dans le développement économique au niveau de la création d'emplois et de l'incitation à investir tout en bénéficiant directement à la société du fait de l'amélioration des conditions de vie.

Croissance économique des PMA

Dans les pays en développement, les constructions résidentielles représentent, d'après les estimations, près du tiers de toutes les constructions, et environ 15 à 25 pour cent de la formation brute de capital fixe. Le bâtiment contribue fortement à la croissance économique. Durant la période 1960-1977, la construction s'est développée au taux annuel de 7,1 pour cent contre 2,8 pour cent et 7,6 pourcent pour l'agriculture et l'industrie manufacturière respectivement. Ce taux de croissance du bâtiment représente plus du double du PIB total pour la même période durant laquelle les hausses atteignaient une moyenne annuelle de 3,5 pour cent (Nathan, 1985).

Forte dépendance vis-à-vis des systèmes du marché et de la promotion privée du logement

Dans de nombreux pays en développement, le marché du logement n'est pas concurrentiel: comme nous l'avons déjà signalé, les gouvernements régularisent le flux de capitaux, la disponibilité des terres et les normes applicables à la construction des logements. Bien des gouvernements ont tenté de fournir des logements pour les personnes défavorisées par le biais de la construction directe. Malheureusement, les efforts publics déployés dans ce sens par l'affectation directe de fonds publics n'ont généralement pas produit les résultats escomptés. Les ressources ne sont jamais suffisantes pour satisfaire les besoins et les gouvernements sont rarement disposés à construire des logements selon des normes réellement accessibles aux ménages à revenus faibles.

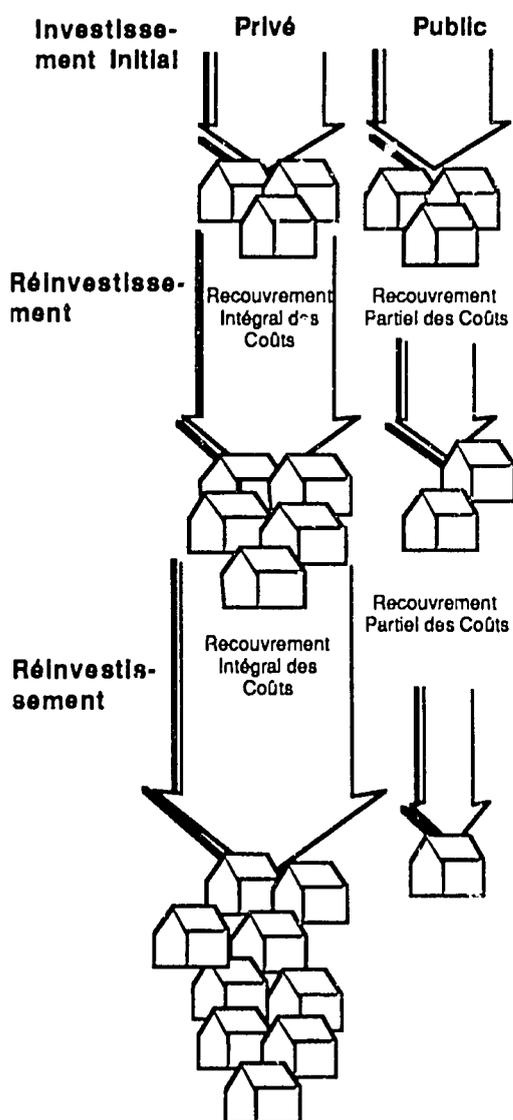
De même, les tentatives engagées par les gouvernements pour intervenir dans les autres aspects du marché du logement se sont rarement déroulées de la façon voulue.

Dans la plupart des pays, les gens peuvent construire leur propre domicile si on leur donne accès au terrain, aux services et au crédit. Le secteur public a presque toujours intérêt à se dissocier de la construction des logements et à s'attacher à atténuer ou supprimer les imperfections du marché. Il est certain que, les résultats des politiques et des programmes publics affectant le marché du logement doivent être étudiés avec soin de manière à assurer que les ressources privées et publiques soient acheminées parallèlement à la réalisation des objectifs officiels.

Recouvrement des coûts dans la fourniture et l'entretien des logements et des services urbains

Le recouvrement des coûts dans le secteur du logement signifie que les programmes officiels, que le secteur privé y soit intéressé ou non, soit conçu de telle manière que les bénéficiaires des programmes puissent se permettre de payer le logement ou les services reçus dans toute la mesure du possible. L'objectif du recouvrement des coûts consiste à minimiser les subventions publiques et à réduire la distorsion du marché privé causée par d'autres subventions. Le recouvrement des coûts réels donne l'occasion d'améliorer la quantité et la qualité des logements en liant les normes et l'utilisation des fonds publics à l'aptitude des bénéficiaires à acquitter les frais des aménagements. Le fait que le gouvernement ne se soucie pas d'obtenir le recouvrement intégral des coûts affecte la disposition du secteur privé à fournir des logements, notamment aux familles à faible revenu. A défaut du recouvrement des coûts, le gouvernement subventionne les coûts et, partant, affecte les prix du marché appliqués au logement; cela revient à décourager la participation du secteur privé.

Par définition, le secteur privé cherche à recouvrer la totalité des coûts du produit qu'il fournit en y ajoutant un profit. Le gouvernement est souvent moins soucieux de recouvrer les coûts que de constater les bénéfices sociaux entraînés par les dépenses. Dans de nombreux pays en développement, les programmes publics du secteur du logement font abstraction du concept du recouvrement des coûts. Les programmes de logement destinés aux fonctionnaires et aux familles à faible revenu, en particulier, sont considérés comme un bénéfice social mérité. Toutefois, lorsque les ressources du gouvernement sont limitées, le recouvrement des coûts est un instrument important pour accentuer l'incidence de ressources peu abondantes. Les coûts recouverts peuvent être réinvestis afin de créer d'autres logements. On parvient ainsi à faire valoir des ressources limitées et à augmenter le volume des logements. Un programme de recouvrement des coûts exige l'évaluation complète des coûts réels imputés à la fourniture des logements. Malheureusement, la plupart des programmes de recouvrement des coûts lancés à ce jour ont tenté de recouvrer uniquement les coûts directs encourus, sans prendre en compte une vaste gamme de coûts indirects liés aux subventions. Par exemple, on considère généralement que les terrains d'Etat consacrés au logement sont dépourvus de coûts hormis éventuellement le coût des aménagements infrastructurels réalisés. Le coût imputable à l'administration des programmes n'est pas pris en compte ni davantage la valeur temporelle de l'argent dépensé. On estime que les coûts complets sont recouverts même si de nombreuses années s'écoulent avant que l'argent ne soit effectivement touché. Les avantages des autres utilisations possibles de cet argent dans le laps de temps écoulé jusqu'au recouvrement ne sont pas pris en compte. L'intérêt des fonds empruntés par le gouvernement pour ces programmes est un coût supplémentaire qui est souvent exclu des calculs de recouvrement. En outre, il se peut que les pertes éventuelles résultant des défauts de remboursement ne soient pas prises en compte. Des pertes sont entraînées par les mauvaises normes et procédures de souscription initiale des prêts, de même que par l'inefficacité qui grève le recouvrement des prêts. Par ailleurs, les programmes de prêt du gouvernement sont peut-être considérés par beaucoup comme des avantages sociaux qui n'exigent pas de remboursement. Le fait que ces coûts ne sont pas comptabilisés explique qu'on ne puisse pas déterminer le coût réel des programmes. De même, lorsque des programmes sont amorcés, les prévisions du coût éventuel imputé au gouvernement sur une base temporelle incluent rarement les coûts cités.



Le défi que représente le recouvrement des coûts n'est pas limité à l'estimation du coût véritable du logement: il requiert en outre, de déterminer l'aptitude réelle des bénéficiaires à payer, et d'apprécier les bénéfices générés par l'habitat en fonction du marché. La relation entre coût et accessibilité n'est pas établie au moment de la

conception des programmes. En conséquence, les avantages de la subvention risquent de bénéficier à ceux qui n'en ont pas besoin, à moins que le logement ne soit trop coûteux pour satisfaire les besoins des familles pour lesquelles il a été conçu. Pour que le recouvrement des coûts soit efficace, les bénéficiaires doivent être en mesure de rembourser les coûts. Il convient d'établir des normes pour la mise en valeur des terrains et la construction de logements qui prennent en compte la capacité de remboursement des ménages.

Lorsque les ménages ne sont pas à même de payer le coût intégral, il se peut qu'il faille appliquer des subventions d'Etat. Mais les subventions directes ne sont pas la seule solution. On peut appliquer un taux de marché qui excède le coût réel pour les ménages capables de payer, et le "profit" peut servir à subventionner ceux qui n'ont pas les moyens d'assumer ce coût. On peut attribuer un coût au terrain appartenant à l'Etat, un taux de marché par exemple, et le produit de la vente qui excède le coût réel peut servir à élargir le programme ou à fournir une aide de subvention à ceux qui ne sont pas en mesure de payer le coût intégral. Cette approche invite aux abus à moins que les normes utilisées dans les zones subventionnées ne soient nettement inférieures à celles qui seraient acceptées par des groupes à revenus plus élevés.

Les programmes publics qui recherchent un soutien du secteur privé, que ce soit pour la production ou le financement de logements, doivent prendre en compte le fait que le secteur privé entend non seulement recouvrer l'intégralité des coûts mais aussi réaliser un profit. Le gouvernement peut faciliter la participation du secteur privé en mettant ses propres ressources à contribution dans les cas où le secteur privé ne pense pas pouvoir recouvrer les coûts ni réaliser un profit; ceci étant, le gouvernement doit également reconnaître que les programmes qui ne recouvrent pas l'intégralité des coûts nuisent aux efforts du secteur privé visant à desservir les mêmes marchés.

Procédures administratives rationnelles qui encouragent les investissements privés dans le logement et l'aménagement des terrains

Il se peut qu'un facteur décisif du coût du logement réside dans les délais nécessaires pour obtenir les permis de construire, le financement, un prêt, la jouissance ou le règlement de certains points administratifs liés au long processus qui caractérise la production de logements. L'existence de normes restrictives risque de gonfler inutilement les coûts et d'empêcher la participation du secteur privé à la production de logements à coût modéré. Le processus administratif lui-même est le plus souvent si fastidieux que les compagnies du secteur privé se refusent à courir les risques liés à la réalisation de projets pour la construction de logements à coût modéré. Un retard de six mois

dans l'achèvement d'un projet, quel qu'en soit le motif, absorberait très probablement tout le profit prévu et porterait les coûts unitaires au-delà du niveau que peuvent payer les ménages à revenu modéré.

Lorsque le gouvernement souhaite encourager la participation du secteur privé à la production de logements à coût modéré, il se peut que la simplification des procédures administratives constitue une méthode particulièrement efficace. Dans le but d'encourager les lotissements privés, certains gouvernements ont créé une unité administrative chargée de traiter toutes les approbations officielles nécessaires à la réalisation d'un projet. Si elle est bien administrée, cette méthode peut réduire de manière très appréciable le temps requis pour obtenir les approbations administratives et éliminer le risque de voir des retards bureaucratiques entraver la mise en oeuvre d'un projet. Même s'il existe un processus gouvernemental d'examen et d'approbation bien coordonné, on peut trouver d'autres domaines où la modification des processus administratifs contribuerait à diminuer les coûts d'un projet. Par exemple, le processus particulier à l'obtention de la jouissance de lots individuels prend souvent plus de temps que la construction d'unités de logement, causant par là un retard dans l'étape critique du transfert du droit d'occupation du constructeur à l'acheteur. Ce retard est très coûteux pour le constructeur qui continue à payer des intérêts sur le prêt de construction jusqu'au jour où intervient effectivement la transaction de vente. Les efforts gouvernementaux visant à améliorer les procédures administratives et à répondre aux besoins des constructeurs privés et des institutions qui financent le logement peuvent s'avérer très efficaces, tant pour abaisser les coûts du logement en général que pour accroître le rôle du secteur privé dans la production de logements à coût modéré.

Aide aux efforts de développement déployés par les administrations locales

Pour qu'une stratégie nationale visant à améliorer les conditions de logement soit mise en oeuvre avec toute l'efficacité voulue, le secteur public doit posséder la capacité administrative et les fonds nécessaires pour appliquer cette stratégie. Les gouvernements centraux de pays aussi divers que la Chine et les Etats-Unis ont constaté que les administrations locales et les collectivités locales sont à même de satisfaire plus efficacement les besoins de logement locaux que les organismes publics; ces gouvernements exécutent donc des programmes où les apports et les contrôles locaux sont essentiels.

Aux Etats-Unis, le gouvernement fédéral est passé de l'intervention directe dans le marché du logement à la fourniture de fonds aux collectivités locales qui élaborent des programmes

avec des groupes privés locaux et des institutions financières locales (US HUD, 1984). De cette façon, les administrations locales ont pu obtenir la participation financière du secteur privé; ce faisant, elles ont réussi à obtenir des fonds du secteur public et l'expertise du secteur privé de manière à réaliser plus d'activités de logement axées sur les ménages et les zones à revenu modéré qu'il ne serait possible en n'utilisant que les seules ressources gouvernementales. L'un des facteurs clés de la réussite de ces programmes réside dans la présence d'administrations locales et de groupes communautaires capables de participer à des efforts conjoints avec les institutions et les investisseurs du secteur privé.

La plupart des pays industrialisés ne peuvent pas compter sur un système administratif qui lie les décisions stratégiques au niveau national à la planification et à la budgétisation des projets au niveau public local. En l'absence d'un tel système, aucun programme national d'aucune sorte n'est facile à mettre en oeuvre. La centralisation du pouvoir représente l'approche adoptée par la plupart des gouvernements en l'absence d'un système permettant d'influencer les décisions locales en matière de développement. Cette situation explique la faiblesse et l'inefficacité des administrations locales dans la plupart des PMA.

L'aide aux efforts de développement lancés par les administrations locales constitue une approche visant à créer la capacité nécessaire au sein du secteur public pour élaborer des initiatives publiques ou privées et y participer. Faute de partenaires capables au niveau du secteur public, au niveau tant de l'administration centrale que des administrations locales, les projets réalisés avec le secteur privé risquent de dégager des résultats mitigés en raison de facteurs tels que la faiblesse de la conception des projets, la lenteur des examens réglementaires, l'insuffisance de fonds ou la médiocrité de l'administration financière. Il se peut qu'il soit essentiel de renforcer la capacité du secteur public dans bien des cas pour mettre en oeuvre des initiatives publiques ou privées réellement valables.

Développement des institutions financières publiques et privées

Les bénéfices des initiatives privées ne peuvent être pleinement réalisés que dans un climat favorable où les responsabilités publiques fondamentales sont assumées avec toute l'efficacité voulue et où les institutions du secteur privé sont réellement en mesure d'apporter leur concours. Il est essentiel que les institutions publiques et privées soient suffisamment développées pour jouer un rôle dans les apports financiers nécessaires au logement.

Le rôle des institutions financières consiste à mobiliser des fonds et à acheminer ces fonds vers le financement du logement avec le plus d'efficacité possible. Les institutions intéressées par ce processus forment un système de financement du logement. Dans la plupart des pays en développement, ce système est rudimentaire voire inexistant. La plupart des investissements dans le logement des pays en développement sont réalisés par des particuliers sur un mode progressif en utilisant l'épargne et d'autres sources financières non structurées, tandis que les institutions financières jouent un rôle très restreint, fournissant en général un financement limité aux particuliers à revenu élevé ou aux bénéficiaires de programmes à caractère public, notamment à l'usage des fonctionnaires. Peu, si ce n'est aucune institution ne prend un rôle actif ou se spécialise dans le financement du logement.

Les institutions financières du secteur privé financent le plus souvent des transactions commerciales et fournissent certaines facilités de prêt aux particuliers sur une base à court terme. Les institutions répugnent à financer des hypothèques à long terme car la conjoncture, en particulier l'inflation et l'incertitude économique, favorisent les prêts à court terme caractérisés par des risques restreints. Bien souvent, la direction des institutions financières soit ne possède pas les compétences nécessaires pour consentir des prêts à long terme soit estime que seuls les ménages à revenu élevé sont capables de verser des paiements hypothécaires réguliers. Il est également vrai que les sources de financement à long terme sont limitées et qu'on a généralement l'impression que la plupart des gens ne sont pas capables d'alimenter une épargne gérée par une institution financière. Malgré les antécédents qui montrent très nettement que tous les ménages à revenu modéré, accumulent une épargne suffisante pour construire dans le secteur non structuré, peu d'institutions tentent de mettre à profit cette source financière du secteur privé.

Par ailleurs, les institutions financières publiques n'ont pas obtenu de résultats particulièrement positifs en ce qui concerne l'octroi de prêts hypothécaires. Les programmes mettent souvent l'accent sur le financement destiné aux fonctionnaires et aux ménages à revenu modéré; bon nombre comportent des subventions importantes et des lacunes qui se traduisent par des pertes.

En vue d'encourager le secteur privé à jouer un rôle dans le financement du logement, les gouvernements peuvent concevoir des programmes de logement qui ne font pas concurrence aux institutions du secteur privé; ils peuvent en outre axer ces programmes sur des cibles qui n'intéressent pas le secteur privé. Le gouvernement peut fournir des incitations aux institutions financières privées dans le but de modifier leur attitude à l'égard des risques liés aux prêts du logement en faisant jouer une politique de crédit, d'impôts et de taux d'intérêt. Le gouvernement peut également élargir les ressources privées disponibles pour le

logement en utilisant des mécanismes tels que les garanties et les facilités du marché secondaire. Les objectifs de ces politiques consistent à encourager les institutions financières à créer de nouvelles ressources pour l'octroi de prêts au logement de même qu'à réorienter les ressources existantes. En d'autres termes, les fonds privés remplacent des ressources publiques nettement moindres de manière à engager une activité de prêts hypothécaires et développer la capacité de mobiliser l'épargne nécessaire au logement.

Identifier un programme initial

Aide au secteur privé pour encourager les investissements dans le logement

Les mesures du secteur public qui visent à encourager la production de logements au niveau du secteur privé revêtent des formes diverses. Nous citerons les suivantes: les projets d'entreprise conjointe où les organismes publics concluent des accords contractuels avec des entreprises privées pour construire et vendre ou louer des unités de logement; des programmes où le secteur public fournit des services spécifiques tels que le lotissement ou l'installation de l'infrastructure pour le compte de promoteurs du secteur privé; et des programmes où des incitations telles que des prêts, des garanties de prêt, des subventions ou des abattements fiscaux sont offerts dans le but d'encourager les initiatives du secteur privé. La suppression des obstacles, comme des normes peu réalistes appliquées à la construction ou à la planification, et l'élimination des désincitations, comme le contrôle des loyers, peuvent constituer des moyens tout aussi importants de stimuler la production de logements au niveau du secteur privé. Tous ces éléments sont étudiés de manière approfondie dans la première partie de ce manuel. Les activités de lancement les plus cruciales comprennent l'évaluation des moyens de supprimer les entraves publiques qui pèsent sur la croissance et la stabilité d'un secteur privé de l'habitat et la formulation de premiers efforts publics ou privés qui respectent les besoins du gouvernement aussi bien que du secteur privé.

Renforcement des efforts du secteur privé non structuré

La manière la plus simple et peut-être la plus efficace de lancer un programme visant à encourager les initiatives du secteur privé serait d'obtenir que le gouvernement analyse les efforts actuels du secteur privé non structuré et recherche les moyens d'améliorer ses performances. C'est là le principe sur lequel se fondent les projets de trames d'accueil qui fournissent une aide aux ménages individuels durant la période de consolidation du domicile et qui représente une composante essentielle de pratiquement tous les projets de réhabilitation communautaire.

Il existe de nombreuses méthodes viables qui peuvent s'appliquer à la fourniture d'une aide publique au secteur privé non structuré. Un programme d'aide qui utilise un système déjà en place présente un avantage très net par rapport aux programmes qui s'écartent radicalement des normes en vigueur.

La formulation d'un programme valable exige la présence d'un facteur clé: une compréhension très claire de la façon dont le secteur non structuré fonctionne dans un pays donné et des contraintes financières, réglementaires et autres qui l'affectent.

Le renforcement des efforts actuels déployés par le secteur privé non structuré constitue une méthode qui vise à utiliser les aptitudes et les ressources d'une partie non négligeable du secteur privé et à améliorer sa capacité à produire des logements. En l'occurrence, il y a lieu de comprendre les mesures que doit prendre le secteur public pour stimuler le secteur non structuré afin d'accroître sa capacité et d'améliorer la qualité des logements qu'il produit.

Réorienter les efforts du secteur privé structuré vers le logement à faible coût

Nombreux sont les pays où le secteur privé structuré participe très activement à la construction et au financement de logements destinés au marché des revenus moyens et élevés. Ces situations invitent des mesures publiques visant à démontrer la viabilité d'une expansion des activités du secteur privé ayant pour but de desservir le marché des logements destinés aux revenus modérés.

Les Etats-Unis ont adopté cette approche et s'attachent actuellement à orienter leurs efforts vers la participation des institutions du secteur privé aux programmes appuyant la réhabilitation des logements à coût modéré, un marché qui n'intéresse généralement pas ces institutions. Les fonds sont réunis au niveau local par le biais d'associations avec les autorités locales, des groupes communautaires et des institutions financières (US HUD, 1983, 1984). Moyennant des techniques telles que le financement du taux d'intérêt, le panachage, les garanties et les subventions, les fonds publics servent effectivement de capital de lancement permettant de fournir des incitations aux institutions financières du secteur privé de manière à ce qu'elles engagent leurs propres fonds de prêt dans les projets axés sur les ménages à faible revenu.

La réorientation des efforts du secteur privé structuré vers les logements destinés aux économiquement faibles constitue une méthode qui utilise la capacité existante du secteur privé et, grâce à la coordination des interventions avec le gouvernement, crée des conditions où les institutions du secteur privé structuré peuvent constater les bénéfices que procure la transformation de leurs modes de fonctionnement habituels. Pour que cette

méthode réussisse, la conception du programme doit prendre en ligne de compte la capacité et les exigences des secteurs public et privé, dans des domaines tels que le risque, la quantité et le type d'incitations dont on peut avoir besoin, le coût par rapport au bénéfice de ces incitations, et enfin les aptitudes administratives des participants.

Elaborer une approche appropriée

Au départ, il s'impose que les décisions stratégiques générales soient guidées par une évaluation des problèmes clés. Cette évaluation doit fournir la base nécessaire pour définir une stratégie visant à stimuler les initiatives du secteur privé. Pour déterminer les programmes précis à élaborer en matière de logement, il conviendra de répondre aux questions indiquées en italiques.

Dans tous les cas, il y aura lieu de prendre les mesures suivantes: examiner les politiques, évaluer les capacités des secteurs public et privé, apprécier les programmes existants, déterminer les besoins en logement et cerner la conjoncture économique générale qui affecte le logement en vue d'élaborer des stratégies susceptibles de faciliter la participation du secteur privé aux activités de logement. Il sera essentiel de déterminer la division appropriée du travail entre le secteur public et le secteur privé, en gardant à l'esprit un aspect crucial: le fait qu'il est indispensable que le gouvernement consacre ses ressources aux aspects dont les particuliers ne peuvent pas s'occuper eux-mêmes.

Afin d'explorer des solutions de rechange à l'accroissement de la participation du secteur privé aux activités du logement, plusieurs options s'offrent aux responsables des PMA.

Dans certains pays, l'approche la plus raisonnable consistera à commencer par les activités du logement dont se charge actuellement le secteur privé et de trouver des moyens de stimuler et d'encourager l'expansion de ces efforts ou d'élargir le segment du marché qui est desservi. Dans d'autres pays, des mesures initiales plus spectaculaires seront nécessaires avant de pouvoir compter que le secteur privé participe aux activités de logement. En l'occurrence, les politiques doivent être examinées tout d'abord en fonction des programmes émanant de stratégies destinés à supprimer les contraintes de même qu'en fonction des incitations nécessaires pour mettre en place une industrie vitale du logement dont se chargerait le secteur privé.

Pour déterminer quelles stratégies permettraient de réaliser le plus efficacement les objectifs de la politique, les gouvernements doivent évaluer soigneusement la situation du pays en général et du secteur du logement en particulier. En termes simples, les gouvernements doivent se fixer des objectifs stratégiques, déterminer les capacités et les limites des secteurs public et privé, de même qu'adopter des méthodes faisant appel au secteur privé qui reflètent ces évaluations.

Quels sont les rôles qui reviennent au secteur privé et au secteur public dans la fourniture de services au logement?

Quelles sont les contraintes clés qui pèsent sur les efforts publics et privés et comment peut-on les surmonter?

Comment peut-on relever les niveaux de financement et d'investissement des fonds propres en matière de logement, notamment pour les ménages à revenu modéré?

Quelles incitations, y compris les subventions, sont nécessaires, le cas échéant, pour assurer la participation du secteur privé? Que coûteront ces incitations?

Les programmes pilotes peuvent-ils servir à éprouver des méthodes précises visant à stimuler les initiatives du secteur privé, et, en l'occurrence, dans quels domaines?

De quel niveau d'assistance technique et financière a-t-on besoin? De quelles sources potentielles dispose-t-on? A quoi peut-on raisonnablement s'attendre?

Comment et quand faut-il évaluer l'efficacité d'une politique de privatisation?

Les questions énoncées ci-après ont pour but de fournir un cadre de planification qui encouragera l'analyse des conditions courantes et la formulation d'une stratégie et de programmes qui reflètent ces conditions. A mesure que des réponses prennent forme, on pourra distinguer les éléments essentiels d'un programme du secteur privé.

Quelle est la capacité du secteur public?

Quels programmes le gouvernement applique-t-il actuellement? Ces programmes réalisent-ils efficacement les objectifs visés et pourquoi ont-ils réussi ou échoué?

De quel budget et de quelles autres ressources financières dispose-t-on? Les fonds suffisent-ils à administrer les programmes courants ou à en ajouter d'autres?

Quelles organisations assument des responsabilités dans le domaine du logement et les rôles sont-ils clairs, bien définis et coordonnés?

Quel est le niveau d'expertise technique dans le développement et le financement du logement? Y a-t-il lieu de renforcer des institutions particulières? En l'occurrence, comment?

Quelles politiques, règles et normes affectent le secteur du logement? Sont-elles efficaces ou doit-on les réviser (comment)? Comment facilitent-elles ou entravent-elles la participation du secteur privé au logement?

Quelles incitations au logement fournit-on? Quelles subventions? Quel est le coût des subventions et des incitations? Sont-elles nécessaires?

De quelles façons les coûts associés à la production de logements peuvent-ils être recouverts?

Quelle est la situation du logement dans le pays?

Quels ajouts au parc immobilier et quel niveau de réhabilitation sont nécessaires pour satisfaire les besoins courants et futurs?

Quelle proportion des besoins est satisfaite? Par le secteur privé? Par le secteur public?

Quelles sont les entraves qui pèsent sur la satisfaction effective des besoins?

Quelles sont les contraintes grevant la conversion des besoins de logement en demande effective?

Quelle est la relation entre le secteur public et le secteur privé?

De quoi a-t-on besoin pour faciliter la coopération des deux secteurs?

Quelle est la capacité du secteur privé?

Dans quels domaines opère le secteur privé et quelle est son expertise technique concernant le lotissement, la construction et le financement? Quels domaines pourrait-on renforcer?

Les entreprises privées sont-elles bien gérées, rentables et occupées à investir dans l'économie locale? Quels facteurs affectent cette performance?

La capacité est-elle répartie parmi bon nombre d'entreprises et d'individus ou est-elle limitée à quelques organisations intéressées par des domaines particuliers: quel est le niveau de concurrence? Les entités du secteur public font-elle concurrence aux entreprises du secteur privé?

Les entreprises privées accèdent-elles facilement à la main-d'oeuvre, au matériel, aux fournitures, aux terrains et à l'argent? Quels facteurs affectent l'accès du secteur privé à ces intrants?

Le secteur privé a-t-il les ressources et la capacité nécessaires pour accroître les activités? Dans quels domaines?

Quelle est la capacité, tant technique que financière, du secteur non structuré? Dans quels domaines le secteur non structuré est-il actif?

De quoi a-t-on besoin le cas échéant pour renforcer la capacité du secteur privé à fournir des logements?

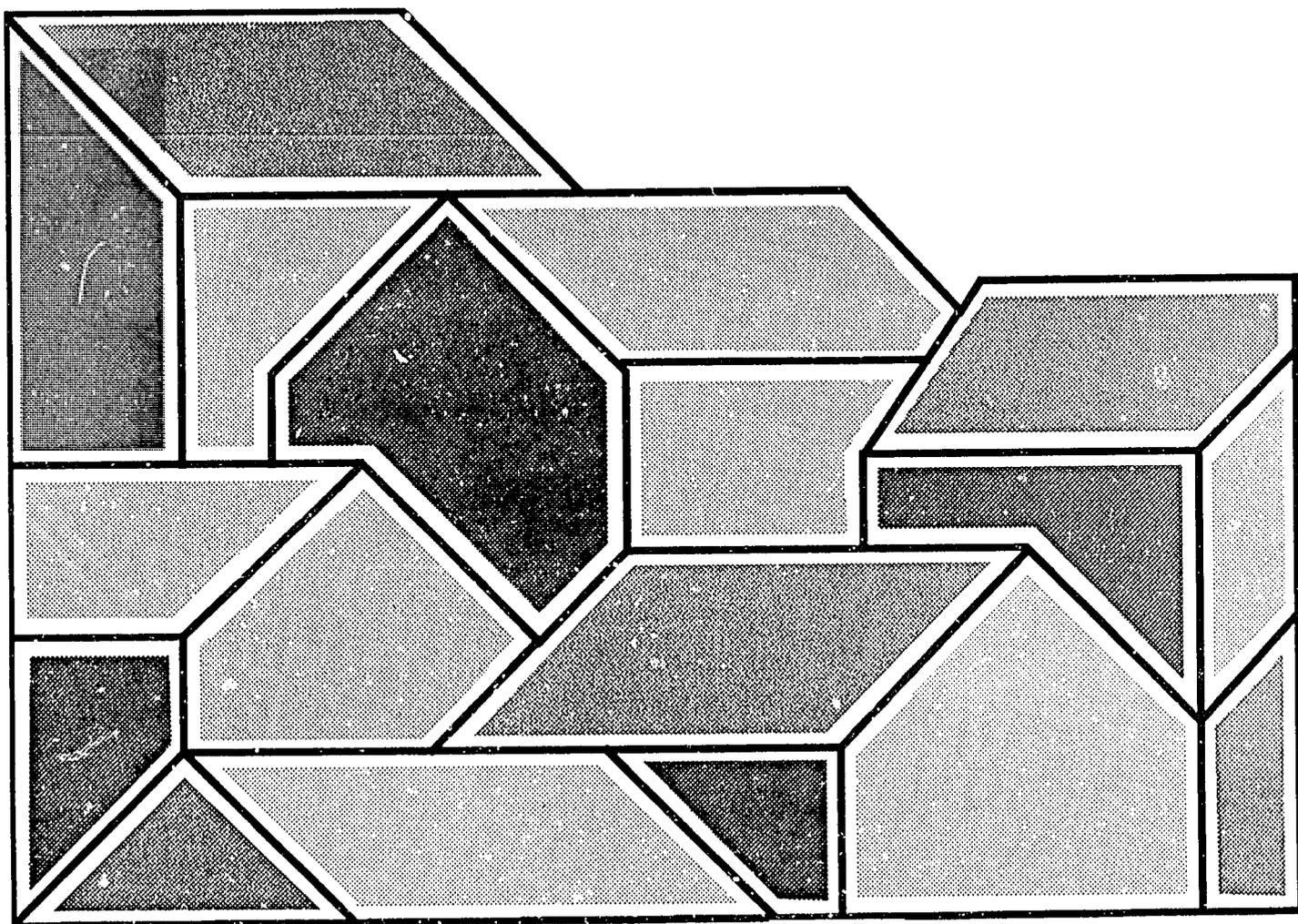
Quel a été le rôle des organismes publics et des organisations d'aide internationales?

Quel a été le degré d'efficacité de cette aide?

De quel type d'assistance a-t-on besoin et à quoi peut-on s'attendre dans l'avenir?

Quelle est la situation économique du pays et comment affect-t-elle le secteur du logement?

En quoi les différents groupes de population sont-ils affectés?



Bibliographie

Brener, Jennifer; Cole, Elizabeth; Irelan, William and Rourke, Phillip (1985), "A Review of AID's Experience in Private Sector Development", Robert R. Nathan Associates, Inc. pour l'USAID/PPC/ CDIE (avril).

Chilson, David G. (1983), "Report on Social Housing Funds", par la National Savings and Loan League pour le Ministère du Logement, Agence des Etats-Unis pour le Développement International.

Christian, Dr. James W. (1980), *Housing Finance for Developing Countries*, Union Internationale des Sociétés Immobilières et des Associations d'Epargne, Londres.

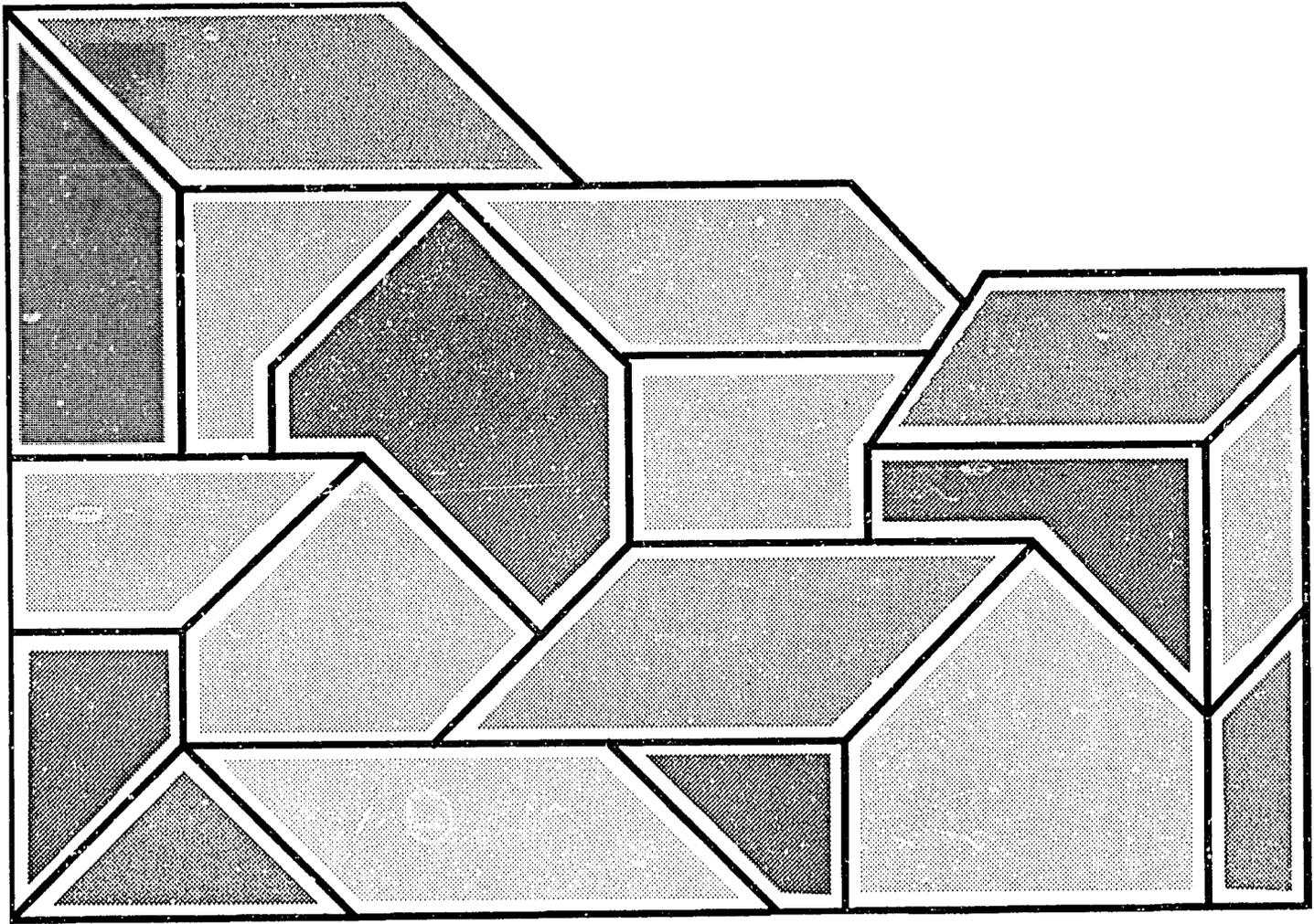
Committee for Economic Development (1982), "Public/Private Partnerships: An Opportunity for Urban Communities", New York, Committee for Economic Development.

David, Rhys (1985), "The Builders Move In", *Financial Times*, Londres (8 octobre).

Fazey, Ian Hamilton (1985), "Taking Out the Risks", *Financial Times*, Londres (8 octobre).

Foster, Scott and Berger, Renee, annotateur (1983), *Public/Private Partnerships in American Cities*, Lexington, Massachusetts: Lexington Books.

- Hughes, Margaret (1985), "Legislation Changes Will Release Fresh Funds", *Financial Times*, Londres (8 octobre).
- Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (1983), "Pricing for Efficiency, A Statistical Analysis of Pricing Distorsions and Growth", *Rapport mondial sur le développement*, 1983, BIRD, Washington, DC.
- International City Management Association (1982), "Housing and Local Government", Municipal Management Series, Washington, DC.
- Kitay, Michael G. (1984), "Land Financing by International Donor Agencies: Problems and Prospects", document présenté au Neuvième Congrès International Earoph, Hong Kong (21 août).
- Kitay, Michael G. (1985), *Land Acquisition in Developing Countries, Policies and Procedures of the Public Sector*, Lincoln Institute of Land Policy, OG&H, Boston.
- LaNier, Royce; McQuillan, D. Aidan; Aalund Flemming; McAuslan, Patrick; McPhelim, Patricia (1983), *The Stone Town of Zanzibar: A Strategy for Integrated Development*, Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains, Nairobi (avril).
- LaNier, Royce; Massoni, Albert; Oman, Carol (1986), *Public and Private Sector Partnerships in Housing: A Background Paper*, Agence des Etats-Unis pour le Développement International, Dixième Conférence sur le Logement et le Développement Urbain en Afrique, Harare.
- Nathan, Robert R., Associates, Inc. (1985), "Guidelines for the Economic Analysis of Housing Projects", élaboré pour l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (décembre).
- Nenno, Mary (1968), "Turnkey Public Housing", *Journal of Housing*, vol. 1, National Association of Housing and Renewal Officials, Washington, DC.
- Ramachandran, Dr. Arcot (1984), "The International Year of Shelter, Potential for Public/Private Partnership", Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains pour le *Rapport pour la Première Conférence Internationale sur le Logement*, National Association of Realtors, Washington, DC (novembre).
- Serageldin, Dr. Ismail (1984), "Private Sector Participation in Shelter Programs, The Experience of the World Bank", Programmes des Pays Ouest-Africains, Banque Mondiale, pour le *Rapport sur la Première Conférence Internationale sur le Logement*, National Association of Realtors, Washington, DC (novembre).
- Technical Support Services, Inc. (1985), "Guidelines to Assist in Development Project Planning and Implementation", Ministère des Administrations Locales, avec l'assistance de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International, Nairobi.
- US Department of Housing and Urban Development (1982), "An Impact Evaluation of the Urban Development Action Grant Program", Washington, DC.
- US Department of Housing and Urban Development (1982), "The Costs of HUD Multifamily Housing Programs", vol. 2, Annexes, Washington, DC.
- US Department of Housing and Urban Development (1983), "Evaluation of the Urban Homesteading Demonstration Program", Washington, DC.
- US Department of Housing and Urban Development (1983), "Working Partners 1982: 100 Success Stories of Local Community Development Public/Private Partnerships at Work", Washington, DC.
- US Department of Housing and Urban Development (1984), "Working Partners 1984: Reports of Successful Local Community Development Public/Private Partnerships", Washington, DC.
- US Department of Housing and Urban Development (1984), "Affordable Housing", Washington, DC.
- US Department of Housing and Urban Development (1985), "The Affordable Housing Demonstration: Case Studies", Washington, DC.



Remerciements

La production, l'annotation et la présentation graphique sont d'importants aspects de l'élaboration d'une monographie. Technical Support Services, Inc. a la chance d'avoir un personnel exceptionnellement compétent et dévoué qui a investi sans compter ses talents et ses efforts dans ce projet. Nous tenons à remercier tout particulièrement Dennis Kuklok qui a préparé les graphiques, April Young qui a annoté le texte et Catherine Stoffer qui a assuré la production des nombreux avants-projets.