

Mobiliser le secteur privé pour un meilleur accès au logement

Simon Walley

Banque mondiale

2

Loger les plus modestes : l'expérience d'un promoteur indien

Pawan Sarda

Tata Value Homes

5

Bâtir de nouvelles politiques de l'habitat avec le secteur privé

Isadora Bigourdan et Thierry Paulais

Agence Française de Développement

9

Développer et réglementer le marché locatif privé

Marie Huchzermeyer

Université du Witwatersrand (Johannesburg)

13

Chiffres clés

Le logement en chiffres

16

Le Ghana au défi d'un marché hypothécaire mature

Dominic Adu

Ghana Home Loans

18

Partenariats public-privé dans le secteur du logement : quelques enseignements venus d'Amérique latine

Bruce Ferguson

Consultant indépendant

21

Financer le relogement des bidonvilles au Maroc

Olivier Toutain

Consultant indépendant

25

Relever les défis du logement avec le secteur privé

Une crise du logement menace les pays du Sud. De nouveaux modèles doivent émerger pour produire des logements abordables et durables à grande échelle. Quel rôle peut jouer le secteur privé ?

EDITORIAL PAR PAUL COLLIER

PROFESSEUR D'ÉCONOMIE À L'UNIVERSITÉ D'OXFORD

Membre de l'Advisory Board de la revue *Secteur Privé & Développement*

L'accès à un logement décent à un prix abordable est un élément clé du développement. Il détermine en effet le niveau de vie des populations et son emplacement influence les opportunités de travail. De plus, la construction à grande échelle de logements est en elle-même source de milliers d'emplois. Malgré cela, les politiques publiques et les entreprises privées des pays en développement ont largement reproduit les systèmes des pays riches, en se concentrant sur les besoins de leurs élites. C'est ainsi que les plus modestes ont été marginalisés, contraints par millions à vivre dans des habitations précaires de quartiers informels.

Dans les pays en développement, la construction et la gestion publiques de logements, dépourvues de la rigueur imposée par les mécanismes de marché, ont obtenu des résultats médiocres. Le secteur du logement informel n'a pas mieux réussi.

Certes, la mise à disposition de logements décents à prix abordable est chose ardue. Elle dépend de politiques publiques qui créent, ensemble, les conditions d'un marché formel efficace. La législation foncière doit par exemple gagner en transparence et l'aménagement du territoire prendre en compte la localisation des emplois. Les terrains, avant même le début des projets immobiliers, doivent bénéficier des infrastructures publiques. Les droits d'occupation et de propriété doivent permettre aux nouveaux logements d'être utilisés comme garanties. Enfin, puisque les banques privées sont si réticentes à prêter, les banques centrales devraient encourager l'innovation financière dans le secteur du logement.

Ce nouveau numéro de *Secteur Privé & Développement* présente un ensemble d'initiatives remarquables. En Inde, par exemple, une nouvelle filiale de Tata a réussi à exploiter les effets positifs des économies d'échelle et de la standardisation pour construire des logements décents à un prix unitaire de 10 000 dollars. Au Mexique, des initiatives d'auto-construction de logements, en partenariat avec un groupe cimentier, permettent de répondre aux besoins des populations défavorisées.

Ces deux exemples, ainsi que ceux présentés tout au long des autres articles de ce numéro, montrent qu'il faut repartir sur de nouvelles bases. Il faut reconnaître les erreurs du passé et développer le potentiel extraordinaire du logement décent de masse. Ces nouvelles politiques doivent concorder avec l'émergence de nouveaux modèles économiques d'entreprise.

Mobiliser le secteur privé pour un meilleur accès au logement

D'ici à 2030, trois milliards d'individus dans les pays en développement auront besoin d'un logement. Pour relever ce défi, il faudrait construire 565 millions de nouveaux logements – en plus des 400 millions qui font actuellement défaut. Les bénéfices seraient multiples à commencer par la création d'emplois dans les industries du bâtiment, des matériaux de construction, des équipements et des services... À condition de lever les obstacles au développement de l'offre et de la demande – notamment l'accès aux financements.

Simon Walley

Spécialiste du financement de l'habitat, Banque mondiale

Selon l'ONU-Habitat, plus de la moitié de la population mondiale est urbaine. Au cours des 40 prochaines années, les villes devraient absorber encore l'essentiel de la croissance démographique, soit 2,3 milliards d'individus supplémentaires (ONU, 2011). En 2050, près de 70 % de la population mondiale sera citadine. Cette explosion urbaine s'est accompagnée d'une prolifération de l'habitat informel. L'objectif du Millénaire pour le développement (OMD) visant à l'amélioration des conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants des bidonvilles d'ici 2020, a été atteint en 2012. 200 millions ont désormais accès à une eau potable de meilleure qualité, à des systèmes d'assainissement améliorés, ainsi qu'à des logements durables moins surpeuplés. Mais si la part de la population vivant dans des bidonvilles a diminué de 39 % à 33 %, son nombre a augmenté de 100 millions depuis 2000 pour atteindre aujourd'hui 863 millions d'individus – soit près du tiers de la population urbaine des pays en développement.

Si l'habitat informel peut être considéré comme une composante inévitable et nécessaire des villes en pleine croissance – offrant aux migrants un

tremplin vers une vie meilleure à moindre coût – il est indispensable de soutenir et faciliter la transformation des bidonvilles en habitat classique. Pour relever les défis d'une urbanisation accélérée (Figure 1), de nouvelles solutions s'imposent car le secteur public ne pourra à lui seul produire les logements et les infrastructures nécessaires. Selon l'ONU-Habitat, d'ici à 2030, près de trois milliards d'individus (environ 40 % de la population mondiale) auront besoin d'un nouveau logement et d'infrastructures et services de base. Si on admet l'hypothèse d'une moyenne de cinq personnes par ménage, il faudrait construire 565 millions de nouveaux logements – en plus des 400 millions qui font déjà défaut.

«Au cours des 40 prochaines années, les villes devraient absorber encore l'essentiel de la croissance démographique.»

LOGGER LES POPULATIONS URBAINES PAUVRES : UNE OPPORTUNITÉ À L'ÉCHELLE MONDIALE

Pour les pays émergents, la « révolution urbaine » en cours est porteuse d'opportunités : les villes densément peuplées et bien aménagées sont des lieux où foisonnent idées, diversité et innovations. Elles peuvent être aussi des vecteurs d'inclusion sociale. Au-delà de ces bénéfices, l'accès au logement

REPÈRES

Le Groupe Banque mondiale (BM) est une des plus importantes sources d'appui financier et technique pour les pays en développement. Il appuie les pays bénéficiaires dans l'approfondissement et le développement des marchés hypothécaires à travers des programmes de prêts, d'assistance technique et d'outils de savoir. Son équipe spécialisée dans le financement de l'habitat soutient notamment le développement de marchés hypothécaires plus inclusifs, l'accès au financement des plus pauvres et l'offre de logements abordables.



SIMON WALLEY

Simon Walley travaille depuis 2006 à la Banque mondiale, où il s'occupe notamment du développement des marchés hypothécaires secondaires, en particulier par la mise en place de facilités de crédit, de programmes d'aide à l'accession à la propriété et de réglementations sur les obligations sécurisées. Il a auparavant été économiste à la Nationwide Building Society (Royaume-Uni) et secrétaire général adjoint à la Fédération hypothécaire européenne.

des populations urbaines présente également un intérêt économique. Résorber la pénurie de logements dans 16 des principaux pays émergents représenterait un marché de 600 milliards de dollars (McKinsey, 2012). En Inde par exemple, la construction de 2 millions de logements abordables permettrait la création de 3 millions d'emplois dans le bâtiment et de 24 millions dans les industries et les services connexes – ce qui favoriserait une croissance de 2 % du produit intérieur brut, soit environ 25 milliards de dollars. La demande de crédit augmenterait également de 17 milliards de dollars, les besoins en ciment et en acier supplémentaires atteindraient respectivement 16 et 6 millions de tonnes. La demande en peinture, plomberie, appareils électriques et autres équipements suivrait cette évolution.

Les bénéficiaires peuvent être aussi environnementaux. Selon les calculs du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), les bâtiments consomment 40 % de l'énergie mondiale. Le GIEC estime que le secteur du logement pourrait réduire sa consommation d'énergie de près d'un tiers d'ici à 2020. Des techniques d'isolation plus efficaces et des systèmes de chauffage et de climatisation écoénergétiques pourraient générer dans un bâtiment jusqu'à 90 % d'économie en énergie thermique (Agence internationale de l'énergie, 2012). L'empreinte carbone de la construction de logements pourrait aussi être réduite en ayant recours à des technologies intelligentes, permettant par exemple de limiter l'emploi de ciment, actuellement responsable de 5 % des émissions mondiales de CO₂. Les investisseurs, promoteurs et décideurs sont de plus en plus conscients que l'éco-construction permet de réduire les coûts et l'empreinte

écologique tout en favorisant l'innovation sociale. Reste une difficulté de taille : déployer à grande échelle les technologies de construction durable.

UN SECTEUR SOUMIS À DE FORTES CONTRAINTES

Bien que d'ampleur différente, les contraintes qui pèsent sur la construction de logements abordables sont assez similaires d'un pays à l'autre. Les unes tendent à limiter la demande, les autres entravent la production de logements en nombre suffisant et à des prix adaptés à un marché de masse.

En théorie, la demande est quasiment illimitée : ceux qui n'ont pas de toit ont besoin d'un logement, et ceux qui en ont un veulent plus d'espace ou plus de confort. Mais

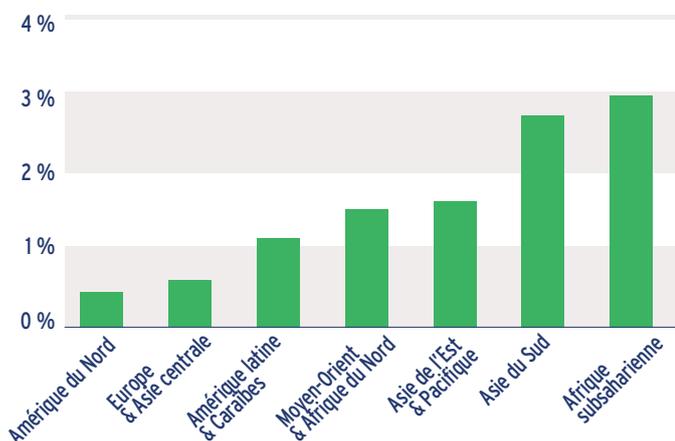
«Résorber la pénurie de logements dans 16 des principaux pays émergents représenterait un marché de 600 milliards de dollars.»

ces besoins se transforment difficilement en demande réelle, essentiellement pour des raisons de financement. Dans les économies émergentes, la pénétration du crédit hypothécaire est généralement très faible : moins de 5 %¹ de la population a contracté un prêt pour acheter un logement (contre 25 % à 35 % aux États-Unis, au Canada et en Europe occidentale). Et ce malgré l'intervention désormais sur certains marchés du secteur de la microfinance, bien placée pour soutenir les segments les plus modestes.

Ce décalage entre demande de logements et accès au financement est particulièrement fort en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, où le financement de l'habitat est peu développé (Figure 2). Les établissements de crédit se heurtent à des risques de crédit élevés, au manque de culture financière des ►►

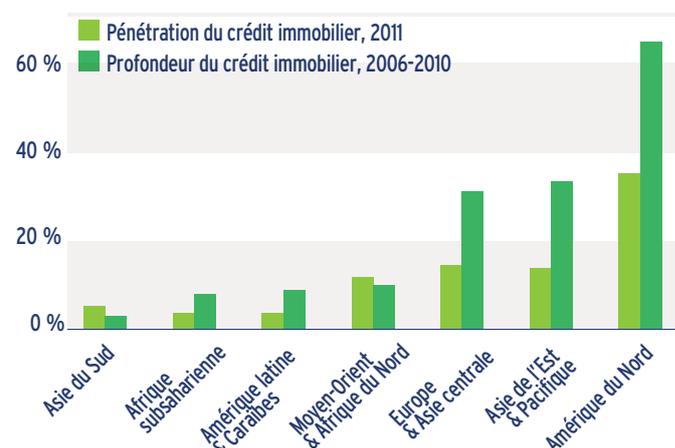
¹ Dans six pays d'Afrique (Algérie, Malawi, Sénégal, Somalie, Soudan et Tchad), ce taux est de 5 à 15 %.

FIGURE 1 : CROISSANCE URBAINE ANNUELLE PAR RÉGION, 2015–2050



Source : Organisation des Nations unies, 2011

FIGURE 2 : PÉNÉTRATION (2011) ET PROFONDEUR (2006–2010) DU CRÉDIT IMMOBILIER PAR RÉGION



Source : Banque mondiale, 2011

Relever les défis
du logement avec
le secteur privé

►►► foyers à faibles revenus, aux difficultés d'enregistrement des créances, au coût et au délai des saisies, au manque d'accès à des financements de long terme...

Les difficultés ne sont pas moindres du côté de l'offre – notamment en matière d'accès au foncier et de droits de propriété – et limitent le développement de projets de logements abordables. Les obstacles réglementaires – par exemple, les difficultés liées à l'enregistrement des titres ou des réglementations d'urbanisme désuètes – augmentent la durée et les coûts de construction, et donc le prix final des logements.

«Les obstacles réglementaires (...) augmentent la durée et les coûts de construction, et donc le prix final des logements.»

Par ailleurs, les promoteurs ont du mal à accéder à des financements de long terme – les établissements de crédit étant peu enclins à assumer les risques liés à des projets de construction sociale. A ces difficultés s'ajoutent le coût élevé et la faible disponibilité de main d'œuvre qualifiée, d'infrastructures de base (assainissement, routes, électricité) et de matières premières, souvent importées ou difficiles à se procurer. Enfin, le manque de ressources financières publiques peut également affecter la livraison d'infrastructures et d'équipements nécessaires aux projets de construction.

UNE NÉCESSAIRE COLLABORATION ENTRE SECTEUR PUBLIC ET SECTEUR PRIVÉ

Dans les pays émergents, le logement abordable est traditionnellement considéré comme relevant de la compétence des Etats. Mais, dans un contexte où la demande dépasse largement les ressources fiscales, une approche radicalement différente est nécessaire pour répondre à la pénurie de logements – notamment en mobilisant des capitaux privés et en s'orientant vers des solutions de marché adaptées aux populations à faibles revenus.

Les gouvernements doivent travailler avec le secteur privé et créer un environnement économique favorable à leur intervention. De solides politiques publiques doivent être mises en place pour favoriser l'efficacité de la filière habitat, lever les obstacles à l'action des acteurs (ménages et organisations communautaires, institutions financières, développeurs, entreprises du secteur de la construction, municipalités) et les inciter à collaborer.

L'industrie du logement doit aussi pouvoir s'appuyer sur des politiques macroéconomiques garantissant une volatilité limitée et une faible inflation, en vue de favoriser les

financements à long terme et des taux d'intérêt réduits. Un tel environnement peut faire plus pour améliorer l'accès au logement qu'un dispositif de subventions massives. Il est aussi essentiel de mobiliser les capitaux de marché pour permettre, grâce à des instruments adaptés, de canaliser des ressources à long terme issues de fonds de pension, de compagnies d'assurance et de fonds d'investissement en faveur du logement. Les difficultés d'accès au foncier, que ce soit pour des raisons de disponibilité ou de sécurité du cadre réglementaire, sont un obstacle majeur au développement du logement abordable dans les pays émergents. Les pouvoirs publics doivent libérer leurs ressources foncières et renforcer leurs systèmes d'enregistrement des titres de propriété pour garantir les droits de chacun. Les municipalités et les autorités locales ont aussi un rôle à jouer, en tant qu'acteurs principaux des plans d'urbanisation. Des choix pertinents concernant le découpage des zones, les réseaux de transport et la planification des infrastructures sont la clé d'une ville efficace. Il faut, par ailleurs, que les politiques publiques portent sur tous les segments de la chaîne de valeur du logement. Des instruments tels que des garanties, des subventions ou des avantages fiscaux, pourraient enfin être développés pour encourager le financement de logements pour les plus défavorisés.

Répondre aux besoins en logements contribuera à atteindre l'objectif de la Banque mondiale d'une prospérité partagée. La construction de logements a de nombreux effets multiplicateurs : elle crée de l'emploi, tant dans le bâtiment que dans des secteurs connexes – de la finance aux services en passant par la fourniture de matériaux. Des actions ciblées de l'Etat sont par ailleurs nécessaires pour garantir l'accessibilité des logements aux couches de population les plus modestes. En fonction des ressources disponibles, cela peut passer par des systèmes de subventions, en collaboration avec les marchés privés du logement et du financement. Ou par l'instauration de conditions adéquates pour que le secteur locatif privé puisse répondre aux besoins des ménages à faibles revenus. Des habitations de bonne qualité à loyer accessible peuvent aider à absorber les flux de migrants. Mais sans solutions de logement planifiées, les bidonvilles continueront à se développer. ●

RÉFÉRENCES / Agence internationale de l'énergie, 2012. *Rapport World Energy Outlook*. Paris. // Banque mondiale, 2011. Base de données sur l'intégration financière mondiale (Global Findex) (http://data.worldbank.org/data-catalog/financial_inclusion) // McKinsey, 2012. *Affordable Housing for All*. Présentation McKinsey lors de la Global Housing Finance Conference, Banque mondiale, Washington, États-Unis. // Organisation des Nations unies, 2011. *Population prospects* (Perspectives de la population mondiale). Division de la population, New York, États-Unis. (<http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>). // Rubenstein, M., 2012. *Emissions from the Cement Industry*. The Earth Institute, Columbia University, New York, États-Unis (<http://blogs.ei.columbia.edu/2012/05/09/emissions-from-the-cement-industry/>).

Loger les plus modestes : l'expérience d'un promoteur indien

En Inde, le logement des ménages à faibles revenus suscite un intérêt croissant : il représenterait un marché de 245 millions de dollars. En écho, une nouvelle génération de promoteurs émerge et développe des solutions de logements abordables à grande échelle. Le gouvernement devra mettre en place un environnement favorable pour encourager leur implication sur ce marché longtemps négligé.

Pawan Sarda

Responsable du marketing, Tata Value Homes

La population urbaine indienne a augmenté entre 2001 et 2011 de 32 %, passant de 285 à 377 millions d'individus – pour une population totale comptant actuellement 1,2 milliard de personnes. Le secteur du logement n'a pas suivi cette urbanisation galopante. Des millions de familles vivent dans des bidonvilles tandis que le fossé entre la demande et l'offre de logements continue à se creuser. Les autorités, qui estiment la pénurie d'habitations à plus de 18 millions d'unités, se

tourment de plus en plus vers le secteur privé pour répondre aux besoins des ménages à bas revenus. Des mesures sont prises à la fois à l'échelon central, local et étatique, en vue de lever les multiples obstacles auxquels est confronté le secteur du logement à bas coût. En Inde, le marché de l'immobilier et celui du prêt au logement s'adressent traditionnellement aux revenus les plus élevés. Les quelques 22 millions de ménages à faibles revenus sont encore pour l'essentiel laissés pour compte. Néanmoins, avec une valeur commerciale estimée à 245 milliards de dollars, ce segment de population suscite un

intérêt croissant (Monitor Deloitte, 2013).

Tata Housing, promoteur immobilier qui affiche l'une des plus fortes croissances du secteur en Inde, fait partie d'une nouvelle génération d'entreprises qui s'intéresse aux populations à faibles revenus. En 2010, la société a créé une filiale dédiée à ce segment, Tata Value Homes Limited (TVHL), qui propose des logements entre 40 000 roupies (640 dollars) et 100 000 roupies (1 600 dollars). TVHL a sept programmes en cours (à Mumbai, Ahmedabad, Bangalore, Chennai et Pune) sous les marques *Shubh Griha* et *New Haven*.

«En Inde, le premier obstacle demeure l'accès au foncier, particulièrement rare en zones urbaines.»

UN MODÈLE ÉCONOMIQUE ADAPTÉ AUX BAS REVENUS

Tata Housing a développé un modèle économique spécifique pour les ménages à faibles revenus. Pour réussir dans ce secteur, il faut des prix bas, des coûts de production réduits et une gamme de produits standardisés – sans sacrifier la qualité. En Inde, le premier obstacle demeure l'accès au foncier, particulièrement rare en zones urbaines et dont le prix peut augmenter de 20 à 30 % par an. L'absence d'infrastructures - ►►

REPÈRES

Créé en 1984, **Tata Housing Development Company**, filiale de la holding Tata Sons, développe des programmes immobiliers résidentiels et commerciaux. Elle compte 650 employés et gère 5,1 millions de m² à différents stades de planification et d'exécution. Tata Housing intervient sur tous les segments de clientèle, des logements à prix abordable aux résidences de luxe. La société réalise d'importants investissements dans la recherche et le développement pour concevoir des modèles économiques adaptés à la production de logements à prix abordable.



PAWAN SARDA

Pawan Sarda est responsable du marketing et du développement de produits chez Tata Value Homes Limited, filiale de Tata Housing Development Company. Il est aussi en charge du programme de fidélisation des clients du groupe Tata. Auparavant, il a été directeur marketing de Future Group, société indienne qui gère des chaînes de grands magasins discount. Pawan Sarda est titulaire d'un MBA en marketing de l'Institute of Finance and International Management de Bangalore.

Relever les défis du logement avec le secteur privé

►►► de transport, d'eau et assainissement, ou d'électricité par exemple – est aussi une contrainte forte qui rend souvent les projets de logements à bas coûts non viables sans un soutien de l'État.

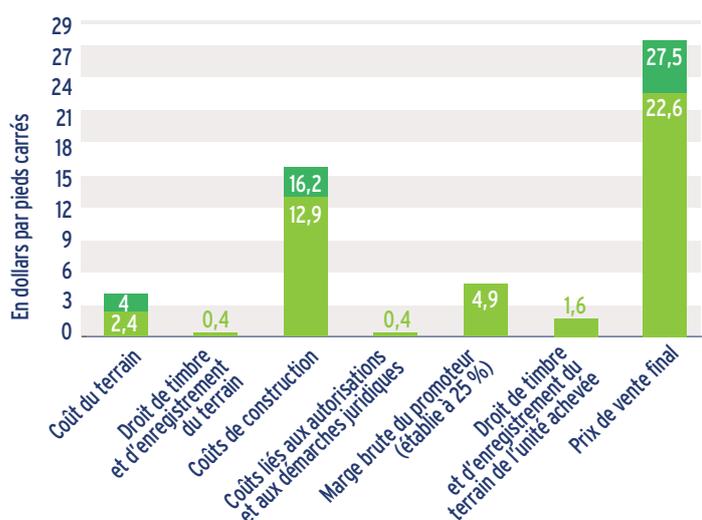
Afin de dépasser ces difficultés, Tata Housing sélectionne des quartiers périphériques en développement - où le prix du terrain est encore accessible - bien connectés aux centres urbains et offrant un cadre de vie attractif : infrastructures bien développées, proximité des lieux de travail, aux commerces, des écoles et des services médicaux. Tata Housing a fait le choix de ne posséder aucun terrain en propre ; tous ses projets sont développés en partenariat avec les propriétaires fonciers. Ce modèle peu capitalistique lui permet d'avoir un taux de rendement plus élevé et d'atteindre le seuil de rentabilité plus rapidement. Pour réduire les coûts initiaux d'acquisition, Tata Housing participe également à des partenariats public-privé pour des terrains pour lesquels un permis de construire a déjà été obtenu.

La production de logements à prix abordable pour les clients à faibles revenus suppose d'exercer un contrôle strict sur les coûts opérationnels. Il faut, pour y parvenir, mettre en place un modèle *low cost* : des immeubles de plus petite taille, des appartements standardisés et des espaces de vie compacts (32 à 46 m²). Maîtriser

les coûts de construction est essentiel ; ils représentent jusqu'à 60 % du prix de vente, contre environ 20 % dans le cas des projets haut de gamme (Figure 1). L'augmentation du prix des matières premières (acier, ciment, sable, etc.) couplée à la hausse des coûts de main-d'œuvre ont conduit à une augmentation de 100 % des coûts de construction au cours des dix dernières années. Cette augmentation a touché plus sévèrement le segment de la construction à prix abordable (Jones Lang Lasalle, 2012). Pour échapper à la volatilité des prix, Tata Housing cherche à passer des contrats à long terme avec ses fournisseurs. Le recours à des technologies et à des matières premières peu coûteuses (blocs en béton armé, linteaux et parpaings préfabriqués, panneaux de polymère) contribue à réduire les coûts de construction de l'ordre de 20 à 30 %. Des innovations technologiques comme les bâtiments préfabriqués – produits hors site avant d'être transportés sur le chantier – permettent de produire en série et plus rapidement, mais aussi de réduire la dépendance à la main-d'œuvre et d'échapper aux aléas climatiques tels que la mousson. Les économies d'échelle sont un autre moyen de réduire les coûts de construction.

«Maîtriser les coûts de construction est essentiel ; ils représentent jusqu'à 60 % du prix de vente, contre environ 20 % dans le cas des projets haut de gamme.»

FIGURE 1 : ESTIMATION DES COÛTS DE CONSTRUCTION DANS LE LOGEMENT ABORDABLE



■ Valeur supérieure de l'estimation de coûts ■ Valeur inférieure de l'estimation de coûts

À noter : le modèle ne présume pas de la structure du capital des fonds utilisés pour le développement. En fonction de cette dernière viendra s'ajouter le service de la dette au prix de vente final.

Source : Jones Lang LaSalle, 2012 et Monitor Group, 2009

sing est l'un des principaux promoteurs de projets immobiliers durables en Inde. Ses programmes de logements haut de gamme, luxe et bon marché sont tous certifiés par l'*Indian Green Building Council* (IGBC). Comparés aux habitations classiques, les logements certifiés IGBC de Tata Housing réalisent des économies d'énergie de l'ordre de 20 à 30 % – grâce à une optimisation de l'éclairage et de la ventilation, l'utilisation de doubles vitrages, de lampes fluorescentes compactes à basse consommation d'énergie, etc. – et des économies d'eau de 30 à 50 % grâce à la récupération des eaux de pluie. L'accès au crédit est également l'une des clés du succès des projets de logements abordables. Les banques commerciales et autres établissements de crédit immobilier ne servent généralement pas les populations à faibles revenus. Des promoteurs comme Tata Housing concluent parfois des partenariats avec des institutions de micro-finance pour offrir aux acheteurs issus du secteur informel des solutions de financement immobilier. Tata Housing s'est par exemple associée à la *Micro Housing Finance Corporation* dans le cadre du programme *Shubh Griha* destiné aux ménages dont le revenu annuel est inférieur à 160 dollars.

LES DÉFIS DU SECTEUR DU LOGEMENT ABORDABLE

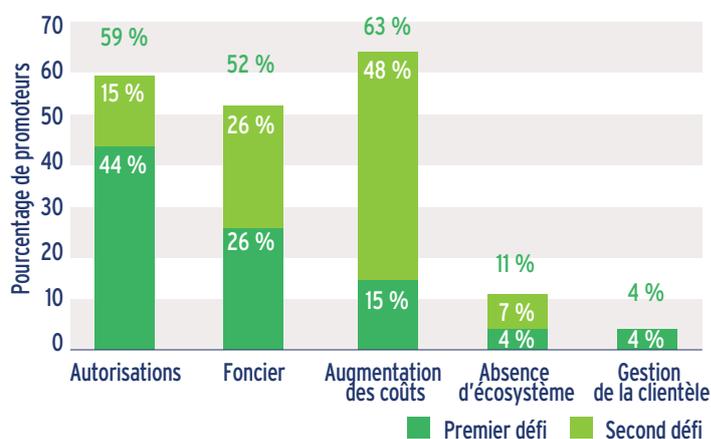
Bien que ce secteur attire un nombre croissant d'acteurs, les obstacles auxquels les promoteurs sont confrontés restent légion. Les contraintes bureaucratiques, réglementaires et financières empêchent ce marché de réaliser son potentiel. Les données chiffrées du *Town and*

«Les logements certifiés IGBC de Tata Housing réalisent des économies d'énergie de l'ordre de 20 à 30 %.»

Country Planning Organization montrent qu'entre 85 000 et 121 000 hectares de terrain supplémentaires seraient nécessaires chaque année pour répondre à la demande des ménages avec des revenus annuels inférieurs à 320 dollars (KPMG, 2010). Or, il est aujourd'hui difficile de trouver des terrains à bâtir. Il s'agit d'un processus long et coûteux en raison de la difficulté d'obtenir des données transactionnelles précises – notamment les prix de transaction – et l'absence de recensement exhaustif du foncier. Les acheteurs n'ont donc pas accès à des informations foncières fiables et doivent faire face à un secteur non réglementé et de nombreux intermédiaires informels. Des mesures ont été prises pour faciliter l'accès au foncier et pour encourager les promoteurs à construire des logements à bas coût : augmentation du coefficient

d'occupation des sols, zones destinées à la vente libre, etc. Mais, elles demeurent encore insuffisantes. Des zones réservées à des projets de logements de masse devraient être prévues dans les plans d'urbanisme et les cadastres rationalisés afin d'améliorer la planification et l'utilisation du foncier (Jones Lang Lasalle, 2012). L'autre difficulté majeure des promoteurs est la lenteur des processus d'autorisation des projets immobiliers, alors que leur modèle économique repose sur une rapidité d'exécution (Figure 2). Il faut généralement 18 mois pour obtenir les autorisations et encore 18 mois pour réaliser la construction (Jones Lang Lasalle, 2012). Les retards génèrent souvent des dépassements de coûts. Si les autorisations étaient accordées plus rapidement, un même promoteur pourrait produire jusqu'à deux fois plus de logements avec le même investissement (Monitor Deloitte, 2013). Le manque de parcelles avec de bonnes infrastructures est également une contrainte forte. L'aménagement d'infrastructures à la périphérie des villes ouvrirait davantage de zones à la construction et enrayerait l'escalade des prix des terrains viabilisés. L'efficacité accrue des municipalités – en charge de la planification urbaine et de la délivrance de permis de construire – ainsi que des Départements de développement urbain est déterminante pour créer un environnement favorable aux promoteurs immobiliers. De fréquents changements dans les politiques immobilières et d'infrastructures ou dans les réglementations et la redondance des directives rendent la planification de projets difficiles (Jones Lang Lasalle, 2012). Les promoteurs acquièrent du foncier pour ►►►

FIGURE 2 : LES DEUX PRINCIPAUX DÉFIS CITÉS PAR LES PROMOTEURS DE LOGEMENTS ABORDABLES



Source : Monitor Deloitte, 2013

Relever les défis
du logement avec
le secteur privé

►►► des projets qui peuvent prendre des années à se concrétiser, et sont donc naturellement affectés par des modifications de réglementation. Une réglementation inadaptée et l'absence d'une autorité pour faire appliquer les règlements en matière de construction sont un facteur dissuasif pour les promoteurs désireux de s'engager dans ce secteur. Le projet de création d'un nouvel organisme de régulation changera peut-être la donne. Si le gouvernement, qui collecte 25 % du prix de vente d'un bien au titre des impôts et taxes, garantissait des règles du jeu équitables, davantage d'acteurs issus du secteur privé seraient encouragés à rejoindre ce marché afin de répondre à la demande croissante.

LE FINANCEMENT : UN OBSTACLE MAJEUR

Nombre de promoteurs n'ont pas accès aux financements des banques commerciales ; la plupart du temps, ces dernières n'accordent pas de crédit pour l'achat de terrains. Lorsqu'elles le font, les taux pratiqués vont jusqu'à 18 ou 19 %.

« Il faudrait que les banques indiennes incluent l'immobilier dans leurs secteurs prioritaires d'intervention. »

Les frais de financement élevés augmentent de 10 à 25 % le prix de vente unitaire des logements (Jones Lang Lasalle, 2012). Pour Tata Housing, qui fait partie d'un groupe international, l'accès au finan-

cement a été relativement aisé. Jusqu'à présent, la société a fait appel aux financements internes du groupe pour se recapitaliser mais elle devra identifier d'autres sources de financement pour ses programmes à venir à travers la création d'un fonds immobilier ou *via* des fonds propres ou encore des prêts. La situation est toutefois bien différente pour la plupart des promoteurs immobiliers du secteur privé qui, d'une part, manquent de liquidités ou de toute autre garantie pour souscrire un prêt à la construction, et d'autre part ne sont pas en mesure de fournir des études de faisabilité satisfaisantes pour leurs projets.

De leur côté, les acteurs du financement immobilier voient bien les opportunités du secteur du logement, en pleine expansion. Néanmoins, les établissements de finan-

cement immobilier et les institutions de microfinance ne pourront octroyer des prêts à des conditions intéressantes au client final que s'ils ont eux-mêmes accès à des financements à long terme pour se refinancer. Les établissements de crédit immobilier empruntent aujourd'hui à 10-14 % tandis qu'ils prêtent à 11-17 %. Par contre, les institutions de microfinance ne parviennent pas à obtenir des financements inférieurs à 15-17 % pour une durée de trois à quatre ans (KPMG, 2010). Par le biais de la *National Housing Bank*¹, le gouvernement indien pourrait accorder davantage de crédits à bas coût aux institutions financières qui servent les clients à faibles revenus. Enfin, il faudrait que les banques indiennes incluent l'immobilier dans leurs secteurs prioritaires d'intervention - alors qu'elles l'ont toujours considéré risqué.

Si l'Inde veut garantir un « logement abordable pour tous », l'une de ses priorités nationales, elle doit lever les contraintes qui pèsent sur les promoteurs du secteur privé et mettre en œuvre des politiques qui les encouragent à intervenir sur le marché du logement abordable. Les mesures axées sur l'offre doivent être élargies : baisses d'impôt, processus administratifs plus rapides, attribution de terrains pour les plus pauvres, systèmes de garanties pour minimiser les risques de crédit, bonifications d'intérêts (Monitor Deloitte, 2013). Les mesures axées sur la demande doivent aussi être renforcées, notamment la bonification d'intérêts grâce à des coûts de refinancement moins élevés pour les sociétés de financement immobilier et des baisses d'impôt. Pour renforcer le marché, l'État fédéral devrait aussi continuer à veiller à l'élaboration d'un ensemble de normes – définition claire des segments bénéficiaires, taille minimale des unités de logement, critères donnant droit à l'attribution de subventions, etc. – pouvant être utilisées à la fois par l'État et les autorités locales (Monitor Deloitte, 2013). ●

¹ La *National Housing Bank*, filiale de la *Reserve Bank of India*, a été créée principalement pour accélérer la dynamique de financement des logements en Inde et promouvoir les sociétés de crédit immobilier en leur apportant le soutien financier dont elles ont besoin. Elle joue le rôle de régulateur dans le secteur du financement immobilier.

REFERENCES / Deloitte, 2013. *State of the Low-Income Housing Market, Encouraging Progress and Opportunity to Realize Dreams of Millions*. (Etat des lieux du marché du logement à prix abordable) par Aditya Agarwal, Vikram Jain et Ashish Karamchandani, Disponible sur le web : www.deloitte.com/in. // Jones Lang Lassalle, 2012. *Affordable Housing in India, An Inclusive Approach to Sheltering the Bottom of the Pyramid* (Le logement à prix abordable en Inde : une approche inclusive pour le bas de la pyramide), Disponible sur le web : <http://www.joneslanglasalle.co.in/India/EN-GB/Pages/ResearchDetails.aspx?ItemID=8780>. // KPMG, 2010. *Affordable Housing – A key growth driver in the real estate sector?* (Le logement à prix abordable, un moteur de croissance dans le secteur de l'immobilier ?). Disponible sur le web : <http://www.kpmg.com/in/en/issuesandinsights/articlespublications/pages/affordablehousing-akeygrowthdriverintherealestatesector.aspx>.

Bâtir de nouvelles politiques de l'habitat avec le secteur privé

Les politiques publiques de logement subventionnées ont montré leurs limites. Face à l'ampleur des besoins, les Etats doivent faire émerger de véritables politiques de l'habitat planifiées, prenant en compte les besoins des ménages, et créer un environnement favorable à l'intervention du secteur privé. Il faut, pour cela, réguler l'utilisation du foncier, soutenir le développement des marchés hypothécaires et accompagner les initiatives innovantes issues du secteur informel.

Isadora Bigourdan et Thierry Paulais

*Chargée d'affaires, division Institutions financières et appui au secteur privé, AFD
Directeur adjoint du Département Afrique, AFD*

Les politiques publiques du logement dans les pays en développement, souvent soutenues par les bailleurs de fonds internationaux appliquant des recettes éprouvées dans les pays occidentaux, peinent à répondre aux besoins d'une population en

forte croissance. Les logements demeurent le plus souvent accessibles aux plus aisés et le nombre de mal-logés continue à croître de 25 millions par an. Les villes se développent bien souvent de manière anarchique, obligeant l'immense majorité des populations à se loger dans le secteur informel, dans des conditions d'insalubrité et d'insécurité extrêmes.

Face à l'explosion des bidonvilles, les gouvernements ont d'abord concentré leurs efforts sur la construction de logements sociaux gratuits ou à bas prix comme en Afrique du Sud ou en Côte d'Ivoire. Mais,

«Les gouvernements ont d'abord concentré leurs efforts sur la construction de logements sociaux gratuits ou à bas prix.»

ces programmes ont souvent été détournés de leur cible initiale – bénéficiant essentiellement à des fonctionnaires plutôt qu'aux populations démunies – et ont échoué, par manque de moyens, à répondre à une demande grandissante. Les États se sont alors tournés vers le secteur privé pour lui confier la production en masse de logements à bas coûts. Au Mexique, au Brésil ou en Angola, par exemple, des promoteurs immobiliers ont bénéficié de mesures d'incitations fiscales et de réserves foncières subventionnées pour construire, sur un modèle industriel, des maisons individuelles en périphérie des centres urbains. Conçus sans aucune planification, dans une pure logique d'amortissement des coûts de production, ces nouveaux lotissements se sont souvent avérés inadaptés aux besoins des populations. Géographiquement excentrés, déconnectés des réseaux d'infrastructures urbaines (électricité, eau, routes), économiques (transports, commerces, centres d'af- ►►



ISADORA BIGOURDAN ET THIERRY PAULAIS

Avocate et diplômée de Science Po Paris, **Isadora Bigourdan** est chargée d'affaires au sein de la division Institutions financières et appui au secteur privé où elle anime la thématique « Financement de l'habitat ». Avant de rejoindre l'AFD en 2005, elle a travaillé en cabinet d'avocats, à la Chambre de commerce de Paris et au sein d'une filiale de Veolia Environnement spécialisée dans les travaux publics.

Thierry Paulais est Directeur adjoint du département Afrique de l'AFD. Après avoir travaillé à la Caisse des dépôts et consignations, il intègre l'AFD en 2000 en tant que responsable de la division du développement urbain. Il conduit ensuite un programme de recherches pour Cities Alliance au sein de la Banque mondiale. Il est l'auteur de plusieurs livres sur la ville et l'habitat – dont *Financer les villes d'Afrique* (Banque mondiale et AFD, 2012).

Relever les défis
du logement avec
le secteur privé

►►► faires) et sociales (éducation, santé, etc.), ils sont vite apparus comme inadaptés, parfois laissés vacants ou même abandonnés par les ménages – qui avaient pourtant bénéficié de subventions directes pour accéder à la propriété. L'échec de ces projets immobiliers a mis en évidence la nécessité de mieux analyser les besoins des populations et de tenir compte de l'environnement des lieux de vie. Tout le monde s'accorde aujourd'hui sur l'impératif d'adopter un nouveau mode de production de logements, intégré dans une politique urbaine globale et durable. C'est donc un véritable changement de paradigme qui s'opère, par une mutation progressive des politiques de logement en politiques plus larges de l'habitat. Pour être efficace, une politique de l'habitat suppose d'intervenir de façon intégrée sur toute la filière, des prérequis macro-économiques aux types de baux autorisés – en passant par les disponibilités foncières, le financement de la filière et la construction d'infrastructures. Il est aussi indispensable de prendre en compte et d'impliquer tous les acteurs du secteur. Les ressources publiques ne suffiront jamais à satisfaire l'ensemble des besoins en matière d'habitat ; la collaboration avec le privé est en ce sens incontournable. Il ne s'agit pourtant pas de soutenir artificiellement un secteur à coup de subventions, mais plutôt de mettre en place des mesures incitatives à fort effet de levier. Ces incitations sont particulièrement importantes lorsqu'il

«Partout dans le monde, (...) la régulation du foncier est jugée encore largement insuffisante, ce qui accroît la perception du risque par les investisseurs privés.»

s'agit de favoriser l'accès au logement des populations à faibles revenus – un public qui n'est pas naturellement considéré par les promoteurs privés. Les pouvoirs publics doivent s'efforcer de créer un environnement favorable aux investissements privés, tout en l'encadrant pour garantir la stabilité du système, sans oublier d'appréhender précisément la réalité de la demande de tous les segments de population – une garantie de réussite de leurs politiques.

SÉCURISER ET AMÉNAGER LE FONCIER

Le risque inhérent aux opérations immobilières, l'insécurité juridique des transactions, la lenteur des procédures d'enregistrement et l'augmentation des coûts de construction découragent bien souvent les investisseurs privés à investir dans la production de logements abordables. Mais la raison la plus souvent invoquée demeure la question foncière et son régime juridique. Partout dans le monde et plus spécifiquement en Afrique, la régulation du foncier est jugée encore lar-

gement insuffisante, ce qui accroît la perception du risque par les investisseurs privés. La coexistence de normes étatiques et de normes coutumières – qui régissent *de facto* les droits sur le sol dans de nombreux pays en développement – est à l'origine d'importantes défaillances : difficulté à délivrer des titres fonciers incontestables, manque de clarté des règles foncières, faible disponibilité des données foncières, etc. L'insécurité foncière qui en résulte freine les investissements privés dans le secteur du logement et impose des réformes en profondeur.

Pour établir un cadre juridique stabilisé, les autorités publiques doivent notamment travailler à l'intégration du droit coutumier dans le corpus réglementaire. En Afrique du Sud, au Ghana ou en Ouganda par exemple, ces réformes ont abouti à l'adoption de nouveaux codes fonciers. D'autres mesures, telles que le découpage du foncier sur le modèle cadastral, la simplification des procédures d'enregistrement des parcelles, l'établissement de règles contre l'éviction ou l'attribution de droits collectifs (Paulais, 2012) peuvent aussi être adoptées. Les États doivent par ailleurs clarifier le régime des sûretés immobilières en tenant compte des spécificités locales pour permettre le développement des crédits hypothécaires. En Inde, par exemple, le législateur a adopté un corpus réglementaire permettant à tout créancier disposant de l'original de l'acte d'hypothèque de faire valoir ses droits sans recours judiciaire. L'ensemble de ces mesures doivent contribuer à une meilleure régulation foncière, un préalable à l'émergence durable d'une filière habitat.

L'aménagement foncier, corollaire de l'organisation du foncier, a lui aussi été négligé par les États et les bailleurs internationaux – notamment en Afrique. L'inexistence de cette fonction crée un goulot d'étranglement sur le marché et pèse sur le développement de la filière habitat. En effet, en l'absence d'investissements publics, les promoteurs doivent trop souvent supporter le coût des infrastructures – urbaines, économiques et sociales – en amont de la construction. Un surcoût qui se répercute *in fine* sur les ménages par le renchérissement du coût unitaire des constructions et qui peut mettre à mal la rentabilité des programmes immobiliers. Beaucoup de promoteurs africains ont dû interrompre leurs projets par manque de fonds propres pour couvrir ces investissements d'infrastructure, engloutissant dans leurs faillites les sommes avancées par les ménages et sapant la confiance du marché. Le Maroc fait figure d'exception dans ce pay-

sage ; en créant avec l'appui des bailleurs de fonds internationaux un opérateur public dédié à la fois à l'habitat et à l'aménagement, Al Omrane, l'État a initié une approche intégrée des politiques de développement urbain. Al Omrane cède notamment du foncier productif à tous les acteurs du secteur pour encourager la construction de logements sociaux. Ce type d'opérateurs – publics ou parapublics – permet de replacer la question de l'aménagement foncier au cœur de la politique de l'habitat ; à ce titre, leur création doit être une priorité.

RÉPONDRE À L'AMPLEUR DES BESOINS DE FINANCEMENT DE LA FILIÈRE HABITAT

Les promoteurs privés ont d'importants besoins en fonds propres pour initier leurs projets de construction et, de leur côté, les ménages doivent pouvoir emprunter à long terme pour financer l'achat de leur logement. La question du financement constitue la clé de voûte d'un développement pérenne de la filière de l'habitat. Le secteur bancaire demeure encore réticent à répondre aux besoins de financement des populations à revenus faibles ou moyens et à ceux des promoteurs privés. Le besoin d'investissement dans la construction de logements est aujourd'hui estimé à 700 milliards de dollars. Du point de vue du marché hypothécaire, le seul marché africain représente un trillion de dollars¹ (CSAE, 2012).

Pour favoriser le développement du marché et attirer des capitaux privés, les pouvoirs publics doivent faciliter l'accès à des ressources financières de long terme et mettre en place des mécanismes de partage du risque. C'est dans cette logique que les États ont mis en place des banques de second niveau spécialisées dans le financement de l'habitat qui permettent aux banques traditionnelles d'accéder à des ressources de long terme – en profitant de l'épargne des fonds de pension ou des fonds de sécurité sociale. Institutions publiques ou assimilées, soutenues par les bailleurs internationaux, ces banques émettent sur les marchés des titres immobiliers à long terme, garantis par des crédits

hypothécaires, et refinancent les banques de la place. Le Nigéria vient de se doter d'une entité de ce type, la *National Mortgage Refinance Company*. Pour inciter le secteur bancaire à financer l'habitat, les pouvoirs publics peuvent aussi mettre en place des mécanismes de garantie sur les premières pertes des programmes de construction de logements accessibles. Des dispositifs sont ainsi établis pour garantir aux banques une partie du risque de crédit hypothécaire comme en Afrique du Sud, au Mexique ou Nigéria. Enfin, de plus en plus d'États soutiennent des programmes de promotion immobilière sous forme de partenariats public-privé, à travers la création d'une société dédiée au projet. La puissance publique apporte alors le foncier, toutes les autorisations nécessaires ainsi que des exemptions fiscales pour alléger le budget de l'opération. Les bailleurs de fonds internationaux ou régionaux prennent en charge les études de faisabilité ainsi que les premiers investissements. Les promoteurs réalisent leurs programmes pour le compte de la société dédiée au projet – qui s'assure de

la qualité du programme et vend ensuite les actifs. Les investisseurs privés peuvent financer l'opération en dette senior²,

«Le besoin d'investissement dans la construction de logements est aujourd'hui estimé à 700 milliards de dollars.»

en bénéficiant de la garantie des promoteurs du projet, de l'État et des bailleurs de fonds. Les risques sont ainsi partagés entre puissance publique et secteur privé. Le projet Akumunigo initié par Shelter Afrique (SAHF), la Banque rwandaise de développement (BDR) et la ville de Kigali, pour développer un programme résidentiel mixte de 2500 unités, en offre un bon exemple.

DE NOUVELLES SOLUTIONS INFORMELLES À ENCOURAGER ET À RÉGULER

En complément de ces mécanismes de soutien à la filière formelle de l'habitat, les pouvoirs publics doivent également s'intéresser aux solutions informelles mises au point par les populations elles-mêmes pour répondre à leurs besoins de logement. Conçues au départ pour répondre à l'urgence, ces solutions se répandent rapidement et doivent aujourd'hui être régulées. Le secteur du locatif privé présente à cet égard un potentiel intéressant. Dans de nombreuses régions du monde, l'immense majorité des ménages louent leur logement sans qu'aucun ►►

REPÈRES

L'Agence Française de Développement (AFD) intervient historiquement dans le secteur du logement, en particulier dans les territoires français d'outre-mer en tant qu'actionnaire ou gestionnaire de sociétés immobilières. Dans les pays émergents et en développement, elle concentre ses efforts sur le soutien aux intermédiaires financiers présents dans le secteur. L'AFD est aussi leader d'un groupe de bailleurs sur le financement du logement en Afrique et encourage l'émergence de nouvelles solutions de logements abordables et durables pour les populations exclues.

¹ Ce chiffre est basé sur l'hypothèse que plus de 20 millions de ménages ont les capacités de souscrire un crédit de 50 000 dollars.

² Une dette dite « senior » bénéficie de garanties spécifiques. Son remboursement se fait prioritairement par rapport aux autres dettes.

Relever les défis
du logement avec
le secteur privé

►►► cadre ne vienne réguler le secteur. Les bailleurs peuvent ainsi exiger le paiement d'un an de loyer en avance (comme en Tanzanie), voire deux (au Nigéria) ou faire payer au prix fort des logements insalubres en toute impunité. Or, bien encadré, le secteur locatif peut répondre aux besoins en logement de toutes les strates de la population, tout en permettant de capter l'épargne domestique ou celle des migrants et de générer des revenus fiscaux pour les collectivités. L'adoption en Afrique du Sud d'une régulation spécifique sur le secteur locatif privé a favorisé l'émergence de nouveaux modèles rentables. À titre d'exemple, il faut souligner le succès de la société sud-africaine *Affordable Housing Company* qui acquiert des logements squattés dans le centre de Johannesburg pour les réhabiliter et les mettre en location.

L'auto-construction est un autre exemple des initiatives qui ont émergé spontanément de la base. Des ménages à revenus informels ou irréguliers ont pu acquérir une parcelle de terre et construire eux-mêmes leur logement en détournant les produits de microfinance classiques. Ces expériences ont souvent abouti à des logements de faible qualité et contribué à l'émergence de quartiers informels.

«Il est (...) urgent de sortir des modèles connus et nécessaire d'innover en matière de construction et de financement du secteur.»

C'est pourquoi les États doivent réguler ce type d'initiatives pour éviter la pérennisation de ces quartiers et encadrer les crédits à l'habitat en leur réservant un régime propre. Il n'en demeure pas moins que ces initiatives privées ont permis de répondre à un besoin et doivent à ce titre être accompagnées. Le secteur industriel de la construction s'y intéresse d'ailleurs de près. Le groupe cimentier

mexicain Cemex a noué des partenariats avec des institutions de microfinance pour permettre aux ménages d'acheter des matériaux de construction à l'aide de microcrédits. Un accompagnement technique dans la conception et la réalisation de leur projet de rénovation ou de construction complète ce dispositif. Le groupe français Lafarge a développé des programmes équivalents en Asie, en Amérique latine et en Afrique. L'intérêt du secteur industriel montre le potentiel du marché de la construction individuelle.

Pour être efficace, une politique de l'habitat doit créer l'environnement favorable à l'initiative privée. Elle doit concentrer ses efforts sur la sécurisation des opérations et la mise en place d'incitations ciblées pour favoriser l'émergence d'un secteur pérenne et autonome. Les politiques publiques traditionnelles ou trop volontaristes ont partout montré leurs limites. Dans la majorité des pays du monde, des réformes structurelles ont ainsi été engagées pour permettre aux investisseurs de développer des modèles de production de logements abordables de masse et soutenir le marché hypothécaire. Devant l'ampleur des besoins, il est aussi urgent de sortir des modèles connus et nécessaire d'innover en matière de construction et de financement du secteur. Car le défi est bien de permettre la production massive mais raisonnée de logements abordables et durables. L'enjeu est de taille. ●

ENCADRÉ : L'ACTION DES BAILLEURS INTERNATIONAUX DANS LE SECTEUR DE L'HABITAT

La communauté des bailleurs, Banque mondiale en tête, intervient dans le secteur du logement depuis de nombreuses années. Du point de vue macroéconomique, les efforts ont surtout porté sur la définition de règles permettant la sécurisation du foncier et l'émergence d'un marché d'accession à la propriété privée, au détriment du secteur locatif ou d'autres instruments comme la location-vente. La majorité des financements octroyés avaient pour objectif d'apporter de la ressource à long terme à des taux

d'intérêt abordables pour financer la construction de logements d'une part, et la production de crédits hypothécaires d'autre part. Sont ensuite apparus des financements destinés à soutenir l'efficacité énergétique dans le bâtiment, selon une approche occidentale. Constatant que les ménages bénéficiant de ces programmes appartenaient plus à la classe moyenne aisée qu'aux populations démunies, les bailleurs cherchent aujourd'hui à inventer un nouveau modèle d'intervention pour inciter le secteur privé à

produire en masse des logements abordables et durables. Plusieurs bailleurs ou acteurs majeurs du secteur (la Banque mondiale, la Société financière internationale (SFI), la Banque africaine de développement (BAD), l'Agence Française de Développement (AFD), le Département pour le développement international (DFID), la Banque européenne d'investissement (BEI), Finmark Trust) se sont notamment regroupés dans le cadre de l'initiative « *Making Finance Work for Africa* » pour agir en commun dans ce sens.

RÉFÉRENCES / CSAE. 2012. *Research on Urban Mass Housing workshop*. St Catherine's College, Oxford, 26-27 mars 2012. Disponible sur <http://www.oxiged.ox.ac.uk/index.php/events/urban-mass-housing> // Paulais, T. 2012. Financer les villes d'Afrique - L'enjeu de l'investissement local. Agence Française de Développement et Banque mondiale. Pearson Education France. Collection « L'Afrique en développement ». Disponible sur https://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Co-editions/financer_villes_afrique.pdf // UN-Habitat. 2012. *The Global housing strategy to the year 2025* - Information sheet. UN-Habitat, Nairobi, Kenya. Août 2012. Disponible sur <http://www.urbangateway.org/document/global-housing-strategy-year-2025-information-sheet>.

Développer et réglementer le marché locatif privé

Dans les pays en développement, les gouvernements ont encouragé l'accès à la propriété pour répondre aux défis du mal-logement. Mais, face à la croissance démographique et au risque de prolifération des bidonvilles, ils doivent aujourd'hui porter une plus grande attention au marché locatif, susceptible de compléter efficacement l'offre de logements abordables. L'enjeu sera de réguler et d'encadrer ce marché pour attirer les investisseurs privés.

Marie Huchzermeyer

Professeur, Université du Witwatersrand (Johannesbourg)

Pour répondre aux besoins en logements d'une population en forte croissance, la plupart des gouvernements ont, au cours des dernières décennies, soutenu l'accès à la propriété. C'est un moyen reconnu pour lutter contre la pauvreté et pour renforcer la stabilité sociopolitique tout en offrant aux ménages une relative autonomie financière et une sécurité de logement sur le long terme.

Les Etats ont encouragé l'accès à la propriété en renforçant les systèmes de financement du logement – en réduisant notamment les obstacles à l'obtention de crédits immobiliers –, en mettant en place des incitations fiscales pour les propriétaires et les constructeurs immobiliers et en développant les infrastructures de base dans les zones périurbaines (Gilbert, 2008). Dans certains pays en développement – comme l'Afrique du Sud, la Colombie, le Chili, le Costa Rica, l'Équateur et plus récemment le Brésil –, l'accès à la propriété des ménages urbains défavorisés a été soutenu au moyen de subventions. En Afrique du Sud, les logements en propriété intégralement subventionnés ou « gratuits » sont très répandus. Bien qu'il subsiste un nombre égal de ménages mal logés, plus de 2,8 millions d'unités ont été créées depuis l'avènement de la démocratie en 1994. Dans d'autres pays, les gouvernements ont plutôt fait le choix de

réhabiliter les zones d'habitations informelles et de leur accorder des titres officiels de propriété. Selon l'économiste péruvien Hernando de Soto, cela permet aux ménages d'utiliser les titres de propriété comme une garantie d'emprunt – pour financer l'amélioration de leur logement, par exemple, ou les dépenses d'éducation¹.

LES LIMITES DES POLITIQUES D'ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ

Les programmes d'accès à la propriété ont souvent été développés dans des quartiers à faible densité démographique, en périphérie des villes, loin des opportunités d'emploi. Cela va à l'encontre des logiques de redensification urbaine que prônent les partisans de la ville durable. Par ailleurs, lorsque les transports publics sont inexistantes ou coûteux, c'est aussi un facteur d'exclusion pour les populations.

En outre, pour qu'une politique d'accès à la propriété soit efficace, il faut un marché immobilier formel, qui rende à la fois possible l'achat et la vente de biens. Cela suppose un système de planification urbaine de qualité, des procédures d'enregistrement des titres de propriété efficaces et une réglementation stricte en matière de construction et de zonage, de même qu'un meilleur accès aux crédits immobiliers – lorsque les logements ne sont pas entièrement subventionnés. Or, ces conditions sont rarement réunies. Dans la plupart des pays en développement, l'accès à la propriété demeure le privilège d'une élite.

Dans les pays à revenus intermédiaires comme l'Afrique du Sud et le Brésil, le marché du logement en propriété est plus dynamique que dans les pays à faibles revenus ; les ►►

«Dans la plupart des pays en développement, l'accès à la propriété demeure le privilège d'une élite.»

¹ Les détracteurs d'Hernando de Soto doutent de l'existence d'un marché formel pour ces propriétés et de la volonté des banques de les accepter comme garanties (Fernandes, 2002 ; Brombley, 2004).



MARIE HUCHZERMAYER

Marie Huchzermeyer est professeur à l'École d'architecture et de planification, à l'université du Witwatersrand (Johannesbourg). Ses recherches portent sur les politiques de logement et l'habitat informel – que ce soit d'un point de vue historique, politique ou du droit des personnes. Elle est l'auteure de nombreux articles universitaires et de plusieurs ouvrages, dont *Tenement Cities: From 19th Century Berlin to 21st Century Nairobi*.

Relever les défis du logement avec le secteur privé

►►► systèmes bancaires sont aussi plus développés. Néanmoins, nombreux sont ceux qui en demeurent encore exclus. En Afrique du Sud, de grandes difficultés ont été rencontrées pour adapter le système d'enregistrement des titres de propriété et les dispositifs de prêts immobiliers aux besoins des ménages plus modestes. L'accès à la propriété demeure fondamentalement inéquitable. La classe moyenne supérieure peut contracter des crédits immobiliers ; les populations du bas de la pyramide peuvent bénéficier de logements en propriété totalement subventionnés. Mais une grande partie de la population, entre ces deux catégories sociales, n'a accès ni aux prêts, ni aux subventions. L'Afrique du Sud a tenté de corriger ce déséquilibre en mettant en place des aides ciblées (sous forme de garanties de crédits hypothécaires ou de souscriptions d'emprunts facilités), en développant les transports publics dans les zones péri-urbaines ou encore en facilitant l'accès au logement locatif. Malgré ces efforts, de nombreux Sud-africains continuent de résider dans des habitats informels.

LA LOCATION, UN MODE D'ACCÈS AU LOGEMENT ESSENTIEL

Peu de gouvernements ont accordé un véritable intérêt au développement et à la régulation du secteur locatif. Pour l'ONU-Habitat, le logement locatif est un secteur « négligé » (ONU-Habitat, 2003). Les experts s'accordent aussi à dire que le potentiel du parc locatif privé a longtemps été ignoré des politiques (Andreasen, 1996 ; Gilbert, 2008). Pourtant, dans de nombreuses régions du monde, une grande partie de la population est locataire – que ce soit sur des parcelles individuelles ou collectives, dans des zones d'habitations formelles ou informelles. À Johannesburg par exemple, 42 % des ménages sont locataires (Huchzermeyer, 2010). Dans la plupart des villes kényanes ou à Port Harcourt au Nigéria, ce chiffre atteint 80 %.

Le recours à la location permet aux ménages de déménager plus facilement en cas de besoin – notamment lorsque leurs revenus diminuent. C'est aussi une option moins coûteuse

que l'achat d'une propriété : il n'est en effet pas nécessaire d'obtenir un prêt pour payer un loyer, ni d'engager de dépenses d'entretien. Mais louer n'est pas toujours avantageux. Au Ghana et au Nigéria par exemple, les loyers sont annuels et doivent être versés à l'avance. Cela nécessite, de la part des ménages, d'épargner des sommes considérables avant d'emménager (Arku *et alii*, 2012).

Un secteur locatif mal réglementé peut donc être la porte ouverte à de nombreux abus. C'est ce qu'illustre le cas du Kenya qui dispose d'un important parc de logements privés de taille et de qualité très variables, généralement hors cadre réglementé. À Nairobi, ces logements sont souvent situés dans des immeubles insalubres de huit étages sans ascenseur, avec une couverture de terrain à 100 % et une densité de plus de 5 000 personnes par hectare – une des plus fortes densités démographiques du continent. Les propriétaires ont tendance à construire le maximum de logements sur une même parcelle pour rentabiliser rapidement leurs investissements – en trois ans souvent. Si le parc se dégrade au bout de dix ans, le propriétaire a pu dégager suffisamment de revenus et laisse l'immeuble se détériorer et se transformer en un véritable bidonville² (ONU-Habitat, 2003). Les conditions de vie dans ces logements (surpopulation, infrastructures en délabrement...) menacent la santé et la sécurité des locataires. Mais, jusqu'à aujourd'hui, peu d'efforts ont été déployés pour régulariser cette situation. Alors même qu'ils alimentent en grande partie le parc de logements, ces propriétaires ne sont pas reconnus en tant que parties prenantes dans les débats relatifs aux politiques urbaines (Huchzermeyer, 2011).

«Les experts s'accordent aussi à dire que le potentiel du parc locatif privé a longtemps été ignoré des politiques.»

PROMOUVOIR LA RÉGLEMENTATION DES MARCHÉS LOCATIFS PRIVÉS

Pour produire une offre de logements locatifs à prix abordable, il est indispensable que les politiques encouragent les propriétaires et les promoteurs immobiliers à réaliser des investissements à long terme. Il faut qu'ils puissent pour cela avoir accès à des prêts bancaires. Par ailleurs, un cadre réglementaire doit être mis en place à la fois pour protéger les locataires et pour permettre aux investisseurs de réaliser un bon retour sur investissement – en autorisant notamment des taux d'occupation immobiliers suffisants.

Dans ce secteur, l'équilibre entre les intérêts des propriétaires et les droits des locataires

² D'ailleurs, ce que l'ONU-Habitat qualifie de « bidonville » est en réalité bien souvent un logement locatif dégradé.

REPÈRES

L'École d'architecture et de planification de l'université de Witwatersrand à Johannesburg propose des cursus de deuxième et troisième cycles dans le domaine du logement, de l'urbanisme, de l'efficacité énergétique et de l'architecture urbaine. L'école reçoit un grand nombre d'étudiants venus d'Afrique du Sud, d'autres pays en développement et des pays du Nord. Elle accueille le Centre d'études en urbanisme et environnement bâti, qui joue un rôle de levier en matière de recherches collaboratives au sein de l'école et au-delà.

est clé. En Afrique du Sud, la législation protège les locataires contre les expulsions arbitraires. Mais ce droit est souvent bafoué par les propriétaires. Dans les tours du centre de

«Pour lutter contre les abus (...), législations et réglementations seront nécessaires pour assurer l'équilibre entre les droits des propriétaires et des locataires.»

Johannesbourg par exemple, des « pirates » se sont emparés d'immeubles par la force, soutirant des loyers mais ne payant ni charges ni impôts. À Nairobi, les propriétaires ont aussi parfois recours à des mesures d'expulsion violentes, dans une relative impunité (Huchzermeyer, 2011). Ces exemples

illustrent parfaitement les problèmes qui peuvent surgir en l'absence de réglementations dûment appliquées.

Pour réguler et guider l'expansion du secteur locatif, il est indispensable de mettre à disposition du secteur privé des terrains bien situés. Des dispositifs fiscaux incitatifs ou des droits de développement spécifiques doivent être aussi prévus pour les encourager à construire des logements à prix abordable. S'agissant de l'acquisition de terrains, les investisseurs locatifs se retrouvent souvent en concurrence avec ceux qui souhaitent investir pour vendre. Les politiques urbaines des pays en développement cherchent de plus en plus à favoriser leur entrée sur le marché pour encourager une plus grande variété d'utilisation des terrains et des modes d'occupation et, *in fine*, une plus grande mixité sociale. La plupart des villes des pays en développement sont par ailleurs confrontées au vieillissement de leurs infrastructures (approvisionnement en eau, assainissement et distribution d'électricité). Il est donc indispensable de réglementer le marché locatif - et notamment de prélever des impôts - pour permettre l'accès aux services urbains de base dans les nouvelles zones d'habitation. Pour dynamiser le parc locatif privé, il est aussi important de favoriser la diversité des investisseurs - du grand promoteur privé au simple particulier, mais aussi les organismes à but non lucratifs.

Lorsque des mesures incitatives sont mises en place pour encourager le développement du marché locatif - à travers des subventions, par exemple -, les pouvoirs publics doivent enfin s'assurer qu'elles atteignent bien les populations cibles. En particulier, l'occupation de

logements sociaux par des ménages plus aisés doit être anticipée et empêchée. Il faut aussi s'assurer que les ménages défavorisés puissent conserver sur le long terme leurs logements subventionnés.

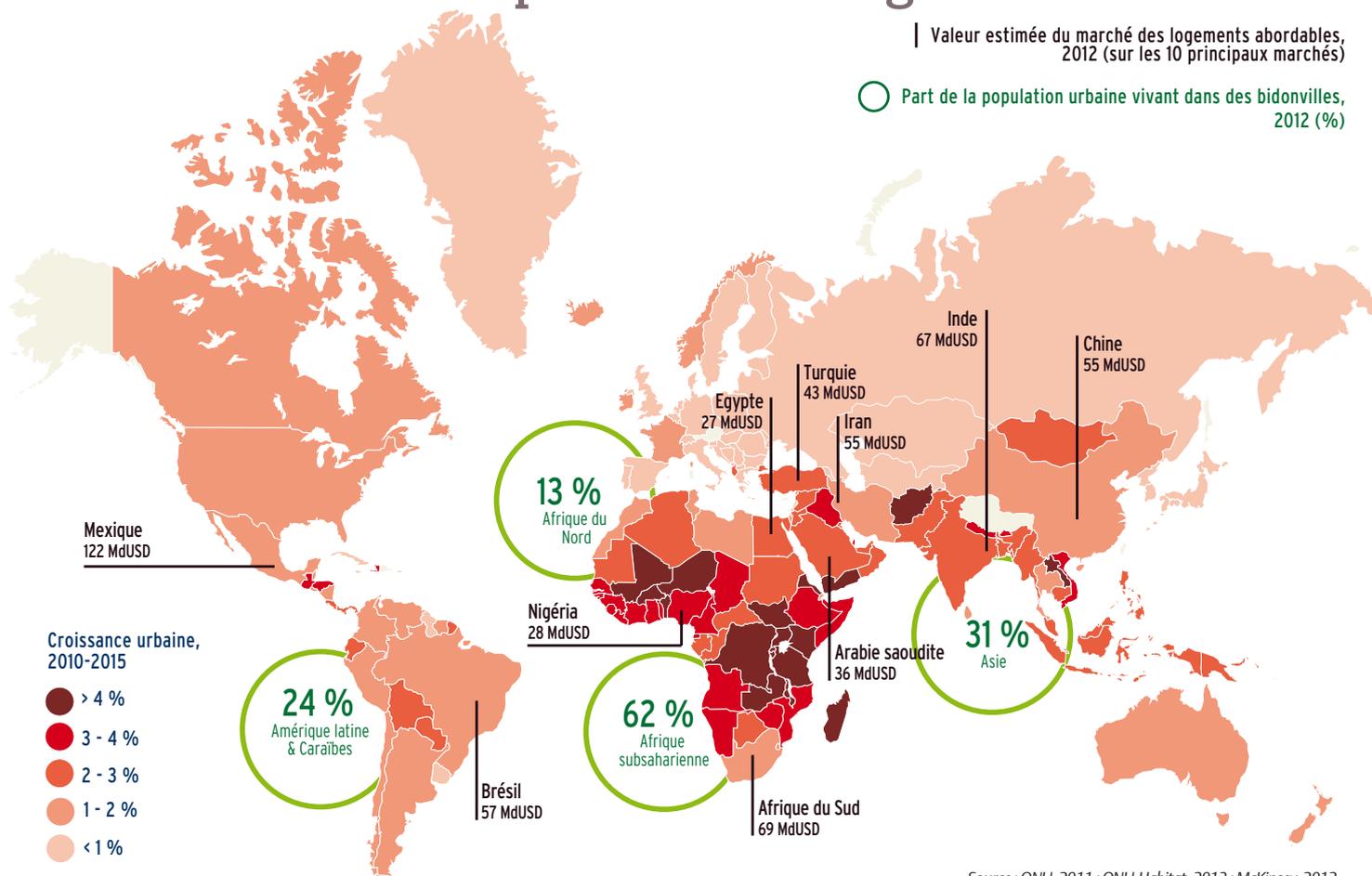
Dans les pays en développement, l'accès à la propriété et le logement locatif ont un rôle complémentaire à jouer. Le secteur privé - guidé par les politiques publiques - doit participer à leur développement. Pour favoriser l'accès à la propriété, les gouvernements doivent en premier lieu promouvoir l'accès des promoteurs et des particuliers aux financements. S'agissant du logement locatif, les politiques doivent encourager le secteur privé à investir sur ce segment et promouvoir des bonnes pratiques de gestion durable et inclusive. Pour lutter contre les abus très courants sur les marchés non réglementés, législations et réglementations seront nécessaires pour assurer l'équilibre entre les droits des propriétaires et des locataires. Faire évoluer les pratiques des propriétaires représente un défi de taille pour les responsables politiques. Leur participation, ainsi que celle des investisseurs privés dans le débat politique, seront essentielles pour garantir leur engagement dans le développement d'une offre de logements à prix abordable. ●

RÉFÉRENCES / **Andreasen, J., 1996.** Urban tenants and community involvement. *Habitat International*, volume 20, n°3. // **Arku, G., Luginaah, I., Mkwandawire, P., 2012.** You Either Pay More Advance Rent or You Move Out: Landlords/Ladies' and Tenants' Dilemmas in the Low-income Housing Market in Accra, Ghana. *Urban Studies*, volume 49, n°14. // **Bromley, R., 2004.** Power, property and poverty: why de Soto's 'Mystery of Capital' cannot be solved. In Roy, A. et Alsayyad, N. (ed.). *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. New York : Lexington Books. // **De Soto, H., 2000.** *Le mystère du capital : Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*. New York : Basic Books. // **Fernandes, E., 2002.** The influence of de Soto's mystery of capital. *Landlines*, volume 14, n°1. Disponible sur Internet : http://www.lincolinst.edu/pubs/202_The-Influence-of-de-Sotos-The-Mystery-of-Capital. // **Gilbert, A., 2008.** Slums, tenants and home-ownership: on blindness to the obvious (Viewpoint). *International Development Planning Review*, volume 30, n° 2. // **Huchzermeyer, M., 2010.** Africa: where and how to house urban citizens. In Jacquet, P, Pachauri, R. et Tubiana, L. (ed). *Cities: Steering Towards Sustainability*. Delhi : Teri Press. // **Huchzermeyer, M., 2011.** *Tenement Cities: From 19th Century Berlin to 21st Century Nairobi*. Africa Trenton : World Press. // **ONU-Habitat, 2003.** *Trental Housing: An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*. Nairobi : ONU-Habitat. // **ONU-Habitat, 2003.** *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003*. Londres : Earthscan et Nairobi : ONU-Habitat.

Relever les défis du logement avec le secteur privé

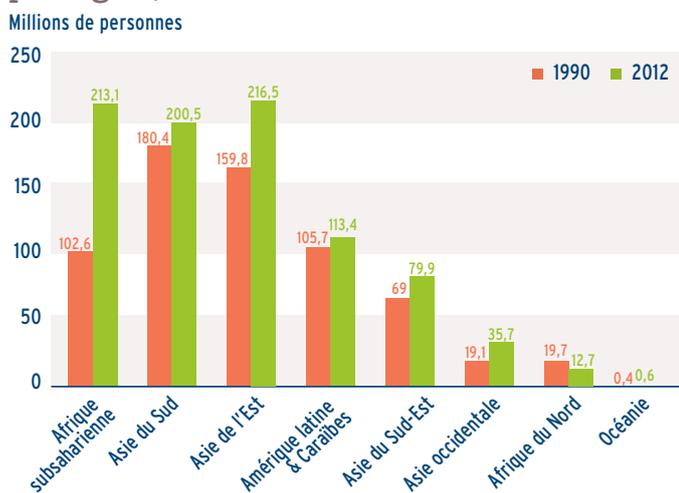
Dans les pays émergents et en développement, la forte croissance urbaine couplée à la persistance des bidonvilles font de l'accès au logement un enjeu socio-économique majeur. C'est aussi un marché à fort potentiel dans lequel le secteur privé a un rôle clé à jouer. Mais pour pleinement exploiter ce potentiel, il faudra renforcer le financement immobilier, faciliter l'accès au foncier, maîtriser les coûts de construction, simplifier les démarches administratives, etc.

Besoins et marchés potentiels de logements abordables



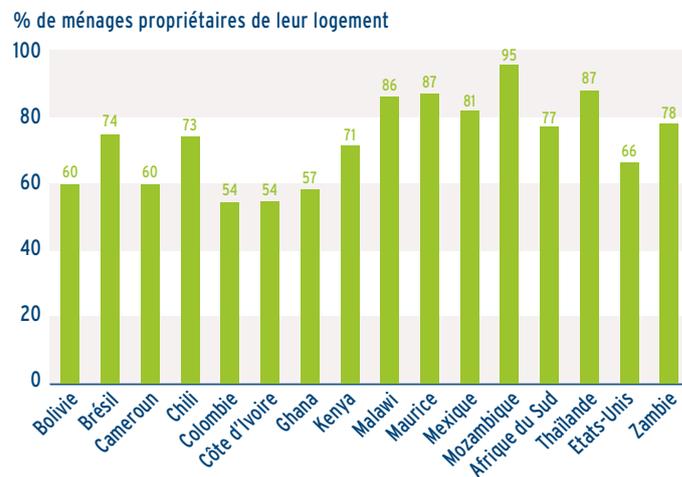
Source : ONU, 2011 ; ONU-Habitat, 2013 ; McKinsey, 2012

Population urbaine vivant dans des bidonvilles par région, 1990-2012



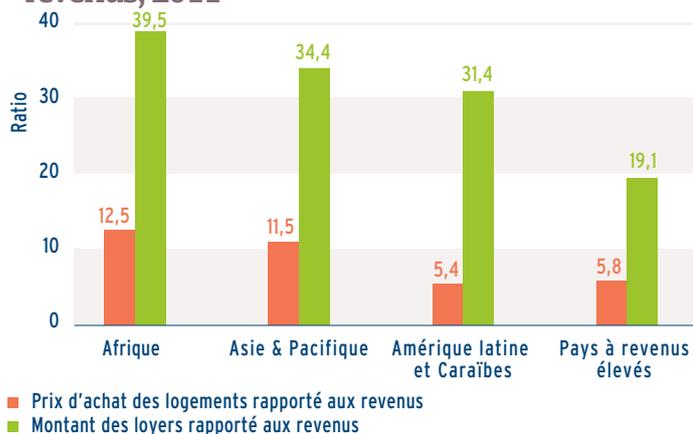
Source : ONU-Habitat, 2012

Part des ménages propriétaires de leur logement, 2011



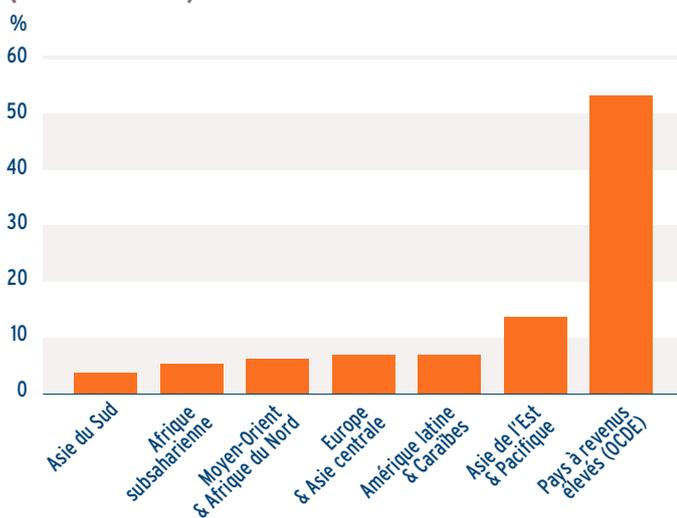
Source : ONU-Habitat, 2011

Prix des logements et des loyers rapportés aux revenus, 2011



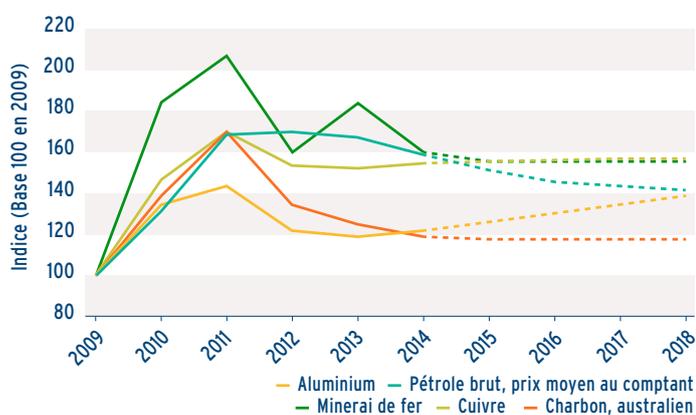
Note : le prix d'achat des logements rapporté aux revenus correspond au prix médian d'achat d'un logement divisé par le revenu médian par foyer. Le montant des loyers rapporté aux revenus correspond au montant du loyer annuel médian divisé par le revenu annuel médian du ménage locataire. Source : UNCHS, 2001

Valeur des prêts immobiliers par région (en % du PIB)



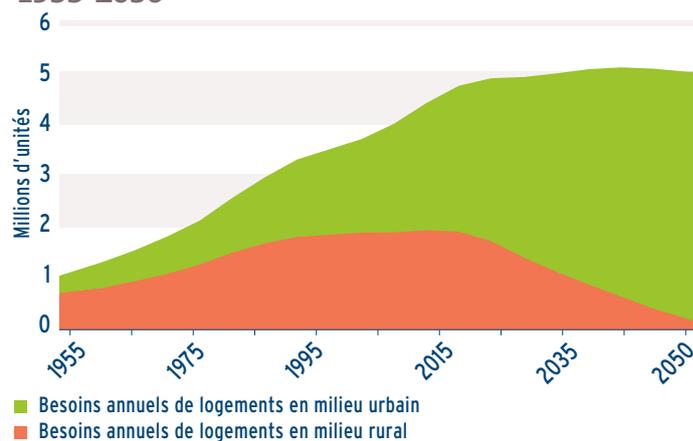
Source : Banque mondiale, 2011

Cours mondiaux des matières premières, 2009-2018



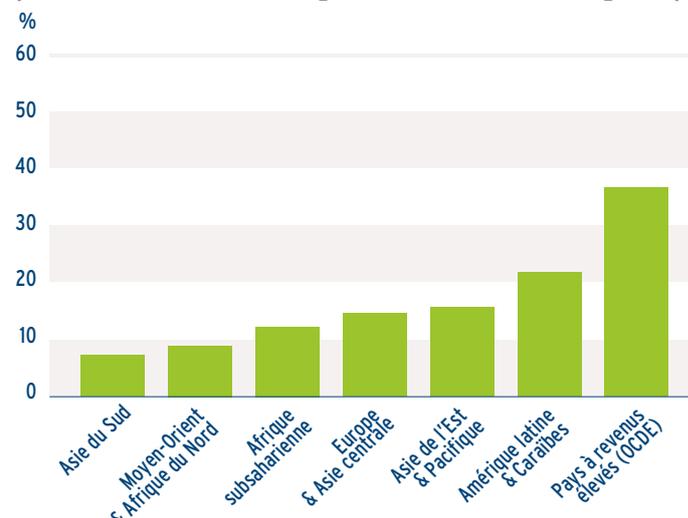
Note : selon les prévisions du Fonds monétaire international, les cours de la plupart des métaux vont continuer à chuter au cours des trois ou quatre prochaines années. Ceux de l'aluminium, influencés notamment par l'augmentation des coûts de l'énergie, devraient cependant monter. Source : FMI, 2013 ; EC Harris Research, 2013

Besoins en nouveaux logements en Afrique, 1955-2050



Note : ces chiffres reflètent les besoins en nouveaux logements, hors projets de construction en cours ou besoins de réhabilitation. Source : Walley, 2012

Valeur des prêts immobiliers par région (en % de la valeur du portefeuille total de prêts)



Note : pour l'Afrique subsaharienne, la moyenne serait inférieure à 7 % sans l'Afrique du Sud. Source : Banque mondiale, 2011

Délais et coûts pour l'enregistrement d'une propriété et l'obtention d'un permis de construire, 2012

	Délais		Coûts	
	Enregistrement d'une propriété (en jours)	Obtention d'un permis de construire (en jours)	Enregistrement d'une propriété (en % de la valeur du bien)	Obtention d'un permis de construire (en % du revenu moyen par habitant)
OCDE	24,1	147,1	4,4 %	84,1 %
Afrique subsaharienne	58,9	171,1	9 %	736,8 %
Moyen-Orient & Afrique du Nord	33	145,7	5,9 %	283,3 %
Asie de l'Est & Pacifique	81	146	4,5 %	104,7 %
Asie du Sud	99,4	193,3	7,2 %	850,7 %
Amérique latine & Caraïbes	65	215,5	6 %	136,6 %

Source : Doing Business, 2013

Le Ghana au défi d'un marché hypothécaire mature

Au Ghana, le développement du crédit immobilier est entravé par l'insuffisance de l'offre immobilière et l'absence d'un marché financier solide. Pour répondre à une demande croissante, le gouvernement et les autorités de régulation doivent poursuivre leurs efforts pour améliorer l'environnement de marché. C'est une condition essentielle pour permettre au plus grand nombre d'acquiescer un logement.

Dominic Adu

Directeur général, Ghana Home Loans

Le Ghana, comme beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne, présente un important déficit de logements. Il manquerait plus d'un million de logements dans le pays, un chiffre qui croît chaque année de 70 000 unités (ONU-Habitat, 2011). Une grande partie de cette demande provient des populations à faibles revenus. En 2010, une nouvelle politique nationale du logement a été adoptée pour encourager le secteur privé à investir sur toutes les catégories de logement. Des exonérations fiscales temporaires et des garanties financières ont notamment été accordées dans ce cadre aux promoteurs immobiliers, ainsi que des exonérations fiscales sur les machines et équipements importés pour la construction de logements. Les effets à long terme de ces mesures restent encore toutefois à démontrer. En effet, les promoteurs immobiliers privés contribuent à seulement 10 % de l'offre totale de nouveaux logements. Peu de Ghanéens ont les moyens d'acquiescer leur propre logement ; la majorité d'entre eux n'a pas accès à des prêts immobiliers.

La plupart des banques délaissent le marché des prêts immobiliers. Elles préfèrent se concentrer sur les placements et crédits à court terme qui offrent de meilleurs rendements et requièrent

moins de capitaux. Sur les 26 banques que compte le Ghana, seules quatre proposent officiellement des prêts immobiliers. Le portefeuille total de prêts immobiliers représentait en 2013 environ 180 millions de dollars (Figure) pour moins de 6 000 emprunteurs.

UN MODÈLE ÉCONOMIQUE ADAPTÉ AU MARCHÉ GHANÉEN

Ghana Home Loans (GHL) a été fondée en 2006 sous forme d'institution financière non bancaire (IFNB), spécialisée dans le financement immobilier. Seule société de ce type au Ghana, GHL a pour mission de répondre à la forte demande de prêts immobiliers. Son portefeuille s'élève à 84 millions de dollars, tandis que sa part de marché a atteint environ 50 % en seulement quelques années. GHL a été conçue sur le modèle de South African Home Loans (SAHL), une IFNB sud-africaine spécialisée dans les prêts immobiliers. Les deux structures ont été soutenues par le même actionnaire, Standard Bank. Le statut d'IFNB a été privilégié en raison des exigences relativement faibles en matière de capital de démarrage. Ce statut permet aussi d'offrir des services plus efficaces et mieux adaptés aux besoins des clients (Encadré 1). Il n'y avait pas par ailleurs d'intérêt immédiat à opter pour le statut bancaire étant donné le manque d'épargne à long terme au Ghana.



DOMINIC ADU

Dominic Adu est cofondateur et directeur général de Ghana Home Loans. Il a travaillé pendant dix ans chez Actis, un gestionnaire de fonds d'investissement britannique spécialisé dans les marchés émergents – où il était responsable des grands investissements en Afrique de l'Ouest. Dominic Adu est diplômé en sciences économiques de l'université de Manchester et de l'université de Londres. Il est également titulaire d'un diplôme d'expert-comptable.

FIGURE : LE MARCHÉ DU CRÉDIT IMMOBILIER AU GHANA

	Portefeuille (en millions de dollars)	Part de marché (%)
Ghana Home Loans (GHL)	84	47
HFC Bank	47	27
Fidelity Bank	24	14
CAL Bank	6	3
Ghana Commercial Bank	4	2
Barclays Bank	12	7

Source : GHL, 2013

GHL proposait à l'origine des crédits pour l'achat de biens immobiliers déjà construits. Ce segment représente aujourd'hui 82 % de son portefeuille. GHL propose également des prêts destinés à l'acquisition d'un terrain, à la construction ou l'achèvement d'une maison, ainsi que des prêts hypothécaires. Depuis ses débuts, GHL a décaissé plus de 115 millions de dollars de prêts à 1 600 ménages. Le prêt moyen s'élève à 69 000 dollars, soit plus de 50 fois le montant du revenu moyen par habitant (Banque mondiale, 2013). La société possède des actifs de grande qualité avec un taux de prêts non performants inférieur à 3 % du portefeuille de crédit.

En l'absence d'un marché financier mature donnant accès à des ressources à long terme en monnaie locale et permettant la mise en place de mécanismes de titrisation (Encadré 2), le seul moyen pour GHL d'exercer son activité est de se refinancer à long terme en dollars auprès d'institutions financières de développement. Dans ce contexte, GHL se voit contrainte de prêter en dollars, alors même que la moitié de ses emprunteurs perçoit des revenus en cédis, la monnaie locale. Ces derniers doivent donc faire face à un risque de change, avec un cédic qui perd chaque année 13 % de sa valeur. Pour protéger les emprunteurs d'une dévaluation plus importante que prévue, GHL a mis en place un dispositif les encourageant à verser en monnaie locale un complément d'environ 10 % au montant de leurs mensualités. Ils se constituent ainsi une réserve qu'ils peuvent utiliser pour continuer à honorer leurs remboursements en cas de dévaluation du cédic.

S'il est évidemment risqué d'emprunter en dollars, c'est pourtant la seule façon pour les Ghanéens d'acquérir une propriété. C'est aussi un moyen de bénéficier de taux d'intérêt inférieurs à ceux des emprunts en monnaie locale, qui peuvent atteindre 30 % par an. Ils n'en restent pas moins élevés et peuvent atteindre 14 %. De fait, les produits de GHL sont donc plus accessibles à la catégorie des revenus intermédiaires. GHL ambitionne néanmoins de pouvoir cibler à l'avenir les populations à plus faibles revenus.

LES DÉFIS SPÉCIFIQUES DU SECTEUR GHANÉEN DU LOGEMENT

Au Ghana, le marché du crédit immobilier est

encore balbutiant. Avec un portefeuille total de prêts immobiliers de 180 millions de dollars, il est nettement moins développé qu'en Afrique du Sud (environ 170 milliards de dollars). Cette différence de taille est notamment liée à la maturité des secteurs du logement dans les deux pays. Au Ghana, le parc de biens immobiliers disponibles à la vente est très limité alors qu'en Afrique du Sud, ce marché est important et lui-même soutenu par un vaste réseau d'agents immobiliers – ce qui permet aux sociétés de crédit immobilier d'atteindre plus facilement et plus rapidement une taille critique. Au Ghana, les agents immobiliers restent encore très informels, en dépit de l'entrée récente sur le marché de professionnels comme Broll et JHI. Par ailleurs, l'achat d'une propriété est perçu par les Ghanéens

«Le seul moyen pour GHL d'exercer son activité est de se refinancer à long terme en dollars auprès d'institutions financières de développement.»

comme un moyen de se loger plutôt qu'un investissement, une vision qui freine le développement d'un marché secondaire. Pourtant, l'essor d'un tel marché est indispensable pour que les acteurs du crédit immobilier se développent. Le secteur des prêts immobiliers sud-africain a aussi été stimulé grâce à des mesures qui facilitent le changement d'établissement de crédit lorsque les taux d'intérêt proposés sont plus avantageux. SAHL a ainsi pu décaisser un milliard de dollars de prêts immobiliers sur trois ans (contre 100 millions de dollars en plus de cinq ans pour GHL). Par ailleurs, les IFNB sud-africaines bénéficient d'un marché financier sophistiqué et profond qui leur permet ►►►

ENCADRÉ 1 : LA FORCE DU MODÈLE NON BANCAIRE SUD-AFRICAIN

En Afrique du Sud, le marché du financement de l'immobilier est dominé par les grandes banques commerciales (Nedbank, ABSA, Standard Bank and FNB) qui détiennent 90 % de part de marché. Leur position privilégiée s'explique entre autres par la taille de leur bilan, leur réseau d'agences étendu et par une large offre de produits. Bien qu'ils ne puissent assurer leur refinancement qu'au travers de mécanismes de titrisation, les institutions financières non bancaires (IFNB) de crédit immobilier comme SAHL et Interger sont capables de concurrencer ces grands établissements bancaires. C'est notamment grâce à un profil mono-produit qui leur permet notamment de fournir un service plus rapide, sans avoir à supporter les coûts de gestion d'un réseau d'agences. La pérennité des IFNB dans les économies plus matures, comme la Grande-Bretagne, montre la pertinence de ce modèle. La forte croissance du marché des crédits immobiliers sur le continent africain devrait permettre sur la plupart des marchés la coexistence de banques et d'IFNB.

REPÈRES

Ghana Home Loans (GHL) est la seule société ghanéenne spécialisée dans le secteur des prêts immobiliers résidentiels. Ses actifs s'élèvent à 100 millions de dollars. Elle a été fondée par trois Ghanéens avec le soutien de Standard Bank, du FMO et de l'OPIC (*Overseas Private Investment Corporation*). GHL a également bénéficié de financements de Proparco, de la Société Financière Internationale (SFI), de Shelter Afrique et de la DEG. Elle a financé plus de 1 600 logements pour un montant total de crédits de 115 millions de dollars.

Relever les défis
du logement avec
le secteur privé

►►► d'avoir recours à la titrisation, ceci depuis 1989. En ayant recours aux marchés financiers, ces institutions peuvent ainsi obtenir des fonds en monnaie locale à des conditions de taux similaires à celles des banques. GHL n'a pas ce privilège. Son modèle de financement passe par la négociation de lignes de crédit à long terme avec des institutions financières de

développement. Le marché des capitaux étant peu développé et peu liquide au Ghana, GHL n'est pas aujourd'hui en mesure de diversifier ses sources de financement. Par ailleurs, un cadre juridique et réglementaire pour la titrisation reste à construire.

«Le Ghana ne pourra développer un marché des crédits immobiliers viable que lorsque le marché obligataire en monnaie locale sera suffisamment développé, liquide, et réglementé.»

Au Ghana, comme dans de nombreux pays en développement, les établissements de crédit immobilier doivent faire face à de nombreuses difficultés telles qu'une offre de logements inadéquate, des processus de crédit inadaptés et peu sophistiqués ainsi que des retards dans l'enregistrement des titres de propriété comme hypothèques. Ils doivent également faire face à des difficultés dans la réalisation des sûretés. A cela, s'ajoute le manque de mesures incitatives de la part de l'État en faveur du logement.

PERSPECTIVES POUR LE SECTEUR DU CRÉDIT IMMOBILIER AU GHANA

Depuis peu, l'environnement du marché du crédit immobilier au Ghana présente des signaux positifs d'amélioration. Des centrales des risques ont fait leur apparition et fournissent des informations sur l'historique de crédit des emprunteurs. Une nouvelle législation a permis de réduire la durée du processus de saisie immobilière de 18 à 3 mois. Un nouveau dispositif de gestion des titres de propriété permet leur enregistrement en ligne auprès de la banque centrale (avant 2010, une telle opération pouvait prendre jusqu'à 18 mois). Par ailleurs, la maturité des obligations libellées en monnaie locale est passée de cinq à sept ans, les autorités publiques et le régulateur faisant du

développement d'un marché obligataire viable une priorité. La réforme des retraites a permis d'ouvrir au secteur privé la gestion de fonds de pension, et commence à lui donner accès à des ressources à long terme. C'est dans ce contexte que GHL s'efforce de construire avec les parties prenantes du secteur un cadre approprié pour la titrisation. Bien que des avancées considérables aient été réalisées, les autorités publiques pourraient envisager de subventionner les promoteurs immobiliers – sous forme d'allègements fiscaux par exemple – en vue de réduire les coûts d'accès à la propriété, notamment pour les populations à faibles revenus. D'autres réformes doivent aussi être menées d'urgence : il est nécessaire d'instaurer un cadre légal et réglementaire pour la titrisation, d'accélérer les possibilités de transfert des titres de propriété et de mettre en place des processus efficaces pour autoriser les saisies immobilières. Comme pour beaucoup d'économies émergentes, le Ghana ne pourra développer un marché des crédits immobiliers viable que lorsque le marché obligataire en monnaie locale sera suffisamment développé, liquide, et réglementé tout en étant capable d'offrir des ressources à long terme. Il est par ailleurs indispensable de concevoir un cadre juridique et fiscal solide et de mettre en place un environnement institutionnel adapté – avec par exemple l'appui d'agences de notation de crédit.

L'expérience de GHL montre que la demande de prêts immobiliers est très forte au Ghana et que la plupart des emprunteurs sont solvables. Il faut donc poursuivre les efforts visant à créer un environnement favorable au crédit immobilier. C'est une condition essentielle à la baisse des taux d'intérêt – qui, à son tour, contribuera à améliorer l'accès au crédit immobilier pour toutes les catégories de revenus. ●

ENCADRÉ 2 : LA TITRISATION COMME MOYEN DE REFINANCEMENT

La titrisation est un processus par lequel un prêteur crée un lot homogène de prêts immobiliers et utilise les flux de trésorerie qui en résultent comme garantie pour émettre des titres (obligations) vendus à des investisseurs locaux ou internationaux. La valeur de ce portefeuille est souvent plus élevée (souvent de 10 %)

que le montant levé par l'émission obligataire. Agences de notation de crédit, juristes et comptables évaluent le portefeuille pour garantir aux acheteurs que les prêts vendus ne sont pas des prêts non performants. La société de crédit immobilier peut utiliser la titrisation pour obtenir davantage de liquidités et ainsi prêter

davantage tout en optimisant sa solvabilité. L'établissement prêteur gère aussi les prêts au nom des investisseurs contre rémunération. Les investisseurs trouvent ainsi un adossement en termes de maturité entre leur passif (le plus souvent des pensions à long terme) et leur actif (les produits tirés des titres).

Partenariats public-privé dans le secteur du logement : quelques enseignements venus d'Amérique latine

Au début des années 1980, les gouvernements d'Amérique latine ont abandonné la production directe de logements publics au profit d'une logique de marché. Ils ont alors largement subventionné les promoteurs privés et les prêteurs hypothécaires pour qu'ils répondent aux besoins des ménages modestes. Cette stratégie n'a pas eu les résultats escomptés, comme l'illustre le cas mexicain. Aujourd'hui, de nouvelles initiatives entrepreneuriales émergent et offrent des perspectives prometteuses pour atteindre les marchés de masse.

Bruce Ferguson

Consultant indépendant

Face aux défis de l'urbanisation galopante et de la prolifération des bidonvilles, les gouvernements d'Amérique latine ont d'abord fait le choix de développer et financer directement des projets immobiliers. De grands organismes gouvernementaux ont engagé des promoteurs privés pour construire ces projets et ont prélevé des

taxes sur les salariés du secteur formel pour les financer. Ces organismes cumulaient souvent le rôle d'agence de financement du logement et de fond de pension afin de constituer de l'épargne à long terme pour financer les prêts hypothécaires.

Cependant, ces systèmes publics n'ont réussi à produire que très peu de logements, de qualité inégale, et souvent dépourvus des services urbains de base et de titres de propriété foncière. Leurs prix étaient de plus élevés, les constructeurs n'étant guère incités à réduire leurs coûts. Favoritisme et appartenance politique ont fortement influé sur le choix des constructeurs et des ménages bénéficiaires.

Les familles rembour-

saient au final une part infime du coût réel de production de leurs logements. Les résultats de ces politiques étant très mitigés, les gouvernements se sont alors tournés vers des solutions moins onéreuses, comme la réhabilitation des bidonvilles.

LA TRANSITION VERS UN MARCHÉ DU LOGEMENT

L'échec de ces politiques, tout comme le basculement général vers l'économie de marché du début des années 1980, ont conduit les principaux bailleurs et les États d'Amérique latine à abandonner la construction directe de logements au profit d'une logique de marché.

La Banque mondiale liste, dans un document fondateur, les sept principaux instruments facilitant l'émergence d'un marché du logement (Mayo et Angel, 1993). Elle préconise notamment de renforcer les droits de propriété, de développer le financement hypothécaire et de rationaliser les subventions. Elle prône également le développement d'infrastructures pour les terrains résidentiels, la réglementation du foncier et de la construction, une meilleure organisation du secteur du bâtiment et la création d'un cadre institutionnel national dédié à la gestion du secteur du logement.

Cette stratégie de marché a eu des résultats assez inégaux. La majorité des gouvernements d'Amérique latine ont abandonné les prêts hypothécaires à taux bonifiés au profit d'un système de subventionnement direct des ménages, plus transparent et quantifiable.

«Favoritisme et appartenance politique ont fortement influé sur le choix des constructeurs et des ménages bénéficiaires.»

▶▶



BRUCE FERGUSON

Dr. Bruce Ferguson est spécialisé dans le financement du logement abordable et les infrastructures de base. Il a travaillé à la Banque interaméricaine de développement (BID) et à la Banque mondiale. Il a commencé sa carrière dans le secteur du financement hypothécaire et le développement du logement abordable en Californie. Il a également été responsable pendant cinq ans d'importants projets de financement de logements au Mexique. Bruce Ferguson a publié plus d'une quarantaine d'articles.

Relever les défis
du logement avec
le secteur privé

►►► Cette méthode de financement¹ consiste généralement à accorder aux ménages une subvention pour acheter un nouveau logement, qu'ils doivent compléter par un prêt hypothécaire à taux de marché et un apport personnel. Il s'agit en quelque sorte d'un « bon » que les ménages peuvent utiliser pour choisir librement un logement. Le succès de ce système de subventionnement direct au Chili a incité de nombreux autres gouvernements de la région à l'adopter. Mais, la plupart des gouvernements latino-américains n'avaient pas la capacité administrative et de mobilisation financière du Chili.

Nombre d'entre eux ont choisi la voie de la facilité en attribuant les financements aux promoteurs immobiliers et aux institutions financières plutôt qu'aux ménages. Les promoteurs et les établissements de crédit immobilier pouvaient à la fois choisir l'emplacement et le type d'habitat, mais aussi les acheteurs des logements. Cette approche axée sur l'offre a fait apparaître partout en Amérique latine un habitat minuscule, stéréotypé, dans des quartiers isolés en grande périphérie des villes. Elle a aussi permis à de grandes entreprises du bâtiment et du financement immobilier de bénéficier de subventions conséquentes. Enfin, elle a essentiellement profité à la classe moyenne supérieure. En effet, à quelques exceptions près, seuls les ménages faisant partie des 20 - 40 % les plus riches d'Amérique latine ont pu accéder à des logements neufs subventionnés (Ruprah, 2010). Ces politiques ont par ailleurs créé un boom sur le marché secondaire du financement immobilier².

LE CAS DU MEXIQUE DE 2000 À 2012

Le gouvernement mexicain a introduit la logique de marché dans le secteur du logement au début du mandat du président Fox en 2000. D'importantes réformes ont été engagées à cette période. La Commission Nationale du Logement (CONAFOVI) a été fondée pour coordonner les efforts du secteur. La Société Fédérale Hypothécaire (SHF) a été créée pour favoriser la liquidité du marché hypothécaire secondaire. Le Fonds mexicain pour le logement des travailleurs (INFONAVIT), alors en difficulté, a par ailleurs été transformé en profondeur. Ce fonds, qui percevait 5 % des salaires des travailleurs du secteur privé formel, fournit une large gamme de produits hypothécaires - ce qui en fait le premier établissement public de crédit immobilier du pays. Des établissements de crédit hypothécaire, appelés initialement SOFOLES, sont égale-

ment apparus à cette période.

INFONAVIT et SHF ont progressivement adopté le système de subventionnement direct des ménages tout en laissant le pouvoir de décision du côté de l'offre. Ces institutions et les six principaux promoteurs immobiliers du pays (Consortio ARA, Casas GEO, Consortio Hogar, Homex, SARE, Urbi) ont fini par contrôler le marché. Pour pouvoir bénéficier des financements d'INFONAVIT et acheter un logement, les ménages devaient accepter que le choix du type de logement et de son emplacement leur échappe tout en étant obligés de contracter un prêt hypothécaire.

De fait, le nombre de prêts accordés a augmenté de façon spectaculaire : d'environ 350 000 par an en 2000 à 700 000 à la fin du mandat du président Fox en 2006 - soit l'équivalent du nombre de nouveaux ménages (Figure). Cette augmentation des crédits hypothécaires a d'abord semblé un grand succès. Mais, les failles du système sont apparues rapidement (Memoria, Congreso Nacional de Vivienda, 2013). Plus de deux tiers des crédits hypothécaires ont en fait servi à financer les principaux promoteurs du Mexique pour construire d'immenses quartiers en grande périphérie des villes. Ce développement rapide a fait apparaître des zones tentaculaires de faible

«A quelques exceptions près, seuls les ménages faisant partie des 20 - 40 % les plus riches d'Amérique latine ont pu accéder à des logements neufs subventionnés.»

FIGURE : NOMBRE DE PRÊTS HYPOTHÉCAIRES ET PART DE MARCHÉ DES CONSTRUCTEURS D'HABITATIONS



Source : Mexican Housing Day, 2011

¹ Ces financements étaient souvent appelées, en espagnol, programmes ABC - ces initiales correspondant aux termes « épargne » (Ahorro), « subvention » (Bono) et « prêt » (Crédito).

² Le marché secondaire permet de financer et de garantir les institutions de premier niveau qui octroient des prêts immobiliers aux ménages.

densité, éloignées des lieux de travail et des services urbains. Pour diverses raisons – notamment le coût élevé des transports, le manque de services de base ou l'isolement social –, un ménage mexicain sur cinq a laissé sa propriété vacante ou temporairement inoccupée. Les promoteurs se sont retrouvés avec des pans entiers de logements invendus tout en acquérant du fon-

«Un ménage mexicain sur cinq a laissé sa propriété vacante ou temporairement inoccupée.»

cier bien au-delà de leurs besoins, mettant à profit le système opaque de propriété foncière communale et rurale (*ejido*). Cela a ainsi considérablement

réduit l'accès à la propriété d'une moitié de la population, exclue des systèmes de financement et de développement formels. Par ailleurs, même si le nouveau système de prêts bancaires semble avoir bien fonctionné de 2000 à 2007, la crise financière de 2008 a entraîné l'accroissement des arriérés et la faillite de nombreux établissements de crédit (SOFOLES). Enfin, les travailleurs informels, soit 40 % des mexicains, en étaient de fait exclus.

Depuis 2007, le Mexique a commencé à reconnaître les limites de cette politique et a abandonné la construction de logements en périphérie des villes pour se tourner vers la densification urbaine, l'édification de bâtiments plus hauts et une meilleure réglementation du secteur locatif.

DÉVELOPPER LES MARCHÉS POUR LES MASSES

Un troisième paradigme en matière d'habitat et de développement urbain émerge

aujourd'hui en Amérique latine notamment (Ferguson et alii, 2014). L'augmentation des revenus des ménages ouvre de nouvelles opportunités sur le marché du logement abordable. La nouvelle classe moyenne inférieure urbaine représente près de deux milliards d'individus. D'ici 2030, elle devrait atteindre 4,9 milliards de personnes sur une population mondiale totale estimée à 8 milliards. Cette classe moyenne mais aussi de nombreuses familles à faibles revenus ont maintenant les moyens de s'offrir un logement au prix du marché. Le marché du logement abordable comprend plusieurs segments distincts qui reflètent la grande variété des conditions de vie et de revenus des populations du bas de la pyramide. Secteur public et secteur privé doivent collaborer pour développer des produits différenciés adaptés à la diversité de cette demande.

De grandes entreprises commencent à voir l'intérêt du logement abordable dans les économies émergentes. Les fabricants de matériaux de construction, les chaînes de distribution et la nouvelle génération de promoteurs de logements abordables constituent une formidable plateforme pour atteindre les marchés de masse. Des méthodes de gestion modernes, en particulier l'approche de la « chaîne de valeur », contribuent activement à organiser, rationaliser et réduire les coûts de production pour les ménages à revenus faibles et moyens (Ferguson, 2008 ; Schmidt et Budinich, 2006). Le Mexique présente plusieurs exemples emblématiques de ce nouvel entrepreneuriat dans le secteur du logement (Encadré 1). ►►

ENCADRÉ 1 : L'ENTREPRENEURIAT DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT ABORDABLE AU MEXIQUE

Echale a tu Casa est un programme d'auto-production de logements à destination des populations pauvres des régions rurales du Mexique. Les communautés participantes, regroupées en groupe de 100 familles, bénéficient d'une formation et d'un accompagnement technique durant tout le processus de production et de construction. Une unité de production – notamment des machines de fabrication de briques ECO-Block – est mise à leur disposition. Cette méthode d'auto-production permet de considérablement baisser les prix : une maison de 44 m² coûte 8 100 dollars contre 18 000 dollars – pour une maison construite par un promoteur. Les constructions ECO-Block utilisent en outre beaucoup moins d'énergie et génèrent moins de pollution que les bâtiments en ciment. L'agence fédérale du logement (CONAVI) octroie des crédits hypothécaires au programme *Echale* à un taux de 11 % par an ; celui-ci consent à

son tour des prêts aux ménages à un taux de 31 % par an sur une durée de 5 à 10 ans. Le Fonds mexicain pour le logement des travailleurs (INFONAVIT) envisage une collaboration avec *Echale* pour accroître la production.

Patrimonio Hoy est un programme lancé par le cimentier mexicain Cemex pour aider les familles à faibles revenus à construire ou à agrandir leurs maisons. Les familles sont regroupées par groupes de trois et s'engagent à suivre un programme d'épargne sur une durée de 70 semaines. *Patrimonio Hoy* octroie à ces familles un microcrédit sous forme de matériaux de construction au taux effectif de 16 % par an, bien en dessous du taux des microcrédits et des crédits à la consommation en vigueur au Mexique. Il apporte également une assistance technique à la conception du projet et établit un programme de construction et de livraison. Ces pratiques permettent de

réduire de plus de 60 % le temps nécessaire à la construction et génèrent jusqu'à 35 % d'économies pour les bénéficiaires du programme. Cemex embauche des « promoteurs » locaux (98 % de femmes) pour commercialiser le programme, sélectionner les clients potentiels et résoudre les problèmes de communication et de paiement. De 2001 à 2011, le programme a aidé 250 000 foyers mexicains à agrandir leurs maisons. Le programme est rentable pour Cemex grâce à la vente de ciment, mais aussi une marge appliquée sur d'autres matériaux de construction, des droits d'adhésion et les intérêts du microcrédit. Cemex a élargi son programme à d'autres pays d'Amérique latine. D'autres cimentiers tels que Lafarge et des fabricants de matériaux de construction expérimentent des initiatives similaires dans de nombreux pays.

Relever les défis
du logement avec
le secteur privé

«Il est aussi indispensable que les différentes parties prenantes travaillent ensemble pour développer des produits et services adaptés aux divers segments de la base de la pyramide.»

►►► Cette première génération d'initiatives offre de nouvelles voies pour développer le marché du logement abordable (Samaranayake et alii, 2011). Elle montre que le logement abordable considéré dans une logique de marché est radicalement différent d'un modèle traditionnel de financement hypothécaire et de production de nouveaux projets immobiliers. Pour en exploiter tout le potentiel, il faut réaliser des études de marché minutieuses et mettre en place des projets pilotes avant le développement à grande échelle. De nouvelles entreprises devraient être créées plutôt que d'en appeler aux services de structures existantes. Il faut éviter des modèles économiques conventionnels. Il est aussi indispensable que les différentes parties prenantes travaillent ensemble pour développer des produits et services adaptés aux divers segments de la base de la pyramide.

Dans ce contexte, le rôle essentiel que doit jouer l'État pour favoriser le secteur du logement à bas coût est de mettre à disposition des terrains urbains viabilisés. À cet égard, la Thaïlande offre un exemple réussi (Encadré 2). Les gouvernements peuvent avoir un très fort effet de levier sur les prix et l'accessibilité des terrains. Pour concilier les intérêts des propriétaires fonciers, des ménages, du secteur de la construction sans

oublier ceux des collectivités elles-mêmes, il faut une stratégie pluridimensionnelle solide qui fait généralement défaut en Amérique latine.

La clé du succès est de permettre aux foyers à faibles et moyens revenus de faire entendre leurs voix, d'accéder à l'information et de faire valoir leurs choix. Pour progresser dans cette voie, il faut développer une infrastructure institutionnelle publique-privée capable de développer des solutions d'habitat adaptées aux nombreux segments de marché situés au bas de la pyramide. ●

ENCADRÉ 2 : PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE À LA RÉHABILITATION DES BIDONVILLES EN THAÏLANDE

Le *Community Organizations Development Institute* (CODI) financé par le gouvernement thaïlandais organise les communautés des bidonvilles, accorde des prêts à des groupes de 100 ménages pour acheter du terrain, assure la création d'un réseau routier et l'accès à des services de base – en plus de construire des logements. Le CODI a amélioré la vie de 90 000 familles thaïlandaises dont le niveau de revenu mensuel est compris entre 333 à 666 dollars (petits vendeurs, chauffeurs de taxi, journaliers, etc.). Le

CODI aide les coopératives à négocier l'achat du foncier auprès de privés ou des baux à long terme avec des organismes publics. La coopérative gère ensuite les décaissements et les remboursements, en calculant le montant du prêt *au prorata* de chaque famille et en veillant à la mise en place du processus de réhabilitation. Les projets de logement doivent être approuvés par les autorités locales et répondre aux normes de qualité. Ce programme a conduit à la création de réseaux d'organisations communautaires partout en

Thaïlande. Des programmes similaires existent dans d'autres pays d'Asie. A titre de comparaison, la réhabilitation des bidonvilles en Amérique latine dépend habituellement de l'initiative d'agences gouvernementales, ce qui entraîne des coûts élevés par ménage, un recouvrement très faible des fonds investis et un rythme de réhabilitation toujours moins rapide que la constitution de nouveaux bidonvilles.

RÉFÉRENCES / Ferguson, B., Smets, P., Mason, D., 2014. The New Political Economy of Affordable Housing Finance and Urban Development. In Bredenoord, J., Van Lindert, P. et Smets, P. (ed.). *Affordable Housing in the Urban Global South. Seeking Sustainable Solutions*. Londres : Routledge/Earthscan. // Ferguson, B., 2008. A value chain framework for affordable housing in emerging countries. *Global Urban Development Magazine*, volume 4, n°2. // Mayo, S.K., Angel, S., 1993. *Housing: Enabling Markets to Work*. Washington : Banque mondiale. // Ruprah, I.J., 2010. *Do Social Housing Programs Increase Poverty? An Empirical Analysis of Shelter Induced Poverty in Latin America*. Washington : Evaluation Department of the Inter-American Development Bank. // Samaranayake, S., Budinich, V., Kayser, O., 2011. *Access to housing at the base of the Pyramid*. Arlington : Ashoka. // Schmidt, S., Budinich, V., 2006. *Housing the Poor by Engaging the Private and Citizen Sectors: Social Innovations and "Hybrid Value Chains"*. Arlington : Ashoka.

Financer le relogement des bidonvilles au Maroc

Depuis près de 20 ans, le Maroc développe des programmes de construction de logements sociaux associant les secteurs public et privé. En parallèle, des initiatives spontanées, reprises et encadrées par les autorités, ont émergé pour répondre aux besoins des plus modestes. Le mécanisme du « tiers associé » permet aux familles issues de bidonvilles d'être relogées gratuitement dans des habitations de qualité.

Olivier Toutain

Consultant indépendant

Au Maroc, les villes seront en 2030 le lieu de résidence de deux tiers des habitants du pays – contre 59 % aujourd'hui. Il faudra donc accueillir six millions de citoyens supplémentaires dans les vingt prochaines années, alors que le déficit de logements s'élève déjà à 840 000 unités. L'autre enjeu de taille sera de résorber l'habitat insalubre. Les estimations montrent que plus du tiers de la production de logements est constitué par des habitations non réglementaires, c'est-à-dire construites sans autorisation et sans équipements urbains annexes. Par ailleurs, malgré les efforts des pouvoirs publics, 8,2 % de la population marocaine continue à vivre dans des bidonvilles (ONU-Habitat/MHU, 2012), en particulier à Casablanca. L'accès à un logement décent, garanti par la nouvelle Constitution marocaine de 2011, est donc un des défis les plus importants des prochaines décennies.

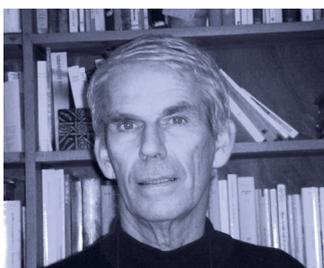
Depuis l'indépendance, l'État a mené une politique active en faveur de l'accession au logement. Il a d'abord soutenu le développement de l'offre – notamment par la mise à contribution du patrimoine foncier public et la prise en charge des coûts de viabilisation et d'équipement des terrains – et encouragé la demande – à travers la bonification des taux d'intérêt accordés sur les prêts au logement.

À partir du milieu des années 1990, les pouvoirs publics, face à l'aggravation du déficit en logements, ont misé sur la participation active du secteur privé au moyen d'incitations financières et fiscales destinées à encourager l'investissement.

C'est dans ce contexte que sont nés les programmes de logement social à 250 000 et 140 000 dirhams (Encadré). Les partenariats mis en œuvre dans ce cadre ont incontestablement permis de relancer la production de logements sociaux, de structurer le secteur privé et de faire émerger de grands groupes immobiliers marocains (Addoha, Chaabi, Alliance). D'importants efforts ont été engagés en parallèle pour résorber l'habitat insalubre avec le programme Villes sans bidonvilles (VSB). Lancé en 2004 dans le sillage de la Déclaration du millénaire pour le développement des Nations unies et en réponse aux attentats de 2003¹, ce programme a pour objectif d'éradiquer l'ensemble des bidonvilles marocains dans 85 villes et centres urbains, soit près de 360 000 ménages. La restructuration sur place des bidonvilles, le relogement en habitat collectif et le recasement – par l'attribution de lots aménagés à valoriser en auto-construction assistée – ont été les modes d'intervention privilégiés jusqu'à aujourd'hui par le ministère de l'Habitat et l'opérateur public Al Omrane².

À côté de ces opérations, des initiatives plus ou moins formelles ont émergé pour résorber les bidonvilles et répondre à la demande en logements. Reconnues et encadrées par ►►►

«Les pouvoirs publics, face à l'aggravation du déficit en logements, ont misé sur la participation active du secteur privé.»



OLIVIER TOUTAIN

Architecte de formation, Olivier Toutain a débuté sa carrière en participant à plusieurs études de planification urbaine. Il mène aujourd'hui des expertises dans le champ urbain et le développement local. Au Maroc, où il a réalisé une grande partie de sa carrière, il a aussi travaillé sur les questions d'habitat précaire et des bidonvilles. Il a récemment dirigé une étude d'impact social du programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles au Maroc.

¹ Les attentats du 16 mai 2003 ont été perpétrés par des jeunes kamikazes issus du bidonville Douar Thomas de la banlieue Est de Casablanca. Ils vont marquer le retour d'une forte régulation publique et la mise en place de moyens sans précédents pour résorber les bidonvilles, perçus comme le terreau de l'islamisme au Maroc.

² Al Omrane est un établissement public placé sous la tutelle du ministère de l'Habitat et de la Politique de la ville. Sous contrôle de l'État mais autonome financièrement, il conduit des projets de résorption de l'habitat insalubre, d'aménagement foncier et de développement urbain. Il est notamment chargé de la mise en œuvre du programme VSB.

Relever les défis
du logement avec
le secteur privé

►► les autorités publiques, intégrées dans les programmes officiels, elles constituent de réelles innovations qui pourraient fort bien, à terme, intéresser aussi le secteur privé entrepreneurial. C'est le cas, en particulier, du mécanisme dit du « tiers associé » initié à Casablanca dans le cadre du programme VSB.

LE TIERS ASSOCIÉ : RECONNAISSANCE D'UNE PRATIQUE SPONTANÉE

Le recours au tiers associé s'est développé à Casablanca, la ville du Maroc la plus touchée par le phénomène des bidonvilles. En 2005, la capitale économique abritait plus de 500 bidonvilles où vivaient près de 500 000 habitants, l'équivalent de 13 % de la population du Grand Casablanca.

Pour résorber ce phénomène, des opérations de recasement ont été lancées dans le cadre du programme VSB et se poursuivent aujourd'hui. Des lotissements équipés en voirie et en accès aux réseaux urbains sont développés sur des terrains publics ou domaniaux pour accueillir les habitants des bidonvilles jugés prioritaires. Les ménages bidonvillois se voient attribuer un lot viabilisé à un prix subventionné sur lequel ils devront construire leur logement. Le coût moyen, à leur charge, varie entre 10 000 et 15 000 euros, une somme souvent difficile à assumer. Le dispositif du tiers associé, adopté à Casablanca par les autorités locales et les opérateurs publics, a permis de dispenser les familles bidonvilloises du financement de leur nouveau logement. Ce montage donne à deux familles bidonvilloises

³ La spécificité du mode d'intervention adopté par les pouvoirs publics dans le cadre du tiers associé est de faire bénéficier d'un même lot deux ménages bidonvillois – et non un seul ménage bidonvillois comme dans les opérations de recasement classiques.

bénéficiaires d'un même lot³ la possibilité de s'associer par contrat avec une tierce personne, non éligible au programme VSB (promoteur, investisseur, accédant à la propriété, etc.). Le tiers associé s'engage, par ce contrat, à assurer la construction d'un immeuble à quatre niveaux d'habitation et la livraison d'un logement à chaque famille, ainsi que la prise en charge du coût du foncier revenant normalement aux bidonvillois (70 000 dirhams en tout, soit 6 200 euros environ). Il récupère en contrepartie les deux étages restants qu'il pourra soit habiter lui-même, soit louer ou vendre, bénéficiant ainsi d'un coût de terrain fortement subventionné.

Le principe du tiers associé s'inspire de pratiques consistant dans les années 1980 à autoriser un attributaire d'un lot de recasement de bidonville à s'associer avec une tierce personne pour financer la construction de son logement. Le montage mis au point dans le cadre du programme VSB reconnaît donc l'utilité d'une pratique à la fois ancienne, souvent informelle, et lui donne un cadre réglementaire.

LE BILAN POSITIF DU TIERS ASSOCIÉ

Le dispositif du tiers associé a connu un succès incontestable. En témoigne son adoption par une grande majorité des ménages bénéficiaires du programme VSB casablancais – un peu plus de deux tiers pour deux des principales opérations (Essalam Al Loghlam et Medinat Errahma). Il a permis à ces familles de devenir propriétaires de leur nou-

«Le dispositif du tiers associé (...) a permis de dispenser les familles bidonvilloises du financement de leur nouveau logement.»

ENCADRÉ : LE PROGRAMME DE LOGEMENTS À 250 000 ET 140 000 DIRHAMS

Le programme de logement social à 250 000 dirhams (environ 22 400 euros) a été lancé en 1999 par le ministère de l'Habitat. L'État accorde, à ce titre, une exonération totale d'impôts et de taxes aux promoteurs immobiliers qui s'engagent à construire des logements collectifs aux tarifs convenus. Les logements comprennent au minimum trois pièces pour une surface allant de 50 à 100 m². Si aucune condition de revenus n'est fixée, les ménages bénéficiaires sont tenus d'habiter ou de travailler dans la ville concernée et de ne pas être déjà propriétaires ; ils s'engagent enfin à ne pas revendre leur bien avant au moins quatre ans. Afin de répondre à la demande des populations les moins aisées, ce dispositif a été complété en 2008 par le programme de logements économiques à 140 000 dirhams (soit environ 12 500 euros). Les ménages bénéficiaires ne

doivent pas disposer d'un revenu mensuel supérieur à une fois et demie le SMIG. Les logements comportent au minimum deux pièces pour une surface de 50 à 60 m². Les promoteurs immobiliers disposent des mêmes avantages fiscaux que pour le logement à 250 000 dirhams, à condition qu'ils réalisent un programme d'au moins 500 logements collectifs en milieu urbain. Le programme « 250 000 dirhams » a incontestablement relancé la production de logements sociaux au Maroc. Mais ce succès dépend étroitement des avantages fiscaux consentis par l'État ; dans un contexte économique fragile, leur maintien est tout sauf certain. En outre, des interrogations subsistent quant à l'efficacité du mécanisme de fiscalité dérogatoire et sur l'intégration urbaine des projets – souvent situés dans les périphéries éloignées. Le programme de logements à 140 000 dirhams n'a pas connu

le même succès. La faible implication des promoteurs privés s'explique par la difficulté de commercialiser ces programmes réalisés sur du foncier public souvent situé en grande périphérie urbaine ou dans des villes secondaires peu dynamiques. De nouvelles mesures ont été prises pour rendre le programme plus attractif : relèvement du plafond de revenus mensuels, assouplissement des conditions de commercialisation, modifications des contraintes de hauteur des bâtiments, etc. Ce bilan en demi-teinte montre bien l'importance de la rentabilité que ces projets doivent représenter pour les promoteurs privés ; sans un seuil minimum, ils adhèrent difficilement à ces initiatives. Enfin, l'adhésion des populations cibles ne peut s'obtenir sans un certain niveau de « qualité urbaine » des réalisations – emplacement, infrastructures, bassin d'emplois, etc.

veau logement, gratuitement. Une étude d'impact économique et sociale (AFD, 2014) effectuée par Al Omrane montre que ces opérations leur ont permis d'accéder à un logement décent et aux services de base.

Le dispositif contractuel du tiers associé a, par ailleurs, donné aux ménages des garanties sur le financement de la construction – dont le coût s'élève généralement à 70 000 euros – mais aussi sur les conditions de réalisation du logement, que ce soit en termes de qualité ou de délais. En effet, le tiers associé s'engage par ce contrat à réaliser les travaux selon un descriptif précis (gros œuvre, second œuvre, raccordement aux réseaux d'eau et électricité, assainissement, équipement). Il doit en outre achever le logement dans un délai de six mois maximum et s'engager, en cas de retard, à supporter le coût de la location temporaire des familles pendant les travaux.

L'autre élément qui témoigne de la réussite du dispositif est un pourcentage de revente nettement inférieur à la moyenne observée dans les opérations de recasement classiques. L'effet de glissement – c'est-à-dire la revente du lot avant construction par les ménages attributaires, que ce soit pour des raisons financières, personnelles ou autres (litiges familiaux, refus d'habiter le nouveau logement, etc.) – est, l'un des principaux biais des programmes de résorption des bidonvilles.

LES FACTEURS DE SUCCÈS

Selon l'enquête d'Al Omrane, le financement du logement apparaît comme l'une des plus grandes difficultés des familles ciblées par le programme VSB, en particulier les plus démunies ou en situation de précarité sociale. Selon cette enquête, 20 % des bénéficiaires sont en effet sans ressource financière et 36 % des actifs sont au chômage. Toute la pertinence du tiers associé est donc de dispenser les ménages bidonvillois de ces coûts de construction. L'attractivité des avantages offerts aux investisseurs privés est aussi un facteur clé de la réussite du mécanisme. Accorder deux logements sur quatre au tiers associé représente une motivation à l'investissement incontestable. Le différentiel de un à cinq entre le prix d'achat du lot équipé et sa valeur de marché⁴ – dans un contexte, à Casablanca, de forte demande immobilière – favorise l'adhésion des tiers investisseurs au dispositif. La profondeur du marché

de la location sur ce type de produit permet par ailleurs d'offrir une rentabilité attractive au tiers associé. Cet apport en habitats locatifs contribue aussi à répondre à la demande de familles, souvent issues des classes moyennes, ne pouvant accéder à la propriété.

La pratique du tiers associé participe, par ailleurs, aux objectifs de densification urbaine des autorités publiques – dans un contexte où le foncier se raréfie. En effet, cette expérience repose sur la construction d'immeubles à quatre niveaux d'habitation – soit un ou deux niveaux supplémentaires par rapport aux opérations précédentes. Cette spécificité permet également d'accueillir plus de familles et d'accroître la rentabilité et donc l'intérêt du dispositif pour le tiers investisseur. Cette attractivité pourrait fort bien favoriser l'émergence d'interventions privées plus structurées, émanant d'acteurs professionnels, de promoteurs ou d'investisseurs plus « institutionnels ».

Jusqu'à aujourd'hui, les tiers associés restent en effet en majorité des personnes physiques – ayant souvent un lien de parenté ou de proximité avec les familles. Néanmoins, l'étude d'impact a relevé l'achat de 40 lots en association réalisé par un marocain résidant en Italie – ce qui pourrait être l'amorce d'une démarche plus structurée et à plus grande échelle.

La pratique du financement de la construction par un tiers associé s'est aujourd'hui étendue à l'ensemble du programme VSB de Casablanca. Elle met en évidence l'intérêt de ces initiatives, qui font écho au principe des « Droits de développement supplémentaires » mis en place dans plusieurs villes du monde. C'est notamment le cas à Mumbai en Inde, où des investisseurs ont pu bénéficier de surfaces additionnelles en échange du financement de logements dans le cadre de programmes de résorption de bidonvilles. L'expérience marocaine du tiers associé représente très certainement une expérience utile à d'autres villes des pays en développement – notamment en Afrique subsaharienne.

Sa répliquabilité dépendra des conditions du partenariat public-privé proposé. Les incitations publiques concernant l'accès au foncier, l'encadrement réglementaire du dispositif, mais aussi le dynamisme des marchés immobiliers locaux et l'adhésion des populations seront autant de conditions favorables à la réussite de ces initiatives. ●

«Le différentiel de un à cinq entre le prix d'achat du lot équipé et sa valeur de marché (...) favorise l'adhésion des tiers investisseurs au dispositif.»

⁴ Le prix de cession consenti par Al Omrane au bénéficiaire est de 147 euros par mètre carré ; le prix fixé par le marché pour une parcelle de terrain équipée à peu près équivalente se situe aux alentours de 730 euros par mètre carré.

Les enseignements du numéro

PAR FANETTE BARDIN, RÉDACTRICE EN CHEF

Dans les pays émergents et en développement, les dynamiques de croissance démographique et urbaine placent la question du logement au cœur des enjeux de développement. Dans de nombreux pays, l'accès à la propriété demeure le privilège d'une élite et chaque année, le nombre de mal logés croît de 25 millions. Corollaire d'une urbanisation non maîtrisée, l'habitat informel prolifère en périphérie des villes : entre 2000 et 2012, le nombre de personnes vivant dans des bidonvilles est passé de 767 à 863 millions. Pour satisfaire les besoins des populations, il faudrait construire d'ici à 2030 près de 600 millions de nouveaux logements – en plus des 400 millions qui font déjà défaut. Cela suppose de produire rapidement et en masse des logements abordables, en tenant compte de l'organisation de l'espace urbain.

Dans un contexte où la demande dépasse largement les ressources publiques, les Etats doivent changer d'approche. Il leur faut davantage s'associer avec le secteur privé et s'orienter vers des solutions de marché pour permettre le développement d'une offre pérenne de logements abordables. Sauf que l'appétence du secteur privé à investir massivement sur ce créneau reste limitée. Le manque de foncier, l'insécurité juridique des transactions et les difficultés d'accès à des financements découragent souvent les promoteurs privés. À cela s'ajoutent les obstacles réglementaires, la lenteur des procédures, le déficit de main d'œuvre qualifiée ou encore l'augmentation du prix des matières premières qui impactent la durée et les coûts de construction, et, au final, le prix des logements. De plus, la demande solvable de logements demeure limitée, en raison de la faible pénétration du crédit hypothécaire dans les pays en développement.

Il est donc essentiel que les Etats créent un environnement propice à l'initiative privée. Plutôt que de soutenir les acteurs privés artificiellement à l'aide de subventions massives, il s'agit surtout de concentrer les efforts sur la sécurisation des opérations et la mise en place d'incitations ciblées. La clé du succès est d'agir sur l'ensemble de la filière pour favoriser l'émergence d'un secteur structuré, autonome et pérenne. Cela passe notamment par des réformes foncières, mais aussi par la mise à disposition de terrains viabilisés et des infrastructures connexes (transports, électricité,

services sociaux, etc.). Les institutions financières doivent également être encouragées à répondre aux besoins de financement des promoteurs et des ménages – en facilitant leur accès à des ressources financières de long terme à des conditions abordables, ou en leur proposant, par exemple, des dispositifs de partage des risques.

Face aux défis du logement, les Etats ont un rôle central à jouer dans la coordination des acteurs et l'accompagnement du secteur privé : pour permettre l'émergence de solutions urbaines socialement, écologiquement et culturellement durables. Ils sont les garants d'une planification urbaine de qualité. Leur action est aussi déterminante pour s'assurer que les besoins des populations sont bien pris en compte et que les initiatives s'orientent vers les plus défavorisés. Les expériences échouées, à l'instar des villes fantômes du Mexique ou d'Angola, ont montré les limites des projets industriels privés conçus sans planification et dans une seule logique d'amortissement des coûts. L'ampleur des besoins impose aussi de sortir des modèles connus. Peu de gouvernements ont, par exemple, accordé un véritable intérêt au secteur locatif, alors qu'il représente un potentiel intéressant pour loger les populations à faibles revenus. Au-delà des soutiens à l'habitat formel, les gouvernements doivent aussi s'intéresser aux solutions informelles conçues par les populations elles-mêmes. Reconnues et encadrées, elles constituent de réelles innovations susceptibles d'être développées à plus grande échelle par le secteur privé. L'auto-construction, qui intéresse aujourd'hui de grands groupes industriels, en est un parfait exemple. Autre piste prometteuse : l'émergence d'une nouvelle génération de promoteurs immobiliers porteurs de solutions à bas coût adaptées aux besoins des populations du bas de la pyramide.

L'accès au logement n'est pas seulement un impératif moral. C'est aussi un moteur de croissance économique et d'emplois, et un vecteur de développement. Pour assurer un logement décent pour tous, une mobilisation sans précédent de tous les acteurs, traditionnels et nouveaux, sera nécessaire.

Au sommaire de notre prochain numéro

Mobiliser le secteur privé en faveur d'une éducation de qualité pour tous

Numéro coordonné par Jean-Nicolas Béasse, Adeline Lemaire (PROPARCO) et Isadora Bigourdan (AFD)
Pour réagir aux articles de cette revue, connectez-vous sur <http://blog.secteur-prive-developpement.fr>



PRIVATE SECTOR & DEVELOPMENT est une publication de PROPARCO, Groupe Agence Française de Développement, société au capital de 420 048 000, 151 rue Saint-Honoré, 75001 Paris – France, Tél. : (33) 1 53 44 31 07 – Courriel : revue_spd@afd.fr – Site web : www.proparco.fr – Blog : blog.secteur-prive-developpement.fr • **Directeur de Publication** Claude Périou • **Fondateur** Julien Lefilleur • **Rédacteurs en chef** Fanette Bardin, Julien Lefilleur • **Directrice du développement** Véronique Pescatori • **Assistante éditoriale** Véronique Lefebvre • **Comité éditorial** Odile Conchou, Alan Follmar, Alexis Janoray, Cedric Joseph-Julien, Marie-Hélène Loison, Benjamin Neumann, Gregor Quiniou, Olivia Reveilliez, J.Baptiste Sabatie, Yazid Safir • **Advisory board** Jean-Claude Berthélemy, Paul Collier, Kemal Dervis, Mohamed Ibrahim, Pierre Jacques, Michael Klein, Nanno Kleiterp, Ngozi Okonjo-Iweala, Bruno Wenn, Michel Wormser • **Numéro coordonné par** Jean-Nicolas Béasse, Adeline Lemaire (PROPARCO) and Isadora Bigourdan (AFD) • **Ont collaboré à ce numéro** Dominic Adu (Ghana Home Loans), Isadora Bigourdan (AFD), Bruce Ferguson (Consultant indépendant), Marie Huchzermeyer (Université du Witwatersrand - Johannesburg), Thierry Paulais (AFD), Pawan Sarda (Tata Value Homes), Olivier Toutain (Consultant indépendant), Simon Walley (Banque mondiale) • **Conception et Réalisation** **NOISE** 15, rue Ambroise Thomas 75009 Paris – France, Tél. : (33) 1 40 34 67 09, www.noise.fr / Édition : Lionel Bluteau / Maquette : Jules Kocken • **Traduction** CG Traduction, Marie-Christine Guyon, Rendez-vous Traduction, Ros Schwartz Translations LTD • **Secrétariat de rédaction** (? ? ?) : D O U B L E P O N C T U A T I O N, www.doublepunctuation.com, Roderick Mulholland, Bart Ullstein • **Impression sur papier** recyclé Burlet Graphics, Tél. : (33) 1 45 17 09 00 - ISSN 2103 3315 • **Dépôt Légal** 23 juin 2009.



Abonnez-vous gratuitement à la revue à l'adresse suivante : registration@proparco.fr pour recevoir chaque trimestre le numéro à sa parution.