

11820
February

1999

FILE COPY

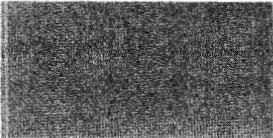
DOCUMENT
DE POLITIQUE
GENERALE DE
LA BANQUE
MONDIALE

LOGEMENT

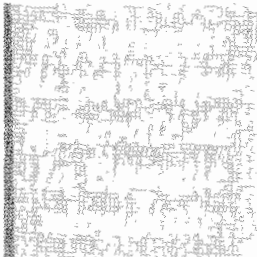

PERMETTRE AUX MARCHES
DE FONCTIONNER

AVEC SUPPLEMENTS TECHNIQUES





***Logement : permettre aux marchés
de fonctionner***



***avec Suppléments
techniques***

***Banque mondiale
Washington***

© 1994 Banque internationale pour la reconstruction
et le développement / BANQUE MONDIALE
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433

Tous droits réservés
Fait aux Etats-Unis d'Amérique
Premier tirage en anglais : avril 1993
Premier tirage en français : février 1994

L'illustration en page de couverture est de Miguel Menendez-Tannenbaum.

Photos : Alain Bertand (p. 27); John M. Courtney (p. 33, 39, 41, 83); et Catherine Farvacque (p. 18, 29).

Maquette : Walton Rosenquist et Beni Chibber-Rao.

ISBN : 0-8213-2435-7
ISSN : 1014-8124

La Bibliothèque du Congrès des Etats-Unis a catalogué comme suit l'édition anglaise de cette publication :

Housing : enabling markets to work.

p. cm. (A World Bank policy paper.)

Includes bibliographical references.

ISBN 0-8213-2434-9

1. Housing—Developing countries—Finance. 2. Housing policy—
Developing countries. 3. World Bank—Developing countries.

I. International Bank for Reconstruction and Development.

II. Series.

HD7391.H67 1993

363.5'09172'4—dc20

93-1131
CIP

Table des matières

Remerciements vii

Résumé analytique 1

- 1 Le secteur du logement : aperçu d'ensemble 11
 - Le secteur du logement en tant que secteur économique 13
 - Aspects démographiques du problème du logement 14
 - Le secteur du logement considéré en tant que marché 16
 - Les conditions du bon fonctionnement du secteur du logement 19
- 2 Comprendre le fonctionnement du secteur du logement 23
 - La demande de logements 27
 - L'offre de logements 29
 - Importance et qualité du parc de logements et prix des logements 31
 - Logement et pauvreté dans les villes 33
 - Logement et environnement urbain 38
 - Politique du logement et politique macroéconomique 41
 - Le coût des erreurs de politique 44
- 3 Une stratégie de facilitation pour le secteur du logement 46
 - Les moyens de la politique du logement 47
 - Comment moduler les priorités de la stratégie en fonction des besoins de différents types de pays 53

4	Le rôle de la Banque mondiale	62
	L'évolution de la politique de la Banque mondiale dans le domaine du logement	63
	Les principales leçons de l'expérience	71
	Le rôle nouveau de la Banque dans le secteur du logement	74
	Les nouvelles priorités de la politique de prêts de la Banque dans le domaine du logement	79
	Les nouvelles priorités en matière de recherche sur le logement	85

Suppléments techniques

1	Comment fonctionne le secteur du logement	88
2	Eliminer les entraves au fonctionnement du secteur du logement	134

Notes	174
-------	-----

Glossaire	181
-----------	-----

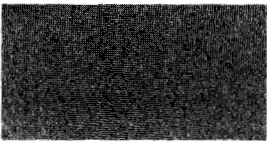
Bibliographie	185
---------------	-----






Remerciements



Le présent document a été rédigé par Stephen K. Mayo et Shlomo Angel, respectivement économiste principal et consultant en matière de politique du logement à la Division du développement urbain, Département des transports, de l'eau et du développement urbain avec le concours de Michael Heller, William Stephens et Gwendolyn Ball. Les auteurs tiennent à remercier Joanne Salop, ainsi qu'Alain Bertaud, Robert Buckley, Michael Cohen, Lawrence Hannah, Arturo Israel, Johannes Linn, Mary McNeil, Louis Pouliquen et Bertrand Renaud pour les observations particulièrement utiles qu'ils ont formulées sur les avant-projets successifs. Ils remercient aussi les fonctionnaires des services opérationnels de la Banque qui ont revu plusieurs fois le manuscrit. Leurs remerciements vont enfin à Vinodhini David, Demetra Relos et Luisa Victorio, qui ont dactylographié les versions successives du document. Sa publication a été préparée par Alfred Imhoff. La traduction a été assurée par la Division des services linguistiques de la Banque.



Résumé analytique



Pour une réorientation de la politique du logement

La présente étude expose la politique du logement suivie par la Banque mondiale, en retrace l'évolution dans les années 80 et au début des années 90, et propose plusieurs réorientations majeures qui intéressent aussi bien la Banque que les emprunteurs. On y préconise une réforme des politiques, des institutions et des réglementations nationales visant à permettre aux marchés du logement de fonctionner plus efficacement, et on y invite les organismes publics qui font construire ou financent des logements à renoncer à une conception de leurs interventions trop étroitement axée sur les projets. Les auteurs engagent les gouvernements à ne plus concentrer leur action sur la production de logements et à adopter une politique de facilitation qui englobe l'ensemble du secteur du logement. Ce n'est qu'au prix de cette réorientation radicale que les pouvoirs publics pourront se montrer à la hauteur des problèmes—améliorer sensiblement les conditions de logement des plus défavorisés—et seront à même de traiter le secteur du logement comme un grand secteur économique.

La présente étude ne remet pas en cause de nombreux principes d'action soutenus par la Banque depuis 20 ans qu'elle finance des projets intéressant le secteur du logement, notamment la nécessité d'adopter des normes appropriées en matière de logement et de viabilisation et la nécessité de mettre en place des systèmes adéquats de formation des prix et de recouvrement des coûts, mais elle tend à démontrer qu'il ne suffit pas de suivre ces principes. La politique du logement suivie par la Banque comporte certes de nombreux éléments qui relèvent d'une stra-

tégie de facilitation, mais il faut désormais s'attacher davantage à traiter le secteur du logement comme un tout. De plus, les politiques suivies jusqu'à présent, qui privilégiaient les investissements consacrés à la viabilisation de terrains résidentiels et au financement de logements, doivent être complétées par des politiques mettant l'accent sur la nécessité de rationaliser le cadre réglementaire dans lequel fonctionne le secteur du logement. Les interventions de la Banque ont, jusqu'à maintenant, été trop ponctuelles pour avoir une incidence notable sur la manière dont fonctionne le secteur du logement dans les pays en développement.

Les avantages potentiels de l'adoption de politiques efficaces de facilitation dans le secteur du logement sont considérables. Un pays investit normalement de 2 à 8 % de son produit national brut (PNB) dans le logement et, de surcroît, les flux correspondant aux prestations de services dans le secteur du logement représentent habituellement de 5 à 10 % du PNB. Ainsi, le montant annuel des dépenses de logement représente de 7 à 18 % du PNB. Encore ces chiffres ne rendent-ils pas pleinement compte des interactions multiples qui s'exercent entre le fonctionnement du secteur du logement et le fonctionnement de l'économie dans son ensemble au niveau des flux réels et des circuits financiers et fiscaux. Les politiques nationales du logement ont une forte incidence sur le fonctionnement du secteur du logement, et donc sur celui de l'économie tout entière. Cependant, les politiques macroéconomiques nationales exercent souvent sur le fonctionnement du secteur du logement une influence plus forte que les mesures visant directement le logement.

En outre, une réforme de la politique du logement s'inscrit nécessairement dans le contexte des efforts déployés par la Banque pour faire reculer la pauvreté et renverser la tendance à la détérioration de l'environnement urbain. Dans les taudis, les îlots insalubres et les zones d'habitat spontané qui abritent la majorité des citoyens les plus pauvres, la qualité de l'environnement est souvent pire que partout ailleurs. La pollution de l'eau, l'insuffisance des réseaux d'évacuation des eaux usées et des systèmes d'enlèvement des ordures et la pollution des locaux d'habitation qui résulte de l'utilisation de poêles à bois sont parmi les principales causes de la morbidité dans les villes. Ce sont les couches les plus défavorisées de la population qui souffrent le plus du mauvais fonctionnement des marchés du logement et de l'inaction des pouvoirs publics face aux problèmes environnementaux de l'habitat urbain. La présente étude traite donc principalement de la fraction urbaine du secteur du logement, à laquelle vont la majeure partie des investisse-

ments consacrés à ce secteur et où se posent habituellement les problèmes les plus graves.

Comment fonctionne le secteur du logement?

Le fonctionnement du secteur du logement dépend essentiellement des forces du marché. C'est le jeu de l'offre et de la demande qui détermine le prix d'un logement et la qualité des prestations offertes pour tel ou tel prix. Une analyse empirique révèle certaines constantes dans l'évolution des dépenses de logement et donne à penser que les conditions de logement devraient automatiquement s'améliorer sous l'effet de la croissance économique et du développement. Cependant, du fait principalement de la diversité des politiques suivies, une augmentation donnée des dépenses de logement produit des effets plus ou moins rapides selon les villes et les pays.

Plusieurs catégories de mesures ont une incidence sur le secteur du logement. Les mesures de viabilisation, la réglementation de la promotion foncière et immobilière, l'organisation de l'industrie du bâtiment et de l'industrie des matériaux de construction et le degré de participation du secteur public à la production de logements sont autant de facteurs qui ont une incidence directe sur l'offre de logements et son adaptabilité à la demande. D'autres types de mesures—celles, par exemple, dont dépendent en partie la sécurité des titres de propriété immobilière et la possibilité d'utiliser les biens immobiliers comme garantie d'emprunt à long terme—ont une incidence sur la valeur de placement des biens immobiliers et sur la demande spéculative de ces biens; elles influent donc sur le nombre des mises en chantier décidées par les investisseurs. Elles déterminent ainsi en partie l'offre de logements et les prix, et donc la mesure dans laquelle les consommateurs finals ont les moyens de se loger. Nombre de ces mesures exercent une forte influence sur le coût, l'offre, la qualité et la production dans la fraction traditionnelle du secteur du logement, dont sont tributaires la majeure partie des habitants de nombreuses villes de pays en développement.

Des données récentes concernant 52 pays recueillies dans le cadre du Programme d'indicateurs du logement (réalisé conjointement par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains et la Banque mondiale) confirment que l'efficacité du secteur du logement dépend pour une bonne part des politiques suivies par les différents pays. Parmi les principaux indicateurs recueillis dans le cadre du Programme figurent des données matérielles, telles que les taux d'occupation des logements et des indices de durabilité des locaux à usage d'habitation, des

données sur les prix des logements et sur les loyers, et le rapport entre le prix des logements et le niveau des revenus, qui, dans bien des cas, peut être considéré comme un indice de l'efficacité relative du marché du logement. Des comparaisons entre ces indicateurs sont révélatrices : elles montrent, par exemple, qu'à Bangkok, l'existence d'un marché du logement sensible aux fluctuations de l'offre et de la demande permet aux habitants de cette ville, même les moins favorisés, de se loger mieux et à meilleur marché que les habitants de Kuala Lumpur, où le marché est fortement réglementé. Dans ces pays comme dans d'autres, les distorsions de l'offre de logements sont essentiellement la conséquence de mesures qui visent les intrants nécessaires à la construction de logements—terrains, moyens de financement, matériaux de construction, éléments d'infrastructure—, cependant que les éléments du cadre législatif et réglementaire qui influent sur l'offre de logements ont surtout des répercussions sur le prix et la qualité des logements. Par exemple, en Thaïlande, où la réglementation est simple et efficace, l'offre de logements est plus de 30 fois plus sensible aux fluctuations de la demande qu'en République de Corée ou en Malaisie, où la réglementation est compliquée et tracassière. Aussi les logements sont-ils beaucoup plus abordables en Thaïlande que dans les deux autres pays, comme le montre la différence entre les ratios prix des logements/revenus. Les mesures qui favorisent l'adaptation de l'offre à la demande sont donc souvent celles qui ont les meilleures chances d'améliorer le fonctionnement du secteur du logement.

Les mesures qui nuisent à l'efficacité du marché et entravent l'adaptation de l'offre à la demande tendent à freiner les investissements, restreignent la proportion de la population à même de s'offrir un logement, et nuisent à la qualité des logements et de l'environnement résidentiel. De plus, lorsque le marché du logement ne fonctionne pas convenablement, ce sont souvent les plus défavorisés qui en font les frais. Cela tient en particulier à ce que les mesures prises par les pouvoirs publics sont souvent préjudiciables au bon fonctionnement du secteur locatif, dont sont tributaires la majorité des citoyens dans une grande partie des pays en développement. Les effets du gonflement excessif des coûts et des prix dans le secteur du logement débordent ce secteur et sont ressentis à l'échelle macroéconomique : ces effets s'exercent notamment sur le taux d'investissement dans les autres secteurs, les taux d'épargne, le déficit des finances publiques, le taux d'inflation, les taux d'intérêt, le fonctionnement du marché du travail, la productivité, voire la balance des paiements. Une réorientation des politiques du logement s'impose donc : les pouvoirs publics devront cesser de concentrer leur action sur une participation limitée, mais directe, à la production de logements à

bon marché, et s'attacher désormais à favoriser le bon fonctionnement du secteur du logement tout entier, c'est-à-dire non seulement du secteur moderne mais aussi du secteur privé traditionnel, en se préoccupant davantage du rôle que le secteur tout entier joue dans le développement économique national.

Les moyens d'une politique du logement axée sur la facilitation

Il convient d'encourager les gouvernements à adopter une politique qui permette au marché du logement de fonctionner. Les pouvoirs publics disposent à cette fin de sept moyens d'action principaux : trois visant à corriger les contraintes pesant sur la demande, trois tendant à remédier aux contraintes au niveau de l'offre, le septième visant l'amélioration de la gestion du secteur du logement dans son ensemble. Les trois volets de l'action sur la demande sont : i) renforcer les droits de propriété, c'est-à-dire faire en sorte que la loi prévoie le droit à la propriété d'un logement et le droit de vendre et d'acheter librement des logements, et que ce droit puisse être effectivement exercé et appliquer des programmes d'enregistrement des terrains et des logements et de régularisation des droits incertains; ii) développer le crédit hypothécaire, c'est-à-dire créer des établissements de crédit hypothécaire solides et compétitifs, favoriser l'application de formules originales qui facilitent l'accès des pauvres au crédit au logement; iii) rationaliser le régime des subventions, c'est-à-dire faire en sorte que les programmes de subventions portent sur des montants suffisants sans toutefois grever excessivement les finances publiques, soient convenablement ciblés, produisent des effets mesurables, répondent au critère de transparence et n'entraînent pas de distorsions du marché du logement.

Les trois volets de l'action visant l'offre sont : i) mettre en place l'infrastructure nécessaire à la viabilisation des terrains destinés à recevoir des immeubles d'habitation; il s'agit de coordonner l'action des organismes chargés de mettre en place les réseaux d'utilité publique dans les quartiers résidentiels (routes et rues, systèmes de drainage, adductions d'eau, réseau d'égouts et réseau électrique) en la concentrant sur la desserte efficace des quartiers existants et des terrains urbains à bâtir; ii) réglementer la promotion foncière et immobilière, en pesant soigneusement les coûts et les avantages des dispositions réglementaires ayant une incidence sur le marché foncier et le marché de l'immobilier résidentiel dans les villes, en particulier les règlements visant l'occupation des sols et la construction, et abroger les règlements qui freinent indûment l'offre de logements; iii) organiser l'industrie du bâtiment : stimuler la concurrence, éliminer les entraves à l'exploitation des sources

locales de matériaux et libéraliser les importations d'intrants destinés à l'industrie du bâtiment.

Pour soutenir et orienter convenablement ces diverses mesures, il faut mettre en place le cadre institutionnel nécessaire à la gestion du secteur du logement : renforcer les institutions qui sont en position de superviser et d'organiser le fonctionnement du secteur dans son ensemble, faire converger l'action des principaux organismes publics, du secteur privé et des organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que des organisations locales, et faire en sorte que les politiques et les programmes soient conçus dans l'intérêt des couches pauvres de la population et mis en oeuvre avec leur participation.

Ces sept catégories de mesures de facilitation valent, à des degrés divers, pour tous les pays emprunteurs de la Banque mondiale. Cependant, il est normal que leur ordre de priorité varie d'un pays à l'autre. Dans les pays à faible revenu, la mise en place d'un régime de propriété qui favorise le jeu des forces du marché tend à stimuler l'offre de logements en encourageant les investissements d'infrastructure; dans ces pays, l'accent doit être mis sur les mesures propres à stimuler la concurrence dans l'industrie des matériaux de construction. Dans les pays à revenu intermédiaire lourdement endettés, priorité doit être donnée à la réforme de la politique fiscale et de la politique financière, en vue en particulier d'améliorer le fonctionnement des établissements de crédit au logement et de réduire les transferts de fonds publics au profit du secteur du logement, et d'accroître les investissements d'infrastructure. Dans les pays à économie planifiée ou ayant abandonné récemment le système d'économie planifiée, les réformes doivent être axées sur le régime de la propriété, le financement du logement, les subventions, la réglementation foncière et la réglementation de la construction, la viabilisation des terrains, la production et la distribution des matériaux et l'industrie du bâtiment. Dans les autres pays à revenu intermédiaire, priorité doit être donnée à la réforme de la réglementation de l'occupation des sols et de la construction, aux mesures visant à faciliter l'évolution vers un système où l'offre de logements s'adapte mieux à l'évolution de la demande, et à la poursuite du développement du système de crédit hypothécaire.

Définir le cadre de l'action de la Banque mondiale

La politique de la Banque mondiale dans le domaine du logement a considérablement évolué au cours des 20 dernières années. Pendant cette période, la Banque a développé progressivement ses programmes de prêts, ses programmes de recherche sur les politiques et ses pro-

grammes d'assistance technique, afin de répondre à l'attente des emprunteurs, qui s'intéressaient de plus en plus au secteur du logement, et des gouvernements, qui prenaient conscience des avantages d'une bonne politique du logement. Par exemple, les prêts accordés par la Banque pour la construction de logements et la mise en place des éléments d'infrastructure connexes sont passés, ces dernières années, d'environ 3,5 % à 7 % du total annuel des prêts de la Banque; leur montant annuel se chiffre maintenant à 900 millions de dollars environ. La Banque continuera à développer ses activités dans le secteur du logement pour répondre à la demande des emprunteurs.

Pendant la période 1972-90, la Banque a participé au financement, dans 55 pays, de 116 projets intéressant le secteur du logement (trames d'accueil, réaménagement des quartiers de taudis), d'un coût unitaire moyen de 26 millions de dollars. La réalisation de ces projets a permis d'améliorer quelque peu la politique du logement dans le monde en développement, en particulier dans le sens d'une plus grande rigueur au niveau de la conception des aménagements et d'une réduction des coûts. Ces projets, bien qu'ils puissent être considérés comme réussis sur le plan matériel, ont pour la plupart manqué deux objectifs essentiels : réduire ou éliminer les subventions au logement grâce à un système de recouvrement des coûts auprès des bénéficiaires, et faire en sorte que le secteur privé puisse prendre la relève. Au début des années 80, la Banque a procédé à une réorientation importante de sa politique, qui l'a amenée à se détourner des projets d'aménagement de trames d'accueil et des projets de réaménagement des quartiers de taudis et à prêter davantage aux établissements de crédit au logement. Cette réorientation lui a permis de soutenir des opérations de crédit au logement de plus grande envergure menées aussi bien par des établissements publics que par des établissements privés avec, pour ces derniers, une importante participation de la Société financière internationale (SFI). Les objectifs de ces opérations de financement du logement, qui débordaient le secteur du logement proprement dit et comportaient des aspects financiers et fiscaux, ont dans une large mesure été atteints au niveau des pays, et ce succès a conféré une envergure nouvelle aux interventions du Groupe de la Banque dans le secteur du logement et a renforcé leurs effets multiplicateurs. Le coût moyen d'un projet est passé de 19 millions de dollars pour la période 1972-75 à 95 millions de dollars pour la période 1985-90 (en dollars constants de 1973-74, soit 211 millions de dollars courants); dans le même temps, le revenu moyen par habitant, dans les pays bénéficiant de prêts au logement consentis par la Banque, a plus que doublé en dollars constants. Cette évolution résulte pour l'essentiel d'une réorientation des objectifs des projets, principalement dans le sens

du développement du secteur financier, auquel les pays à revenu intermédiaire attachent une importance toute particulière. L'approche préconisée dans la présente étude devrait permettre à un plus grand nombre de pays de bénéficier des interventions de la Banque dans le secteur du logement, et permettre ainsi de répondre aux besoins des pays à faible revenu.

Voici les principales conclusions que l'on peut tirer de l'expérience acquise par la Banque depuis 20 ans qu'elle accorde des prêts dans le secteur du logement : i) les chances de succès d'un projet dépendent dans une large mesure de l'ampleur des distorsions qui caractérisent le secteur du logement et l'économie dans le pays considéré : un projet dont la réalisation n'entraîne pas d'amélioration du cadre réglementaire a un impact négligeable sur les conditions de logement; ii) le secteur traditionnel du logement peut beaucoup contribuer à l'offre de logements et à l'amélioration du parc de logements; en fait, c'est avant tout dans le secteur traditionnel qu'une stratégie de facilitation a des chances de porter ses fruits; iii) les projets sont généralement d'envergure trop modeste pour avoir un impact sur l'ensemble du secteur du logement; iv) s'ils s'intéressent trop exclusivement à des projets, les gouvernements risquent de ne pas prêter une attention suffisante à la réforme de la réglementation et à la création d'institutions qui permettent aux pouvoirs publics de jouer un rôle de facilitation et de coordination; v) la Banque a procédé à une judicieuse réorientation de sa politique de prêt dans le secteur du logement, se détournant des projets à objectifs principalement matériels pour privilégier les projets axés sur de vastes réformes des institutions nationales et locales, les interlocuteurs de la Banque étant de plus en plus des organismes particulièrement bien placés pour procéder aux modifications nécessaires du cadre institutionnel et réglementaire; vi) la Banque et d'autres donateurs se sont engagés sur la voie d'une diversification très poussée des formules de crédit au logement; ces formules demandent à être développées et perfectionnées, ce qui implique une action coordonnée des différents donateurs; vii) la Banque devrait continuer à faire de l'amélioration du sort des couches pauvres de la population un élément important de sa politique de prêt dans le secteur du logement.

Les cinq principes suivants guideront à l'avenir les interventions de la Banque dans le secteur du logement. Premièrement, la Banque encouragera les gouvernements à jouer un rôle de facilitation : renoncer progressivement à intervenir dans la production, le financement et l'entretien de logements, et s'attacher davantage à améliorer l'efficacité du marché du logement et les conditions de logement des plus défavorisés. Deuxièmement, l'assistance de la Banque dans le secteur du loge-

ment s'inscrira dans une optique sectorielle au lieu d'être exclusivement axée sur des projets : les projets, en particulier les projets d'investissement visant à améliorer les conditions de logement d'un nombre limité de bénéficiaires, seront conçus et évalués en fonction de leur impact sur l'ensemble du secteur du logement. Troisièmement, la Banque s'attachera à aider les institutions de coopération qui jouent un rôle dans la réglementation du secteur du logement et à privilégier les emprunteurs qui acceptent et sont capables d'éliminer les distorsions du marché. Quatrièmement, la Banque favorisera le recours à des formules novatrices de crédit au logement; de nombreux éléments de la conception des projets, éléments dont dépend la mise en place d'une stratégie de facilitation dans le secteur du logement, appellent des améliorations. Cinquièmement, la Banque cherchera à obtenir des gouvernements qu'ils s'attachent à améliorer la collecte et l'analyse des données sur le logement aux fins de l'évaluation du fonctionnement du secteur du logement, et à améliorer les modalités d'élaboration et d'exécution de leur politique du logement.

La Banque soutiendra la réorientation des politiques du logement—dans le sens du renforcement des droits de propriété et du développement du marché financier, de la révision de la réglementation et du remplacement des subventions globales par des subventions sélectives; elle contribuera au financement d'investissements—grands projets d'infrastructure, amélioration de l'infrastructure dans les quartiers de taudis et les bidonvilles, et projets de viabilisation (aménagement de trames d'accueil); son assistance portera aussi sur la réforme des institutions. Pour ce faire, elle consentira des prêts à la réforme et des prêts d'investissement et financera des opérations d'assistance technique. Pour les pays à faible revenu, les interventions de la Banque porteront souvent sur le réaménagement des quartiers de taudis et d'autres projets d'infrastructure. Pour les pays à revenu intermédiaire, où le secteur financier est souvent plus développé, la Banque jouera souvent le rôle d'intermédiaire financier. D'une manière générale, la réorientation de la politique du logement nécessitera une approche différente pour chaque pays : il faudra recourir à des moyens adaptés aux conditions, aux problèmes et aux contraintes propres au pays considéré.

Les prêts intéressant le secteur du logement et les secteurs connexes continueront probablement de tenir une place importante dans le portefeuille de prêts de la Banque. Un tiers environ du programme indicatif de prêts au développement urbain pour les cinq prochaines années ira au logement lui-même, tandis que les prêts au logement, les prêts au développement de l'infrastructure résidentielle et le financement de projets comportant un élément logement absorberont à peu près les trois

quarts du volume des prêts au développement urbain. Le présent document de politique générale devrait donc s'appliquer à la majorité des opérations de prêt au développement urbain prévues pour les cinq prochaines années.

Parallèlement à la réorientation de son assistance dans un sens qui privilégie les interventions sectorielles et les mesures de facilitation, la Banque entame un nouveau programme de recherche sur les politiques du logement et s'attachera à se doter des moyens nécessaires pour renforcer les fondements de son action sectorielle : recours à des indicateurs du fonctionnement du secteur du logement, évaluation des effets de différents types de politiques sur les résultats de ce secteur, et mise au point d'instruments propres à faciliter les analyses sectorielles et la conception des politiques (audits de la réglementation, évaluations du marché foncier, logiciels pour la mise au point de formules de crédit hypothécaire, logiciels destinés à faciliter la conduite des enquêtes sur le logement dans les villes, etc.). La Banque et d'autres institutions ont déjà entrepris ce programme de recherche et ont commencé à dispenser au personnel de leurs services opérationnels le complément de formation nécessaire.

Les avantages potentiels de politiques du logement axées davantage sur les mesures de facilitation sont considérables. En renforçant les éléments de son programme d'aide au logement qui portent sur la réforme des politiques, la Banque compte accroître l'efficacité du secteur du logement dans les Etats membres, contribuer à l'amélioration du sort des plus défavorisés et à l'amélioration de l'environnement urbain, et renforcer la contribution du secteur du logement aux résultats macro-économiques.

1

Le secteur du logement : aperçu d'ensemble

Le présent document de politique générale traite de l'évolution du rôle de la Banque mondiale dans le domaine du logement et expose un nouveau programme de réorientation de la politique du logement et de réforme des institutions pour les pays en développement. Ce programme s'inscrit dans le cadre de celui présenté, en ce qui concerne le développement urbain en général, dans un document publié récemment par la Banque, intitulé *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*. Le présent document met à jour ceux publiés sur le logement en 1975 et 1980.

Le document de politique générale sur le développement urbain traite de la nécessité d'orienter convenablement les politiques dont dépend le fonctionnement de l'économie urbaine et d'infléchir l'action des institutions responsables de ce développement, et il présente les grandes lignes d'une stratégie d'intervention de la Banque en ce sens. Cette stratégie repose sur l'idée que si l'économie urbaine fonctionne bien, il sera possible d'atteindre les objectifs du développement économique général et d'améliorer les résultats macroéconomiques. Le document met l'accent sur la nécessité d'utiliser les ressources limitées dont disposent les pouvoirs publics de manière à faire jouer des effets multiplicateurs et à tirer parti du potentiel des ménages, des collectivités locales et des entreprises. Quatre objectifs principaux y sont définis :

- Améliorer la productivité de l'économie urbaine.
- Faire face aux problèmes de plus en plus graves que pose la pauvreté dans les villes, notamment en étendant l'infrastructure primaire à une proportion plus importante de la population urbaine

et en améliorant le taux de desserte de cette population par les services sociaux.

- Renverser la tendance à la détérioration de l'environnement urbain.
- Mieux comprendre les problèmes urbains grâce à des travaux de recherche et d'évaluation.

Les objectifs principaux assignés à une meilleure politique urbaine sont aussi ceux que vise la réorientation de la politique du logement, et la démarche à adopter pour atteindre ces objectifs est la même dans les deux cas : les interventions doivent être axées avant tout sur les politiques et les institutions au lieu d'être concentrées sur des projets isolés, et il faut s'attacher à utiliser les ressources publiques d'une manière qui fasse jouer les effets multiplicateurs afin de favoriser les activités productives au sein de l'économie urbaine. De même que le document de politique générale sur le développement urbain souligne qu'il faut cesser de ne voir dans les villes qu'un tissu de problèmes sociaux et de les accuser de freiner le développement économique général, le présent document préconise un changement d'optique à l'égard du secteur du logement. Il s'agit avant tout de gérer ce secteur en le traitant comme un secteur économique important dont le fonctionnement a des incidences déterminantes sur les résultats économiques d'ensemble, et non pas simplement de le traiter comme un élément parmi d'autres du système de protection sociale. On comprend d'ailleurs de mieux en mieux comment s'exercent les incidences économiques générales du fonctionnement du secteur du logement, par le jeu des flux réels, fiscaux et financiers. Les avantages d'une bonne politique du logement apparaissent de plus en plus évidents à mesure que progressent les connaissances sur ces interactions.

On connaît aussi de mieux en mieux les divers facteurs dont dépend le fonctionnement du marché du logement : état du marché foncier, caractéristiques de l'industrie des matériaux de construction, fonctionnement de la fraction logement du secteur du bâtiment, et fonctionnement des systèmes de financement. Dès lors qu'ils connaissent les facteurs qui favorisent ou entravent le fonctionnement des marchés, les gouvernements disposent de puissants moyens dont ils peuvent user pour améliorer les résultats dans le secteur du logement et faire en sorte que ce secteur contribue à la réalisation des objectifs généraux du développement économique et social.

Le présent chapitre explique pourquoi il apparaît nécessaire de redéfinir la politique du logement, expose le cadre théorique auquel il faut se référer et la grille d'analyse à employer pour comprendre le fonctionnement du secteur du logement, et définit les principales caractéristiques d'un secteur du logement qui fonctionne de façon satisfaisante.

Le Chapitre 2 fait le point des connaissances actuelles sur le fonctionnement du secteur du logement—mécanismes de l'offre et de la demande, facteurs qui déterminent les principaux résultats, et rapports entre le fonctionnement du secteur du logement, la pauvreté, l'environnement et le fonctionnement de l'économie dans son ensemble. Ces sujets sont traités plus à fond dans le Supplément technique 1 : Comment fonctionne le secteur du logement?

Le Chapitre 3 pose les éléments essentiels d'une stratégie de facilitation, stratégie que les gouvernements se doivent d'adopter afin d'assurer le bon fonctionnement du secteur du logement en faisant jouer des effets multiplicateurs propres à maximiser l'efficacité des ressources publiques. Les sept principaux moyens d'action que doit prévoir une stratégie de facilitation seront examinés dans ce chapitre : trois de ces moyens d'action visent à stimuler la demande de logement, trois à stimuler l'offre, et le septième à faire en sorte que les modalités de gestion du secteur permettent, en laissant jouer les forces du marché, d'offrir à l'ensemble de la population des logements abordables et de qualité suffisante. Le Supplément technique 2, *Éliminer les entraves au fonctionnement du secteur du logement*, traite plus en détail de ces différents moyens d'action.

Enfin, le Chapitre 4 retrace l'évolution du rôle de la Banque dans le domaine du logement. On y fait le bilan de l'expérience acquise par la Banque au cours des 20 dernières années et on y expose l'évolution de la politique du logement suivie par la Banque pendant cette période. Le chapitre s'achève sur une récapitulation des principales leçons à tirer de l'expérience acquise par la Banque, considérée dans la perspective d'une réorientation de sa politique de prêt et d'assistance technique.

Le secteur du logement en tant que secteur économique

Le secteur du logement est un élément clef de l'économie urbaine. Dans les pays en développement, les investissements consacrés au logement représentent habituellement 2 à 8 % du PNB et 10 à 30 % de la formation brute de capital fixe, et les flux de services relevant du secteur du logement représentent en outre de 5 à 10 % du PNB. Si l'on compte à la fois les investissements et les flux de services, la contribution du secteur du logement au PNB se situe dans la généralité des cas entre 7 et 18 %. La contribution du secteur à la richesse nationale est encore plus importante, le parc de logements représentant dans la majorité des pays de 20 à 50 % du patrimoine renouvelable. Le désir d'accéder à la propriété d'un logement est l'une des principales motivations de l'épargne des ménages et exerce une influence importante sur leurs schémas de consommation.

En outre, la situation dans le secteur du logement a une incidence sur le taux d'inflation, le degré de développement des circuits financiers, la mobilité de la main-d'oeuvre et la balance des paiements, et le secteur, puisqu'il produit des recettes fiscales et absorbe des subventions, exerce aussi une influence sur la situation des finances publiques.

Il importe de considérer et de gérer le secteur du logement comme un élément clef de l'économie. Malheureusement, la grande majorité des pays en développement n'ont pas encore vraiment pris conscience de cet impératif. Trop souvent, les gouvernements ne voient que l'aspect social du logement, et considèrent que leurs interventions doivent uniquement consister à opérer des transferts de ressources matérielles et financières au profit des ménages qui n'ont pas les moyens de se loger convenablement. Cependant, il est rare qu'ils disposent des ressources nécessaires pour ce faire. Aussi, les interventions des organismes publics de logement se limitent-elles le plus souvent à loger une petite minorité des habitants, le restant de la population étant livrée à elle-même. Ces organismes, parce que leur programme d'action est trop limité et trop étroitement ciblé, sont incapables de concevoir et de gérer le secteur du logement comme un tout.

La réorientation des activités des gouvernements et de la Banque mondiale implique un double changement de perspective : premièrement, la politique du logement, au lieu d'être considérée simplement comme un élément de la politique sociale dont le seul objet serait de loger la population, doit consister à gérer le secteur du logement comme un tout sans pour autant négliger les mesures de protection sociale indispensables; deuxièmement, le secteur doit être considéré comme un secteur important et productif dans lequel les décisions de politique ont une incidence importante sur les résultats économiques d'ensemble, et non pas, comme c'est le plus souvent le cas, comme un secteur qui ne fait que détourner des ressources productives.

Aspects démographiques du problème du logement

Dans le cadre du processus d'urbanisation, la construction de logements est parmi les activités économiques les plus importantes. Entre 1950 et 1990, la population urbaine a plus que quadruplé dans les pays en développement, passant de 300 millions d'habitants à 1,3 milliard d'habitants. On prévoit que les agglomérations urbaines abriteront 2 milliards d'habitants à la fin de ce siècle, 2,7 milliards d'habitants en 2010 et 3,5 milliards d'habitants en 2020. Chaque année, de 12 à 15 millions de ménages, dont chacun a évidemment besoin d'un logement, viennent grossir la population des villes des pays en développement. Etant donné

que le coût des terrains, des éléments d'infrastructure et des matériaux de construction est beaucoup plus élevé dans les villes que dans les campagnes, il faut s'attendre, pour l'avenir prévisible, à ce que les problèmes économiques que pose le logement continuent d'être ressentis avant tout dans les agglomérations urbaines.

Les schémas de croissance de la population urbaine diffèrent fortement selon les continents. Dans les pays fortement urbanisés d'Amérique latine, tels que l'Argentine, le Brésil et le Chili, les agglomérations urbaines abritent déjà plus de 75 % de la population. Dans ces pays, les taux de croissance de la population urbaine continueront de diminuer, et l'on peut prévoir que l'accroissement démographique dans les villes sera dû désormais davantage à l'accroissement naturel qu'à l'exode rural. La population urbaine de ces pays devrait augmenter d'environ 2 % par an, en partie sous l'effet de la réduction progressive de la taille des ménages. Dans les pays récemment urbanisés d'Afrique du Nord, tels que l'Égypte, le Maroc et la Tunisie, et dans ceux d'Asie du Sud-Est, tels que la Malaisie et les Philippines, où les agglomérations urbaines abritent de 40 à 60 % de la population, la croissance de la population urbaine devrait se ralentir et tomber à 3 à 4 % par an. Dans les grands pays d'Asie tels que l'Inde et l'Indonésie, dont la population est essentiellement rurale, le taux d'accroissement de la population urbaine devrait rester de l'ordre de 3 à 4 % également, sous l'effet de l'exode rural. En revanche, dans les pays d'Afrique subsaharienne qui connaissent une urbanisation accélérée, le taux de croissance de la population urbaine devrait rester de l'ordre de 4 à 7 % par an. De nombreuses villes verront sans doute leur population doubler ou tripler en une dizaine ou une vingtaine d'années.

Nombre des migrants venant grossir la population des villes seront pauvres, ce qui posera des problèmes particuliers lorsqu'il s'agira de pourvoir à leur logement et aux services publics dont ils ont besoin. On estime qu'en 1988, la proportion de pauvres parmi les citoyens des pays en développement atteignait près de 25 %, ce qui représente environ 330 millions de personnes. Bien que le développement économique s'accompagne généralement d'une progression satisfaisante des revenus de la population urbaine, on ne prévoit pas que la proportion de familles pauvres dans les villes reculera sensiblement au cours des 20 prochaines années. Nombre de ces familles continueront d'habiter des taudis et des bidonvilles, et des pressions s'exerceront donc sur les pouvoirs publics pour qu'ils trouvent des solutions aux problèmes de logement des plus défavorisés.

Parallèlement, il faut s'attendre à ce que l'accroissement démographique entraîne une détérioration de la qualité de l'environnement urbain.

Les ressources en eau risquent de s'avérer insuffisantes, l'insuffisance des systèmes d'évacuation des déchets créera des conditions insalubres, et les promoteurs chercheront à empiéter sur les espaces verts pour construire des locaux commerciaux ou des logements. Ayant à faire face non seulement aux problèmes de logement, mais aussi à des problèmes de plus en plus graves posés par la dégradation de l'environnement urbain, les pouvoirs publics seront contraints d'opérer des choix difficiles entre des objectifs qu'ils n'auront pas les moyens de poursuivre simultanément.

Le secteur du logement considéré en tant que marché

L'expansion des villes dans les pays en développement soulève des problèmes redoutables, en particulier pour les décideurs qui doivent tout à la fois faire en sorte que la population soit convenablement logée et bénéficie de services adéquats et veiller à la qualité de l'environnement. L'accroissement de la population urbaine des pays en développement a certes été très rapide dans le passé, mais l'ampleur du phénomène, que l'on considère le nombre annuel des nouveaux citadins ou le nombre des pauvres qui viennent grossir chaque année la population des villes, est sans précédent. Malgré tout, on a déjà fait beaucoup pour répondre aux besoins de logement de cette population urbaine en pleine expansion.

Dans la plupart des pays en développement, la production de logements a au moins permis d'offrir un abri rudimentaire à ceux qui viennent grossir la population des villes. La grande majorité des citadins sont logés; bien que la présence de sans-abri pose de très réels problèmes dans certaines villes, le pourcentage de citadins qui ne sont pas logés d'une manière ou d'une autre est généralement faible. Cela dit, les conditions de logement varient considérablement et sont souvent pires qu'elles ne le devraient. De nombreux citadins vivent dans des locaux surpeuplés ou des bidonvilles dangereux. Les prix des logements sont trop élevés. Les citadins n'ont pas toujours à leur disposition de l'eau salubre et un système adéquat d'évacuation des déchets et ne sont pas toujours desservis par les services de transports, même dans certains pays en développement relativement prospères. Cependant, dans la plupart des pays, la majorité des citadins non seulement ont un toit, mais aussi voient, d'une manière générale, leurs conditions de logement s'améliorer progressivement.

De plus, la grande majorité des logements sont construits sans l'aide directe des pouvoirs publics et sont souvent le produit d'un secteur traditionnel dynamique, qui dans bien des cas fonctionne à contre-

courant de la politique officielle. Ce sont les lois du marché qui, pour l'essentiel, déterminent la production de logements. Les gens ont besoin de se loger et sont disposés pour ce faire à investir leur épargne et une partie de leur temps de travail, et à prendre le risque d'occuper des locaux dangereux, de vivre dans un environnement malsain, et de se voir à tout moment jeter à la rue. Dans le secteur moderne comme dans le secteur traditionnel, l'offre de logements est extrêmement diversifiée : la gamme de prix est très étendue, et les promoteurs profitent souvent du laxisme avec lequel les règlements sont appliqués.

Même dans les pays à économie planifiée et dans ceux qui ont renoncé récemment à la planification centrale, les décideurs considèrent de plus en plus les logements comme des biens échangeables, et non plus des biens sociaux dont la production et la répartition doivent échapper aux lois du marché. Les gouvernements sont de plus en plus conscients de ce que le secteur du logement obéit aux forces du marché, au jeu de l'offre et de la demande, et de ce que ces forces exercent une très forte influence dans la totalité du secteur.

La prise de conscience de l'omniprésence des forces du marché a amené les autorités à considérer que, même si elles se doivent de mener une politique du logement suffisamment différenciée pour qu'elle puisse répondre aux exigences des différents segments du marché—immeubles collectifs en copropriété, logements sociaux locatifs, bidonvilles—, il n'en demeure pas moins utile de considérer le secteur du logement comme constituant un marché unique. Les tendances qui se manifestent dans un segment particulier du secteur ne peuvent manquer, tôt ou tard, d'avoir d'importantes répercussions sur le reste du marché. Une politique visant exclusivement les segments du marché constitués par les ménages à faible revenu, à revenu intermédiaire ou à revenu élevé aura presque toujours des répercussions sur le fonctionnement des autres segments.

Les prix des logements, et donc la mesure dans laquelle ceux-ci sont à la portée des consommateurs, sont fonction de l'offre et de la demande. La demande dépend de facteurs démographiques tels que le taux d'accroissement de la population urbaine et le taux d'accroissement du nombre des ménages, ainsi que des facteurs macroéconomiques qui influent sur les revenus des ménages. Elle est également influencée par le régime des droits de propriété, par l'offre de crédit au logement et par la politique des finances publiques, notamment en ce qu'elle affecte le régime fiscal et le régime des subventions, et tout particulièrement celui des subventions au profit des pauvres.

L'offre de logements dépend des ressources disponibles (terrains, infrastructure, matériaux de construction, etc.). Elle dépend aussi du

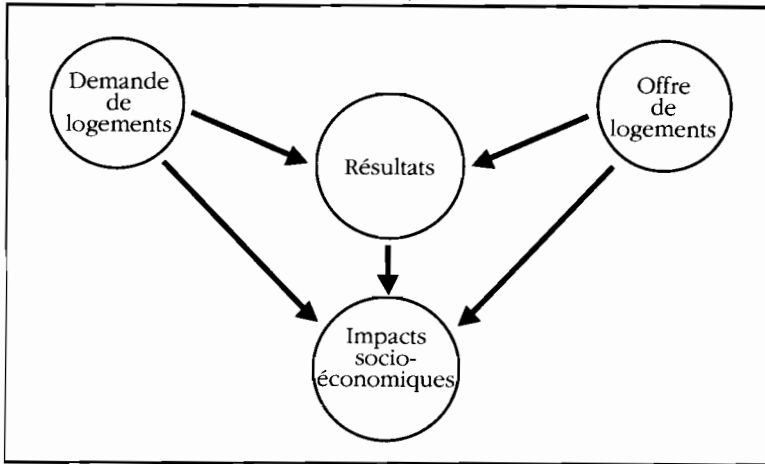


Logements traditionnels à Belo Horizonte (Brésil).

mode d'organisation de l'industrie du bâtiment, de l'effectif, du degré de qualification et de la productivité de la main-d'œuvre de cette industrie, et de la mesure dans laquelle le secteur du bâtiment est tributaire des importations. L'offre et la demande sont l'une et l'autre influencées par le cadre réglementaire et institutionnel et par la politique officielle.

Les caractéristiques fonctionnelles du secteur du logement, notamment les prix, la qualité du parc de logements, les taux d'investissement, les différents statuts d'occupation et le taux de rotation des logements, sont déterminées par le jeu de l'offre et de la demande, lesquelles sont l'une et l'autre influencées par la politique du logement. Celle-ci peut à son tour avoir des répercussions sur la situation sociale et économique générale, par exemple sur le taux de mortalité infantile, le taux d'inflation, le taux d'épargne des ménages, le niveau des salaires et la productivité dans l'industrie, la formation de capital, la balance des paiements et le déficit du budget de l'Etat.

La Figure 1 illustre un modèle très simplifié du fonctionnement du secteur du logement tel qu'il est décrit plus haut. Les paramètres de l'offre et de la demande déterminent les caractéristiques fonctionnelles du secteur, lesquelles, à leur tour, exercent une influence sur les résultats économiques et sociaux d'ensemble. Pour améliorer la politique du

Figure 1. Un modèle du secteur du logement

logement, il est indispensable de comprendre comment fonctionne ce modèle simple.

Les conditions du bon fonctionnement du secteur du logement

Le fait que le secteur privé est le principal producteur de logements dans les pays en développement ne signifie pas nécessairement que ce secteur fonctionne de façon efficace ou équitable. Il ne signifie pas non plus que le secteur privé répond entièrement aux besoins de logement ou contribue au développement global. La politique du logement doit s'appuyer sur une analyse rigoureuse du fonctionnement du secteur dans le contexte propre au pays considéré, et doit aussi s'appuyer sur une conception claire des moyens d'améliorer ce fonctionnement.

Avant de poser les principes du bon fonctionnement du secteur du logement, il importe d'examiner sous différents angles la manière dont ce secteur fonctionne actuellement. Il faut en particulier examiner le fonctionnement du secteur du point de vue de cinq catégories principales d'agents : les consommateurs, les producteurs de logements, les établissements de crédit au logement, les collectivités locales et les autorités centrales¹.

Le comportement de chacune de ces grandes catégories d'agents est régi par différentes normes qualitatives qui constituent les objectifs visés par ces agents. Bien que ces objectifs ne soient pas toujours réalisables et ne soient pas entièrement compatibles entre eux, on peut s'attendre à ce qu'ils exercent une influence aussi bien sur le comportement des principaux agents que sur la manière dont ils perçoivent l'efficacité et le degré d'adaptabilité de la politique et des programmes des pouvoirs publics. Voici quels sont ces objectifs :

- *Consommateurs.* Que tout le monde soit logé, et que chaque ménage dispose de son propre logement. Que les dépenses de logement n'absorbent pas une part excessive du revenu des ménages. Que les prix ne soient pas excessivement instables. Que les logements soient suffisamment spacieux. Que les bâtiments à usage d'habitation offrent une bonne sécurité et une protection adéquate contre les éléments, les risques d'incendie et les catastrophes naturelles. Que soient offerts des services et prestations suffisants et fiables. Que les quartiers résidentiels soient situés à portée des lieux de travail. Que la sécurité du statut d'occupation soit assurée et protégée par la loi. Que les ménages aient le choix entre différentes formules de logement et différents modes de jouissance (propriété ou location). Que des systèmes de crédit permettent aux ménages d'étaler leurs dépenses de logement, d'épargner et d'investir. Que les consommateurs soient suffisamment informés pour opérer des choix rationnels. Que les consommateurs puissent participer aux décisions qui affectent leurs conditions de logement et leur quartier.
- *Producteurs.* Que l'offre de terrains propres à la construction de logements soit suffisante, et les prix raisonnables. Que les réseaux primaires soient adéquats et que des problèmes de raccordement n'entravent pas la viabilisation des terrains. Qu'il soit possible de se procurer à des prix raisonnables des matériaux de construction, du matériel de travaux publics et de la main-d'oeuvre suffisamment qualifiée. Que rien n'entrave la création ou la pénétration de nouvelles entreprises dans le secteur de la construction de logements. Que ce secteur ne soit pas pénalisé par des tarifs douaniers ou des restrictions à caractère discriminatoire. Que des moyens de crédit suffisants soient disponibles. Que la production de logements et les investissements dans le secteur du logement puissent s'adapter sans retard excessif à l'évolution de la demande. Que les clauses des contrats et marchés soient contraignantes. Que la réglementation visant l'aménagement des terrains, l'occupation des sols, la construction, le régime foncier, la fiscalité ou les pro-

grammes spéciaux soit précise et claire, et soit appliquée efficacement, rapidement et uniformément par les pouvoirs publics. Que les producteurs soient suffisamment informés pour faire des prévisions fiables de l'évolution de la demande de logements. Que tous les investissements dans le secteur du logement, y compris ceux consacrés aux logements locatifs, soient suffisamment rémunérateurs pour les rendre attrayants.

- *Etablissements de crédit au logement.* Que ces établissements soient autorisés à consentir aux déposants les mêmes conditions que celles offertes par les autres établissements financiers, de manière à pouvoir entrer en concurrence avec eux; que l'encadrement du crédit soit assoupli. Que les établissements de crédit au logement ne soient pas pénalisés par la concurrence du crédit subventionné. Que les taux débiteurs réels soient positifs et suffisamment rémunérateurs pour assurer la viabilité des établissements de crédit. Que le montant des dépôts et la structure des échéances répondent aux exigences du crédit hypothécaire à long terme. Que la réglementation autorise le recours à des instruments de crédit hypothécaire répondant aux besoins des ménages et aux impératifs de la rentabilité des établissements de crédit. Que le régime des droits de propriété, les dispositions garantissant la sécurité de jouissance et le régime des saisies protègent les intérêts financiers des créanciers. Que des institutions appropriées couvrent les risques exceptionnels auxquels peuvent être exposés les établissements pratiquant le crédit hypothécaire.
- *Collectivités locales.* Que la qualité des logements et des infrastructures connexes réponde aux impératifs de la santé publique, de la sécurité et de la qualité de l'environnement. Que les réseaux et services d'infrastructure soient étendus en temps utile à toutes les collectivités. Que les collectivités puissent participer effectivement aux décisions dont dépend leur sort. Que les nouvelles implantations se fassent à proximité des réseaux primaires. Que l'utilisation des sols soit productive et efficace. Qu'une superficie suffisante de terrain soit prévue pour l'aménagement des réseaux d'infrastructure, des équipements locaux et des services publics. Que le logement procure aux municipalités des recettes suffisantes pour qu'elles puissent faire construire et entretenir les éléments d'infrastructure nécessaires et des équipements de quartier.
- *Autorités centrales.* Que chaque citoyen ait les moyens de se loger convenablement. Que des subventions bien ciblées permettent de venir en aide aux ménages qui n'ont pas les moyens de s'offrir un logement rudimentaire. Que la politique du logement soit intégrée

à la planification sociale et économique nationale. Que les résultats du secteur du logement soient contrôlés régulièrement. Que le secteur du logement contribue à la réalisation des principaux objectifs sociaux et économiques : i) faire reculer la pauvreté; ii) contenir l'inflation; iii) encourager les ménages à épargner et mobiliser leurs ressources productives; iv) créer des emplois et faire progresser les revenus; v) favoriser la mobilité sociale et géographique; vi) accroître la productivité; vii) stimuler la croissance des investissements; viii) accroître la richesse nationale; ix) réduire le déficit de la balance des paiements; x) réduire le déficit des finances publiques; (xi) développer le système financier; xii) protéger l'environnement.

La liste qui précède est sans doute incomplète, mais elle donne une vue d'ensemble des objectifs que visent les différents agents dans un secteur du logement qui fonctionne bien. Il va sans dire que ces objectifs ne sont pas toujours compatibles. Ce qui convient à certains peut nuire à d'autres. Par exemple, l'encadrement des loyers répond peut-être aux intérêts des familles déjà logées, mais il risque de tarir les investissements dans l'immobilier locatif et de pénaliser les candidats au logement. La baisse du prix des logements avantage les acheteurs potentiels, mais réduit la valeur du patrimoine des propriétaires. L'expansion de l'offre de terrains peut entraîner une baisse de qualité de l'environnement résidentiel. L'introduction d'une législation plus sévère en matière de saisies peut favoriser le crédit hypothécaire au prix d'une augmentation du nombre des saisies. L'un des buts primordiaux d'une politique efficace du logement doit être de concilier ces intérêts divergents.

Nombre des objectifs assignés au secteur du logement ne sauraient être atteints sans des interventions des pouvoirs publics. Cependant, ces interventions sont une arme à double tranchant. Une politique du logement judicieuse peut contribuer au bon fonctionnement du secteur du logement. En revanche, des interventions intempestives paralysent le secteur, font stagner l'offre et augmenter la demande insatisfaite, nuisent à la qualité et restreignent les choix, gonflent les coûts et sont préjudiciables à l'économie tout entière. Cependant, tant que les modalités concrètes du fonctionnement du secteur du logement ne seront pas mieux connues, il restera difficile de faire le départ entre les interventions efficaces et celles qui sont nuisibles, et difficile aussi d'établir une base objective sur laquelle s'appuyer pour concilier les intérêts des différents agents qui interviennent dans le secteur du logement. Le chapitre suivant expose l'essentiel de ce que l'on sait actuellement du fonctionnement du secteur du logement.

2

Comprendre le fonctionnement du secteur du logement

Dans les années 70 et 80, il est apparu de plus en plus clairement que les pouvoirs publics ne pouvaient pas continuer à intervenir directement dans la production de logement et devaient laisser celle-ci au secteur privé, moderne ou traditionnel¹. Les gouvernements se détournent de plus en plus des programmes de logements sociaux de grande envergure exigeant de fortes subventions qu'il leur est impossible de financer durablement et préfèrent des programmes axés non pas sur la production directe, mais sur l'assistance. Par exemple, certains gouvernements ont cessé de faire construire des logements à bon marché et s'emploient désormais à fournir des terrains aménagés sur lesquels les gens peuvent se construire une maison. D'autres ont complètement renoncé aux projets de construction de logements et concentrent leur action sur la mise en place de systèmes de crédit hypothécaire. D'une manière générale, les pouvoirs publics ont tendance à intervenir de moins en moins dans la production et à assumer un rôle nouveau qui consiste à faciliter et à encourager les initiatives du secteur privé dans le domaine du logement.

Cette évolution a été cautionnée officiellement par la *Stratégie mondiale du logement pour l'an 2000* (Centre des Nations Unies pour les établissements humains, 1988), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1988. Cette stratégie consacre l'importance de la contribution du secteur privé moderne et du secteur privé traditionnel à la production de logements, et met tout spécialement l'accent sur les mesures visant à permettre au secteur privé de répondre plus efficacement, à l'avenir, aux besoins de logement. Cependant, pour donner une expression concrète

à une stratégie de facilitation, il est indispensable de mieux comprendre le fonctionnement du secteur du logement et l'influence qu'exercent les politiques sur les résultats de ce secteur. Les sections qui suivent traitent de ces deux exigences.

Pour choisir les interventions qui ont le plus de chances d'être efficaces, c'est-à-dire qui rendront possibles et faciliteront des initiatives du secteur privé répondant aux besoins des plus défavorisés, il est nécessaire de bien comprendre les mécanismes du marché, l'effet global des politiques, de la réglementation et de l'action des institutions sur les marchés, et les interactions entre le secteur du logement et le reste de l'économie. Une stratégie de facilitation vise deux objectifs essentiels :

- Améliorer le fonctionnement de l'ensemble du secteur du logement;
- Ce faisant, faire jouer dans toute la mesure du possible les effets multiplicateurs afin de maximiser l'efficacité des ressources limitées dont disposent les pouvoirs publics.

Comme on l'a vu plus haut, et comme le montre la Figure 1, les interventions visant l'offre et la demande de logements sont les deux instruments dont disposent les pouvoirs publics pour agir sur les résultats du secteur du logement, lesquels influent à leur tour sur les résultats de l'économie tout entière. Pour choisir entre les différents types d'interventions possibles et déterminer celles qui ont les meilleures chances d'être efficaces dans un cas donné, il est indispensable de comprendre le fonctionnement du secteur du logement et les mécanismes qu'il faut faire jouer pour l'infléchir dans tel ou tel sens.

Si ces interactions sont mal connues, l'action des pouvoirs publics risque de nuire à l'efficacité du secteur. Une bonne politique du logement tire parti de ce que l'on sait de la manière dont les principaux types d'interventions agissent sur l'offre et la demande en vue d'améliorer les résultats du secteur et de maximiser l'efficacité des activités du secteur privé. L'Encadré 1 expose un modèle très schématique du marché du logement, qui met en évidence certains des principaux paramètres dont dépendent l'offre et la demande de logements. Figurent également dans cet encadré des exemples illustrant la manière dont certains types d'interventions agissent sur ces paramètres, et une tentative de définition en termes économiques de ce qu'est une « bonne » politique du logement.

Bien que la situation de l'offre et de la demande de logements varie considérablement d'un pays à un autre, de multiples travaux de recherche, dont une partie réalisée au cours des 10 dernières années, ont permis de dégager certaines constantes. Plus récemment, une analyse du fonctionnement du secteur du logement dans plus de 50 pays, réalisée

Encadré 1. Modèle schématique du marché du logement

Le modèle de l'offre et de la demande de logements présenté dans la Figure 1 illustre de façon schématique et abstraite les relations entre la plupart des éléments clés qui déterminent le fonctionnement du secteur du logement. Les principales catégories d'agents dont le comportement détermine les paramètres de l'offre et de la demande sont les consommateurs, les producteurs, les établissements de crédit et les pouvoirs publics. Chacune de ces catégories d'agents poursuit certains objectifs dans les limites des ressources dont elle dispose et dans la mesure où les conditions naturelles (climat, topographie, etc.) le permettent. Les consommateurs veulent que la production de logements soit suffisante et de bonne qualité et que les prix soient raisonnables. Les producteurs, dans les pays à économie de marché, cherchent à maximiser leurs bénéfices, tout comme d'ailleurs les établissements de crédit. Les pouvoirs publics ont, d'une part, des objectifs qui ont trait aux résultats du secteur du logement proprement dit et, d'autre part, des objectifs qui ont trait à d'autres résultats subordonnés à ceux obtenus dans le secteur du logement : les résultats qu'ils cherchent à obtenir en dehors du secteur lui-même, dans les limites de leurs ressources financières et de leur pouvoir réglementaire, peuvent concerner, par exemple, la répartition des revenus, la protection de l'environnement et le rendement de la fiscalité.

Sans perdre de vue la diversité des effets que produit simultanément le jeu de l'offre et de la demande dans le secteur du logement, il est utile de considérer d'abord un modèle simplifié du marché du logement comportant seulement deux paramètres : la « quantité de logements » et le « prix unitaire des logements ». (Il est possible d'analyser le marché du logement soit du point de vue de l'offre et de la demande de services liés au logement, soit du point de vue de l'offre et de la demande de logements. C'est de ce second point de vue que le marché du logement est analysé dans le présent document, sauf lorsqu'il y est expressément question du marché locatif ou du rapport entre les dépenses de logement et les revenus.) Cette simplification peut paraître relever du domaine de l'abstraction, mais les deux paramètres considérés renvoient à des réalités concrètes, et de nombreux travaux de recherche tendent à mesurer les principaux facteurs de l'offre et de la demande par référence à la quantité de logements. Parmi ces facteurs, ceux qu'il faut avant tout retenir pour comprendre le comportement du marché du logement sont : i) l'élasticité de la demande de logements par rapport aux prix et aux revenus (qui est un indicateur de l'adaptabilité de la demande aux variations des prix et des revenus); ii) la propension moyenne à dépenser pour se loger (indicateur de la proportion de leur budget que les consommateurs sont prêts

(Lire la suite de l'encadré page suivante)

Encadré 1 (suite)

à consacrer au logement); iii) l'élasticité de l'offre de logements par rapport aux prix (indicateur de l'adaptabilité de l'offre au mouvement des prix); iv) le coût unitaire moyen des logements à la production. Ces paramètres déterminent l'allure et la pente de la courbe de l'offre et de la courbe de la demande. D'une manière générale, la quantité de logements et les prix s'établissent à un niveau déterminé lorsque l'offre et la demande s'équilibrent.

Les paramètres de l'offre et de la demande sont influencés par des facteurs sous-jacents qui, dans le court terme, peuvent être considérés comme des constantes; ces facteurs sont, dans le cas de la demande, le niveau des revenus, les facteurs démographiques et les préférences traditionnelles et, dans le cas de l'offre, le climat, la topographie et le niveau technologique. Ces paramètres sont par ailleurs sensibles à divers types d'interventions qui, soit en modifiant la pente de la courbe de l'offre ou de la courbe de la demande, soit en modifiant l'allure de ces courbes, influent sur le degré d'adaptabilité de l'offre et de la demande à l'évolution des conditions du marché. Voici quelques exemples qui illustrent comment ces interventions peuvent modifier les résultats dans le secteur du logement : i) les mesures tendant à mieux protéger les droits de propriété et à en faciliter le transfert et les mesures tendant à développer le crédit au logement stimulent la demande, en incitant les consommateurs à dépenser davantage pour se loger, ou en augmentant l'élasticité de la demande par rapport aux revenus et à la richesse, ces deux effets pouvant se produire simultanément; ii) des subventions au logement peuvent stimuler la demande de services liés au logement en augmentant la capacité de paiement de ceux qui en bénéficient; iii) des aménagements d'infrastructure stimulent l'offre en abaissant les coûts de production et/ou en augmentant l'élasticité de l'offre de logements par rapport à la demande; iv) des mesures réglementaires touchant l'occupation des sols et la construction tendent à freiner l'offre parce qu'elles grèvent les coûts de production et/ou réduisent l'élasticité de l'offre par rapport à la demande; v) des mesures qui stimulent la concurrence sur les marchés fonciers et le marché du logement tendent à accroître l'élasticité de l'offre par rapport à la demande et à faire baisser les prix. Par ailleurs, l'absence de placements sûrs en dehors de l'immobilier peut stimuler la demande spéculative de logements. Les mesures qui tendent à stimuler la demande, pourvu que l'offre puisse suivre, entraînent automatiquement une augmentation de la quantité de services liés au logement (et aussi, dans certains cas, une hausse des prix des logements); les mesures qui stimulent l'offre entraînent automatiquement une baisse des prix et une augmentation de la quantité de services liés au logement.

dans le cadre du Programme d'indicateurs du logement, lequel est mené conjointement par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains et la Banque mondiale, a permis d'accomplir des progrès importants dans l'étude des relations entre la politique du logement et les principaux résultats du secteur du logement. Les sections qui suivent exposent un certain nombre de constatations très intéressantes qu'ont permis de faire certains travaux récents consacrés au fonctionnement du secteur du logement; ces constatations aideront à établir une grille d'analyse aux fins de la définition d'une stratégie de facilitation pour le secteur du logement.

La demande de logements

Lorsqu'on étudie les dépenses de logement, ce qui frappe le plus, ce sont les similitudes constatées d'un pays à un autre. Dans toute société urbaine, les dépenses de logement, comme la plupart des autres dépenses consacrées à des biens matériels, augmentent lorsque le revenu des ménages augmente². Par ailleurs, on constate qu'à mesure que progresse le développement économique d'un pays, la proportion des revenus consacrée au logement augmente dans un premier temps, pour passer progressivement de 5 % environ à quelque 30 %, puis amorce un déclin lorsque le pays a atteint un certain degré de développement. Ce

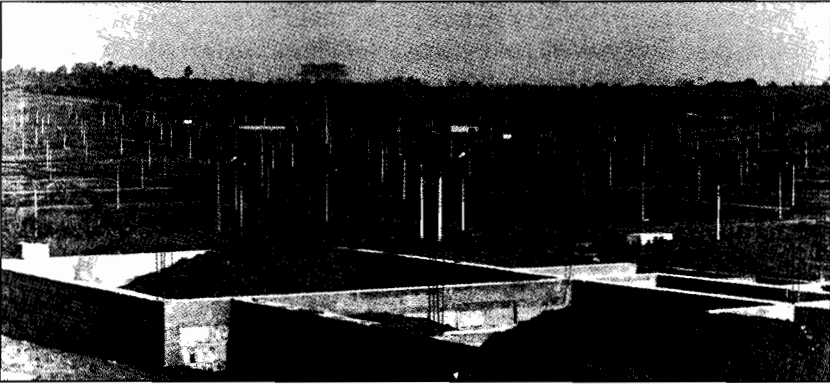


Saint-Petersbourg (Russie). Dans bien des cas, les logements publics fortement subventionnés ne remplissent pas les critères d'équité ou d'efficacité économique.

phénomène tient dans une large mesure à ce que, lorsque les revenus augmentent, les ménages, ayant moins à se préoccuper de couvrir leurs besoins alimentaires, sont prêts à consacrer au logement une part plus importante de leurs ressources. Cette évolution de la structure du budget des ménages qui privilégie les dépenses de logement rend possible une amélioration rapide des conditions de logement à mesure que progresse le développement économique. D'autres facteurs qui influent sur la demande de logements peuvent aussi avoir d'importantes répercussions sur les conditions de logement. Parmi les principaux d'entre eux, on peut citer : la sécurité de jouissance et le régime des droits de propriété, l'offre de crédit au logement et, dans certains cas, la fiscalité et le régime des subventions.

La limitation des droits de propriété est l'une des caractéristiques des régimes d'économie planifiée, l'Etat s'efforçant généralement de substituer à la demande privée de logements une demande publique de logements sociaux. Le plus souvent, une telle politique entraîne une contraction de la demande globale de logements, étant donné que les dépenses publiques de logement ne permettent pas de compenser entièrement la compression de la demande privée résultant de la limitation des droits de propriété et des entraves aux échanges de terrains et de logements³. De même, dans les pays en développement à économie de marché, l'insécurité des statuts d'occupation entraîne un sous-investissement dans le secteur du logement et nuit à la qualité du parc de logements. Lorsque la sécurité des statuts d'occupation est assurée, en revanche, la valeur des biens immobiliers tend à augmenter, et il devient possible de mettre en place un système de financement dans lequel les logements, dont la valeur est souvent considérable, servent à garantir les emprunts; les taux d'investissement dans la construction de logements et l'amélioration du parc existant sont alors plus élevés.

Le crédit au logement permet aux ménages d'accéder plus rapidement à la propriété d'un logement ou d'attendre moins longtemps pour en faire construire un, et leur permet aussi de mieux répartir leurs ressources, pendant toute la durée du cycle de vie de la famille, entre les dépenses de logement, les dépenses consacrées à d'autres biens et l'épargne. Les impôts, ainsi que les subventions qui, en un sens, en sont le pendant, peuvent aussi influencer sur la propension des ménages à dépenser pour se loger. Cependant, les subventions, bien qu'elles tendent en règle générale à stimuler la demande de logements chez les bénéficiaires, peuvent avoir sur la demande globale de logements un impact soit positif, soit négatif, selon la manière dont elles sont financées et la forme qu'elles revêtent. Ainsi, il arrive souvent qu'elles manquent en partie leurs objectifs, et il peut même se faire que ceux qui en bénéficient



Abidjan (Côte d'Ivoire). L'application de normes et de réglementations excessives en matière d'infrastructure et de construction freine le développement et rend les prix des logements inabordables.

se trouvent moins bien logés qu'ils ne l'auraient été en l'absence de subventions⁴.

L'offre de logements

Contrairement à ce qu'on vient de voir pour la demande, le degré d'élasticité de l'offre de logements varie considérablement d'un pays à un autre et figure souvent parmi les paramètres qui ont les meilleures chances d'être améliorés par des réformes. L'élasticité de l'offre dépend dans une large mesure de ce que font les pouvoirs publics pour développer l'infrastructure, de la réglementation du secteur du logement et du mode d'organisation de l'industrie du bâtiment (par exemple, de la mesure dans laquelle des organismes publics interviennent directement dans la production de logements). Le degré d'élasticité de l'offre détermine en partie l'efficacité des mesures anticycliques axées sur l'offre. Au Chili, par exemple, grâce à la forte élasticité de l'offre, le secteur du logement a contribué à tirer l'économie d'une profonde récession, alors qu'en Malaisie, la rigidité de l'offre et la lenteur avec laquelle elle réagit aux incitations ont contribué à faire échouer les tentatives faites par le Gouvernement pour stimuler l'économie par le biais de subventions au logement.

L'efficacité et l'adaptabilité de l'offre de logements dépendent, plus que de toute autre chose, du cadre juridique et réglementaire. Tout

marché du logement subit l'influence de multiples règlements qui fixent des normes de construction, d'infrastructure et d'occupation des sols. Une réglementation bien conçue et convenablement appliquée présente certes des avantages évidents, mais elle peut aussi exercer des effets secondaires qui s'avèrent très coûteux pour la société et vont à l'encontre des buts recherchés. Au Pérou, par exemple, les tracasseries réglementaires et les lenteurs administratives sont telles qu'il faut près de sept ans pour mener à terme un projet de construction de logements. En revanche, en Thaïlande, pays où la réglementation est simple et rationnelle, les mesures des différents paramètres qui déterminent l'offre de logements indiquent que cette offre est 30 fois plus sensible au mouvement de la demande que dans des pays comme la République de Corée ou la Malaisie, où la réglementation est complexe et tatillonne (voir Supplément technique 1). Ces contrastes se traduisent par des différences considérables entre ces trois pays pour ce qui est de la proportion moyenne des revenus consacrée aux dépenses de logement, et l'on constate aussi que dans les pays où les prix des logements sont relativement élevés, leur qualité n'en est pas meilleure pour autant, bien au contraire.

Outre la réglementation, les mesures qui déterminent le développement de l'infrastructure influent fortement sur le fonctionnement des marchés du logement. Si l'infrastructure se développe à mesure que progresse la demande de terrains viabilisés, le prix de ces terrains reste faible, ce qui contribue à maintenir les prix des logements à un niveau modéré. En revanche, le sous-investissement dans les éléments d'infrastructure nécessaires à la desserte des quartiers résidentiels—voirie, adductions d'eau, réseaux d'égout et enlèvement des ordures, systèmes de drainage—fait augmenter le prix des terrains viabilisés, retarde la mise en chantier des logements et gonfle leur prix. En outre, une mauvaise planification des aménagements et l'insuffisance des investissements d'infrastructure peuvent entraîner des distorsions spatiales dans les villes, distorsions qui se révèlent coûteuses parce qu'elles allongent et rendent plus onéreux les trajets entre le logement et le lieu de travail, aggravent les encombrements et la pollution atmosphérique, obligent à utiliser des moyens de transport n'ayant pas un bon rendement énergétique, et entraînent des empiétements sur des zones écologiquement fragiles.

Enfin, plusieurs aspects de l'organisation de l'industrie du bâtiment et de l'industrie des matériaux de construction peuvent avoir d'importantes répercussions sur le coût du logement et le degré d'élasticité de l'offre. L'une des caractéristiques de l'industrie qui mérite attention est le degré de participation directe du secteur public à la production de

logements. Des études portant aussi bien sur des pays développés que sur des pays en développement montrent que la production de logements par le secteur public est à bien des égards inefficace; il en résulte que les coûts sont plus élevés et la qualité moindre que dans le secteur privé, lequel se trouve néanmoins plus ou moins évincé du marché de la construction de logements. En outre, on constate que l'industrie des matériaux de construction et la fraction de l'industrie du bâtiment spécialisée dans la construction de logements présentent de nombreuses caractéristiques monopolistiques. L'existence de monopoles, qu'ils soient publics ou privés, tend à gonfler les coûts et à réduire l'élasticité de l'offre de logements.

Importance et qualité du parc de logements et prix des logements

Le développement économique s'accompagne toujours d'une expansion du parc de logements et d'une amélioration de la qualité des logements. En général, la progression des revenus qui va de pair avec le développement économique permet aux ménages de dépenser plus pour se loger, et donc de se loger mieux, c'est-à-dire de disposer de locaux plus spacieux et plus solidement construits, dont la jouissance leur est mieux garantie et qui leur offrent de meilleures prestations. Cependant, on observe que, pour un niveau de développement économique donné, les résultats du secteur du logement varient considérablement d'un pays à l'autre. Ces disparités indiquent que le rythme auquel les conditions de logement s'améliorent à mesure qu'augmentent les ressources d'un pays est extrêmement variable, et donnent à penser que la mauvaise qualité des logements est imputable tout autant à la politique suivie par les pouvoirs publics qu'à la persistance de la pauvreté. Par exemple, on trouvera au Supplément technique 1 des comparaisons entre Bangkok (Thaïlande) et Kuala Lumpur (Malaisie) qui portent sur certaines caractéristiques des logements—surface habitable, solidité des bâtiments, sécurité des statuts d'occupation, rapport entre les prix et les revenus, etc.; ces comparaisons montrent qu'à Bangkok, les ménages sont en moyenne mieux logés qu'à Kuala Lumpur, bien que leurs revenus soient très inférieurs à ceux des ménages de cette ville. Certains pays, généralement parce qu'ils appliquent efficacement une politique du logement judicieusement conçue, ont une production de logements quantitative et qualitativement comparable à celle de pays où le revenu par habitant est cinq fois plus élevé⁵.

Il semble que les différences constatées d'un pays à l'autre pour ce qui est des résultats du secteur du logement tiennent dans une large mesure à de fortes disparités du coût relatif du logement (loyers ou valeur

marchande des logements). Ces disparités semblent, quant à elles, être pour une bonne part la conséquence de la diversité des politiques du logement. Par exemple, le revenu des ménages est à peu près le même à Hong Kong qu'à Athènes (Grèce), mais les conditions de logement et le coût des logements diffèrent considérablement entre ces deux villes. En 1990, la taille médiane des logements était de 26 m² à Hong Kong et de 70 m² à Athènes, et leur valeur médiane de 112.000 dollars et de 54.000 dollars, respectivement. En ce qui concerne les coûts, la disparité s'explique à la fois par le coût des terrains et par celui des travaux de construction, qui sont l'un et l'autre plus élevés à Hong Kong qu'à Athènes. Ces différences tiennent aux caractéristiques de la demande, et surtout de l'offre. Celle-ci est beaucoup moins élastique à Hong Kong qu'à Athènes, phénomène qui résulte à la fois de la politique d'occupation des sols, des règles de constructibilité, du régime fiscal et de la manière dont s'exerce la concurrence dans l'industrie du bâtiment.

L'exemple de Hong Kong et d'Athènes illustre un phénomène très répandu, à savoir que le coût unitaire des logements peut différer considérablement entre pays où le niveau des revenus est comparable. Si l'on compare le rapport coût des logements/revenu entre pays industriels et pays en développement, on constate que les logements sont relativement plus coûteux dans les pays économiquement peu évolués que dans les pays industriels. Dans les pays industriels, le rapport médian entre prix des logements et revenus est de 3,9, alors qu'il est de 5,5 dans les pays en développement. Des travaux préliminaires donnent à penser que c'est dans les pays à économie planifiée que la valeur marchande des logements est la plus élevée par rapport au revenu des ménages, situation qui est la conséquence du sous-investissement chronique dont souffre gravement le secteur du logement. A l'intérieur de cette catégorie de pays, c'est pour l'Union soviétique qu'on a relevé les rapports prix du logement/revenus les plus faibles (7 à 10) et pour la Chine qui a relevé les rapports les plus élevés (15 à 25).

Une analyse préliminaire des rapports entre les distorsions des prix des logements et le degré d'efficacité du secteur du logement donne à penser que ces distorsions qui, pour beaucoup, sont la conséquence directe d'une mauvaise politique du logement, ont une forte incidence sur la production de logements. Il est possible d'améliorer considérablement les conditions de logement en suivant une politique qui vise à corriger ces distorsions. Une réduction, même relativement modeste, des distorsions des prix des logements semble, par exemple, entraîner une augmentation de la taille moyenne des unités d'habitation du même ordre que celle qui se produirait si le revenu par habitant était multiplié par cinq⁶.



Calcutta (Inde). L'extension des taudis dans les grandes villes d'Asie reflète les contraintes imposées par les politiques sur l'offre de terrains et logements.

Logement et pauvreté dans les villes

Il est évident que les conditions de logement sont fonction de l'incidence de la pauvreté; tous les indicateurs de la qualité du logement s'améliorent lorsque les revenus augmentent et que l'économie se développe. Cependant, les conditions de logement des plus défavorisés peuvent varier considérablement entre des pays où le revenu par habitant est pourtant du même ordre; ces différences tiennent souvent aux politiques du logement et à la manière dont elles sont appliquées.

En outre, de mauvaises conditions de logement ont une incidence directe sur le phénomène de la pauvreté. Lorsque les logements sont surpeuplés, mal construits, situés dans des quartiers dangereux ou mal desservis par les réseaux d'adduction d'eau et les systèmes d'évacuation des eaux usées et d'enlèvement des ordures, il peut en résulter un accroissement de la morbidité et de la mortalité; en revanche, de bonnes conditions de logement améliorent l'état de santé de la population et tendent à accroître le taux d'activité. Elles contribuent aussi indirectement à faire reculer la pauvreté. La location de locaux à usage d'habitation soit à des particuliers, soit à des entreprises, est une source de revenus. De plus, une maison est souvent le principal élément du patrimoine d'un ménage; le ménage peut en attendre une plus-value et, si le cadre juridique et le système financier sont suffisamment développés, il

peut s'en servir pour garantir des emprunts destinés à financer l'achat de biens de consommation ou d'équipement.

Lorsque le revenu par habitant est faible, les résultats du secteur du logement peuvent s'en ressentir, ce qui pénalise particulièrement les plus pauvres : i) du fait que les prix des logements sont anormalement élevés et que les revenus sont faibles, les familles sont obligées de s'entasser dans des locaux trop exigus, les taux de surpeuplement des logements sont élevés, la proportion de logements libres est trop faible et, dans les cas extrêmes, une importante fraction de la population se trouve sans abri; ii) les logements sont de mauvaise qualité, les maisons ne sont pas construites en dur et sont constituées de matériaux aisément inflammables, ou sont vieilles, délabrées et mal entretenues; iii) l'infrastructure est très insuffisante : pas d'eau salubre, ou approvisionnement en eau intermittent, pas de réseau d'égout et de drainage, pas de système d'enlèvement des ordures; iv) la sécurité de jouissance n'est pas assurée, les ménages risquent à tout moment d'être jetés à la rue et leur maison d'être démolie; v) les logements sont ou bien trop éloignés des centres d'activité économique, ou bien situés dans des zones dangereuses menacées par les inondations et les glissements de terrain.

Bien qu'il existe une corrélation évidente entre pauvreté et mauvaises conditions de logement, la très grande majorité des citoyens des pays en développement ont malgré tout un toit : il existe un parc de logements de mauvaise qualité, souvent bon marché, où les ménages pauvres peuvent s'installer sans devoir consacrer une part trop importante de leur revenu au poste logement, ce qui leur laisse davantage pour pourvoir à leurs besoins alimentaires et autres besoins essentiels. La demande de logements (exprimée en nombre d'unités d'habitation ou en superficie habitable) est relativement inélastique par rapport au revenu et par rapport aux prix et, à long terme, l'expansion du parc de logements est directement proportionnelle à l'accroissement de la population. Ainsi, selon les statistiques disponibles, les pourcentages de sans-abri sont étonnamment faibles (le pourcentage médian calculé pour 29 pays en développement est de 0,04 % seulement)⁷. La relative abondance des logements tient dans bien des cas aux tolérances ou au laxisme qui caractérisent l'application de la réglementation, mais peut aussi être la conséquence d'une politique efficace qui a permis d'assurer une offre suffisante de terrains constructibles et de matériaux de construction à bon marché.

Les politiques qui ont une incidence sur le fonctionnement de l'ensemble du secteur du logement ont généralement une plus forte incidence sur les conditions de logement des plus défavorisés que sur celles du restant de la population. D'une manière générale, une politique du

logement visant à assurer le bon fonctionnement du marché du logement permet, avec des ressources limitées, d'obtenir une amélioration sensible des conditions de logement. Lorsque le marché du logement fonctionne mal, l'offre de logements de bonne qualité, abordables et bien desservis par les réseaux divers est insuffisante, d'où il découle inévitablement que ce sont les couches les plus favorisées de la population qui bénéficient le plus des améliorations du parc de logements et de l'infrastructure. En pareil cas, ce sont souvent les ménages relativement aisés qui, en fin de compte, bénéficient des subventions, même lorsque celles-ci sont censées améliorer les conditions de logement des couches pauvres de la population. Il semble que les subventions au logement soient tout particulièrement mal ciblées dans les pays où les conditions de logement sont les plus mauvaises. En outre, lorsque l'offre de terrains et de logements est insuffisante, les prix des logements sont élevés, ce qui alourdit inutilement le coût des aides au logement accordées aux plus défavorisés. L'exemple donné dans l'Encadré 2 montre quelles ont été les conséquences, en Inde, de l'application de la loi sur la limitation de la superficie des propriétés urbaines; cet exemple montre ce qui peut arriver lorsqu'une politique conçue en principe dans l'intérêt des plus défavorisés est appliquée sans tenir compte de ses répercussions sur le fonctionnement global du marché. Pour servir au mieux les intérêts des couches les plus pauvres de la population, il est indispensable de recourir à une politique propre à améliorer le fonctionnement global du marché du logement, tout en veillant à ce que les mesures prises et la réglementation, par exemple les normes de construction et d'occupation des sols, ne pénalisent pas les demandeurs de logements à bon marché.

Pour répondre à la demande de logements à bon marché, il importe de ne pas négliger le marché locatif. Dans les pays en développement à faible revenu, les logements locatifs prédominent (67 % du parc en moyenne); les locataires sont plus nombreux que les propriétaires de logements en Afrique subsaharienne, en Asie du Sud ainsi qu'en Europe, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord⁸. Les ménages à faible revenu préfèrent souvent louer plutôt qu'acheter; ainsi, dans les villes d'Afrique, de nombreux ménages conservent leurs racines rurales et possèdent une maison familiale à la campagne. Dans les villes des pays en développement, il arrive que les logements locatifs soient de meilleure qualité, mieux desservis et situés dans des quartiers plus centraux que les logements occupés par leur propriétaire; la location procède alors d'un choix rationnel.

Or, il n'est pas rare que la politique du logement pénalise à de multiples égards le secteur locatif. Dans les pays à économie planifiée, par exemple, les restrictions des droits de propriété sont généralement

Encadré 2. La loi indienne sur la limitation de la superficie des propriétés urbaines

Si elles sont mal conçues, les mesures visant à mettre les terrains urbains à la portée des couches pauvres de la population risquent non seulement d'être inefficaces, mais encore d'aller à l'encontre du but visé. La loi indienne de 1976 sur la limitation de la superficie des propriétés urbaines était censée mettre un frein à la spéculation foncière et améliorer la répartition des terrains urbains en faveur des pauvres, en plafonnant la superficie des terrains qu'un particulier pouvait posséder en zone urbaine. Les propriétaires dont les propriétés dépassaient la superficie autorisée devaient vendre l'excédent à l'Etat, principalement pour la construction de logements à bon marché, à un prix ne dépassant pas 10 roupies le mètre carré (environ 1,30 dollar à l'époque). Ce prix était nettement inférieur au prix que les pouvoirs publics étaient censés payer en vertu du *Land Acquisition Act* de 1894.

Le Gouvernement avait estimé à environ 166.000 hectares la superficie des « terrains excédentaires ». Entre 1976 et 1987, les pouvoirs publics n'ont pris possession que de 3.852 hectares et n'ont construit des logements que sur 621 hectares (0,37 % de la superficie excédentaire totale). De surcroît, la majorité des logements construits sur ces terrains n'étaient pas destinés à des ménages à faible revenu.

L'adoption de la loi sur la limitation de la superficie des propriétés urbaines a eu pour effet de geler le marché foncier dans les villes pendant que se déroulait la longue procédure de recours prévue pour sauvegarder les droits des propriétaires. Par la suite, l'offre de terrains (pour la plupart des parcelles de faible superficie ou des terrains situés hors du périmètre des villes) s'est fortement contractée. A Ahmedabad, par exemple, les prix des terrains, qui allaient en 1975 de 55 à 300 roupies le mètre carré (7 à 39 dollars), sont passés en 1980 à 110 à 1.800 roupies le mètre carré (14 à 234 dollars). La hausse a largement dépassé le taux d'inflation (7,7 % par an en moyenne). En revanche, à Madras, où une version moins draconienne de la loi sur la limitation de la superficie des propriétés urbaines avait été appliquée, le prix minimum des terrains n'était, en 1981, que de 4 roupies le mètre carré (0,50 dollar). Pourtant, la population avait augmenté de 120 % en 20 ans. Comme l'a fait observer un Indien, membre d'un séminaire régional d'experts sur la politique du logement, la « loi sur la limitation de la superficie des propriétés urbaines a été appliquée de façon désastreuse et a provoqué une hausse sans précédent du coût des logements ».

Source : Agence des Etats-Unis pour le développement international (1990).

encore plus sévères pour les logements locatifs que pour les logements occupés par leur propriétaire, ce qui empêche pratiquement l'apparition d'un secteur locatif privé. Parmi les autres pratiques qui pénalisent le secteur locatif aussi bien dans les pays à économie planifiée que dans les pays à économie de marché, on peut citer la réglementation des loyers (qui freine l'investissement dans le secteur locatif et nuit à l'entretien des logements loués), le sous-investissement dans les équipements collectifs ou l'imposition de normes excessivement rigoureuses (qui, si elles n'entravent pas la construction de maisons individuelles coûteuses à faible densité d'occupation, font obstacle à la construction d'immeubles locatifs économiques à plus forte densité d'occupation), les programmes publics de logement (qui encouragent l'accession à la propriété, mais interdisent parfois la sous-location), les prêts publics au logement réservés aux propriétaires résidents et les règlements en matière de constructibilité et d'occupation des sols, qui interdisent les fortes densités d'occupation caractérisant habituellement les ensembles locatifs. Dans le monde en développement, ces mesures et ces règlements grèvent le coût des logements locatifs, ce qui pénalise les citoyens les plus pauvres, en majorité locataires, et nuit à la qualité du parc locatif.

En outre, il arrive souvent que des mesures, qui visent en principe à rationaliser l'aménagement de l'espace urbain, contraignent à démolir un grand nombre de logements qui appartenaient ou étaient loués par des pauvres. Par exemple, en 1976, on a démoli à New Delhi 120.000 unités d'habitation, en principe dans le but de reloger leurs 700.000 occupants dans des quartiers de banlieue plus salubres⁹. Lorsque l'application de mesures réglementaires entraîne la disparition de logements à bon marché, les pauvres sont contraints de consacrer une part plus importante de leur revenu au logement. En revanche, lorsque la réglementation protège les droits des squatters, leur assure la sécurité de jouissance et prévoit l'extension des réseaux divers aux bidonvilles, les pauvres investissent dans l'amélioration de leur logement et dans l'entretien de leur quartier.

Enfin, dans la plupart des pays en développement, y compris ceux qui pratiquent l'économie planifiée, les subventions au logement sont mal ciblées et entraînent souvent de fortes distorsions. Dans les pays où les prix des logements sont anormalement élevés et où l'offre de logements est rigide parce que le secteur du logement fonctionne très mal, les subventions au logement sont particulièrement mal distribuées et ce sont principalement les ménages aisés qui en profitent.

Dans la quasi-totalité des pays en développement, il y a beaucoup à faire pour améliorer la politique du logement en vue de mieux loger les plus défavorisés; il s'agit de faire en sorte que le marché offre davantage

de logements, et des logements de meilleure qualité et moins chers, de donner aux pauvres la possibilité de se loger, et d'améliorer l'efficacité des régimes de subventions. Une politique du logement visant les couches les plus pauvres de la population doit consister avant tout à améliorer leurs conditions de logement grâce à l'utilisation optimale des ressources disponibles, et à faire en sorte que l'amélioration des conditions de logement contribue véritablement au bien-être de la population visée. Les éléments que devrait comporter une politique du logement visant les couches pauvres de la population sont examinés en détail au Supplément technique 1.

Logement et environnement urbain

La qualité de l'environnement urbain et le fonctionnement du secteur du logement sont étroitement liés. La qualité de l'environnement dans les villes en général, et dans les quartiers résidentiels en particulier, détermine à bien des égards la qualité des logements. La qualité de l'eau, le degré de développement des réseaux d'égout et de drainage, le fonctionnement des services d'enlèvement des ordures et les caractéristiques spatiales de l'habitat sont autant de facteurs qui influent sur la qualité des logements ou sur leur prix, et dont dépend l'avenir de l'environnement urbain. Comme on l'a fait observer au Chapitre 1, la pression démographique et l'insuffisance des ressources compromettent gravement la qualité de l'environnement urbain dans de nombreux pays en développement. Par exemple, dans les années 80, en dépit de l'extension des réseaux d'adduction d'eau et du développement des systèmes d'évacuation des déchets, le nombre des citoyens occupant un logement qui n'est pas desservi par un système d'évacuation des déchets a augmenté dans les pays en développement de 70 millions, et celui des citoyens qui n'ont pas facilement accès à de l'eau potable de 170 millions¹⁰.

L'étude de la situation du logement dans les villes met aussi en évidence la corrélation étroite qui existe entre la pauvreté et la qualité de l'environnement. Celle-ci est souvent pire que partout ailleurs dans les quartiers de taudis, les îlots insalubres et les zones d'habitat spontané qui abritent la majorité des citoyens pauvres. La pollution de l'eau, l'insuffisance des systèmes d'évacuation des eaux usées et des services d'enlèvement des ordures, et la pollution des locaux d'habitation résultant de l'utilisation de poêles à bois sont parmi les principales causes de la morbidité dans les villes. Par exemple, la mortalité consécutive à des maladies diarrhéiques est 60 % plus forte parmi les enfants élevés dans des logements qui ne sont pas convenablement desservis par les réseaux



Le programme d'amélioration des kampungs à Djakarta (Indonésie) montre à quel point un investissement modeste mais généralisé dans les infrastructures peut à la fois profiter à la communauté et stimuler l'investissement privé.

d'adduction d'eau et d'évacuation des eaux usées¹¹. Les mauvaises conditions d'hygiène sont dues à la fois à l'insuffisance de l'infrastructure et à la précarité des statuts d'occupation. Les zones d'habitat spontané n'ont guère de chances d'être desservies par les réseaux divers, et l'on ne peut guère s'attendre à ce que des ménages qui se savent menacés d'éviction investissent pour améliorer leur logement ou, a fortiori, pour aménager leur quartier. La politique du logement, si elle néglige les conditions de logement des plus défavorisés, nuit donc à la qualité de l'environnement urbain. Les réformes nécessaires, d'une part, pour résoudre les problèmes des citoyens pauvres et, d'autre part, pour remédier aux principaux problèmes écologiques dus au mauvais fonctionnement du secteur du logement, sont donc dans une large mesure complémentaires.

Différents éléments de la politique du logement peuvent se répercuter sur la qualité de l'environnement urbain en général. Les projets de logement lancés à l'initiative des pouvoirs publics ont parfois une incidence déterminante sur le choix des techniques de construction, l'utilisation des espaces non construits et l'aménagement de l'espace urbain. C'est le cas en particulier dans les pays à économie planifiée, où les projets de logements financés par l'Etat font largement appel à des techniques de construction coûteuses et à forte intensité d'énergie, par exemple, l'utilisation de grands panneaux préfabriqués en béton là où le

recours aux méthodes et aux matériaux traditionnels de construction serait soit plus économique, soit plus conforme aux impératifs de la protection de l'environnement. Dans d'autres pays, les contraintes imposées par le code du bâtiment ou les normes anti-incendies produisent des résultats analogues parce qu'elles obligent à utiliser du béton, dont la fabrication est coûteuse et consomme beaucoup d'énergie, alors que les forêts offrent une source renouvelable de bois d'oeuvre à bon marché. La réglementation en matière d'occupation des sols et la politique en matière d'investissements d'infrastructure exercent des effets incitatifs ou dissuasifs importants, et ont aussi une incidence directe sur l'aménagement de l'espace urbain. Dans certains cas, leur application a pour effet de réduire la proportion d'espaces non construits, d'espaces verts et de terrains de jeux, d'aggraver la pollution atmosphérique par suite de l'encombrement des routes reliant les quartiers résidentiels aux lieux de travail et, si la distance qui sépare ceux-ci est excessive, d'accroître inutilement la consommation d'énergie. Dans d'autres cas, la politique du logement est suffisamment bien conçue pour répondre à la fois aux problèmes de logement proprement dits et aux problèmes de protection de l'environnement. En Indonésie, par exemple, l'octroi aux habitants des *kampungs* de Bandung de droits de propriété relativement bien protégés a entraîné le triplement des investissements consacrés à l'aménagement de réseaux d'évacuation des eaux usées, ce qui amélioré les conditions sanitaires et incité les ménages à investir dans l'amélioration de leur logement¹².

Malheureusement, les impératifs écologiques sont souvent incompatibles avec la nécessité de favoriser la mise en place d'un marché du logement à la fois efficace et équitable. Il arrive que l'application de règlements visant à protéger l'environnement, si justifiée et bien intentionnée qu'elle puisse être, entrave le fonctionnement du marché du logement, et il est fréquent que ces mesures manquent en partie leurs objectifs. Bien souvent, les règlements visant à ménager une ceinture verte à la périphérie des villes restreignent excessivement l'offre de terrains constructibles, ce qui entraîne une hausse du prix des terrains et des logements et aussi, dans bien des cas, la disparition d'une partie des espaces non construits et des espaces verts à l'intérieur du périmètre urbain. Lorsque les règlements visant à ménager de grands espaces verts sont par trop draconiens, il arrive fréquemment qu'ils aillent à l'encontre de leur but en encourageant l'apparition de zones d'habitat spontané. De même, en créant une pénurie artificielle de terrains constructibles, une réglementation trop sévère de l'occupation des sols incite parfois les promoteurs à investir dans des zones écologiquement fragiles. Pourtant, les impératifs de la construction de logements et ceux de la protection

de l'environnement ne sont pas inconciliables. Il faut ménager et protéger des espaces verts suffisants, sans pour autant freiner indûment la promotion immobilière. Il importe de mieux comprendre les répercussions que la réglementation visant à protéger l'environnement peut avoir sur le fonctionnement du marché foncier et du marché du logement, et aussi de mieux prendre conscience de l'impact que la politique du logement peut avoir sur l'environnement. Il y a tout intérêt à concilier les impératifs de la protection de l'environnement et les objectifs essentiels du secteur du logement, et il faut, pour y parvenir, mener sur les deux fronts une action cohérente.

Politique du logement et politique macroéconomique

Il apparaît de plus en plus clairement que la relation entre le fonctionnement du secteur du logement et les résultats macroéconomiques n'est pas univoque. La politique macroéconomique, pour autant qu'elle détermine la croissance économique et l'évolution du revenu national, a manifestement une incidence sur le parc de logements et sur sa qualité. Le taux d'inflation et les taux d'intérêt influent sur les décisions des ménages, des entreprises et des établissements financiers dont dépendent l'offre, la demande et les prix dans le secteur du logement. La fiscalité et le régime des subventions influent aussi sur le fonctionnement du secteur.

Cependant, la relation entre les résultats macroéconomiques et le fonctionnement du secteur du logement ne joue pas seulement de haut



Bangkok (Thaïlande). L'octroi par la Banque nationale pour le logement de prêts hypothécaires novateurs a favorisé la construction intensive de logements sociaux en Thaïlande.

en bas. Le comportement du secteur du logement entraîne des conséquences qui influent fortement sur les résultats économiques d'ensemble, conséquences dont certaines commencent seulement d'être appréhendées et n'ont guère encore été étudiées. A de multiples égards, l'enjeu de la politique du logement déborde largement les limites du secteur du logement.

Le secteur du logement est relié au reste de l'économie par différents circuits—flux réels, circuits fiscaux, circuits financiers. Les incidences du fonctionnement du secteur du logement sur les flux réels concernent l'investissement, la production, l'emploi et les prix. Ses effets sur le fonctionnement des circuits financiers tiennent à ce que des intermédiaires financiers participent au financement de la construction de logements et du développement des réseaux divers desservant les quartiers résidentiels. Enfin, ses incidences sur les circuits fiscaux tiennent au régime fiscal et au régime de subventions applicables au secteur du logement.

Une bonne partie des travaux de recherche consacrés récemment à l'impact du fonctionnement du secteur du logement sur l'économie dans son ensemble indiquent que ce qui importe à cet égard, ce sont moins les interventions directes des pouvoirs publics que leurs interventions indirectes, telles que nous les définissons plus loin. Par exemple, les dépenses publiques directement consacrées au secteur du logement ne dépassent pas en moyenne environ 2 % du budget de l'Etat dans les pays en développement, et ne constituent qu'une très faible part des apports de ressources dont bénéficie le secteur. En revanche, les interventions des pouvoirs publics (lois, règlements, mesures diverses) qui influent sur le prix des logements et les caractéristiques du parc de logements peuvent avoir des conséquences très importantes sur de multiples aspects non seulement du fonctionnement du secteur lui-même, mais aussi du comportement de l'économie tout entière.

Diverses études montrent que, pour chaque dollar investi dans le secteur du logement, l'activité économique induite dans les autres secteurs dégage un produit d'environ 2 dollars. Un effet multiplicateur du même ordre joue en ce qui concerne l'emploi : dans les pays en développement, le secteur de la construction de logements emploie de 1 à 3 % de la population active, mais à tout emploi nouveau créé dans ce secteur correspondent deux emplois nouveaux créés dans d'autres secteurs. Pourtant, dans bien des cas, l'impact du secteur du logement sur la sphère réelle de l'économie ne tient pas principalement à ces effets induits. Les effets multiplicateurs que l'activité du secteur du logement exerce sur les revenus et l'emploi ne sont pas radicalement différents de ceux qui jouent dans les autres secteurs d'investissement; ainsi, en

situation de plein emploi ou de quasi-plein emploi, il ne sert pas à grand-chose de modifier les flux de ressources en faveur ou au détriment du secteur du logement. Par contre, le niveau général des prix et le mouvement des prix dans le secteur du logement peuvent avoir d'importantes répercussions sur le reste de l'économie (dans la mesure où ces variables exercent une influence importante sur le taux d'inflation, ainsi que sur l'épargne et la richesse des ménages); il en va de même des différentiels géographiques de prix dans le secteur (qui peuvent freiner considérablement la mobilité de la main-d'oeuvre et contribuer au chômage). On sait combien sont coûteuses, dans les pays industriels comme dans les pays en développement, les distorsions induites par une mauvaise politique du logement qui perturbe les mécanismes de l'offre. Aussi importe-t-il de s'attacher davantage à mettre en place des politiques qui, au lieu de stimuler artificiellement la production de logements dans le but de dégager un surcroît de revenus et de créer des emplois, laissent jouer les mécanismes de l'offre et garantissent l'élasticité de celle-ci, contribuant ainsi à faire baisser les prix et à rendre les logements plus abordables.

Les effets induits que l'activité du secteur du logement exerce sur l'activité économique en général par le biais des circuits financiers et fiscaux sont également importants. Dans les pays ayant atteint un degré modéré de développement, la valeur des prêts hypothécaires, négligeable au départ, est passée à plus de 25 % du total des actifs du système financier, et la proportion atteint jusqu'à 40 % dans les pays développés. Dans certains pays à forte croissance économique et où la population urbaine augmente rapidement, les prêts hypothécaires constituent l'élément du portefeuille de crédit des banques commerciales qui s'accroît le plus rapidement, et l'expansion de cette forme de crédit contribue dans une large mesure à l'essor du système financier. En outre, dans certains pays tels que la Colombie, des formules originales, notamment en matière d'indexation, introduites initialement pour les besoins du crédit hypothécaire, ont été rapidement étendues aux autres formes de crédit, ce qui a contribué au développement du système financier. Dans d'autres pays, comme le Brésil et les Etats-Unis, les déboires des établissements de crédit au logement ont perturbé le fonctionnement de tout le système financier et ont nécessité de coûteuses transfusions de ressources publiques.

Les subventions au logement constituent dans certains cas une part importante des dépenses publiques et peuvent entraîner un déficit des finances publiques et exercer de fortes pressions inflationnistes. Dans les pays à économie planifiée, et dans ceux qui n'ont renoncé que récemment à la planification centrale, les subventions au logement tiennent

souvent une place particulièrement importante dans le budget de l'Etat. En Pologne, par exemple, les subventions au logement représentaient, à la fin des années 80, environ 34 % du montant total des subventions inscrites au budget de l'Etat, 13 % du montant de ce budget et environ 3 % du PNB. La réduction et la restructuration de ces subventions comptent parmi les mesures prioritaires à prendre pour réformer la politique du logement; de telles mesures contribueraient à la fois à l'équité sociale et à l'efficacité macroéconomique.

Le coût des erreurs de politique

Les dysfonctions du marché du logement entraînent parfois des échecs retentissants. Aux Etats-Unis, le coût de l'indemnisation des déposants créanciers de sociétés mutuelles d'épargne et de crédit en faillite est estimé à environ 300 milliards de dollars. En Argentine, on estime que l'inflation, qui a pris à certaines périodes des proportions catastrophiques, est due pour environ 25 % au mauvais fonctionnement du système de crédit au logement. Au Royaume-Uni, il semble que les effets conjugués de la rigidité de l'offre de logements et de la libéralisation du crédit au logement aient entraîné une forte baisse de l'épargne des ménages, la hausse des taux d'intérêt et du taux d'inflation, et une forte augmentation du chômage structurel. En Pologne et dans d'autres pays à économie planifiée, la pénurie de logements entraîne diverses distorsions du marché du travail qui se manifestent par une réduction de la mobilité de la main-d'oeuvre et un gonflement excessif des salaires¹³.

Ce sont souvent les couches pauvres de la population qui font les frais des défaillances du marché du logement. Comme on l'a vu dans le présent chapitre, l'efficacité de l'offre de logements varie considérablement d'un pays à l'autre; dans certains pays, l'offre réagit et s'adapte rapidement à l'évolution de la demande, alors que, dans d'autres pays, elle y reste pratiquement insensible. La rigidité de l'offre risque d'entraîner une hausse du prix des logements, la contraction du parc de logements et la détérioration de l'environnement résidentiel. Une telle situation entraîne, entre autres conséquences, la prolifération des quartiers spontanés, phénomène qui est dû tout autant aux carences de la production de logements qu'à la pauvreté.

En outre, les pouvoirs publics ont tendance à réagir au mauvais fonctionnement des mécanismes de l'offre de logements par des mesures qui ne font qu'aggraver les distorsions : réglementation des loyers, démolition des taudis, construction de logements sociaux fortement subventionnés, octroi de prêts au logement à des taux d'intérêt très inférieurs aux taux du marché, et toute une batterie d'autres mesures qui

ne font que s'attaquer aux symptômes d'un mal engendré par des erreurs de politique. Ces mesures aggravent les distorsions du marché, le résultat étant généralement que certains qui, pourrait-on dire, ont gagné le gros lot à la loterie du logement, empochent des bénéfices énormes, tandis que la grande majorité de la population fait les frais des erreurs commises. Dans bien des cas, ce sont précisément les couches de la population dont la politique du logement était censée améliorer le sort qui sont le plus lourdement pénalisées. De plus, il n'est pas rare que le coût de ces erreurs soit amplifié par les répercussions qu'elles ont sur l'économie tout entière : contraction des investissements dans d'autres secteurs, baisse des taux d'épargne, aggravation du déficit des finances publiques, accélération de l'inflation, hausse des taux d'intérêt, perturbations du marché de l'emploi, baisse de la productivité du travail, voire détérioration de la balance des paiements. Le secteur du logement se ressent très gravement d'un échec de la politique du logement, et les déboires du secteur ont de lourdes conséquences pour l'économie tout entière.

3

Une stratégie de facilitation pour le secteur du logement

Pour servir les intérêts de toutes les parties prenantes dans le secteur du logement, et aussi les intérêts de la société dans son ensemble, la politique du logement doit tenir compte de l'état des connaissances quant au fonctionnement du secteur du logement, et s'attaquer aux causes plutôt qu'aux symptômes de l'échec des politiques antérieures¹. Les politiques du logement reposent trop souvent sur une mauvaise appréciation du fonctionnement des marchés ou sur des hypothèses irréalistes quant à ce qu'on peut en attendre. Comme il est expliqué plus haut, le meilleur moyen d'exploiter ce qu'on sait du fonctionnement des marchés consiste à appliquer une stratégie de facilitation autorisant les pouvoirs publics à intervenir sur le marché du logement dans les limites de l'indispensable afin de faire jouer des effets multiplicateurs propres à maximiser l'impact des activités du secteur privé.

Livré à lui-même, le marché du logement peut répondre dans une large mesure aux besoins, mais pas toujours avec l'efficacité voulue. Il peut arriver que la demande de logements ne progresse pas comme elle devrait faute d'institutions capables d'établir et de protéger les droits de propriété, faute d'un cadastre efficace et faute encore d'un système de financement stable offrant des prêts au logement de longue durée. Il peut arriver aussi que l'offre soit inélastique par rapport à la demande par suite du sous-investissement dans l'infrastructure primaire ou parce que l'offre de terrains, la production de matériaux de construction et la construction de logements sont aux mains de monopoles. Ces diverses carences pénalisent en général tout particulièrement les couches pauvres de la population. Par ailleurs, l'expansion du parc de logements peut

nuire à la qualité de l'environnement si des constructions nouvelles empiètent sur des zones écologiquement fragiles, s'il y a gaspillage de terrains et s'il se pose des problèmes d'évacuation des déchets et de pollution.

Face à ces carences du marché, les pouvoirs publics sont fondés à intervenir pour assurer le bon fonctionnement du secteur du logement. Les interventions visant à éliminer ces carences ou à en atténuer les effets sont un aspect essentiel du rôle de facilitation que les pouvoirs publics sont censés jouer dans le secteur du logement, rôle dans lequel ils doivent s'attaquer à la cause des multiples problèmes que pose le logement dans les villes. Cependant, les pouvoirs publics se doivent aussi d'éviter toute intervention qui puisse perturber le fonctionnement des mécanismes du marché et doivent se garder de s'attaquer uniquement aux symptômes des problèmes, comportement qui dans bien des cas va à l'encontre des buts visés. Le présent chapitre traite des principaux moyens d'action auxquels doit faire appel une stratégie de facilitation, et de la manière dont ils peuvent être mis en oeuvre dans différents types de pays.

Les moyens de la politique du logement

Les pouvoirs publics disposent de sept moyens d'action principaux pour faire en sorte que le secteur du logement fonctionne convenablement : trois grâce auxquels ils peuvent stimuler la demande de logements, trois qui leur permettent de favoriser le bon fonctionnement des mécanismes de l'offre et le septième qui leur permet, en mettant en place le cadre institutionnel voulu, d'assurer la bonne gestion du secteur du logement et de faire en sorte que les plus défavorisés puissent se loger. Le recours à chacun de ces moyens d'action peut à la fois accroître l'efficacité du marché du logement et améliorer directement les résultats du secteur au profit des couches pauvres de la population (ces effets, passés en revue dans les alinéas qui suivent, sont exposés plus en détail dans le Supplément technique 2).

Mise en place d'un régime de la propriété

Il importe que les droits de propriété soient protégés par un régime reconnaissant la propriété privée, autorisant les ventes et prévoyant des voies de recours en cas de violation. Des programmes d'enregistrement des titres de propriété foncière et de régularisation des statuts d'occupation devraient être entrepris. Dans toute la mesure du possible, ces programmes devraient aller de pair avec le réaménagement des îlots insalubres et des quartiers spontanés, et devraient prévoir le recouvre-

ment des coûts. Les pouvoirs publics devraient encourager les occupants des logements sociaux à en devenir propriétaires et s'efforcer de faire participer le secteur privé à l'administration et à l'entretien des logements sociaux.

Développement du crédit hypothécaire

Le développement du crédit hypothécaire doit aller de pair avec le développement du système financier dans son ensemble. La politique financière devrait permettre aux établissements spécialisés dans le financement du logement d'emprunter et de prêter à des taux d'intérêt réels positifs et aux mêmes conditions que les autres établissements financiers. La concurrence devrait être encouragée afin de maximiser l'efficacité du système de crédit. Les instruments de crédit hypothécaire devraient être conçus de telle manière que les intérêts des emprunteurs comme des prêteurs soient protégés par des clauses appropriées, notamment des clauses d'indexation. Il conviendrait aussi d'accroître la fiabilité des garanties en instituant et en faisant appliquer rigoureusement un système bien conçu de transfert des droits de propriété et une procédure de saisie. Pour permettre aux couches pauvres de la population de bénéficier plus facilement du crédit au logement, il conviendrait d'encourager le recours à des formules novatrices telles que les garanties mutuelles et les prêts à échéancier révisable. Il faudrait en outre favoriser le crédit à la construction de logements locatifs, étant donné que dans de nombreux pays en développement, la majorité des citoyens pauvres sont locataires de leur logement.

Rationalisation du régime des subventions

Les pouvoirs publics devraient considérer les subventions comme des mesures transitoires ou de dernier recours. Ils devraient commencer par essayer d'autres moyens pour améliorer l'accès au logement : par exemple, régulariser les statuts d'occupation, assouplir les conditions d'octroi de prêts au logement consentis aux taux d'intérêt du marché, éliminer les entraves à la production de logements locatifs, ou encore améliorer les mécanismes de l'offre de logements afin de faire baisser les prix. Lorsqu'elles s'avèrent nécessaires, les subventions doivent être convenablement ciblées, être mesurables et transparentes, et ne pas entraîner de distorsions du marché. Il faut éviter de recourir à la réglementation des loyers, forme de subvention dont il est avéré qu'elle est inéquitable, entraîne des distorsions du marché et freine l'offre de logements. En règle générale, il vaut mieux accorder des primes spéciales et des alloca-

tions-logement que réglementer les loyers et octroyer des subventions à la production.

Mise en place de l'infrastructure nécessaire à la viabilisation des terrains

Les pouvoirs publics devraient veiller constamment à améliorer l'infrastructure des bidonvilles et des quartiers spontanés et étendre les réseaux d'infrastructure à de nouvelles zones. Les organismes responsables des réseaux divers desservant les quartiers résidentiels (voirie, réseau de drainage, adduction d'eau, égouts, électricité) devraient, au lieu de viser des objectifs purement quantitatifs, s'attacher à mettre en place les éléments d'infrastructure nécessaires à la viabilisation de terrains urbains propres à la construction de logements. Pour ce faire, les organismes concernés devraient mieux coordonner leurs plans et, éventuellement, conclure des accords de coopération pour l'acquisition des emprises, le financement des travaux et le recouvrement des coûts. Ces organismes devraient aussi prêter davantage d'attention à la demande locale d'éléments d'infrastructure. Il faudrait encourager les collectivités locales à participer à la planification et à la réalisation des projets d'infrastructure, ce qui contribuerait à les responsabiliser et faciliterait l'exécution des travaux. Il importe d'améliorer les modalités de recouvrement des coûts et de rechercher des formules qui permettraient de privatiser la mise en place des réseaux et leur entretien.

Réglementation de la promotion foncière et immobilière

Le cadre réglementaire doit être conçu de manière à établir un juste équilibre entre les coûts et les avantages des règles touchant le marché foncier et le marché du logement dans les villes, en particulier l'occupation des sols et la construction. La réglementation devrait favoriser les couches pauvres de la population, au lieu de les pénaliser comme c'est souvent le cas actuellement. Pour y parvenir, il faut procéder à des audits consistant à recenser les principaux règlements applicables au secteur du logement dans les villes et à en déterminer l'impact sur la demande de logements, sur l'offre et sur les prix, et il faut, compte tenu des résultats de ces audits, établir un programme de réforme de la réglementation. Il convient d'envisager de substituer aux normes existantes, sans pour autant négliger les impératifs de la protection de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité, des normes qui grèvent moins lourdement les coûts. En matière financière, il convient d'adopter une réglementation qui facilite le développement du crédit hypothécaire au

lieu de l'entraver. Les grandes lignes de la réforme réglementaire récemment entreprise par le Mexique sont exposées, à titre d'exemple, dans l'Encadré 3.

Encadré 3. La réforme réglementaire au Mexique

Le Gouvernement mexicain a pris l'initiative de recenser les principales entraves dues à la réglementation locale et de procéder à des réformes visant à éliminer ces entraves. Parmi les principales entraves aux mises en chantier figurent le caractère excessivement rigoureux des normes de construction pour ce qui est des raccordements au réseau électrique et au réseau d'évacuation des eaux usées, la superficie minimum excessive fixée pour les parcelles constructibles, la largeur minimum également excessive fixée pour les routes d'accès, le caractère arbitraire de la réglementation régissant le paiement de redevances par les promoteurs, la délivrance des permis de construire et les formalités de transfert et d'enregistrement des titres de propriété. Le coût des excès de la réglementation locale est estimé à 25 % en moyenne du coût des logements neufs. De plus, la réglementation des loyers et la lenteur de la procédure d'éviction des locataires n'incitent guère les promoteurs à se lancer dans la construction de logements locatifs.

Pour encourager les Etats de la fédération à réviser les normes inadaptees, le FOVI (Fonds fiduciaire pour le logement géré par la Banque centrale du Mexique) a signé des accords avec les gouverneurs d'Etat, par lesquels ceux-ci se sont engagés à recenser les entraves bureaucratiques et à prendre des mesures correctives. Ces accords précisent ce qui constitue des normes raisonnables, fixent les délais maximums de délivrance des permis, et prévoient un calendrier pour la réduction progressive de tous les coûts entraînés par les excès bureaucratiques. En outre, le FOVI accorde une aide financière et une assistance technique aux Etats participants pour l'informatisation de leur cadastre.

Afin que les réformes intéressant le secteur du logement ne se limitent pas à la conclusion d'accords ou à l'adoption de nouvelles dispositions législatives, le FOVI a entrepris de suivre l'évolution dans les différents Etats de certains indicateurs du fonctionnement du secteur du logement. Ces « audits de la réglementation » permettent d'isoler et d'analyser les coûts directs que les organismes publics qui entreprennent des projets de construction de logements doivent supporter du fait des pesanteurs bureaucratiques. Le FOVI compte étendre ces audits aux coûts indirects imputables aux entraves bureaucratiques, notamment ceux entraînés par les distorsions du marché foncier et par la réglementation des loyers. Ces audits serviront à évaluer les résultats obtenus par les différents Etats et les encourageront à aller plus avant sur la voie des réformes.

Organisation de l'industrie du bâtiment

Les pouvoirs publics devraient s'attacher à stimuler la concurrence dans l'industrie du bâtiment en éliminant les obstacles réglementaires à la création de nouvelles entreprises, en démantelant les monopoles, en assurant l'égalité des chances entre les grandes et les petites entreprises afin que ces dernières puissent plus facilement accéder aux marchés et aux intrants, en éliminant les entraves à la mise au point et à l'utilisation de matériaux et de procédés de construction locaux, et en libéralisant les importations d'intrants destinés au secteur du logement.

Mise en place du cadre institutionnel nécessaire à la gestion du secteur du logement

La mise en place d'un nouveau cadre institutionnel devrait permettre aux pouvoirs publics, avec les ressources limitées dont ils disposent, de gérer le secteur du logement de telle sorte qu'il offre à l'ensemble de la population des logements abordables et de qualité suffisante. Dans la plupart des pays, l'appareil institutionnel qui permettrait de superviser le fonctionnement de l'ensemble du secteur du logement et de coordonner l'action des principaux organismes publics qui exercent une influence sur ce fonctionnement fait défaut. Il faudrait systématiser la collecte, l'analyse, l'interprétation et la publication de données sur le fonctionnement du secteur du logement, en particulier sur la manière dont il répond aux besoins des couches pauvres de la population, établir un lien institutionnel entre la planification du secteur du logement et la planification macroéconomique, établir des plans de développement à long terme pour le secteur du logement avec le concours de l'organisme central chargé de la planification, prévoir un cadre dans lequel le secteur privé, les ONG, les organisations locales et les citoyens en général puissent participer à la formulation de la politique du logement au plan national et au niveau des collectivités locales, analyser l'impact de la réglementation sur le secteur du logement, lancer des réformes réglementaires, entreprendre des recherches sur la politique du logement et infléchir les décisions des dirigeants des organismes nationaux et locaux s'occupant du logement de manière que ces décisions contribuent à améliorer le fonctionnement du secteur du logement. A titre d'exemple, l'action menée depuis quelque temps par les Gouvernements thaïlandais et jamaïcains dans le sens qu'on vient d'indiquer est exposée dans l'Encadré 4.

La formulation, la coordination et le suivi des politiques du logement ne sont pas les seules fonctions qui nécessitent un cadre institutionnel

Encadré 4. La coordination de la politique du logement au plan national : le cas de la Thaïlande et le cas de la Jamaïque

En Thaïlande, une Agence nationale du logement a été créée en 1973 en regroupant toutes les branches de l'administration qui s'occupaient des logements sociaux. L'Agence avait pour mission de coordonner l'action des pouvoirs publics dans le secteur du logement mais, dans ses premières années, elle a concentré ses efforts sur la production subventionnée de logements locatifs à bon marché. A la fin des années 70 et au début des années 80, l'Agence s'est surtout consacrée à la réalisation de projets d'aménagement de trames d'accueil financés par des prêts de la Banque mondiale. Néanmoins, à la fin des années 80, les logements sociaux, dont la plupart avaient été construits à Bangkok, représentaient dans cette ville moins de 5 % du parc de logements.

Au début des années 80, conscientes de la nécessité d'assurer la supervision d'ensemble du développement du secteur du logement et d'intégrer ce secteur à la planification du développement économique et social national, les autorités décidèrent de créer la Sous-Commission nationale du logement. Cette Sous-commission est chargée de superviser le fonctionnement du secteur du logement et d'élaborer, au nom du Conseil national du développement économique et social, les éléments du plan quinquennal qui traitent du logement. La Sous-Commission est d'ailleurs un organe subsidiaire du Conseil, lequel relève du Cabinet du Premier Ministre.

La Sous-Commission comporte de nombreux représentants du secteur public, dont le Gouverneur de l'Agence nationale du logement, le Gouverneur de la Banque nationale pour le logement et les directeurs géné-

adéquat; une stratégie de facilitation doit aussi comporter d'autres éléments qui appellent l'intervention de diverses institutions. Voici les interventions prioritaires qu'exige la mise en place de ces éléments :

- i) établissement et supervision d'un cadre réglementaire qui permette au secteur privé de participer au financement du logement, qui facilite la mise au point d'instruments efficaces grâce auxquels les pauvres puissent bénéficier du crédit hypothécaire, et qui établisse un lien institutionnel avec le Ministère des finances et la Banque centrale; ii) administrer les subventions au logement en fonction des besoins des plus défavorisés, en les ciblant sur certaines catégories de bénéficiaires plutôt que sur certaines catégories d'unités d'habitation; iii) consolider et étendre les droits de propriété, en particulier en régularisant les statuts d'occupation des habitants des quartiers spontanés; iv) étendre l'infrastructure aux bidonvilles et aux quartiers spontanés; v) faire en sorte que

raux du Département de l'aménagement foncier et de plusieurs autres départements chargés de divers éléments de l'infrastructure. Y siègent également des représentants du Ministère des finances et de l'Administration métropolitaine de Bangkok. Il est intéressant de noter que la Sous-Commission compte aussi parmi ses membres des représentants du secteur privé et d'organisations non gouvernementales.

Ces dernières années, la Sous-Commission a mis en place un système efficace de supervision du fonctionnement du secteur du logement, a rassemblé des informations à jour sur l'ensemble du secteur (grâce notamment à un grand recensement du parc de logements réalisé en 1989 à l'aide des techniques de photographie aérienne), a analysé le cadre réglementaire dans lequel fonctionne le secteur, et a adressé à divers organismes publics des recommandations sur la manière dont ils pourraient contribuer au développement général du secteur.

Le Gouvernement jamaïcain a créé un organe interinstitutions similaire, la Commission de coordination sectorielle. Cette Commission a pour mission de superviser le fonctionnement de l'ensemble du secteur du logement et d'accélérer la mise en oeuvre d'une ambitieuse Stratégie nationale du logement. Cette stratégie, élaborée à l'initiative du Ministre de la construction par un comité créé en 1986 dans le cadre des préparatifs de l'Année internationale du logement des sans-abri, et approuvée ultérieurement par le Cabinet, vise essentiellement : i) à accroître les flux de ressources vers le secteur du logement; ii) à privilégier l'amélioration du parc existant par rapport aux constructions nouvelles; iii) à faciliter la construction de logements à bon marché en étendant les réseaux divers de façon à permettre la viabilisation de terrains; iv) à privatiser davantage la production de logements.

les organismes responsables des différents réseaux coordonnent l'extension de ces réseaux de manière à assurer une offre suffisante de terrains viabilisés, examinent conjointement l'impact des différents règlements sur le fonctionnement du secteur du logement, et proposent de nouvelles lois propres à améliorer l'efficacité du secteur. Les recommandations concernant les moyens d'action à mettre en oeuvre pour permettre au marché du logement de fonctionner efficacement sont récapitulées dans le Tableau 1.

Comment moduler les priorités de la stratégie en fonction des besoins de différents types de pays

L'application à un pays particulier des principes généraux d'une stratégie de facilitation implique que la hiérarchie des urgences soit modulée

Tableau 1. Comment permettre au marché du logement de fonctionner : ce qu'il faut faire et ce qu'il ne faut pas faire

<i>But des interventions</i>		<i>Ce qu'il faut faire</i>	<i>Ce qu'il ne faut pas faire</i>
Développer les droits de propriété	✓	Régulariser les statuts d'occupation	x Procéder à des évictions massives
	✓	Développer le cadastre	x Instituer des systèmes coûteux de régularisation des statuts d'occupation
Développer le crédit hypothécaire	✓	Privatiser les logements sociaux	x Nationaliser le patrimoine foncier
	✓	Instituer des impôts fonciers et immobiliers	x Décourager les transactions foncières
Développer le crédit	✓	Permettre aux établissements financiers privés de consentir des prêts hypothécaires	x Subventionner les taux d'intérêt
	✓	Veiller à ce que les taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires soient positifs / alignés sur les taux du marché	x Pénaliser les investissements dans le secteur locatif du logement
	✓	Appliquer la législation sur les saisies	x Négliger la mobilisation des ressources
	✓	Instituer des règles conformes au principe de prudence	x Tolérer un taux élevé de cessations de paiement
	✓	Proposer de meilleurs instruments de crédit	
Rationaliser les subventions	✓	Assurer la transparence des subventions	x Construire des logements sociaux subventionnés
	✓	Cibler les subventions sur les pauvres	x Tolérer des subventions implicites
	✓	Subventionner certains groupes de la population, et non pas les logements	x Tolérer que les subventions entraînent des distorsions des prix
	✓	Revoir le régime des subventions	x Subventionner le logement par le biais de la réglementation des loyers

Développer l'infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Coordonner l'aménagement des terrains ✓ Mettre l'accent sur le recouvrement des coûts ✓ Moduler le développement de l'infrastructure en fonction de la demande ✓ Améliorer l'infrastructure des bidonvilles 	<ul style="list-style-type: none"> x Laisser persister les distorsions qui pénalisent les investissements d'infrastructure x Prendre prétexte des impératifs de la protection de l'environnement pour raser les bidonvilles
Réglementer la promotion foncière et immobilière	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Simplifier la réglementation ✓ Evaluer le coût de la réglementation ✓ Eliminer les distorsions des prix ✓ Eliminer les pénuries artificielles 	<ul style="list-style-type: none"> x Imposer des normes qui rendent le coût des logements exorbitant x Maintenir en vigueur des règlements inapplicables x Concevoir des projets sans se préoccuper de la nécessité de réformer la réglementation et les institutions
Organiser l'industrie du bâtiment	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Eliminer les pratiques monopolistiques ✓ Encourager la création de petites entreprises ✓ Libéraliser les importations ✓ Soutenir la recherche sur les procédés de construction 	<ul style="list-style-type: none"> x Tolérer des délais de délivrance des permis excessivement longs x Promulguer des règlements qui entravent la concurrence x Maintenir les monopoles publics
Elaborer une politique et mettre en place un cadre institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Equilibrer les rôles respectifs du secteur privé et du secteur public ✓ Créer une instance qui soit responsable de la gestion de l'ensemble du secteur du logement ✓ Elaborer des stratégies de facilitation ✓ Contrôler les résultats du secteur 	<ul style="list-style-type: none"> x Laisser les pouvoirs publics participer directement à la production de logements x Négliger le rôle des collectivités locales x Maintenir des institutions qui ne sont pas viables financièrement

en fonction du degré de développement économique et institutionnel du pays et des caractéristiques de son économie. Les principes fondamentaux d'une stratégie de facilitation valent certes pour tous les pays, mais l'expérience montre que les obstacles rencontrés par tel ou tel pays pour mettre en oeuvre ces principes diffèrent selon la catégorie à laquelle il appartient.

La présente section traite de l'ordre de priorité des mesures à prendre pour mettre en oeuvre une stratégie de facilitation dans quatre types différents de pays : i) les pays à faible revenu, tels que le Bangladesh ou la Tanzanie; ii) les pays à revenu intermédiaire lourdement endettés, tels que l'Argentine ou le Brésil; iii) les pays à économie planifiée ou ayant récemment renoncé à la planification centrale, tels que la Pologne ou la Tchécoslovaquie; enfin, iv) les autres pays à revenu intermédiaire, tels que la République de Corée ou la Malaisie. A l'intérieur de chaque catégorie, on peut s'attendre à ce que le degré d'urgence des différents problèmes de logement et des différentes réformes soit sensiblement le même d'un pays à l'autre; en revanche, la majorité des pays d'une catégorie donnée présentent des différences caractéristiques avec les pays des autres catégories. Les paragraphes qui suivent indiquent quels sont les principaux problèmes qui se posent dans les différentes catégories de pays et indiquent les grands axes des réformes auxquelles il faut procéder dans chacune d'entre elles.

Pays à faible revenu

Les pays à faible revenu s'urbanisent souvent très rapidement; les services ont alors beaucoup de mal à suivre, et la protection de l'environnement urbain pose d'énormes problèmes. Dans ces pays, les institutions chargées de mettre en place et d'entretenir l'infrastructure urbaine sont en général insuffisamment développées et, faute de moyens financiers, l'expansion des réseaux ne suit pas la demande. Le régime des droits de propriété repose souvent sur la coutume ou sur des pratiques tribales, et l'administration cadastrale est dans bien des cas débordée. Le défaut d'infrastructure et l'insécurité des statuts d'occupation découragent les ménages d'améliorer leurs conditions de logement. Les interventions des pouvoirs publics dans le secteur du logement consistent souvent essentiellement à fournir directement des logements à certains groupes tels que les fonctionnaires et les militaires. Souvent aussi, l'Etat a le quasi-monopole de la production et de la distribution des matériaux de construction, ou contrôle directement ces deux activités. Les règlements en matière d'occupation des sols et de construction imposent souvent des contraintes trop onéreuses pour la majorité de la

population. Les établissements financiers ne pratiquent guère le crédit au logement, et l'obtention d'un prêt est difficile, même pour un ménage à revenu élevé.

Tous ces problèmes semblent appeler des réformes visant aussi bien l'offre que la demande, mais c'est sur l'offre que les interventions doivent porter en priorité, dans le but, notamment : i) de mettre en place une infrastructure adéquate et d'instituer des formules de recouvrement des coûts permettant de financer les travaux nécessaires; ii) d'assouplir les normes d'occupation des sols et de construction²; iii) de favoriser la concurrence dans l'industrie des matériaux de construction, notamment en libéralisant les importations d'intrants destinés au secteur du bâtiment.

Pour ce qui est de la demande, priorité devrait être donnée aux mesures suivantes : i) favoriser la création de mutuelles de crédit pour le financement du logement; prendre des mesures qui incitent les banques commerciales à offrir des prêts hypothécaires aux taux d'intérêt du marché; éviter de subventionner ou d'encadrer le crédit au logement; ii) réduire les subventions au logement et proscrire les prêts au logement à taux d'intérêt subventionnés; iii) moderniser le cadastre et le régime des statuts d'occupation.

Pays à revenu intermédiaire lourdement endettés

Ces pays se heurtent à de redoutables problèmes d'ajustement structurel. Dans la plupart des cas, la solution de ces problèmes appelle des mesures visant à réduire les distorsions : réformes de la fiscalité et du système financier, réorientation de la politique monétaire, de la politique des changes et de la politique commerciale, et diverses réformes sectorielles. Dans beaucoup de ces pays, le secteur du logement fonctionne mal, et se caractérise par une faible production et des prix trop élevés. Les subventions tiennent souvent une place importante dans le financement du logement, ce qui pénalise lourdement les agents qui opèrent selon les lois du marché et entrave la mobilisation des ressources intérieures. Le défaut d'un système adéquat d'indexation des taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires menace la viabilité des établissements de crédit. En outre, les subventions directes au logement et à la construction d'éléments d'infrastructure ont un effet régressif et tendent à entretenir et à aggraver l'inflation.

Ces problèmes semblent appeler des réformes portant en priorité sur la politique fiscale et la politique financière. Ces réformes devraient s'articuler autour de deux axes principaux. Premièrement, il faut que les pouvoirs publics se préoccupent avant tout de mieux assurer la viabilité

financière des établissements qui pratiquent le crédit au logement, en particulier en prenant des mesures d'incitation propres à renforcer l'encours des dépôts détenus par ces établissements et en mettant au point des instruments de crédit hypothécaire appropriés, tels que les prêts hypothécaires à double indexation pratiqués avec succès au Mexique (voir encadré S-8). Deuxièmement, les pouvoirs publics doivent réduire les transferts de ressources publiques au profit du secteur du logement, transferts qui impliquent souvent des pratiques financières malsaines; pour ce faire, il faudrait substituer aux systèmes de financement du logement alimentés par le produit de l'impôt des systèmes de crédit hypothécaire obéissant aux lois de rentabilité du marché; il faut aussi mesurer et limiter le passif éventuel des finances publiques associé aux risques que comportent les financements à long terme; il faut enfin restructurer les subventions explicites au logement et en réduire le montant (par exemple, comme l'a fait le Chili, en substituant des dotations spéciales d'investissement-logement aux subventions allouées dans le cadre du système financier).

Dans ces pays, l'enjeu macroéconomique d'une réforme de la politique du logement est tel qu'il est absolument indispensable de mettre en place un cadre institutionnel permettant une bonne coordination de la politique macroéconomique et des politiques sectorielles. D'où il découle que ces pays doivent aussi s'attacher en priorité à prendre les dispositions institutionnelles voulues pour que le secteur du logement soit à même non seulement d'atteindre ses objectifs internes, mais aussi de contribuer au maximum à la réalisation des objectifs macroéconomiques.

Pays ayant renoncé récemment au système d'économie planifiée

Dans ces pays, la politique du logement, comme d'ailleurs la politique sociale et la politique économique, a longtemps reposé sur l'idée que le logement était un secteur d'action sociale plutôt qu'un secteur productif de l'économie. C'est essentiellement à l'Etat qu'il a longtemps appartenu et, dans certains pays, qu'il appartient encore, de décider quels types de logements construire, qui doit les faire construire, où ils doivent être implantés, quel doit en être le prix et qui peut prétendre à un logement. Généralement, il en est résulté non seulement de graves pénuries de logements qui, outre qu'elles ont beaucoup nui au bien-être de la population, mais encore ont entraîné des coûts énormes pour l'économie tout entière. Les carences de la politique du logement ont eu des répercussions sur presque tous les aspects de la vie économique, entravant la mobilité de la main-d'oeuvre, entraînant des distorsions des salaires,

aggravant l'inflation, freinant l'épargne et nuisant à la productivité dans l'industrie. Aussi la réforme du secteur du logement doit-elle être considérée comme un élément essentiel d'une réforme économique d'ensemble, et non pas simplement comme un moyen d'accroître la production de logements.

Dans ces pays, le potentiel économique du secteur du logement est considérable, mais il ne saurait être réalisé que si de profondes modifications sont apportées à la quasi-totalité des éléments de la politique du logement et du cadre institutionnel dans lequel elle est appliquée. Les deux axes principaux de la réforme doivent être la restructuration du système de financement du logement et la réorganisation de la production de logements. Quelques-unes des mesures à prendre en priorité sont énumérées ci-après³.

Action sur la demande : i) Le régime de la propriété devrait être réformé de manière à consacrer le droit de propriété individuelle et à inclure les logements parmi les biens librement échangeables; ii) les loyers des logements dont l'Etat est propriétaire devraient, dans un premier temps, être relevés suffisamment pour permettre le recouvrement des coûts d'exploitation, et être portés ensuite au niveau de la rente; iii) le régime des subventions devrait être revu afin que les transferts aillent d'abord aux ménages qui en ont le plus besoin; il faudrait en particulier envisager la mise en place de systèmes de subventions à l'investissement et d'allocations-logement, et s'attacher à éliminer les subventions au crédit et les subventions ciblées sur l'offre (par exemple les subventions à l'aménagement de terrains et les subventions accordées à l'industrie des matériaux de construction); iv) les établissements financiers devraient se concentrer davantage sur la mobilisation des ressources et sur la rentabilité de leurs opérations; à cette fin, ils devraient notamment offrir aux déposants des taux d'intérêt réels positifs et proposer des instruments de crédit hypothécaire comportant un système d'indexation qui protège équitablement les intérêts des prêteurs et des emprunteurs (prêts hypothécaires à double indexation, par exemple).

Action sur l'offre : i) Pour accroître la quantité de logements offerts sur le marché, il faudrait mettre en vente une partie des logements appartenant à l'Etat; ii) l'industrie des matériaux de construction et l'industrie du bâtiment devraient être entièrement privatisées; des mesures concrètes devraient être prises pour stimuler la concurrence; iii) la réglementation de l'occupation des sols et de la construction devrait être rationalisée et tenir davantage compte des réalités économiques; par exemple, elle devrait tenir compte de la capacité de paiement de la population, et les normes devraient être revues en fonction des coûts qu'entraîne leur application.

Les pays de la catégorie considérée devraient non seulement prendre les mesures énumérées plus haut, mais aussi procéder à une vaste réforme de leurs institutions. Les organes de l'Etat chargés de mener à bien la phase de transition devant aboutir à ce que la production de logements obéisse aux lois du marché devraient avoir un mandat englobant tous les aspects importants de la réforme, et les mesures visant le secteur du logement devraient être soigneusement coordonnées avec les réformes économiques et sociales d'ensemble afin que le secteur puisse, d'une part, contribuer à la réalisation des objectifs économiques et sociaux et, d'autre part, profiter des réformes opérées ailleurs.

Pays à revenu intermédiaire

Parmi les pays en développement à revenu intermédiaire qui ont le mieux réussi, nombreux sont ceux où le secteur du logement est lourdement pénalisé par une politique et une réglementation pourtant inspirées par des intentions louables. La politique du logement et la réglementation rendent dans bien des cas l'offre de logements inélastique, ce qui, sous l'effet conjugué de la progression rapide des revenus et d'une pression démographique de plus en plus forte, entraîne la hausse rapide du prix des terrains et des logements, cependant que la production de logements ne progresse pas comme elle le devrait. Dans ces conditions, une forte proportion des habitants de ces pays, en particulier les citadins pauvres, ne bénéficient pas pleinement de l'expansion économique. De surcroît, les pouvoirs publics réagissent souvent à cette hausse rapide des prix en subventionnant le crédit et en prenant une série de mesures réglementaires restrictives et de mesures d'encadrement des prix qui ne font qu'aggraver les distorsions du marché.

La situation dans ces pays présente une caractéristique particulièrement préoccupante en ce sens qu'elle fait obstacle à de vraies réformes : les groupes influents, en particulier les propriétaires de terrains et de logements, se trouvent avantagés par l'inefficacité de la politique du logement, tandis que les pauvres, les locataires, les squatters, les migrants récemment installés et les jeunes, qui souffrent le plus du statu quo, n'ont souvent guère de poids politique et sont rarement à même d'exercer des pressions efficaces en faveur de réformes. Cependant, l'impuissance à mettre en place un marché du logement qui fonctionne convenablement pénalise non seulement les couches pauvres de la population, mais la société tout entière. Aussi ces pays devraient-ils s'attacher en toute priorité à réformer leur politique du logement, et particulièrement à en éliminer les éléments qui perpétuent la rigidité de l'offre.

Les mesures de réforme devraient porter principalement sur l'offre. Les dispositions réglementaires touchant l'occupation des sols, les lotissements, la conversion de terres agricoles en terrains urbains, les normes d'infrastructure, les normes de construction et le maintien d'une certaine proportion d'espaces non construits par la création de ceintures vertes devraient être revues soigneusement, dans le but d'éliminer celles qui sont superflues et d'accroître l'élasticité de l'offre de terrains et de logements. La planification de l'infrastructure primaire devrait également tenir compte de la demande et devrait être conçue de façon à laisser au secteur privé la possibilité de viabiliser une quantité suffisante de terrains aisément accessibles.

Les pays de la catégorie considérée devraient en outre s'attacher davantage à encourager le développement de systèmes modernes de crédit hypothécaire et devraient par exemple, à cette fin, permettre aux établissements financiers commerciaux d'offrir aux déposants des conditions identiques à celles consenties par les établissements financiers publics, ce qui leur permettrait de mobiliser des fonds pour le crédit au logement, et cesser d'utiliser le produit de l'impôt pour financer des subventions au logement et des subventions relayées par le système financier, et en particulier abolir les taux d'intérêt subventionnés. Comme ceux des autres catégories, ces pays devraient en outre réformer leurs institutions afin de pouvoir mieux coordonner leur politique économique et permettre ainsi au secteur du logement de fonctionner convenablement et de contribuer à la réalisation des principaux objectifs économiques et sociaux.

4

Le rôle de la Banque mondiale

Le rôle de la Banque mondiale dans le secteur du logement consistera désormais davantage à favoriser le bon fonctionnement du marché du logement dans les pays en développement. Le présent chapitre retrace l'évolution de la politique et des pratiques de la Banque dans le domaine du logement et renferme un certain nombre de propositions tendant à réorienter sa politique sur des points importants afin qu'elle soit mieux à même de jouer le rôle nouveau qui lui est assigné. Les modifications proposées s'inspirent de l'expérience que la Banque a acquise depuis 20 ans qu'elle pratique le crédit au logement et à l'aménagement urbain, ainsi que d'une somme considérable de travaux sectoriels, d'études financées dans le cadre de projets et de travaux de recherche fondamentale; enfin, ces propositions s'insèrent dans le nouveau cadre conceptuel esquissé plus haut et tient compte des données d'expérience que nous venons de résumer. La Banque préconisera désormais la réforme des politiques, des institutions et des réglementations dans un sens qui permette au marché du logement de fonctionner plus efficacement, et renoncera progressivement au rôle plus restreint consistant à aider financièrement, dans le cadre de projets, des organismes publics s'occupant de faire construire et de faire financer des logements. Elle conseillera aux gouvernements de renoncer à leur rôle de pourvoyeurs de logements et de s'attacher désormais à gérer le secteur du logement comme un tout, afin de lui permettre de mieux fonctionner. Cette réorientation radicale est indispensable pour donner à la politique du logement une envergure qui soit à la mesure des problèmes à résoudre, une envergure qui permette en particulier d'améliorer nettement les conditions de logement des couches pauvres de la population, et pour

que le secteur du logement puisse être traité comme un grand secteur économique.

Tout en reprenant nombre des thèmes essentiels de la politique suivie par la Banque depuis 20 ans qu'elle finance des projets dans le domaine du logement, en particulier la nécessité d'adopter des normes appropriées en matière de logement et d'infrastructure résidentielle, et la nécessité aussi de mettre en place des systèmes adéquats de formation des prix et de recouvrement des coûts, le présent document tend à démontrer qu'il faut aller plus loin. La politique suivie par la Banque dans le domaine du logement comportait déjà nombre des éléments d'une stratégie de facilitation; cela étant, le présent document met l'accent sur la nécessité de traiter le secteur du logement comme un tout et de compléter l'action menée jusqu'à présent, qui privilégiait les investissements dans l'infrastructure résidentielle et le financement du logement, par des mesures visant à rationaliser le cadre réglementaire dans lequel fonctionne le secteur du logement. Dans le passé, les interventions de la Banque ont été trop ponctuelles pour avoir un effet sensible sur le fonctionnement du secteur du logement dans les pays en développement. Compte tenu de ce constat, on a tenté dans le présent chapitre de répondre à deux questions fondamentales :

- Quel doit être le rôle de la Banque mondiale dans le secteur du logement?
- En fonction de quelles priorités les prêts, l'assistance technique et les travaux de recherche doivent-ils s'articuler dans ce secteur?

L'évolution de la politique de la Banque mondiale dans le domaine du logement

On peut distinguer trois phases dans l'évolution de la politique suivie par la Banque depuis 20 ans dans le domaine du logement. Pendant les 10 premières années, la Banque a concentré son action sur des projets d'aménagement de trames d'accueil et de réaménagement des quartiers de taudis; au cours de la deuxième phase, son action s'est orientée de plus en plus vers le développement du crédit au logement; enfin, depuis quelque temps, la Banque axe de plus en plus ses prêts sur l'élaboration de politiques du logement qui, à bien des égards, vont dans le sens préconisé ici. L'Encadré 5 illustre certains des traits principaux de l'évolution de la politique de la Banque dans le domaine du logement.

En 1972, le lancement, au Sénégal, des premiers projets d'aménagement de trames d'accueil et de réaménagement du quartier de taudis a marqué la première réorientation majeure des politiques du logement à

Encadré 5. Evolution de la politique de la Banque mondiale dans le domaine du logement

Objectifs

- Années 70 Réaliser des projets visant à mettre terrains et logements à la portée des couches pauvres de la population; veiller au *recouvrement des coûts*; créer les conditions voulues pour que les projets puissent être *transposés* à grande échelle.
- Années 80 Mettre en place des intermédiaires financiers qui, *sans le secours de subventions*, soient capables de consentir des prêts hypothécaires à long terme aux ménages à faible revenu et à revenu moyen; *réduire et restructurer les subventions au logement*.
- 1992 Faire en sorte que le secteur du logement fonctionne *convenablement*, au mieux des intérêts des consommateurs, des producteurs et des organismes de financement, et selon l'attente des pouvoirs publics et des collectivités locales; faire en sorte que le secteur du logement contribue au développement économique général et à la lutte contre la pauvreté et respecte les impératifs de la préservation de l'environnement.

Rôle des pouvoirs publics

- Années 70 L'accent est mis sur la *fourniture directe* par les pouvoirs publics de terrains, de logements et de moyens de financement en vue d'aider les *bénéficiaires des projets* à améliorer progressivement leurs conditions de logement.
- Années 80 L'accent est mis sur le *financement du logement*, essentiellement par des organismes publics, ainsi que sur la *rationnalisation des subventions au logement* (réduction, meilleur ciblage, fiscalisation).

être opérée depuis la deuxième guerre mondiale : les pouvoirs publics abandonnaient le rôle de pourvoyeur de logements pour s'orienter vers l'assistance à la construction de logements par le secteur privé. Ce changement de politique résultait de la prise de conscience d'un certain nombre de réalités : dans la plupart des pays en développement, les logements construits dans les limites de la légalité par le secteur privé étaient hors de portée de la majorité des citoyens; la construction en série

- 1992 Redéfinition du rôle des organismes publics responsables de la définition des politiques, de la coordination et de la réglementation, qui doit désormais consister à stimuler par des mesures de facilitation l'offre de terrains et de logements émanant du secteur privé; améliorer la *coordination* de la politique du logement et de la politique macroéconomique.

Orientation et moyens de la politique de prêts

- Années 70 Financement de projets pilotes d'aménagement de trames d'accueil mettant l'accent sur la nécessité de *fixer des normes d'infrastructure dont l'application ne rende pas les logements inabordables, ainsi que la nécessité d'assurer la sécurité des statuts d'occupation et de faire jouer des subventions internes.*
- Années 80 Projets axés sur le crédit au logement, mettant l'accent sur la *réforme des taux d'intérêt* (mesures visant à favoriser la mobilisation des ressources et à améliorer les instruments de crédit hypothécaire), sur la *rationalisation du régime des subventions* et sur l'amélioration de l'*efficacité des structures financières* des organismes publics qui se chargent directement d'aménager des terrains et des réseaux d'infrastructure et de faire construire des logements.
- 1992 *Ensemble intégré* d'instruments de politique et d'instruments de crédit visant à *stimuler la demande* (renforcement des droits de propriété, financement du logement, subventions ciblées), à *faciliter le fonctionnement des mécanismes de l'offre* (mise en place de réseaux d'utilité publique, réforme de la réglementation, organisation de l'industrie du bâtiment), et à *faire en sorte que le secteur du logement soit traité comme un tout* (réforme des institutions, coordination avec la politique macroéconomique).

d'une quantité suffisante de logements urbains de qualité exigeait des subventions massives que les pouvoirs publics, dans la plupart des pays à économie de marché, n'étaient pas disposés à financer, et n'en avaient d'ailleurs pas les moyens; les ménages à faible revenu, dans les pays en développement, parvenaient, par leurs propres moyens, à se construire des logements à bon marché, qu'ils s'efforçaient ensuite d'améliorer progressivement; enfin, la garantie des titres d'occupation et la mise en

place d'un minimum de services d'utilité publique incitaient les ménages à investir leur épargne, leur travail et leur ingéniosité dans la construction d'un logement.

Les projets d'aménagement de trames d'accueil et de réaménagement des quartiers de taudis tendaient à apporter des solutions concrètes aux problèmes ainsi mis en évidence : l'accent était mis sur l'adoption de normes de construction dont l'application ne grèverait pas excessivement le coût des logements, et sur la mise en place d'un minimum de services d'utilité publique ou la construction d'unités élémentaires plutôt que de logements prêts à habiter. L'idée était, en viabilisant des terrains et en garantissant la sécurité des statuts d'occupation (pleine propriété ou baux à long terme), de permettre aux ménages, même de condition modeste, de prendre pied fermement dans le secteur du logement, sans le secours de subventions. Ces projets, même si certains d'entre eux étaient d'assez grande envergure, étaient conçus comme des projets expérimentaux visant à démontrer qu'il était possible d'atteindre trois objectifs principaux : fournir des logements adéquats qui soient à la portée des familles à faible revenu; éliminer les subventions en mettant en place un système de recouvrement des coûts auprès des bénéficiaires; amener le secteur privé à reprendre les formules illustrées par ces projets et à montrer qu'il était capable, en produisant en quantité des logements à bon marché, de répondre à la demande des ménages à faible revenu.

Entre 1972 et 1990, la Banque a participé, dans 55 pays, à 116 projets d'aménagement de trames d'accueil ou de réaménagement des quartiers de taudis. Le coût unitaire moyen de ces projets était de 26 millions de dollars (42 millions de dollars en comptant le coût des terrains). Pour l'ensemble de cette période, les projets d'aménagement de trames d'accueil et de réaménagement des quartiers de taudis ont représenté 30 % du nombre total de projets de développement urbain financés par la Banque et ont absorbé 28 % du montant total des prêts au développement urbain (45 % si l'on compte le coût des terrains), et 1,8 % du montant total des prêts consentis par la Banque (2,9 % en comptant le coût des terrains). Ces projets, dont le taux de rentabilité économique¹ se situait entre 19 et 22 %, ont démontré qu'il était possible d'offrir aux couches pauvres de la population des logements abordables et de qualité suffisante.

Ces projets ont en général atteint leur premier objectif (construire des logements à bon marché). Malheureusement, la grande majorité d'entre eux n'ont atteint ni leur second, ni leur troisième objectif. Une étude détaillée de l'élément subventions des projets d'aménagement de trames d'accueil, réalisée en 1987 par la Banque, a révélé que 78 projets réalisés entre 1972 et 1984 avaient comporté d'importantes subventions de taux

d'intérêt². Une étude semblable portant sur les projets réalisés avec l'aide de la Banque dans sept pays (Botswana, Côte d'Ivoire, Inde, Indonésie, Jamaïque, Sénégal et Tanzanie) a montré que les subventions, compte non tenu des nombreux cas de défaut de remboursement des prêts hypothécaires, avaient constitué de 50 à 75 % du coût économique réel de cinq des sept projets considérés, la proportion étant de 18 à 20 % pour les deux projets restants. Sur les sept projets en question, un seul, réalisé à Madras (Inde), a pu être mené à bien sans le secours de subventions directes et a permis à l'organisme public concerné de recouvrer intégralement ses investissements initiaux.

La réalisation du troisième objectif de ces projets (reproductibilité par le secteur privé) était censée constituer leur contribution essentielle à l'essor du secteur du logement tout entier. Les projets en question devaient démontrer aux pouvoirs publics et aux promoteurs du secteur privé les possibilités offertes par les formules d'habitat évolutif et l'adoption de normes de construction dont l'application grève moins lourdement le coût des logements. Cependant, dans la majorité des cas, cet objectif n'a pas été atteint, du fait principalement que certaines conditions clés du succès de ces projets n'étaient pas transposables à grande échelle. Parmi les conditions qui n'ont pas été transposées, parfois parce qu'elles ne pouvaient pas l'être, figuraient des dérogations aux règles de constructibilité et à la réglementation en matière d'occupation des sols et de construction, la possibilité de s'assurer le concours d'experts étrangers ou locaux, la possibilité de construire sur des terrains cédés par l'Etat à des prix inférieurs à ceux du marché et la possibilité de bénéficier de taux d'intérêt subventionnés.

Les projets de réaménagement des quartiers de taudis, tels que ceux réalisés dans des villes indonésiennes avec l'aide de la Banque mondiale, dans le cadre du grand Programme de réaménagement de Kampung, ont satisfait au critère de reproductibilité et ont permis de distribuer les subventions plus largement parmi les citoyens pauvres. Ces projets ont eu un taux de rentabilité économique du même ordre que celui des projets d'aménagement de trames d'accueil (20 % environ). Les prêts consentis pour la réalisation de ces projets, plus faibles que ceux consacrés au financement de logements, se sont aussi avérés plus difficiles à administrer; ce type de prêt demeurera néanmoins, dans les années à venir, un élément essentiel du portefeuille de prêts de la Banque dans le secteur du logement.

La politique et les pratiques de la Banque dans le domaine du logement se sont sensiblement modifiées au début des années 80. Durant cette période, la Banque s'est progressivement détournée du financement de projets d'aménagement de trames d'accueil pour prêter davan-

tage aux établissements de crédit au logement. Cette évolution répondait à deux préoccupations principales. Premièrement, la Banque voulait saisir les chances qui s'offraient à elle de s'attaquer, dans les pays emprunteurs, à des problèmes économiques qui dépassaient le cadre du secteur du logement. Elle voyait dans la mise en place d'un système efficace de financement du logement un moyen de contribuer à la réalisation des objectifs du secteur financier, en améliorant l'efficacité de la mobilisation des ressources intérieures, et à la réalisation des objectifs des finances publiques, en rendant les subventions plus transparentes et en en améliorant le ciblage.

La seconde préoccupation de la Banque, peut-être plus immédiate, était d'agir sur les politiques du logement sur tous les aspects du fonctionnement du secteur du logement en favorisant le développement du système de crédit au logement. L'accroissement des prêts aux organismes de crédit au logement était motivé en partie par la prise de conscience que la démarche suivie précédemment, qui privilégiait les projets d'aménagement de trames d'accueil et de réaménagement des quartiers de taudis, ne permettait pas de répondre au besoin de logement de plus en plus important des citoyens pauvres, parce qu'elle s'inscrivait généralement dans une optique trop étroite.

Les prêts consentis par la Banque à des organismes de crédit au logement ont donné d'assez bons résultats. Selon une évaluation qui remonte à 1988, plusieurs des objectifs financiers, fiscaux et matériels de ces prêts ont été atteints³. Pour ce qui est des objectifs financiers, plus de 40 % des organismes de crédit au logement qui ont bénéficié de prêts de la Banque se sont montrés capables de mobiliser localement la majeure partie des ressources dont ils avaient besoin, et 80 % ont institué des programmes de mobilisation de l'épargne; dans tous les cas, les résultats ont été beaucoup plus favorables que ceux produits habituellement par les prêts consentis par la Banque à des institutions de financement du développement (IFD); les taux d'intérêt corrigés de l'inflation sur les prêts consentis à l'aide des fonds mobilisés ont en général été positifs, et la marge entre les taux emprunteurs et les taux des prêts hypothécaires a été en moyenne de 3 %; la plupart des projets ont eu pour effet de réduire le montant du passif éventuel des finances publiques correspondant au risque d'insolvabilité des intermédiaires financiers. Pour ce qui est des objectifs de politique fiscale, les projets de développement du crédit au logement étaient ciblés sur des ménages qui, tout en ayant un revenu inférieur au revenu médian, n'étaient pas parmi les plus pauvres; néanmoins, plus de la moitié des projets de ce type ont, par le jeu de subventions croisées, eu un effet bénéfique pour les emprunteurs à faible revenu; on estime que, pour les deux tiers des établissements qui prati-

quaient le crédit subventionné, les projets ont abouti à une plus grande transparence des subventions, et que le montant par unité des subventions a pu être réduit dans environ 80 % des cas, ce qui a permis de répartir les subventions plus largement entre les groupes qui pouvaient y prétendre. Enfin, pour ce qui est des objectifs concernant le secteur du logement, ces projets ont abouti à la mise en place de programmes visant à accroître la participation des établissements privés au crédit au logement, à intensifier la mobilisation des ressources des ménages à faible revenu et, dans la sphère réelle de l'économie, à atténuer certaines contraintes, telles que des règlements trop stricts en matière d'occupation des sols et de construction, qui freinent l'essor du secteur du logement; toutefois, dans la plupart des cas, on manquait encore du recul nécessaire pour tirer sur ces derniers points des conclusions définitives.

Tandis que la Banque développait ses opérations de prêt à des organismes publics de crédit au logement, la Société financière internationale (SFI) du Groupe de la Banque mondiale, et plus précisément son Département des marchés financiers, a acquis une expérience considérable du financement du logement. La SFI a participé à la création d'établissements de crédit au logement en Bolivie, au Botswana, en Colombie, en Indonésie, au Liban et au Sénégal, et à la mise en place, en Inde, de la Société de crédit pour le développement du logement (voir Encadré S-9). Traitant directement avec le secteur privé, la SFI a contribué à créer des conditions qui permettent aux établissements de crédit privés de concurrencer les organismes publics, et à la réforme du cadre institutionnel dans lequel fonctionnent le marché primaire et le marché secondaire des titres hypothécaires.

L'évolution de la politique de la Banque dans le domaine du logement s'est manifestée non seulement par le recul des prêts axés sur des projets et l'avancée de ceux destinés à des établissements de crédit au logement, mais encore par de très importantes modifications de la distribution des prêts selon leur montant. Le coût unitaire moyen des projets intéressant le secteur du logement est passé de 19 millions de dollars pour la période 1972-75 à 211 millions pour la période 1985-90. Cette augmentation reflète l'évolution de la composition du portefeuille de prêts de la Banque dans le secteur du logement, qui s'est manifestée par le recul des prêts accordés pour des projets d'aménagement de trames d'accueil et de réaménagement des quartiers de taudis et par la progression, aussi bien en nombre qu'en proportion de l'encours total, des prêts aux organismes de crédit au logement et des prêts au développement de la voirie et des réseaux divers. Ainsi, la proportion des prêts au logement consentis par la Banque consacrée à des projets d'aménagement de trames d'accueil est tombée de 100 % en 1972 à moins de 5 % en 1990.

Durant la période 1986-91, les prêts consentis par la Banque pour la construction de logements et la mise en place des éléments d'infrastructure connexes (environ 70 % de la valeur totale des prêts au développement urbain accordés par la Banque) ont représenté de 3,5 à 7 % du volume total des prêts de la Banque, leur valeur annuelle moyenne dépassant les 900 millions de dollars.

Cette restructuration majeure du portefeuille de prêts au logement a entraîné une évolution de la répartition de ces prêts par catégorie de pays. Le revenu par habitant dans les pays bénéficiant de prêts au logement de la Banque est passé de 436 dollars en moyenne pour la période 1972-80 à 938 dollars pour la période 1981-90 (chiffres en dollars constants). Il ne faut pas voir là le résultat d'une décision délibérée de réserver les prêts à des pays à revenu plus élevé, mais plutôt la conséquence directe d'un changement d'optique quant aux problèmes que les projets financés par la Banque devaient aider à résoudre, changement d'optique qui privilégiait le développement du secteur financier. Ce qu'il faut retenir, c'est que les pays qui souhaitaient et pouvaient bénéficier de prêts pour le développement du crédit au logement n'avaient pas le même profil que ceux qui avaient besoin de l'aide de la Banque pour financer des projets d'aménagement de trames d'accueil.

Les prêts accordés récemment par la Banque pour le secteur du logement, notamment un prêt consenti à la République de Corée pour l'élaboration d'une politique du logement et un prêt au développement du secteur du logement approuvé pour le Mexique, marquent l'émergence d'une troisième génération de prêts au logement. Ces prêts sont censés aider à résoudre des problèmes qui débordent le cadre du crédit au logement, et sont essentiellement axés sur l'amélioration du fonctionnement du secteur du logement tout entier. Le prêt accordé à la Corée est lié à un programme de suivi qui vise à évaluer l'impact de différentes mesures prises dans le secteur du logement sur les principaux indicateurs du comportement de ce secteur. Le prêt accordé au Mexique vise à aider le gouvernement fédéral à subordonner la participation des autorités locales aux programmes fédéraux à un engagement de leur part de réduire le coût de la réglementation affectant le fonctionnement du secteur du logement. Dans les deux cas, des échanges sur la politique à mener dans le secteur du logement et sur des problèmes d'aménagement ont eu lieu avec toute une gamme d'institutions qui s'occupent, dans le pays, de questions ayant trait à la construction, à la réglementation, au crédit et à la fiscalité. Ces deux prêts, comme d'autres prêts d'investissement consentis récemment dans le secteur du logement, témoignent qu'il est possible de traiter efficacement de questions de politique très diverses dans le cadre d'opérations de prêts d'investissement.

Les prêts intéressant directement ou indirectement le secteur du logement resteront un élément important du portefeuille de prêts de la Banque. Selon le programme indicatif de prêts au développement urbain établi pour les cinq prochaines années, un tiers environ des prêts prévus iront directement au secteur du logement, et les prêts au logement, les prêts de développement de l'infrastructure résidentielle et les prêts affectés à des projets comportant un élément logement représenteront environ les trois quarts du volume total des prêts au développement urbain. Ainsi, les prescriptions figurant dans le présent document de politique générale devraient s'appliquer à la majeure partie des prêts au développement urbain que la Banque envisage de financer dans les cinq prochaines années.

Les principales leçons de l'expérience

En 20 ans de collaboration avec des gouvernements de pays en développement, la Banque a acquis une expérience dont il est possible de tirer plusieurs leçons importantes.

- *Le cadre macroéconomique et réglementaire est important.* Il est désormais admis que les chances de succès d'un projet dépendent largement de la mesure dans laquelle l'offre et la demande de logements se ressentent de certaines distorsions qui tiennent aux caractéristiques générales de l'économie. Les éléments de la politique d'ensemble qui régissent les taux d'intérêt, l'encadrement du crédit, la fiscalité, les droits de douane, les investissements publics et les droits de propriété ont tous un impact considérable sur le comportement du secteur du logement. Les projets qui ne faisaient pas entrer en ligne de compte le cadre réglementaire, institutionnel et économique n'ont eu sur les conditions générales de logement qu'un impact très modeste, voire négligeable. Les projets financés par la Banque sont désormais conçus en tenant davantage compte des interactions entre le secteur du logement et l'économie dans son ensemble.
- *Le secteur traditionnel du logement est à même de jouer un rôle important.* Les gouvernements des pays en développement veulent continuer de répondre aux besoins de logements de la population urbaine, alors même que nombre d'entre eux doivent faire face à de graves problèmes d'endettement extérieur, de stagnation économique et de dégradation de l'environnement. Il ne suffit pas de proclamer que les logements sont des biens sociaux ou que le droit au logement est un droit fondamental de la personne humaine pour que

les ressources nécessaires pour offrir à tous un logement décent se matérialisent comme par enchantement. On ne peut pas non plus se permettre de démolir les taudis ou de raser les bidonvilles sous prétexte qu'ils ne répondent pas aux normes ou menacent l'environnement. Les taudis et les bidonvilles, dont l'existence était naguère considérée comme le symptôme de dysfonctions du marché foncier et du marché du logement, sont maintenant perçus comme constituant un sous-marché important où les logements s'améliorent habituellement avec le temps. Dans la plupart des villes, les quartiers de taudis et les bidonvilles ne sont plus considérés comme présentant un danger immédiat pour l'ordre établi. La Banque compte désormais que le secteur moderne et le secteur traditionnel du logement, au lieu d'être tributaires des maigres ressources dont disposent les pouvoirs publics, contribueront à la croissance économique et à l'augmentation des recettes publiques.

- *Les projets n'ont qu'un impact limité.* Bien qu'elle ait produit de manière générale de bons résultats, l'assistance fournie par la Banque pour la réalisation de projets intéressant spécifiquement le secteur du logement (aménagement de trames d'accueil, réaménagement des quartiers de taudis, aide au développement du crédit au logement) avait dans la plupart des cas une portée trop limitée pour avoir une incidence notable sur l'ensemble du secteur du logement. Par exemple, il est désormais établi que, pour mettre les logements à la portée du plus grand nombre—et c'est là une préoccupation majeure de la Banque—, il faut agir à l'échelle du secteur tout entier; le loyer ou le prix de vente d'un logement sont en effet déterminés par le jeu des forces du marché. Même dans le cas des logements construits dans le cadre de projets conçus dans le souci de comprimer les coûts afin d'aboutir à des prix de vente modérés, les prix tendent à refléter la situation générale du marché. On a constaté qu'en cas de grave insuffisance de l'offre, les prix des logements construits dans le cadre de projets augmentaient rapidement pour devenir hors de portée des couches pauvres de la population. Il est désormais admis que les projets, en particulier les projets d'investissement, qui visent à améliorer les conditions de logement d'un nombre limité de bénéficiaires, mais ne contribuent pas notablement à la réforme de la politique du logement et à l'amélioration du fonctionnement du secteur du logement, n'ont plus de raisons d'être.
- *La Banque doit continuer à défendre une approche globale du secteur du logement.* Dans la grande majorité des villes, la majeure partie des logements continuent d'être construits hors du cadre de projets

réalisés avec le concours des pouvoirs publics. La participation de la Banque mondiale à des projets d'aménagement de trames d'accueil a conféré une importance excessive à ce type de projets, et a détourné l'attention, à quelques exceptions près, des logements construits sans l'intervention des pouvoirs publics. Les projets financés avec l'aide de la Banque doivent cesser de privilégier la construction de logements ou la mise en place de services connexes par les pouvoirs publics et de renforcer l'influence des organismes de logement à vocation polyvalente pour autant qu'une telle approche détourne l'attention de la réforme réglementaire et de l'action des institutions qui ont pour mission d'améliorer le fonctionnement du secteur du logement dans son ensemble.

- *La Banque doit continuer à réduire l'importance qu'elle accorde aux projets et à promouvoir la réforme des institutions.* Il est à cet égard significatif que seuls quelques pays aient entrepris sérieusement de réformer leur réglementation en matière d'occupation des sols et de construction dans un sens qui mette les logements à la portée d'une plus large fraction de la population, alors pourtant que c'est avant tout sur la nécessité de ces réformes que la Banque a insisté auprès des gouvernements qui ont réalisé des projets d'aménagement de trames d'accueil. La Banque reconnaît la nécessité d'une action axée plus directement sur les réformes de la politique, de la réglementation et des institutions, et sur la nécessité aussi de lier les projets à ces réformes. Cette prise de conscience emporte une conséquence majeure : la Banque doit désormais cibler ses projets et ses prescriptions de réforme sur les institutions appropriées, c'est-à-dire celles qui sont capables de procéder à des réformes de la réglementation et de réorienter la politique du logement. Il en découle que la Banque sera appelée à consentir de plus nombreux prêts aux autorités locales, puisqu'elles administrent la majeure partie de la réglementation qui a une incidence sur le fonctionnement du secteur du logement. En outre, la Banque devra continuer à axer ses prêts au développement du crédit au logement sur la réorientation des politiques et le développement institutionnel, en vue d'améliorer l'efficacité des intermédiaires financiers, de rationaliser les politiques fiscales et financières, et de favoriser une plus large participation du secteur privé au crédit hypothécaire.
- *Il faut diversifier les modes d'intervention.* Certains pays ne sont pas à même de tirer profit de prêts importants au développement du crédit au logement parce que leur secteur financier n'est pas suffisamment développé, ou encore parce que des obstacles majeurs y freinent l'offre de logements. D'autres continuent d'avoir besoin de

prêts modestes pour financer des projets d'aménagement de trames d'accueil et d'autres projets d'infrastructure. Etant donné la diversité des catégories auxquelles appartiennent les pays qui ont besoin d'une assistance dans le domaine du logement, la Banque a recours à différents types d'opérations de prêts pour favoriser la réorientation des politiques et le développement institutionnel.

- *L'action en faveur des couches pauvres de la population doit continuer, comme par le passé, de constituer un élément important des opérations de prêt de la Banque dans le domaine du logement.* Les opérations de prêt de la première génération, qui portaient principalement sur des projets d'aménagement de trames d'accueil et de réaménagement des quartiers de taudis, visaient directement à améliorer le sort des ménages pauvres dans les villes, et celles de la deuxième génération, qui visaient principalement à apporter des fonds aux intermédiaires financiers pour leur permettre de pratiquer le crédit hypothécaire à long terme, visaient expressément à élargir la clientèle du crédit aux ménages à revenus faible ou modeste. Comparés aux politiques et aux programmes nationaux préexistants, les projets financés par la Banque se sont révélés être des moyens de redistribution très efficaces encore que, comme on l'a vu plus haut, de portée limitée. A l'avenir, les prêts devraient servir à soutenir la réorientation de la politique du logement et les programmes dont les pauvres bénéficient directement, de même que ceux qui, en créant des conditions générales favorables au fonctionnement des mécanismes du marché, ont indirectement pour les pauvres des effets tout aussi bénéfiques.

S'inspirant de ces leçons importantes et de l'expérience, évoquée dans les chapitres précédents, qu'elle a acquises en intervenant dans le secteur du logement de nombreux pays, la Banque se doit d'assumer un rôle nouveau consistant à faciliter le bon fonctionnement du secteur.

Le rôle nouveau de la Banque dans le secteur du logement

Sur la base des analyses résumées au Chapitre I, qui portent tant sur le fonctionnement du secteur du logement que sur le cadre normatif dans lequel il s'insère, le présent document définit le rôle nouveau et difficile que devrait jouer la Banque mondiale pour aider les pays en développement à résoudre leurs principaux problèmes dans le domaine du logement. A l'avenir, les interventions de la Banque seront conçues en fonction d'une analyse du fonctionnement du secteur du logement et du rôle que le secteur public en général, et la Banque en particulier, peuvent

jouer dans la mobilisation des ressources nécessaires à la satisfaction des besoins les plus urgents dans le domaine du logement.

Il découle directement de l'analyse qui précède que les opérations de prêt de la Banque devraient viser quatre objectifs fondamentaux :

- Aider les gouvernements à traiter le secteur du logement comme un tout, et à prendre conscience de sa contribution aux résultats macroéconomiques.
- Aider les gouvernements à assumer un rôle de facilitation et à renoncer à intervenir directement dans la production de logements.
- Cibler l'assistance sur les pays et les institutions capables de procéder à des réformes, et la subordonner à l'élimination des distorsions du marché.
- Faire appel, au sein même de la Banque, à des formules novatrices aussi bien pour la conception des opérations intéressant le secteur du logement que pour la mesure et le contrôle des résultats du secteur.

Ces objectifs ne pourront être atteints que si la Banque et les emprunteurs considèrent le secteur du logement dans une optique nouvelle. Voici en quoi devrait consister ce changement d'optique :

- *Traiter le secteur du logement comme un tout.* La Banque devra désormais assigner à ses interventions des objectifs intéressant le secteur du logement tout entier, et non pas exclusivement tel ou tel projet ou telle ou telle institution. L'assistance fournie par la Banque, en particulier pour des projets d'investissement visant un nombre limité de bénéficiaires, sera évaluée en fonction de son impact sur l'ensemble du secteur.
- *Rationaliser l'échelonnement des pourparlers sur les opérations de prêts et les réformes sectorielles.* Pour porter un diagnostic sur les problèmes qui se posent dans le secteur du logement et proposer les réformes nécessaires, il importe d'adopter une démarche qui tienne compte des caractéristiques particulières de chaque pays, de ses objectifs et des obstacles qu'il doit surmonter. Les pourparlers avec les emprunteurs devront commencer par un bilan général des résultats du secteur du logement, s'appuyant sur une analyse des principaux indicateurs du logement, un examen critique du cadre institutionnel et réglementaire dans lequel fonctionne le secteur du logement, et une évaluation de l'efficacité avec laquelle le secteur répond aux besoins de logement des couches pauvres de la population. Parallèlement, des initiatives devront être prises pour ame-

ner les principales parties prenantes à examiner le fonctionnement du secteur et à discuter des priorités et des stratégies, et pour coordonner la réorientation de la politique du logement, la réforme de la réglementation et la réforme des institutions. C'est alors seulement que devraient s'amorcer des pourparlers sur les modalités d'une opération de prêt; durant ces pourparlers, qui s'appuieraient sur une analyse d'ensemble des problèmes et des possibilités, la Banque devrait prendre des positions privilégiant les arrangements institutionnels qui auraient les meilleures chances de déboucher sur des réformes. L'échelonnement des réformes à opérer dans le secteur devrait être directement fonction des résultats de l'examen du fonctionnement du secteur et du cadre réglementaire et institutionnel dans lequel il s'insère.

- *Inclure le logement dans la planification macroéconomique.* La Banque cherchera à obtenir que les organismes s'occupant du logement cessent d'être considérés comme des instruments marginaux de la politique sociale et qu'un dialogue sur le logement s'instaure au sein des principaux organes chargés de la planification macroéconomique. Les interactions entre le secteur du logement et le reste de l'économie devront être étudiées, mesurées et prises en compte dans les principales décisions macroéconomiques. Les réformes opérées dans le secteur du logement devront être coordonnées avec les réformes macroéconomiques. Il faudra, par exemple, coordonner la libéralisation du crédit au logement avec la libéralisation de l'ensemble du secteur financier. De même, la privatisation de la production de logements devrait aller de pair avec la privatisation des entreprises publiques. Dans cet ordre d'idées, la Banque encouragera la mise en place d'institutions chargées de coordonner l'action des organismes publics et des groupes d'intérêts privés présents dans le secteur du logement; cette coordination pourrait permettre de dégager une vue d'ensemble du secteur du logement et de son rôle macroéconomique. Les nouvelles institutions devraient rassembler toutes les principales parties prenantes, se chargeraient de rassembler et d'analyser des informations sur l'ensemble du secteur du logement, et définiraient la stratégie du pays dans le secteur (des exemples d'institutions de ce genre sont donnés dans l'Encadré 4).

Le renouveau du rôle du secteur public dans le domaine du logement est désormais au premier rang des préoccupations de la Banque, qui s'est attachée à définir ce que les pouvoirs publics devraient faire et ne devraient pas faire dans le secteur (voir plus haut, Tableau 1).

- *Aider le secteur public à prendre des mesures de facilitation.* La Banque aidera le secteur public, dans les pays en développement, à prendre des mesures de facilitation dans sept domaines principaux : développement des droits de propriété, crédit hypothécaire, subventions ciblées, travaux d'infrastructure pour la viabilisation de terrains urbains, réforme de la réglementation, réorganisation de l'industrie du bâtiment et développement institutionnel, tous domaines où le secteur privé n'est pas à même, à lui seul, d'agir efficacement (les mesures à prendre dans ces domaines sont présentées brièvement dans le Chapitre 3 et plus en détail dans le Supplément technique 2).
- *Limitier l'aide à la participation directe du secteur public à la production de logements.* La Banque s'efforcera d'amener les gouvernements des pays en développement à réduire leurs interventions directes dans la construction, la commercialisation, le financement et l'entretien des logements et à faire porter plutôt leur action sur la facilitation de la participation du secteur privé à ces activités. La réorientation préconisée vaut aussi bien pour la construction d'appartements que pour l'aménagement de trames d'accueil. Elle implique l'expansion du rôle du secteur privé pour ce qui touche la production de matériaux, la viabilisation de terrains à usage résidentiel et la construction de logements. Elle implique aussi l'expansion du rôle des établissements financiers privés et, particulièrement dans les pays à économie planifiée qui se sont engagés sur la voie de la réforme, le renforcement des services d'entretien des immeubles.

La Banque choisira de préférence pour partenaires des institutions capables de faire avancer les réformes. Elle devra à cet égard observer deux principes d'action fondamentaux :

- *Cibler l'assistance sur les institutions capables de promouvoir les réformes.* Pour l'administration de ses prêts, la Banque accordera une attention particulière au choix des institutions avec lesquelles elle sera appelée à coopérer. Son choix continuera dans bien des cas de se porter sur ceux de ses partenaires traditionnels, tels que les organismes chargés du développement de l'infrastructure et les établissements de crédit au logement, qui sont appelés à conserver un rôle important. Cependant, elle s'intéressera tout particulièrement aux institutions qui ont des fonctions réglementaires ou sont à même de procéder à une réforme de la réglementation, surtout lorsqu'il s'agira de choisir ses partenaires pour la réalisation de projets

d'assistance technique portant sur la conception et la mise en place d'une réglementation plus rationnelle. La Banque accordera une assistance à ces institutions pour les encourager à étudier les incidences de la réglementation sur le fonctionnement du secteur du logement et à mettre en évidence les points sur lesquels des réformes s'imposent.

- *Subordonner l'assistance à l'engagement, de la part des emprunteurs, de procéder à des réformes et d'éliminer les principales distorsions.* La Banque accordera son aide aux emprunteurs résolus à améliorer le fonctionnement du secteur du logement, notamment en éliminant progressivement les distorsions. Le sérieux des engagements de réforme sera évalué pays par pays. Dans de nombreux cas, la Banque devra financer une assistance technique afin d'aider les autorités nationales à rassembler et analyser des données sur le secteur du logement, données qui permettront de mettre en évidence les distorsions introduites par la politique du logement et de définir les réformes à opérer pour y remédier.

Enfin, des innovations sont nécessaires au sein même de la Banque pour lui permettre de mener plus efficacement l'action qu'exige la réforme du secteur du logement. Les activités de la Banque dans le domaine du logement devraient en particulier s'orienter dans deux directions :

- *Elaboration de nouveaux modèles d'assistance au secteur du logement.* Nombre des principes d'action et des moyens institutionnels à mettre en oeuvre pour que puisse prendre corps une stratégie efficace dans le secteur du logement sont encore à l'état d'ébauche. Il est absolument indispensable de mettre au point de meilleurs modèles d'occupation des sols et de réglementation de la construction, de viabilisation à grande échelle des terrains urbains, de régimes de subventions ciblées et d'instruments de crédit (pour les ménages à faible revenu, la construction de logements locatifs et l'amélioration des logements existants). Il importe aussi de perfectionner et d'adapter les modèles existants d'extension des réseaux d'infrastructure aux quartiers de taudis et aux quartiers spontanés, de régularisation des statuts d'occupation et de modernisation du cadastre, et de privatisation du parc de logements sociaux. Enfin, il apparaît nécessaire d'essayer de nouvelles formules de réforme des institutions comme, par exemple, celles dont il est question plus haut au Chapitre 3, sous le titre « Les moyens de la politique du logement ».

- *Accroître l'aide pour le suivi et la mesure des résultats du secteur du logement.* L'assistance de la Banque dans le domaine du logement s'appuiera sur un certain nombre d'indicateurs clés du fonctionnement de ce secteur, dont le calcul nécessitera la collecte de données plus complètes et plus fiables. Le changement d'optique de la Banque et des gouvernements, d'une conception de l'assistance au logement axée sur les projets à une conception globale, devra aller de pair avec la mise au point des outils statistiques indispensables pour suivre les résultats du secteur et procéder à des comparaisons entre pays. Ces statistiques permettront à la Banque de définir l'ordre d'urgence de ses interventions dans le domaine du logement selon des critères uniformes, et de mieux comprendre, d'une part, les relations essentielles entre la réglementation, les facteurs influant sur la demande et les limitations de l'offre et, d'autre part, les résultats du secteur du logement et les résultats macro-économiques.

Les nouvelles priorités de la politique de prêts de la Banque dans le domaine du logement

La Banque soutiendra la réorientation des politiques du logement—renforcement des droits de propriété, développement des marchés financiers, réforme réglementaire, substitution de subventions ciblées aux subventions globales, développement des équipements (grands projets d'infrastructure, amélioration de l'infrastructure des quartiers de taudis et des quartiers spontanés, projets d'aménagement de trames d'accueil) et réforme des institutions. Pour soutenir ces mesures, qui sont passées en revue dans les paragraphes qui suivent, la Banque consentira des prêts à l'ajustement et des prêts d'équipement et fournira une assistance technique.

Renforcement des droits de propriété

La Banque contribuera à renforcer les droits de propriété des citoyens en finançant des levés cadastraux et la création de services de grande capacité pour la délivrance de titres de propriété foncière. De telles mesures sont de toute évidence extrêmement rentables de par leur impact sur l'économie. La Banque aidera aussi à la régularisation des statuts d'occupation dans les quartiers spontanés et à la privatisation du parc de logements sociaux, en particulier dans les pays qui pratiquaient précédemment l'économie planifiée. Pour permettre le recouvrement des coûts entraînés par ces mesures, les projets devraient prévoir soit la

cession de baux ou la vente d'un certain nombre de terrains et logements, soit la perception de taxes foncières et immobilières.

Développement du crédit au logement

La Banque accordera son assistance à des établissements spécialisés dans le crédit au logement ou à des banques capables de pratiquer le crédit hypothécaire, et soutiendra parallèlement des mesures de réforme ou de développement du marché du crédit au logement et des mesures de réforme des pratiques suivies dans le secteur du logement, conformément aux principes qui régissent ses interventions dans le secteur financier. Elle s'attachera tout spécialement à aider les établissements compétitifs et prêts à jouer le jeu du marché. Elle veillera à ne pas susciter une demande excessive de logements dans les cas où les possibilités d'expansion de l'offre sont très limitées, et fera en sorte que le développement du crédit au logement aille de pair avec l'élimination des principaux obstacles qui freinent l'expansion de l'offre. Elle veillera en outre à ce que le crédit au logement soit davantage à la portée des ménages à faible revenu, s'attachera à éliminer les distorsions qui pénalisent le crédit à la construction de logements locatifs et à l'amélioration du parc existant. La Banque subordonnera son assistance à la mise en place de systèmes efficaces de recouvrement des coûts auprès des bénéficiaires.

Rationalisation du régime des subventions

La Banque encouragera les gouvernements à éliminer les programmes de subventions qui grèvent lourdement les finances publiques sans pour autant améliorer le sort des plus défavorisés. Toutefois, il conviendra, dans certains cas, de remplacer ces subventions par d'autres, qui devraient satisfaire aux critères suivants : être ciblées sur les ménages à faible revenu, être transparentes et constituer le moyen le plus économique d'atteindre l'objectif social visé. Il importera d'opérer un choix judicieux entre les différentes formes de subventions. Des primes à l'achat de logement, voire des allocations logements au bénéfice des locataires, sont d'une manière générale préférables aux prêts à long terme à taux d'intérêt subventionné. De même, il est généralement préférable d'accorder, au lieu de subventions à la construction ou de subventions des prix des matériaux, des subventions spéciales d'investissement pour le réaménagement des quartiers de taudis et des quartiers spontanés, formule qui, habituellement, s'avère plus économique et renforce l'effet multiplicateur des allocations de ressources publiques.

On évitera en général les formes de subventions qui tendent à entraîner des distorsions des prix : par exemple, l'encadrement des loyers, qui restreint généralement l'offre de logements locatifs.

Développement de l'infrastructure nécessaire à la viabilisation de terrains à usage résidentiel

Dans ce domaine, les interventions de la Banque revêtiront les formes suivantes :

- *Grands projets de développement de l'infrastructure primaire.* Parmi les projets de ce type, les plus importants sont ceux indispensables à l'expansion ordonnée de l'offre de terrains urbains à usage résidentiel, qui prévoient le développement coordonné des réseaux primaires : voirie, transports en commun, adduction d'eau, égouts, systèmes de drainage, réseau électrique. La Banque privilégiera les projets prévoyant le développement coordonné des différents réseaux dans une zone donnée, projets qui permettront au secteur privé d'offrir davantage de terrains urbains constructibles. Le succès de ces projets se mesurera non pas tant à la longueur des routes, des canalisations et des lignes électriques qu'ils auront permis de construire ou d'installer qu'à la valeur ajoutée qui en résultera, laquelle dépendra de la superficie, et de l'emplacement des terrains viabilisés et de la mesure dans laquelle cette expansion de l'offre infléchira les prix des terrains et des logements. Dans toute la mesure du possible, ces projets devront prévoir le recouvrement des coûts par le biais de la fiscalité et de la tarification des usagers. Les projets de ce type revêtent une importance particulière dans les villes qui souffrent d'une pénurie grave de terrains propres à la construction de logements, pénurie qui se manifeste soit par le prix excessif des terrains, soit par le gonflement des marges sur la conversion des terres agricoles en terrains urbains constructibles. Il est à noter que ces projets d'infrastructure se caractérisent souvent par un taux de rentabilité effectif très élevé, et qu'il est beaucoup plus facile de les mener à bien lorsque le rythme de l'expansion urbaine est encore modéré. La mise en place de vastes réseaux d'infrastructure dans les villes nécessite souvent l'acquisition préalable d'une grande quantité de terrains, et les décisions sur la conception et le financement des projets devront en tenir compte. L'octroi de prêts destinés au financement d'infrastructure devrait toujours être expressément subordonné à la mise en place de systèmes de recouvrement des coûts, reposant de préférence sur

l'imposition de redevances de valorisation, la tarification des usagers ou l'institution de taxes foncières ou immobilières.

- *Amélioration de l'infrastructure des quartiers de taudis et des quartiers spontanés.* L'amélioration de l'infrastructure des quartiers de taudis et des quartiers spontanés constituera un second volet important de l'aide financière accordée par la Banque pour le développement de l'infrastructure. L'importance des prêts consacrés à des projets de ce genre tient à ce qu'ils tendent à renforcer la sécurité des statuts d'occupation, et donc à stimuler l'investissement intérieur dans le secteur du logement. Ces prêts tendent aussi à préserver un élément essentiel du parc de logements, qui répond directement aux besoins des ménages à faible revenu. Les projets financés à l'aide de ces prêts pourront comporter un élément de subventions au profit des ménages à faible revenu; les subventions, au lieu d'être concentrées sur un nombre limité de ménages, devront être conçues de manière à toucher un maximum de bénéficiaires. Toutefois, ces projets devront prévoir le recouvrement d'une bonne partie des coûts, ce qui permettra, en dépit d'un budget de subventions limité, de répartir les transferts aussi largement que possible.
- *Projets d'aménagement de trames d'accueil.* Renonçant à ses pratiques passées, la Banque s'attachera, d'une manière générale, à dissuader les gouvernements d'intervenir directement dans l'aménagement de trames d'accueil ou la construction de cellules élémentaires. Dans les cas appropriés, la Banque aidera le secteur privé à réaliser de tels projets. Dans certains cas, les pouvoirs publics pourront, en agissant comme intermédiaire entre les acheteurs et les vendeurs ou en garantissant les transactions, accélérer l'aménagement de trames d'accueil à faible coût par le secteur privé. Dans les cas exceptionnels où, faute de promoteurs, le secteur privé n'est pas à même de réaliser de tels projets, ceux-ci devront forcément être confiés aux pouvoirs publics. Il faudra alors veiller à éviter les erreurs qui ont compromis dans le passé le succès des projets d'aménagement de trames d'accueil.

Améliorer l'efficacité de l'industrie du bâtiment

Certains pays, en particulier les pays à économie planifiée et ceux qui ont renoncé récemment au système d'économie planifiée, ont jusqu'à présent suivi une politique qui faisait de la production de matériaux et de la construction de logements des domaines réservés à un petit nombre de grandes entreprises. Dans ces pays, il est urgent que des mesures soient prises pour stimuler la concurrence, mesures qui peuvent être



Deux vues d'une rue du quartier de Tondo Foreshore à Manille (Philippines), avant (en haut) et après (en bas) la réalisation d'investissements en infrastructures et l'octroi de titres de propriété dans les quartiers spontanés.

facilitées par des réformes des opérations d'investissement. Dans d'autres pays en développement, les meilleurs moyens d'assainir le fonctionnement de l'industrie du bâtiment consistent souvent à éliminer les obstacles à la mise au point et à l'utilisation des matériaux de construction locaux, à libéraliser les importations et à assouplir les conditions de délivrance de permis d'exploitation aux petites entreprises (fabricants de matériaux, entreprises de transport, entreprises de construction, pro-

moteurs). Parallèlement à l'action menée par la Banque, la Société financière internationale fournira une aide directe au secteur privé.

Réforme de la réglementation

La Banque consentira des prêts d'équipement et des prêts à l'ajustement pour faciliter des réformes de la réglementation dans le secteur du logement. Dans toute la mesure du possible, ces prêts iront directement aux institutions qui ont le pouvoir de décider ou d'appliquer de telles réformes; ils comprendront souvent un élément d'assistance technique. Dans la majorité des cas, l'assistance à la réforme réglementaire accordée par la Banque s'appuiera sur des audits détaillés de la réglementation visant à mettre en évidence les dispositions qui entraînent des distorsions particulièrement nuisibles au bon fonctionnement du secteur du logement. Ces règlements sont souvent administrés par les autorités locales. En pareil cas, la Banque veillera à ce que les prêts qu'elle consent aux autorités centrales touchent aussi directement les autorités locales. Les prêts au développement du crédit au logement et les prêts accordés pour le financement de projets de réforme des institutions devraient aussi contribuer à la réforme de la réglementation⁴.

Réforme des institutions

Pour compléter l'action esquissée plus haut, la Banque soutiendra explicitement la réforme des institutions dans le secteur du logement. Les prêts consentis à cette fin serviront à financer non seulement des réformes d'ensemble portant sur les éléments de la réglementation qui influent sur le fonctionnement du secteur du logement, mais encore des mesures ponctuelles tendant à permettre le recouvrement des coûts en rationalisant la fiscalité et le système de formation des prix, la mise en oeuvre de réformes s'intégrant dans une stratégie nationale du logement aussi bien que dans des stratégies locales, et le contrôle régulier des résultats du secteur du logement grâce à des indicateurs quantitatifs. Plus précisément, ces prêts tendront à soutenir et améliorer l'action des institutions exerçant les fonctions suivantes :

- favoriser la concertation entre tous les grands organismes publics dont la politique et l'action exercent une influence sur le fonctionnement du secteur du logement, les représentants du secteur privé, les ONG et les organisations communautaires;
- accélérer le renforcement des droits de propriété, et en particulier régulariser les statuts d'occupation dans les quartiers spontanés;

- superviser la mise en place d'un cadre réglementaire qui permette de faire participer le secteur privé au financement du logement, de faire bénéficier directement les ménages pauvres de prêts hypothécaires et d'établir un lien institutionnel entre les établissements de crédit au logement, le ministère des finances et la banque centrale;
- administrer un régime de subventions au profit des couches défavorisées de la population, les subventions étant ciblées sur les bénéficiaires plutôt que sur les unités d'habitation;
- étendre les réseaux divers aux quartiers de taudis et aux quartiers spontanés;
- faire en sorte que les organismes chargés de la mise en place de l'infrastructure coordonnent leur action de façon à assurer une offre suffisante de terrains viabilisés;
- étudier l'impact de la réglementation sur le fonctionnement du secteur du logement, et proposer des révisions de la législation propres à améliorer les résultats du secteur.

Les nouvelles priorités en matière de recherche sur le logement

Pour mettre en oeuvre les mesures de facilitation recommandées plus haut, il faudra disposer d'informations plus détaillées et de meilleure qualité sur le fonctionnement du secteur du logement, notamment la mesure dans laquelle il dépend de la politique suivie, et sur la contribution du secteur à la réalisation des objectifs économiques et sociaux d'ensemble. La Banque comme les emprunteurs ont besoin d'instruments qui leur permettent de porter un diagnostic plus sûr sur les problèmes du secteur et d'y remédier plus efficacement. La Banque devra donc, comme elle l'a d'ailleurs toujours fait depuis 20 ans qu'elle s'intéresse au secteur du logement, non seulement financer et réaliser des travaux de recherche, mais aussi participer à des travaux collectifs financés par le Programme des Nations Unies pour le développement, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains et d'autres organismes. Les quatre domaines principaux sur lesquels devraient porter les travaux de recherche sont exposés ci-après.

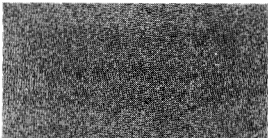
- *Collecte et diffusion d'informations* sur certains aspects importants d'une politique efficace du logement : i) réglementation appropriée de l'occupation des sols et de la construction; ii) aménagement foncier intégré à grande échelle; iii) subventions ciblées; iv) mise au point d'instruments de crédit destiné aux ménages pauvres; v) recouvrement du coût des investissements d'infrastructure par le biais de la fiscalité et de la tarification des usagers; vi) pro-

grammes efficaces de régularisation des statuts d'occupation; vii) développement du cadastre au moindre coût; viii) recours à des réformes institutionnelles novatrices dans le secteur du logement; ix) transformation d'un secteur du logement planifié en un secteur obéissant aux lois du marché.



- *Mise au point*, sur la base des résultats de travaux de recherche, d'instruments qui permettront de perfectionner l'analyse, la formulation et l'application des politiques. Parmi les instruments de ce type qui semblent présenter le plus d'intérêt, on peut citer : i) des audits de la réglementation permettant d'identifier les coûts et les avantages des principales dispositions de la réglementation qui influent sur le fonctionnement du marché foncier et du marché immobilier dans les villes; ii) évaluations du marché foncier, consistant à en analyser le fonctionnement et à recenser les facteurs qui peuvent l'entraver; iii) mise au point d'indicateurs directifs qui aideraient les instances responsables des politiques à concentrer leur attention sur des aspects essentiels du fonctionnement du secteur du logement; iv) mise au point de méthodes uniformes d'évaluation de l'incidence de la fiscalité, de la réglementation et du régime des subventions sur le fonctionnement du secteur du logement; v) logiciels d'aide à la conception des instruments hypothécaires; vi) logiciels normalisés pour la conception et la réalisation des enquêtes sur le logement dans les villes; vii) protocoles d'élaboration et de mise en oeuvre de stratégies nationales du logement. Certains de ces instruments sont actuellement mis au point dans le cadre du Programme de gestion du développement urbain réalisé conjointement par la Banque mondiale, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains et le Programme des Nations Unies pour le développement.
- *Amélioration quantitative et qualitative de l'information* disponible sur le secteur du logement. De nombreux aspects du fonctionnement du secteur du logement et des politiques du logement demeurent largement dans l'ombre du fait de la mauvaise qualité de l'information sur le secteur, et en particulier du défaut de données permettant de procéder à des comparaisons fiables entre pays. Le Programme d'indicateurs du logement réalisé conjointement par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains et la Banque mondiale constitue une première étape sur la voie de la mise en place d'un système permettant de recueillir des données comparables sur le plan international aussi bien sur le fonctionnement du secteur du logement que sur l'effet de différentes politiques sur les résultats du secteur et divers indicateurs socio-

économiques. Les résultats obtenus dans le cadre du Programme, qui prévoit la collecte et l'analyse de données sur le secteur du logement dans plus de 50 pays, seront soigneusement analysés, et des initiatives seront prises pour que ce programme de démonstration devienne un programme permanent englobant tous les pays.

- *Développement de la recherche théorique* sur les points suivants :
 - i) l'offre de terrains et de logements, en particulier la mesure dans laquelle elle dépend de la politique suivie et du cadre réglementaire; ii) le fonctionnement du système de financement du logement et ses rapports avec le fonctionnement de l'ensemble du secteur financier; iii) les interactions entre le secteur du logement et le reste de l'économie, en particulier l'impact de la politique macroéconomique sur le secteur et l'incidence de la politique du logement sur les résultats macroéconomiques; iv) les différences de politique qui expliquent la disparité des résultats du secteur d'un pays à un autre; v) l'impact de différents choix relevant de la politique de l'infrastructure (choix technologiques, niveau d'investissement, distribution spatiale, réglementation applicable aux usagers, tarification) sur le fonctionnement du marché foncier et du marché du logement; vi) l'économie politique de la réorientation de la politique du logement, en particulier l'identification des gagnants et des perdants et la définition des ingrédients d'une stratégie efficace de réforme; vii) l'efficacité de diverses formules d'échelonnement des réformes intéressant le secteur du logement.



Supplément technique 1 : Comment fonctionne le secteur du logement



Pour choisir les interventions appropriées dans le secteur du logement—celles qui mettront le secteur privé à même de satisfaire les besoins des pauvres—, il est indispensable de comprendre comment fonctionnent les marchés du logement, quel est l'effet global des politiques, de la législation et du cadre institutionnel sur ces marchés, et quelles sont les interactions entre le secteur du logement et le reste de l'économie. Toute stratégie de facilitation devra avoir deux objectifs principaux :

- améliorer le fonctionnement du secteur du logement dans son ensemble; et
- ce faisant, maximiser l'efficacité des ressources publiques, forcément limitées, en faisant jouer des effets multiplicateurs.

On a indiqué au Chapitre 1 quelles pouvaient être les grandes lignes d'une stratégie de facilitation répondant à ces principes. Comme on l'a vu au Chapitre 1 et comme le montre la Figure 1, les interventions visant l'offre et la demande de logements représentent les instruments que les pouvoirs publics peuvent manipuler pour agir sur le secteur du logement, dont les résultats influent à leur tour sur la situation socio-économique d'ensemble. Pour savoir quels instruments utiliser et dans quelles circonstances, il est impératif de connaître le secteur du logement et de comprendre comment ces instruments peuvent l'orienter dans un sens ou dans un autre.

Connaissant mal ces relations, les pouvoirs publics risqueraient d'entraver le fonctionnement du secteur du logement. En revanche, une

politique du logement bien conçue intégrant au mieux l'information sur la façon dont la demande et l'offre sont déterminées par les principaux instruments d'intervention peut influencer sur le fonctionnement du secteur du logement et exercer un effet d'entraînement sur l'activité privée dans ce secteur.

Depuis une dizaine d'années, la connaissance du fonctionnement du secteur du logement a beaucoup progressé, grâce, notamment, au Programme d'indicateurs du logement (voir Encadré S-16) lancé récemment, qui a permis de recueillir des données sur les résultats du secteur dans plus de 50 pays. Le présent supplément a pour objet d'exposer cette information nouvelle et de jeter les bases de l'analyse détaillée des priorités d'une politique du logement qui figure au Supplément technique 2.

Voici les principales constatations présentées dans le présent supplément :

- Le schéma d'évolution de la demande de logements dans les pays en développement est remarquablement prévisible, et présente des constantes qui se retrouvent d'un pays à l'autre; on peut en inférer que le développement économique général entraîne une amélioration considérable des conditions de logement¹;
- Si l'évolution de la demande semble présenter certaines constantes, la structure des dépenses subit l'influence de plusieurs éléments clés de la politique suivie, en particulier de ceux qui affectent la sécurité des statuts d'occupation, les droits de propriété, les subventions au logement (y compris l'encadrement des loyers), la fiscalité et l'offre de crédit hypothécaire²;
- Beaucoup plus que les interactions qui déterminent la demande de logements, celles qui déterminent l'offre varient d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre dans le même pays. Ces différences, qui peuvent tenir en partie à des différences dans l'équipement et au rôle du secteur public dans la production de logements, tiennent avant tout au cadre législatif dans lequel fonctionne le secteur du logement, en particulier le code foncier et le code du bâtiment³;
- La confrontation d'une demande de logements dont l'évolution est relativement prévisible et d'une offre dont les caractéristiques sont très différentes selon le pays ou la région d'un pays rend le coût du logement extrêmement variable. Les différences de coût se traduisent à leur tour par des différences dans l'état des logements : on constate que là où le logement est plus coûteux, il est aussi de moindre qualité. Ainsi, la situation du logement peut être très différente dans des pays ayant pourtant atteint un niveau de déve-

loppement économique semblable, certains pays obtenant des résultats qui laisseraient supposer que le revenu y est cinq fois supérieur à ce qu'il est réellement. Dans un pays où le logement est coûteux, les pauvres sont toujours mal logés. Ces disparités entre pays tiennent principalement à des différences de politique du logement, en particulier pour ce qui concerne l'offre;

- Le secteur du logement exerce une influence sur l'activité économique générale, par plusieurs voies différentes, dans la sphère réelle de l'économie (prix, investissement et emploi), dans le secteur financier et au niveau des finances publiques. L'ampleur de ces effets montre bien l'importance des enjeux d'une bonne politique du logement⁴.

La demande de logements

Relation entre revenus des ménages et dépenses de logement

Les analyses comparées de la demande de logements dans les pays en développement réalisées au cours des 10 dernières années ont mis en évidence les constantes qui caractérisent les budgets de logement et les règles auxquelles obéissent leur évolution. L'Encadré S-1 et la Figure S-1 illustrent certaines des principales constatations qui ont pu être faites quant à la demande de logements. La première est que les ménages à faible revenu consacrent habituellement au logement une plus forte proportion de leur revenu que les ménages plus riches⁵.

Une seconde constatation est que la proportion moyenne de leurs revenus que les ménages consacrent au logement varie considérablement selon le niveau de développement économique : à mesure qu'un pays se développe, cette proportion augmente (passant de 5 % environ dans les pays à PNB par habitant faible à un maximum de 30 % environ, la proportion diminuant ensuite à mesure qu'augmente le PNB par habitant). Cela signifie que les conditions de logement s'améliorent généralement beaucoup à mesure qu'un pays se développe.

Les données recueillies dans le cadre du Programme d'indicateurs du logement donnent à penser que les dépenses de logement augmentent à peu près à proportion du revenu des ménages même à des niveaux de développement économique très différents, et que cette progression se traduit par un accroissement de la surface habitable, de la qualité, de l'accès aux équipements et une amélioration de la sécurité d'occupation. Comme il est indiqué plus bas, cependant, la mesure dans laquelle l'augmentation de la demande va de pair avec une amélioration de la qualité du logement dans un pays donné dépend de l'efficacité de l'offre.

Encadré S-1. Constantes observées dans la demande de logements

La Figure S-1 illustre graphiquement les résultats de l'analyse des structures des dépenses de logement dans quatre des 14 grandes villes étudiées dans le cadre d'un projet de recherche réalisé par la Banque mondiale vers 1985 : Le Caire, Manille, Bogota et Séoul. Dans ces villes, les revenus mensuels des ménages étaient très différents. A Séoul, où ils étaient les plus élevés, ils étaient environ cinq fois supérieurs, au moment de l'étude, à ceux des ménages du Caire, ville où les revenus étaient les plus faibles. La figure montre comment le pourcentage du budget des ménages consacré au logement varie, dans chaque ville, en fonction des revenus.

Les corrélations entre les dépenses de logement et les revenus sont remarquablement similaires dans les quatre villes. Le pourcentage du revenu affecté au logement baisse systématiquement, à un rythme assez semblable dans les différentes villes, à mesure que le revenu des ménages augmente. Economiquement, cela donne à penser que dans le court ou le moyen terme, la demande de logements est *inélastique*, c'est-à-dire que les dépenses de logement augmentent moins que le revenu. Au Caire, les familles à faible revenu peuvent consacrer jusqu'à 10 % de leur revenu au logement, alors que les familles plus riches n'y consacrent que 5 ou 6 %. En Corée, les familles à faible revenu peuvent consacrer jusqu'à 30 % de leur revenu au logement, tandis que les familles plus riches y consacrent 15 à 20 %. La figure montre aussi, cependant, que l'évolution à long terme de la demande de logements diffère considérablement de ses variations à court ou moyen terme. Sur la figure, la courbe ascendante montre la relation entre le pourcentage *moyen* du revenu consacré au logement, et le revenu *moyen* des ménages dans chaque ville.

Ainsi, à mesure que le pays se développe, les ménages affectent systématiquement une proportion plus grande de leur revenu au logement. La plus grande importance donnée au logement par rapport à d'autres biens résulte en partie de la baisse de la part du revenu consacrée à l'alimentation qui va de pair avec le développement économique. Dès lors que les ménages sont mieux à même de satisfaire leurs besoins élémentaires, ils tendent à donner la priorité, dans leur budget, au logement, ce qui, à terme, rend la demande de logements *élastique*. En outre, des comparaisons, locales et entre villes, des propensions à dépenser pour le logement vérifient les constatations de Kuznets et d'autres auteurs concernant à la fois la consommation globale et la consommation de différentes catégories de biens, à différents niveaux de développement économique. On a souvent constaté que les propensions à consommer

(Lire la suite de l'encadré page suivante.)

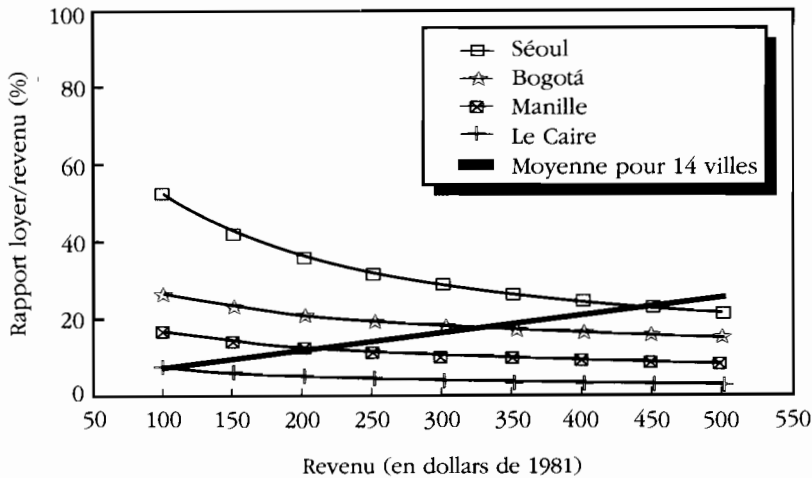
Encadré S-1 (suite)

étaient plus élevées à long terme qu'à court terme. Les explications données de ce phénomène (dans le cas du logement, le fait que la demande semble inélastique à court terme et élastique à long terme) s'inspirent de l'hypothèse du revenu permanent, des théories de la consommation fondées sur le cycle de vie et de l'hypothèse du revenu relatif, toutes hypothèses compatibles avec l'observation selon laquelle les élasticités de dépense à court terme (dans une ville ou dans un pays) sont plus faibles que les élasticités à long terme. D'autres explications sont propres au secteur du logement : i) amélioration progressive des logements par leurs propriétaires et leurs occupants; ii) évolution des préférences déterminant l'importance relative des dépenses de logement, et de celles consacrées aux autres biens et services; iii) améliorations, avec le temps, du financement, des équipements, de la sécurité d'occupation, qui stimulent la demande; iv) augmentation des prix relatifs des logements, allant de pair avec l'inélasticité de la demande par rapport aux prix.

Ces observations indiquent que les ménages consacrent une part relativement modeste de leur revenu au logement quand le niveau de développement économique du pays est encore faible. Dans beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne et dans les pays asiatiques les plus pauvres, par exemple, la plupart des ménages consacrent 5 à 10 % seulement de leur revenu au logement. Au Caire, les locataires (70 % environ de la population) consacrent en moyenne 8 % environ de leur revenu à leur loyer. A un niveau de développement intermédiaire, comme à Manille et Bogota, les ménages consacrent habituellement 10 à 20 % de leur revenu au logement. A un niveau de développement plus avancé, en Corée par exemple, la proportion est généralement de 20 à 25 %. Bien que la Figure S-1 ne le montre pas, à un niveau de développement économique légèrement supérieur à celui de la Corée, la part du revenu consacrée au logement se stabilise ou commence à baisser. Cela tient en partie à l'importance plus grande que prennent alors d'autres postes budgétaires tels que les transports, les biens de consommation durables et les dépenses discrétionnaires de santé et d'éducation.

La demande de logements est aussi déterminée par les lois qui régissent l'élasticité de la demande par rapport aux prix, qui est un indicateur de la relation entre prix et qualité des logements. La plupart des études indiquent que l'élasticité de la demande par rapport au prix se situe entre -0,2 et -0,8, ce qui veut dire qu'une augmentation de 10 % des prix se traduit par une réduction de 2 à 8 % environ de la quantité des logements et par une augmentation de la part du budget des ménages absorbée par le logement.

Source : Malpezzi et Mayo (1985, 1987a).

Figure S-1. Relation entre le revenu et les dépenses de logement

En dehors de la propension à dépenser pour le logement, elle-même fonction des revenus, trois autres facteurs agissent sur la demande de logements : i) la sécurité d'occupation et le régime de la propriété; ii) l'offre de crédit au logement; et, dans certains marchés, iii) les subventions au logement et les impôts immobiliers.

Sécurité d'occupation et demande de logements

La sécurité d'occupation des terrains est un facteur important de la demande de logements, aussi bien en elle-même que parce qu'elle détermine la possibilité d'offrir une garantie pour l'obtention d'un prêt au logement auprès d'un établissement de crédit. Or, il existe de nombreuses zones d'habitat spontané dont les habitants n'ont aucune sécurité d'occupation; dans certaines villes, les logements spontanés représentent de 30 à 50 %, et parfois de 80 à 90 %, du parc de logements.

Plusieurs études montrent que la population est disposée à payer le prix qu'il faut pour jouir de la sécurité d'occupation. Aux Philippines, par exemple, le prix des maisons dont l'occupation est sûre est toujours plus élevé que celui de maisons semblables n'offrant aucune sécurité d'occupation. Le surcoût est de 10 à 15 % pour les locataires, et de 25 à près de 60 %, selon la ville, pour les propriétaires. De tels surcoûts reflètent non seulement la valeur attachée à une plus grande sécurité d'occupation, mais aussi des perspectives plus certaines d'amélioration

des équipements collectifs et les avantages découlant de la certitude que les améliorations apportées au logement ne représenteront pas un investissement à fonds perdus.

La sécurité d'occupation donne la possibilité d'utiliser le terrain ou le logement comme garantie pour l'obtention d'un prêt. Les établissements de crédit considèrent en effet a priori terrains et logements comme de bonnes garanties. Des droits de propriété bien établis, un régime foncier assurant la sécurité d'occupation et permettant les transactions, et la protection offerte par les procédures de saisie font des terrains et immeubles de bonnes garanties pour les institutions financières.

Crédit hypothécaire et demande de logements

Le crédit hypothécaire est une condition essentielle de l'essor de la demande⁶. Comme le prix d'un logement équivaut normalement à plusieurs années de revenu, le crédit hypothécaire est une condition essentielle de l'accession à la propriété d'un logement. Pourtant, dans les pays en développement, il est extrêmement limité. Dans beaucoup de grandes villes, le montant annuel total des prêts hypothécaires accordés par les établissements de crédit ne dépasse pas 10 à 20 % du montant annuel de l'investissement consacré au logement. D'autres prêts au logement sont souvent accordés par des parents, les employeurs, ou des prêteurs du secteur parallèle, mais la construction est souvent financée en majeure partie au moyen de l'épargne accumulée ou du revenu courant. Dans ce dernier cas, la construction progresse au rythme des rentrées de fonds. Ainsi, d'innombrables citadins vivent pendant des années dans des logements qui ne sont en fait que des chantiers, faute d'un système efficace de crédit au logement. Bien souvent, la construction elle-même est très inefficace également; faute d'intrants complémentaires, les matériaux de construction restent en attente et souvent se détériorent.

En revanche, quand il existe un système de crédit au logement, la possibilité de mobiliser immédiatement les capitaux nécessaires transforme le processus de construction. Les promoteurs se mobilisent plus rapidement et le secteur du bâtiment devient plus efficace. Les ménages peuvent construire ou acheter des logements qui, autrement, auraient été au-dessus de leurs moyens. Les habitants des pays en développement souhaitent d'ailleurs très vivement de pouvoir accélérer la construction ou l'achat d'un logement en contractant un emprunt hypothécaire. Les prêts hypothécaires permettent aux ménages de répartir plus efficacement leurs ressources entre l'épargne, l'investissement et la consommation.

Le crédit au logement contribue aussi au développement du système financier. Dans les pays où il existe déjà un système de crédit hypothécaire financièrement solide, la demande de prêts hypothécaires est si forte que la place occupée par les prêts dans les portefeuilles de créances des établissements de crédit augmente plus rapidement que celle de tout autre instrument. En Malaisie et en Thaïlande, par exemple, les banques commerciales se sont lancées sérieusement dans le crédit hypothécaire à partir des années 70 et 80, respectivement. Dans ces pays, le volume des crédits hypothécaires a dès lors augmenté à un taux annuel composé de 30 % ou plus.

Impôts, subventions et demande de logements

Impôts et subventions, qui, en un sens, sont le pendant l'un de l'autre, peuvent aussi exercer une influence importante sur la demande de logements. Dans les pays industriels, la demande de logements subit l'influence des taux des différentes taxes et redevances immobilières, de l'imposition des plus-values, des impôts sur les mutations, des taxes de viabilisation, et du traitement fiscal de l'amortissement des emprunts hypothécaires et des intérêts versés sur ces emprunts. Dans des pays tels que les Etats-Unis, où l'incidence de la fiscalité sur le secteur du logement a été l'objet d'études poussées, on a constaté que le régime fiscal de l'immobilier influençait non seulement la demande de logements, mais aussi le choix entre la location et l'accession à la propriété, et peut-être aussi le taux d'épargne des ménages.

Si les facteurs fiscaux influencent fortement la demande dans les pays industriels, leur effet dans la plupart des pays en développement est limité⁷. Dans la majorité des pays en développement, le secteur du logement n'est pas une source majeure de recettes fiscales et le crédit hypothécaire n'est pas développé au point que la question de la déductibilité des intérêts hypothécaires se pose. Mais cette situation changera sans doute à mesure que le secteur du logement se développera et que les pouvoirs publics y verront une source potentielle de recettes. En outre, dans beaucoup de pays où les prix des terrains et des logements ont monté rapidement, comme la République de Corée et le Japon, le fait que les pouvoirs publics hésitent à imposer la propriété immobilière ou les plus-values a alimenté la spéculation immobilière et accéléré la hausse des prix, bien au-delà de ce qui aurait été le cas si la fiscalité avait traité l'immobilier de façon plus neutre.

Dans beaucoup de pays en développement, les subventions au logement l'emportent largement sur les impôts et ont souvent une incidence plus étendue. Les données recueillies dans le cadre du Programme

d'indicateurs du logement montrent qu'en moyenne, dans les 19 pays où des subventions existent, celles-ci absorbent environ 3,7 % du budget de l'Etat, la proportion maximum étant de 14 %. Mais dans les pays où le revenu est le plus faible, les pouvoirs publics consacrent aux subventions au logement une part bien moindre du budget, la proportion médiane n'étant que de 1 % dans les deux quintiles inférieurs. Ces subventions peuvent prendre de nombreuses formes : subventions directes à la construction, à l'entretien et à l'exploitation de logements sociaux, bonifications de taux d'intérêt débiteurs, annulation de créances hypothécaires ou remise des intérêts, fourniture d'équipement à perte, encadrement des prix et des loyers.

Les études consacrées aux effets des subventions sur la demande de logements dans les différents pays en développement sont très disparates en raison de la très grande diversité des régimes de subventions. Mais, de façon générale, ces études tentent de distinguer entre les effets directs et indirects de ces subventions. Plusieurs questions graves se posent en effet quant à la mesure dans laquelle les régimes de subventions des pays en développement atteignent bien les bénéficiaires visés (leur incidence semble souvent très régressive)⁸, quant à l'effet réel des subventions sur l'amélioration des conditions de logement (dans de nombreux cas, les conditions quant au type ou à l'emplacement des logements dont sont assorties les subventions sont si nombreuses que beaucoup d'avantages apparents sont illusoires)⁹, quant à l'efficacité des subventions (souvent le rapport qualité—prix offert par le secteur privé semble nettement meilleur que celui offert par le secteur public)¹⁰, quant aux effets sur la demande de logements et sur les conditions de logement de ceux qui ne bénéficient pas de subventions (parfois, les distorsions de prix font que les prix payés par les non-bénéficiaires sont plus élevés et leurs conditions de logement plus mauvaises qu'en l'absence de subventions)¹¹. Ces questions pourraient faire l'objet de recherches beaucoup plus poussées, mais il est manifeste que les subventions peuvent avoir des incidences considérables sur la demande de logements et les résultats du secteur du logement, aussi bien pour les bénéficiaires que pour les non-bénéficiaires.

L'offre de logements

Alors que les dépenses de logement des ménages obéissent à peu près partout aux mêmes lois, il existe de grandes disparités entre pays quant à l'efficacité du secteur du logement, disparités que reflètent les coûts de production et les prix de vente. Dans le secteur, les distorsions ont essentiellement leur origine du côté de l'offre¹². L'inefficacité de l'offre

peut inhiber les améliorations que l'augmentation de la demande apporte normalement au fonctionnement du secteur du logement.

Dans les pays à économie de marché, où de nombreuses entreprises se font concurrence dans le secteur du logement, les différences géographiques de coût du logement tiennent à des différences de coût des facteurs (terrains, main-d'oeuvre et matériaux de construction, notamment), mais aussi de l'efficacité du processus de développement du secteur du logement. Si la concurrence joue du côté de l'offre, à long terme, le prix des logements est déterminé par les coûts de production plutôt que par la demande; l'augmentation de la demande entraînera une augmentation de la production de logements et non pas des prix.

En l'absence de concurrence, en revanche, les coûts augmenteront et l'offre de logements deviendra inélastique par rapport à la demande. En pareil cas, les prix des logements dépendent non seulement du coût des facteurs et de l'efficacité de la production, mais aussi de la souplesse avec laquelle la production répond aux variations de la demande de logements.

Plusieurs facteurs influent sur le coût de la construction de logements et sur l'élasticité de l'offre par rapport à la demande de logements : les mesures que prennent les autorités pour développer l'infrastructure, réglementer le secteur du logement et, dans une mesure limitée, faire construire directement des logements sociaux. L'efficacité du secteur du logement varie selon le pays et les interventions des pouvoirs publics n'ont pas partout les mêmes effets.

Efficacité de la construction de logements et facteurs intervenant régulièrement dans le coût de la construction

Les prix de revient des logements dépendent dans une large mesure du coût et de l'offre de divers facteurs intermédiaires : terrains, main-d'oeuvre, matériaux de construction, matériel, infrastructure et capitaux des entreprises. Il n'existe pas nécessairement de lien direct entre le coût de chacun de ces facteurs intermédiaires et le prix de revient du logement. D'une part, la productivité des différents constructeurs peut être fort variable, de sorte qu'un constructeur peut, en utilisant la même quantité de facteurs, produire des logements plus nombreux ou de meilleure qualité. Certains facteurs peuvent en remplacer d'autres, plus coûteux. Plus il y a de possibilités de substitution de cette nature, moins le prix de revient final est sensible aux variations du coût de chacun des facteurs. Ces possibilités de substitution dépendent de plusieurs éléments : i) les techniques de construction disponibles, ii) les compétences de gestion des constructeurs, et iii) la réglementation de la construction,

et notamment le code du bâtiment et les règles d'occupation des sols et de lotissement.

D'une façon générale, l'efficacité du secteur de la construction résidentielle tend à augmenter avec le développement économique général du pays. Les techniques de construction s'améliorent, la gestion des travaux devient plus efficace et, de plus, il devient techniquement possible de remplacer certains facteurs par d'autres. Les différences de prix de revient entre pays peuvent s'expliquer aussi par l'existence de monopoles dans le secteur du bâtiment, les normes de construction, la surévaluation des taux de change (qui peut inciter à utiliser des matériaux de construction importés plutôt que produits localement). Le résultat net est que les prix de revient de la construction résidentielle diffèrent beaucoup moins qu'on pourrait s'y attendre entre des pays ayant atteint des niveaux de développement économique très différents.

Une étude publiée durant les années 70 indiquait en effet que le coût de la construction au mètre carré, pour des logements similaires, était en moyenne de 43 dollars dans six pays africains et dans neuf pays du Moyen-Orient, de 33 dollars dans huit pays d'Asie et de 35 dollars dans six pays d'Amérique latine¹³. Cet écart d'un tiers environ entre la région où le coût de la construction était en moyenne le plus bas et celle où il était en moyenne le plus élevé est faible par rapport aux différences de revenu. De même, le Programme d'indicateurs du logement a fait apparaître des disparités assez modestes des coûts estimatifs de remplacement, en 1990, d'« unités d'habitation médianes », les coûts médians par mètre carré étant de 97 dollars, 176 dollars et 145 dollars, respectivement, pour les pays appartenant aux trois quintiles inférieurs de revenu (PNB par habitant médian de 305 dollars, 655 dollars et 1.505 dollars, respectivement). Ces données semblent montrer que les coûts de la construction sont considérablement plus élevés, rapportés au revenu, dans les pays à revenu faible que dans les pays à revenu intermédiaire, ce qui a très probablement pour effet de réduire encore la qualité du logement dans les premiers.

L'effet du développement de l'infrastructure sur l'offre de logements

Le développement de l'infrastructure affecte l'offre de logements de trois façons importantes : d'abord, si elles sont rares, les parcelles viabilisées sont plus chères et les logements qui y sont construits deviennent plus coûteux. Les prix des terrains viabilisés peuvent augmenter encore si, comme c'est souvent le cas dans les pays en développement, les redevances perçues ne couvrent pas le coût des équipements collectifs et de leur exploitation, ce qui entraîne la capitalisation, dans la valeur

des terrains, d'une partie ou de la totalité de ce manque à percevoir. Deuxièmement, si le développement de l'infrastructure ne répond pas à la demande, l'offre de terrains viabilisés devient inélastique et l'augmentation de la demande de logements entraîne rapidement la hausse des prix des terrains et des logements. Troisièmement, l'implantation et la capacité des réseaux divers peuvent, en modifiant la distribution spatiale de la demande de logements, avoir une incidence sur la répartition des divers types de logement dans les différents quartiers d'une ville.

Des études du marché foncier et du marché du logement réalisées à Séoul (Corée), au Caire (Égypte), à Kingston (Jamaïque), à Manille (Philippines), et à Bangkok (Thaïlande) ont montré que des primes de rareté grevaient le prix des terrains viabilisés. A Bangkok, où les équipements (routes, réseaux d'adduction d'eau, réseau électrique) répondent assez bien à la demande, ces primes de rareté sont relativement faibles et le prix des terrains viabilisés n'est que légèrement supérieur à la somme du coût du terrain brut et du coût des équipements. En revanche, dans les autres villes considérées, le rapport du prix du terrain viabilisé au prix du terrain brut est de l'ordre de 10 à 15, bien supérieur à ce que laisserait attendre le coût de la viabilisation. Des primes aussi fortes donnent à penser que le rendement économique de l'investissement de viabilisation est considérable¹⁴, mais aussi que le coût des terrains viabilisés est artificiellement gonflé. Cela entraîne soit d'importants surcoûts, le coût du terrain étant répercuté sur les acheteurs de logements, soit des densités plus fortes. En même temps, l'existence de ces primes indique que l'offre de terrains est insuffisamment élastique par rapport à la demande.

Les interactions entre le développement de l'infrastructure et la répartition spatiale de la demande et de l'offre de logements sont extrêmement complexes et ont sans doute des effets sur l'efficacité économique des villes qui vont au-delà de leurs incidences sur le marché du logement. Comme l'infrastructure est un facteur qui intervient dans la construction de logements, la densité, le type et le coût de l'infrastructure influent sur la demande des autres facteurs intermédiaires, et donc sur le type de logements construits dans différents quartiers, sur les densités d'occupation et sur les prix des terrains et des logements.

Ces éléments peuvent, à leur tour, avoir une incidence sur les temps quotidiens de déplacement, les salaires, le coût des biens et des services et la productivité des entreprises. Peu d'études empiriques ont été faites de la relation entre le développement de l'infrastructure et l'offre de logements, ou des conséquences, du point de vue des coûts et de l'efficacité, des différentes configurations spatiales des espaces construits

dans les villes, mais il ne fait guère de doute que toutes ces relations sont importantes. Tous ces domaines appellent un gros effort de recherche.

Effets de la réglementation sur l'offre de logements

Les règlements d'urbanisme varient beaucoup d'une ville à une autre, mais ces règlements peuvent influencer sur l'offre de terrains et de logements. Ils sont conçus pour améliorer la qualité de l'environnement et pour stimuler un développement urbain ordonné et efficace servant l'intérêt public. Parmi les principaux règlements figurent les codes du bâtiment, qui précisent les matériaux à employer, les pratiques à observer concernant les plans et la construction, les caractéristiques des raccordements sanitaires et électriques; les normes de viabilisation, qui spécifient le niveau de service, le type de matériaux et les caractéristiques pour la voirie, les réseaux de drainage, les adductions d'eau, les réseaux d'égouts et le réseau électrique; il faut citer aussi les règles d'occupation des sols, souvent incluses dans des plans d'affectation et des plans directeurs, qui définissent les normes de lotissement, les servitudes de passage, les densités d'occupation, la délimitation des emprises réservées à des équipements collectifs, les différents usages permis des terrains (terrains à bâtir, terrains agricoles, etc.).

Pour justifier l'existence de ces règlements, on invoque des principes de techniques d'aménagement ou des raisons esthétiques, sanitaires ou liées à la sécurité. Ces règlements, pourtant, ne sont que très rarement soumis à une analyse coûts-avantages même très rudimentaire. Dans la plupart des cas, les règlements appliqués dans les pays industriels sont repris tels quels par les technocrates des pays en développement (architectes, ingénieurs, urbanistes) sans examen de leurs avantages ou de leurs coûts économiques.

Malgré les avantages collectifs évidents que présentent des règlements d'urbanisme bien conçus et appliqués, ces règlements ont un certain nombre d'effets non délibérés qui peuvent imposer à la société des coûts assez lourds et aller à l'encontre du but visé. Ils peuvent, par exemple, avoir un impact important sur le coût des terrains et de la construction, sur l'efficacité et la souplesse de celle-ci, et sur l'élasticité de l'offre de terrains et de logements par rapport à la demande de logements. Ils peuvent également avoir des effets sur l'environnement tout à fait opposés à ceux recherchés. Les règlements d'urbanisme peuvent modifier le fonctionnement des marchés du logement et des terrains.

- *En mettant les logements au-dessus des moyens des groupes à faible revenu.* Des normes beaucoup trop rigoureuses en matière de lotissement, de viabilisation et de construction font qu'il est impossible de

construire légalement des logements à bon marché. Dans l'Etat de l'Uttar Pradesh (Inde), par exemple, les normes à observer en vertu du Code du bâtiment de 1958 et des règlements de 1960, encore en application au moment d'une étude effectuée en 1983, spécifiaient une superficie minimale pour les parcelles loties et des normes de viabilisation telles que le logement était inabordable pour tous les ménages autres que ceux qui se situaient au-dessus du 95^e centile de la distribution des revenus¹⁵. Proposée en 1982, une réglementation plus libérale aurait abaissé ce seuil au 87^e centile. Dans l'Uttar Pradesh et dans plusieurs autres Etats de l'Inde, le secteur privé n'est pas autorisé à appliquer des normes différentes, moins rigoureuses que celles appliquées par le secteur public, en dépit du fait que ce dernier est manifestement incapable de répondre aux besoins des groupes à faible revenu.

La lourdeur de la réglementation foncière et des règles de construction peut décourager la construction de logements, comme on l'a vu aussi en Amérique latine. Au Pérou, par exemple, la délivrance de titres d'occupation de terrains du domaine public (qui représentent une forte proportion des terrains urbains au Pérou) et l'obtention des autorisations nécessaires, des permis de construire et des permis d'occupation peuvent prendre jusqu'à sept ans¹⁶. Les frais d'acte pour l'obtention des titres peuvent atteindre 2.000 dollars par parcelle (dans un pays où le PNB par habitant ne dépassait pas 620 dollars en 1989); c'est pourquoi la population urbaine se tient à l'écart du marché officiel du logement. Il en résulte la création de quartiers spontanés, mal viabilisés, et donc de très mauvaises conditions d'hygiène du milieu.

- *En restreignant l'offre de terrains constructibles.* Les règlements d'urbanisme et les plans d'occupation des sols très restrictifs (les plans directeurs et autres directives relatives à la création de ceintures vertes, par exemple) restreignent l'offre de terrains à bâtir et en élèvent donc le prix. Il en résulte des formes inefficaces et coûteuses d'aménagement urbain dans les zones déjà construites et dans celles en voie de l'être. A Serpong (Indonésie), par exemple, un plan directeur pour l'an 2005 prévoit de réserver une très forte proportion (65 %) de la superficie à aménager à des usages non résidentiels et fixe la densité maximale permise dans les zones résidentielles à 100 personnes à l'hectare, soit beaucoup moins que les densités typiques des villes indonésiennes (environ 300 personnes à l'hectare). Selon le plan directeur proposé, 65 kilomètres carrés environ sont réservés à des usages résidentiels, soit cinq fois plus que si des normes plus conformes aux schémas habituels d'occupation des sols en Indonésie avaient été appliquées, ce qui rend nécessaires des équipements beaucoup plus étendus et coûteux¹⁷. Pareille situation se retrouve à Séoul (Corée), où l'urbanisation des terrains

agricoles est sévèrement limitée par l'application rigide des règles relatives à la ceinture verte et des dispositions d'un plan directeur qui limitent à 25 % de la surface totale celle qui peut être affectée à un usage résidentiel. Cela a entraîné une envolée des prix des terrains et des logements, désormais trop coûteux pour beaucoup de ménages, ainsi qu'une pénurie persistante de logements. Ainsi, il y a deux fois plus de ménages que de logements à Séoul.

Des phénomènes similaires ont été observés en Inde, où la Loi sur la limitation de la superficie des propriétés urbaines, dont le but était de mettre le prix des terrains à la portée des pauvres en restreignant les mutations et en plafonnant les superficies détenues par une même personne, a eu en fait l'effet opposé (voir Encadré 2).

On trouve dans les pays à économie planifiée tels que ceux d'Europe de l'Est des exemples d'utilisation inefficace de l'espace et de viabilisation inutilement coûteuse. L'aménagement des villes d'Europe de l'Est obéissait à des plans directeurs qui ne considéraient pas les terrains comme des biens économiques, ce qui entraînait gaspillages et inefficacité. Les comparaisons entre les villes d'Europe de l'Ouest et de l'Est montrent ordinairement que, pour une population comparable, les villes de l'Europe de l'Ouest sont beaucoup plus denses, ce qui permet une utilisation plus efficace de l'infrastructure. Dans les grandes villes d'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique, les trajets quotidiens sont souvent au moins 50 % plus longs que ceux des habitants des villes occidentales de même taille, ce qui alourdit d'autant la consommation d'énergie et les frais d'entretien des équipements et contribue à la pollution de l'air. De plus, les règlements d'urbanisme, en Europe de l'Est, ont aggravé des pénuries persistantes de logements, de sorte que sur le marché libre, le prix d'un logement représente souvent de 15 à 20 fois le revenu médian des ménages.

En Afrique, alors que les terrains sont parmi les principaux facteurs intermédiaires de la production de logements, les gouvernements ont suivi une politique foncière inspirée de celle des pays à économie planifiée d'Europe de l'Est, et les conséquences ont été les mêmes. Entre 1970 et 1985, par exemple, la plupart des pays subsahariens, représentant 75 % de la population de la région, ont nationalisé la terre¹⁸. Lorsque l'offre d'un des éléments essentiels de la production de logements est aux mains d'un monopole, privé ou public, le marché du logement répond presque toujours moins bien à l'augmentation de la demande, de sorte que celle-ci suscite plus souvent la hausse des prix que l'augmentation de la production.

- *En alourdissant les formalités administratives, causes de retards.* Si les règlements d'urbanisme et les codes du bâtiment ont souvent pour effet

d'augmenter directement le coût des terrains ou des logements, comme on vient de le voir, les effets des tracasseries réglementaires peuvent modifier du tout au tout la capacité de l'offre de logements de répondre aux variations de la demande.

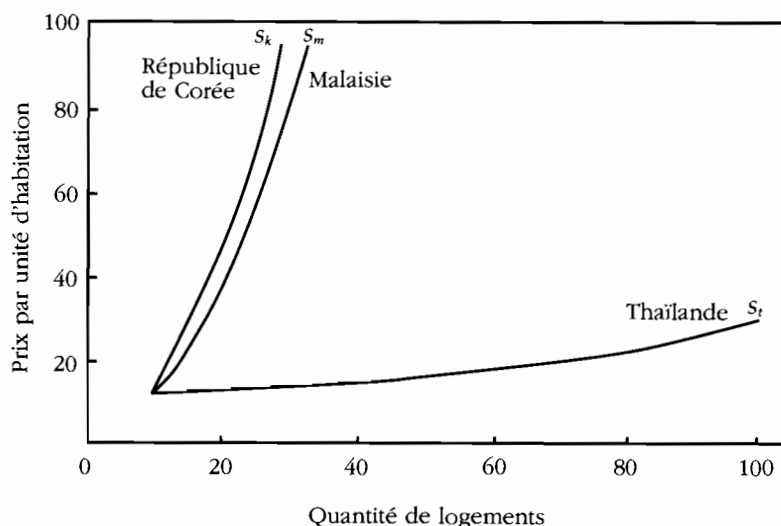
De nombreux facteurs peuvent expliquer que les caractéristiques de l'offre de logements diffèrent selon les pays, mais le plus important est peut-être le cadre juridique et réglementaire. Divers facteurs limitatifs peuvent peser sur le coût de la construction et restreindre l'élasticité de l'offre par rapport à la demande, comme le montre bien le cas de trois pays asiatiques en croissance rapide, la Corée, la Malaisie et la Thaïlande. La législation et la réglementation qui affectent l'offre de logements sont très différentes dans ces trois pays (voir l'Encadré S-2, qui décrit le processus d'obtention des permis de construire à Bangkok et à Kuala Lumpur).

La Figure S-2 montre l'allure de la courbe de l'offre de logements en Corée, en Malaisie et en Thaïlande. Les trois courbes illustrent la relation

Encadré S-2. L'obtention des permis de construire en Malaisie et en Thaïlande

Un examen attentif des facteurs qui expliquent les différences très prononcées dans la façon dont l'offre répond à la demande de logements en République de Corée, en Malaisie et en Thaïlande fait apparaître de profondes différences dans la complexité de la législation et de la réglementation et dans la rigueur de leur application. La Figure S-3 illustre graphiquement les formalités que les promoteurs doivent accomplir à Bangkok (Thaïlande). La Figure S-4 indique ce que sont ces formalités à Kuala Lumpur (Malaisie). Vers la fin des années 80, les promoteurs devaient, en Malaisie, accomplir 55 formalités différentes avant de pouvoir livrer leurs produits, ce qui pouvait leur prendre de cinq à sept ans. Par contre, il fallait seulement 100 jours environ à Bangkok pour remplir toutes les formalités : autorisation de lotissement, permis de construire, délivrance des titres.

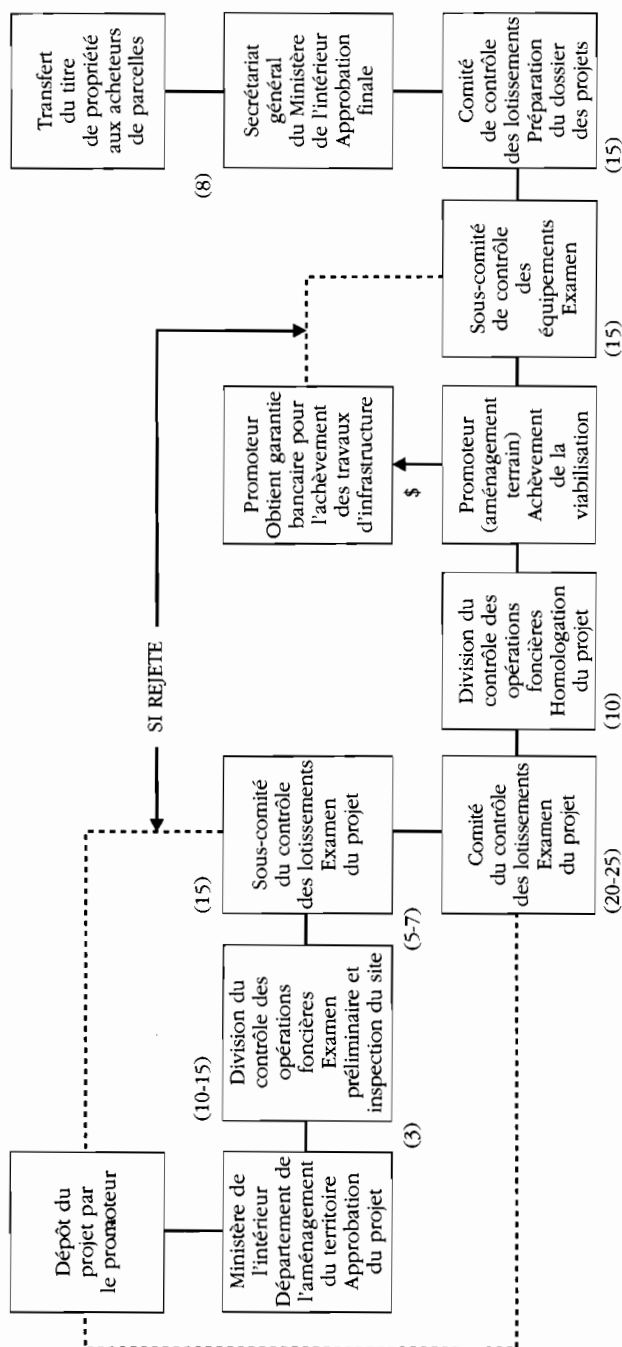
La lourdeur des formalités a pour effet très net d'accroître le risque associé à la construction de logements. Ce risque accru, à son tour, fait qu'en Malaisie, par exemple, l'offre de logements modernes ne peut être le fait que de quelques grandes entreprises bien financées capables de supporter le coût de ce processus. A Bangkok, par contre, le secteur de la construction résidentielle est extrêmement fluide, avec un grand nombre de petites entreprises désireuses de se faire rapidement une place sur le marché.

Figure S-2. Offre de logements dans trois pays d'Asie

entre l'offre de logements et les prix relatifs. La figure montre que les caractéristiques de l'offre de logements sont très différentes dans ces trois pays. En Thaïlande, l'offre est très élastique. Des variations de prix relativement minimales sont associées à de fortes variations qualitatives et quantitatives de l'offre. En Malaisie et en Corée, en revanche, l'offre de logements est très inélastique. Une hausse des prix n'entraîne qu'une augmentation modeste de l'offre. Des estimations indiquent qu'en Thaïlande, l'offre de logements est quantitativement 30 fois plus sensible aux variations de la demande qu'en Corée ou en Malaisie¹⁹.

Ces différences se retrouvent dans l'évolution des prix des logements dans les trois pays. Ayant connu une croissance économique rapide et une augmentation parallèle de la demande de logements durant les années 70 et 80, la Corée et la Malaisie ont vu les prix des logements augmenter rapidement, le prix d'un logement urbain type étant passé de l'équivalent de 3 à 4 fois le revenu annuel d'un ménage citadin représentatif durant les années 70 à 5,5 à 7 fois ce revenu durant les années 80. En revanche, en Thaïlande, le rapport entre le prix d'un logement et le revenu annuel est tombé, durant la même période, d'à peu près 5 à 1 à environ 2,5 à 1, ce qui a permis même à des ménages se trouvant au 20^e centile de la distribution des revenus de se loger dans des logements neufs. Ces différences de comportement de l'offre entraînent de profondes différences non seulement à l'accès au logement, mais aussi quant à la qualité des logements offerts.

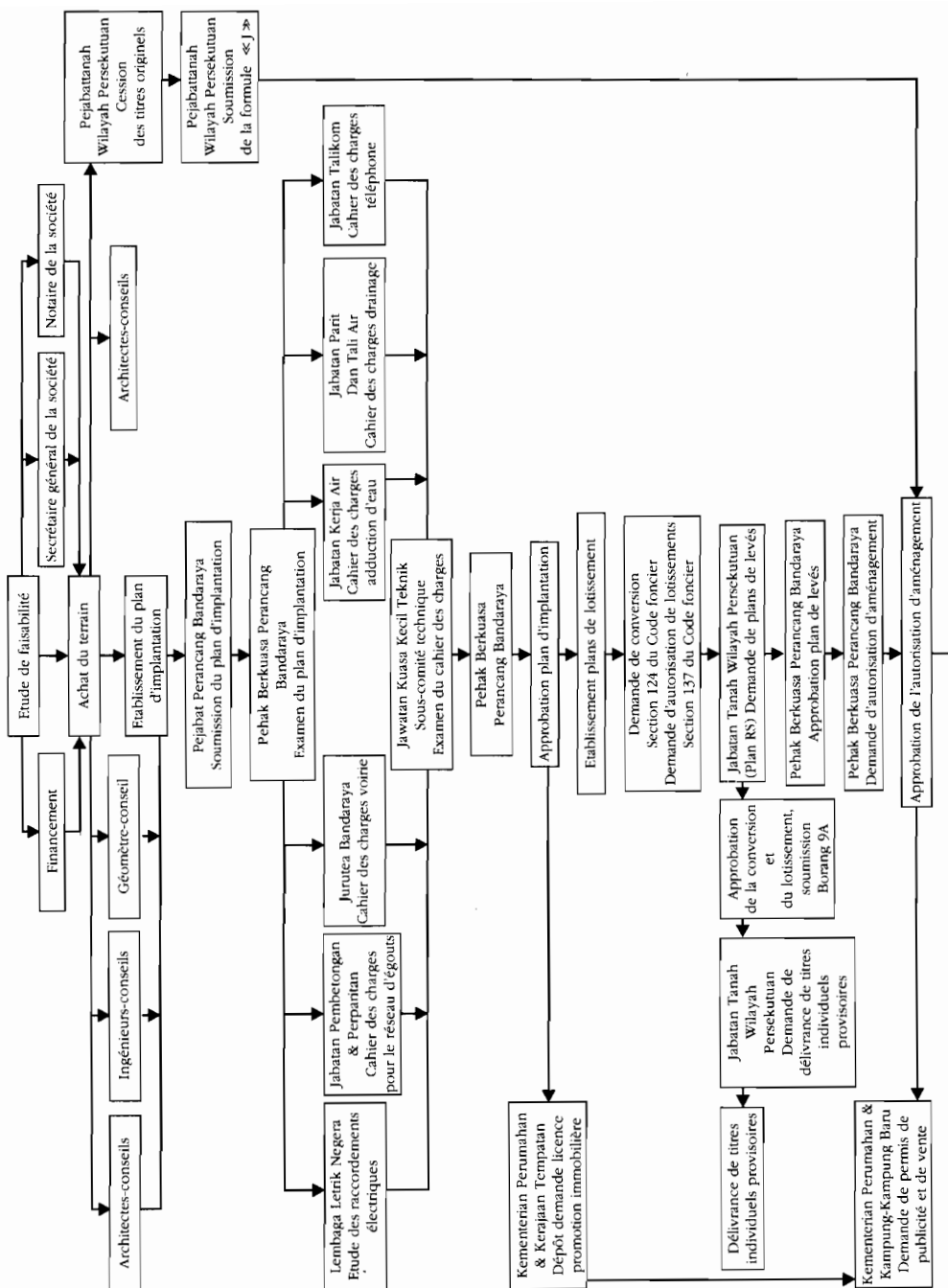
Figure S-3. La viabilisation des terrains à bâtir en Thaïlande

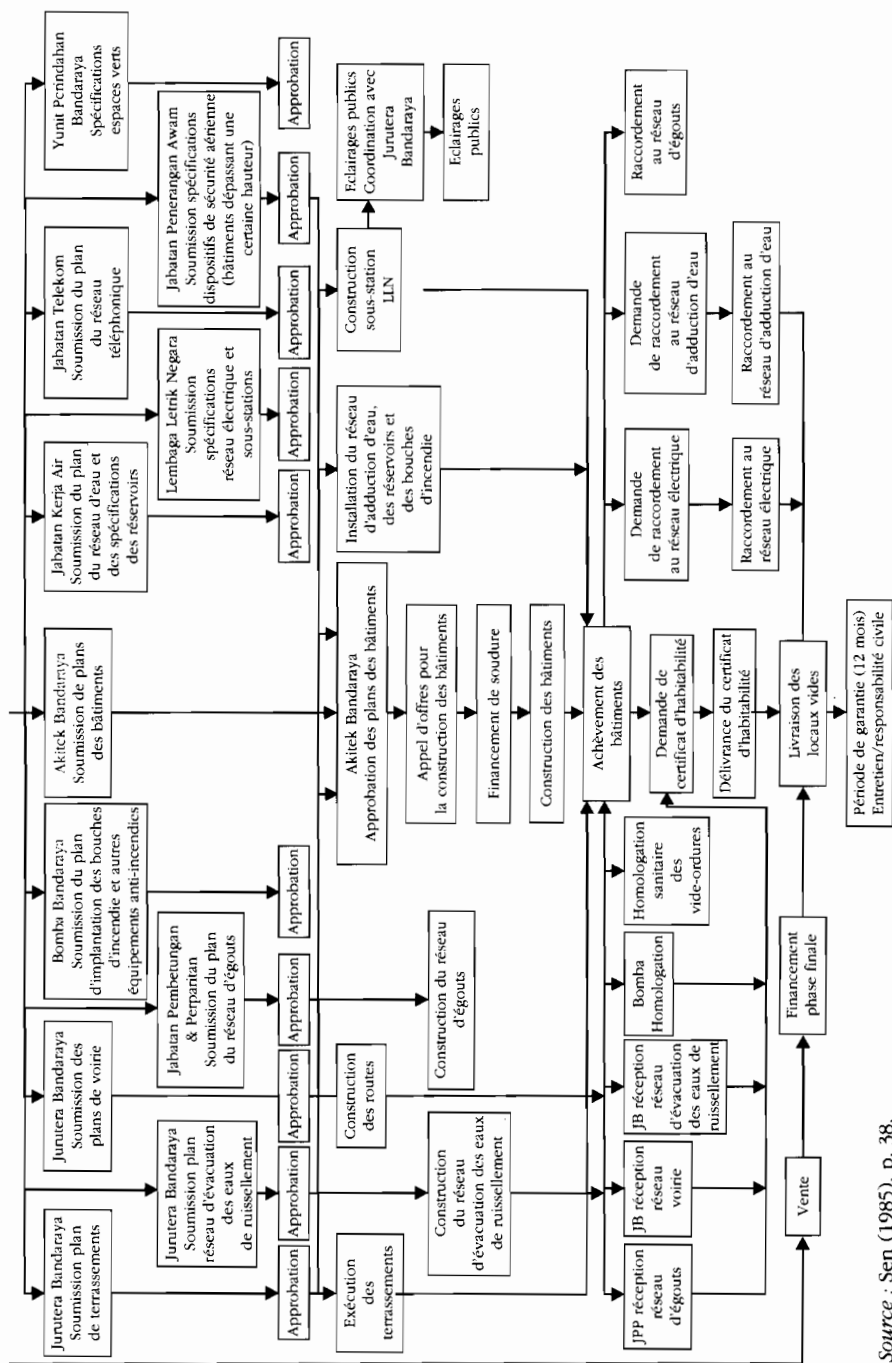


Note : Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de jours ouvrables nécessaires (total = environ 100).

Source : Agence des Etats-Unis pour le développement international (1990), p. 8.

Figure S-4. La viabilisation des terrains à bâtir à Kuala Lumpur (Malaisie)





Source : Sen (1985), p. 38.

Des données préliminaires recueillies dans le cadre du Programme d'indicateurs du logement, par exemple, montrent que, pour chacun des indicateurs de la qualité du logement et de son coût relatif, les résultats sont les plus favorables à Bangkok. Dans cette ville, un ménage ordinaire a plus d'espace par personne (15 m² environ contre 12 m² environ à Kuala Lumpur), a plus de chances d'habiter un bâtiment en dur (96,5 % contre 85,4 % à Kuala Lumpur), risque moins d'habiter un îlot insalubre (3,2 % contre 14,5 % à Kuala Lumpur), a plus de chances d'être propriétaire de son logement (67,5 % contre 55,9 % à Kuala Lumpur) et paie un loyer plus faible par rapport à son revenu (20 % du revenu contre 26,2 % à Kuala Lumpur). Si l'écart de prix s'était un peu réduit en 1990 (ratio du prix du logement/revenu de 4,1 à Bangkok et de 5,0 à Kuala Lumpur), les logements restent beaucoup plus abordables à Bangkok.

Ces observations donnent à penser qu'il existe des disparités très prononcées entre Bangkok et Kuala Lumpur quant à l'efficacité du secteur du logement, que ces différences ont d'importantes répercussions sur le bien-être des habitants de ces villes, sur l'affectation des ressources dans l'économie, et qu'elles tiennent très probablement à des différences de politique qui se répercutent sur l'offre de logements.

Construction de logements par le secteur public et offre globale de logements

En apparence, la construction directe de logements par les pouvoirs publics, ou même le fait que ceux-ci subventionnent des entreprises privées construisant des logements, devrait augmenter l'offre globale. C'est d'ailleurs ainsi que raisonnent les pouvoirs publics lorsqu'ils interviennent directement dans la production de logements. Pourtant, une analyse économétrique poussée de l'impact de la construction subventionnée de logements sur le parc immobilier total aux Etats-Unis, en Grèce et aux Pays-Bas montre que, souvent, la mise sur le marché de nouveaux logements subventionnés a simplement pour effet de dissuader le secteur privé de construire une quantité égale de logements²⁰. En effet, il existe une relation entre le logement subventionné et le logement privé qui se manifeste sur le marché où la demande et l'offre se confrontent. Du côté de la demande, les ménages qui peuvent occuper un logement subventionné ne peuvent en même temps occuper un logement construit par le secteur privé, de sorte que la demande de logements construits par le secteur privé, et donc l'incitation à construire des logements, diminuent. Du côté de l'offre, l'utilisation par les pouvoirs publics de ressources, notamment financières, a pour effet de réduire la quantité de ressources que les promoteurs privés peuvent utiliser. Il en

résulte la hausse des prix des facteurs intermédiaires et une baisse du rendement potentiel des investissements²¹. Des analyses empiriques comparables n'ont pas encore été effectuées dans des pays en développement, mais rien n'indique que les marchés des produits du secteur du logement et des facteurs intermédiaires qu'il utilise y soient moins étroitement liés que dans les pays développés. Il est donc probable que, dans la plupart des cas, la construction de logements par le secteur public augmente le parc immobilier beaucoup moins qu'on le croit d'ordinaire, ou même ne l'augmente pas du tout.

Même si le logement subventionné n'exerce pas un effet d'éviction sur le logement construit par le secteur privé, la question de son efficacité se pose avec acuité. Alors que dans le secteur privé, les forces du marché contribuent à l'efficacité de la production de logements, il n'existe pas à proprement parler de mécanisme assurant l'efficacité de la construction de logements par le secteur public. Sur le marché privé, la recherche du profit incite puissamment à l'efficacité; aucune discipline de cette sorte ne s'exerce dans le secteur public. De ce fait, il arrive que le secteur public construise des logements dans des emplacements où personne ne veut habiter, ou les produise à un coût supérieur à ce que les candidats au logement sont prêts à payer.

Des études empiriques des opérations subventionnées de construction de logements par les pouvoirs publics aux Etats-Unis et en Allemagne ont montré que la valeur marchande des logements subventionnés est souvent bien inférieure à leur coût réel. Une étude faite aux Etats-Unis a montré que la valeur des logements du « Low Rent Public Housing Program » (Programme d'habitations à loyer modéré), le plus important programme de ce genre lancé à l'intention des ménages à faible revenu, ne représente que 50 % du coût des ressources utilisées²². Une étude comparée menée en Allemagne a donné le chiffre correspondant de 62 % pour les « logements sociaux » construits dans le cadre du principal programme allemand de construction subventionnée²³. Aux Etats-Unis, étant donné l'ampleur des programmes publics de construction, on a pu estimer qu'en remettant entièrement la construction de logements au secteur privé et en instituant simultanément un système d'allocations-logement pour les ménages à faible revenu, on réaliserait des économies allant de 5 à 10 milliards de dollars par an (pour des logements locatifs de qualité à peu près équivalente).

Dans les pays en développement, les études systématiques de l'efficacité comparée du secteur immobilier public et privé sont peu nombreuses. On peut citer le cas de Bangkok (Thaïlande), où, à la fin des années 70 et au début des années 80, le secteur privé s'est massivement implanté dans le logement à bon marché, au point que l'Agence natio-

nale du logement a fini par éprouver des difficultés à vendre les logements qu'elle avait fait construire²⁴. Le secteur privé est en effet parvenu à construire des logements à bon marché plus attrayants et se vendant plus facilement, et l'Agence nationale du logement a dû, non sans difficultés, trouver un marché plus réceptif. Ainsi, par rapport aux années 70, elle a dû réduire considérablement son volume de construction et se déplacer vers le « haut de gamme ». En Indonésie, les logements financés par la Banque nationale du logement (BTN) se sont appréciés nettement plus lentement que ceux construits avec les apports d'établissements privés de crédit au logement, indice que le marché attribue une valeur plus élevée au parc immobilier fourni par le secteur privé²⁵. Les études empiriques de l'efficacité comparée du secteur immobilier public et privé dans les pays en développement devraient être beaucoup plus nombreuses, mais les indices dont on dispose sont cohérents : pour la construction de logements, le secteur public est moins efficace que le secteur privé, souvent beaucoup moins.

Résultats du secteur du logement : quantité, qualité et prix

Il y a lieu de distinguer deux catégories de résultats du secteur du logement : ceux qui intéressent les ménages, par exemple la qualité et le prix des logements, et ceux qui intéressent le secteur lui-même, par exemple les agrégats de quantité, de production et d'investissement. La première catégorie est examinée dans la présente section, la seconde dans une section ultérieure.

L'une des conclusions de la présente section est que la politique du logement et les résultats obtenus par le secteur du logement sont étroitement liés, et que cette relation dépend de façon cruciale des politiques qui influencent les prix des logements, en particulier par le jeu des mécanismes de l'offre. Pour la première fois, les données recueillies dans le cadre du Programme d'indicateurs du logement permettent un examen direct des corrélations entre politiques, prix et résultats matériels du secteur dans des pays très divers. L'analyse de ces données est loin d'être achevée, mais les conclusions présentées ici marqueront un progrès majeur dans notre compréhension des liens entre politique du logement et résultats du secteur.

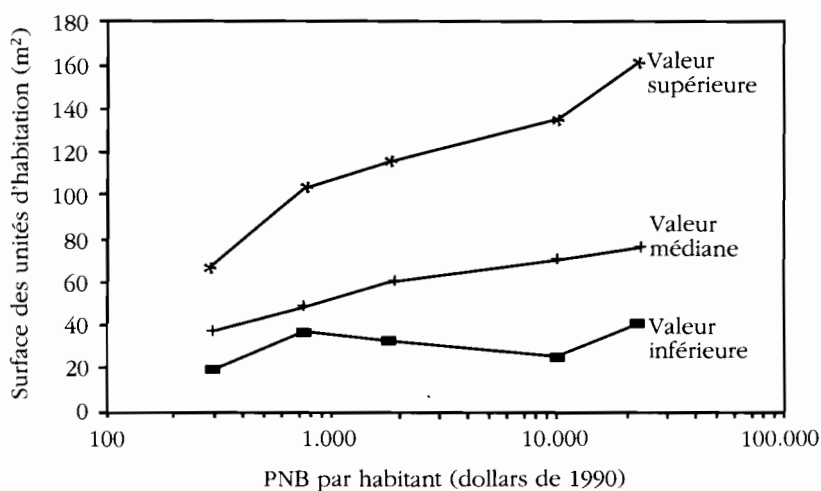
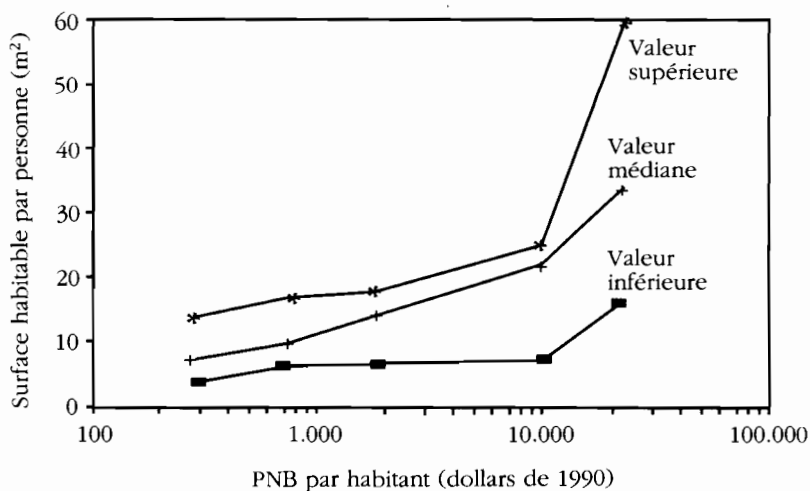
Surface habitable et qualité des logements

Le logement est un bien présentant des caractéristiques diverses : surface habitable et surface brute, durabilité, finition, raccordement aux réseaux, proximité des emplois et d'autres activités, statut juridique et caractéris-

tiques diverses du quartier. Ces différents attributs d'un logement sont l'objet de préférences qui varient naturellement d'une société à l'autre, mais, de façon générale, on peut s'attendre à ce que l'augmentation des ressources associée au développement économique permette aux ménages d'occuper des logements plus spacieux, de meilleure qualité, plus durables, mieux raccordés aux réseaux, offrant une bonne sécurité d'occupation et situés dans d'assez bons quartiers.

Les Figures S-5 à S-8 montrent comment différentes caractéristiques essentielles d'un logement (surface et divers paramètres de la qualité) varient dans cinq groupes de pays en fonction du revenu. Les données recueillies dans le cadre du Programme d'indicateurs du logement sont regroupées en fonction du PNB par habitant. Chaque figure présente trois courbes qui montrent comment la valeur médiane de chaque variable évolue en fonction du revenu, et comment les valeurs supérieures et inférieures indiquées pour les grandes villes des pays de chaque groupe varient en fonction du revenu également. Chacun des cinq groupes de revenu compte environ 10 pays. Les deux premières figures montrent que la taille de l'unité d'habitation et la surface habitable par personne augmentent systématiquement à mesure que le revenu du pays augmente²⁶. La Figure S-7 montre que la proportion de logements construits en dur augmente avec le revenu et la Figure S-8 indique que la proportion de logements marginaux (qui ne respectent pas les plans d'occupation des sols ou le code du bâtiment, ou qui ont été édifîés de façon illégale) diminue à mesure que le revenu augmente.

Ces graphiques permettent de faire plusieurs observations. La première est qu'il y a un lien évident entre les résultats du secteur du logement et le revenu : le développement économique améliore le logement. La taille moyenne des unités d'habitation augmente assez lentement avec le revenu, passant de 32 mètres carrés dans le groupe de revenu le plus faible à 72 dans le groupe où le revenu est le plus élevé; la surface habitable par personne augmente relativement plus vite, passant de 7,4 mètres carrés à 31,4 mètres carrés. La proportion de logements construits en dur augmente aussi rapidement, de sorte que le parc immobilier d'une ville située dans un pays du troisième quintile de revenu (PNB par habitant médian de 1.505 dollars en 1990) serait constitué de plus de 90 % d'immeubles construits en dur. De même, la proportion de logements marginaux diminue rapidement à mesure que le revenu augmente, passant de 63 % du parc immobilier dans le quintile inférieur à 28 % dans le troisième quintile, et à presque rien dans le quintile supérieur. D'autres paramètres de qualité et la surface des logements accuseraient des variations semblables, avec une amélioration régulière de la surface et de la qualité, les indicateurs de qualité

Figure S-5. Relation entre la surface des unités d'habitation et le PNB**Figure S-6. Relation entre la surface habitable par personne et le PNB**

(et d'accès aux réseaux) augmentant plus vite que les indicateurs de surface.

Bien que le secteur du logement obéisse ainsi à certains modèles de comportement, le degré de dispersion des résultats du secteur à un niveau donné de PNB par habitant apparaît généralement plus élevé par

Figure S-7. Relation entre la proportion de logements construits en dur et le PNB

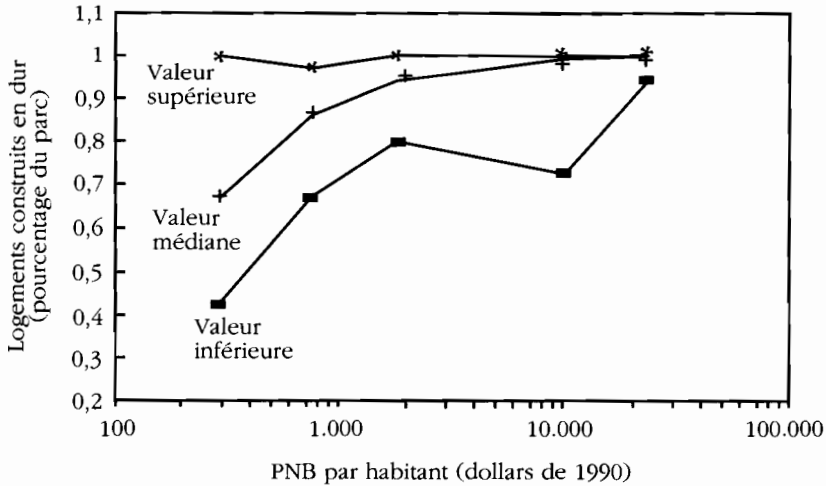
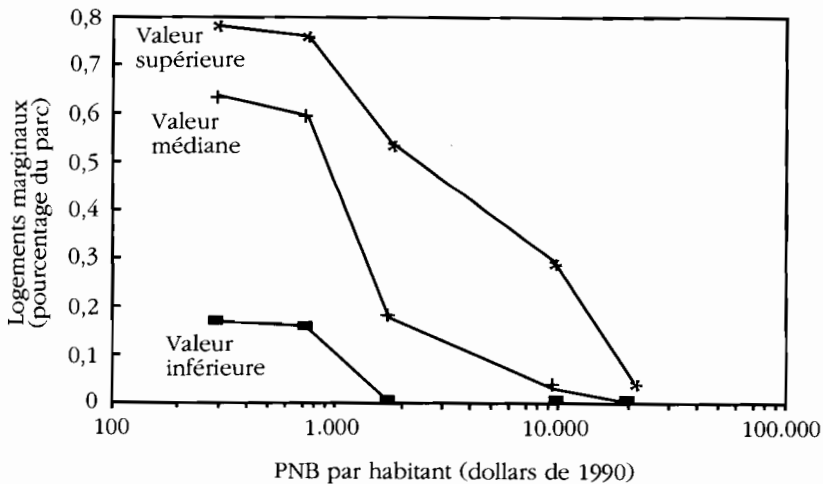


Figure S-8. Relation entre la proportion de logements marginaux et le PNB



rapport au degré de dispersion imputable aux différences de revenu, ce qui donne à penser que l'incidence de l'accroissement des ressources sur la qualité des logements est très variable selon les pays et que la mauvaise qualité du logement est tout autant le résultat de la politique du logement et d'autres facteurs que de la pauvreté en soi. Certains pays,

généralement ceux où la politique du logement et l'offre de logements sont efficaces, obtiennent à bien des égards les mêmes résultats que des pays où le revenu par habitant est jusqu'à cinq fois plus élevé.

En dehors du revenu, de nombreux facteurs peuvent certes influencer les résultats du secteur du logement, comme le climat, la topographie, la démographie et les choix culturels, mais la dispersion observée de ces résultats tient dans une large mesure à des différences de politique, en particulier si ces différences se répercutent sur l'élasticité de l'offre de logements par rapport à la demande. De plus, il est probable que les effets de ces différences de politique se traduisent par des écarts de prix et que les résultats du secteur du logement sont la conséquence directe de la structure des prix des logements. La comparaison de la situation au Japon et aux États-Unis en fournit un exemple aussi simple qu'éclatant. Selon les statistiques de 1990, le prix d'une unité d'habitation médiane était de 442.000 dollars à Tokyo et de 196.000 dollars à Washington, et la superficie d'un logement médian était de 41 mètres carrés dans la première ville et de 161 mètres carrés dans la seconde. Des facteurs culturels expliquent peut-être en partie que les logements sont plus exigus au Japon, mais il est incontestable que la différence tient surtout au niveau plus élevé du prix des logements au Japon.

Le prix du logement

Outre qu'ils dépendent de l'offre et de la demande, les prix des logements sont susceptibles d'être manipulés directement par les pouvoirs publics, par le biais, par exemple, de l'encadrement des loyers ou de la réglementation des prix de vente. En choisissant un logement, les ménages doivent prendre en considération le niveau des loyers ou les prix de vente. Si ceux-ci sont élevés, on peut s'attendre à ce que les ménages portent leur choix sur des logements plus petits ou de moindre qualité que si les prix étaient bas. Comme le prix du logement varie fortement entre pays ayant un niveau semblable de revenu, il est probable que la qualité des logements reflète ces différences.

Secteur locatif. On est encore assez mal renseigné sur les différences de niveau des loyers dans différentes catégories de pays. Les données recueillies dans le cadre du Projet de comparaisons internationales du produit brut et des pouvoirs d'achat de l'ONU peuvent cependant être utilisées pour examiner le degré de dispersion du coût relatif de logements similaires dans différents pays²⁷. Les données indiquent que ce coût relatif, comparé au coût des autres biens de consommation et services, est beaucoup plus variable entre pays en développement qu'entre pays développés. Les coûts relatifs sont particulièrement élevés dans

les pays africains—dans certains cas, près du double des coûts dans d'autres régions. En outre, le niveau relatif des loyers est beaucoup plus faible dans les pays qui pratiquent l'encadrement des loyers—comme les pays d'Europe de l'Est, l'Inde et Sri Lanka. Symptômes de distorsions, les loyers relatifs particulièrement élevés ou faibles semblent s'écarter fortement du niveau auquel il faudrait s'attendre si la politique du logement était davantage une politique de facilitation.

Des données plus récentes, provenant du Programme d'indicateurs du logement, ont corroboré ces observations. Les loyers au mètre carré habitable présentent un degré de dispersion trois fois plus élevé parmi les pays en développement que parmi les pays industriels. De plus, les loyers au mètre carré semblent être les plus élevés par rapport au revenu dans les pays appartenant au quintile de revenu inférieur (en 1990, le loyer annuel d'un logement urbain aurait été de l'ordre de 5 dollars au mètre carré dans les pays dont le PNB par habitant médian était de 305 dollars et de 82 dollars au mètre carré dans les pays du quintile de revenu supérieur, pour lesquels le revenu par habitant médian était de 17.800 dollars). La large dispersion des résultats observés du secteur du logement entre pays ayant un revenu similaire tient notamment à ce que les prix, et donc le comportement des ménages, peuvent différer fortement d'un pays à l'autre.

Logements occupés par leur propriétaire. La valeur marchande du logement rapportée au revenu annuel des ménages est un autre indicateur important des distorsions potentielles des marchés immobiliers²⁸. La valeur marchande est en effet un indice de la capacité potentielle de l'offre de logements de satisfaire la demande future comme la demande actuelle, car cette valeur reflète les anticipations à la fois des prix futurs des logements et de leur valeur locative future. De nombreux facteurs déterminent le ratio prix du logement/revenu²⁹ mais, empiriquement, on constate que les causes de dispersion de ce ratio sont surtout les différences entre pays quant aux caractéristiques du régime de l'offre de logements. C'est cette constatation qui fait de cette mesure un bon indicateur des distorsions potentielles du marché du logement. Le ratio peut certes être assez élevé dans un marché à faibles distorsions ou assez faible dans un marché à fortes distorsions, mais il est généralement vrai que les marchés où l'offre répond mal à la demande présentent aussi un ratio prix du logement/revenu plus élevé, tandis que ce ratio est plus faible sur les marchés où l'offre répond mieux à la demande³⁰.

Le Tableau S-1 donne les valeurs estimatives du ratio prix du logement/revenu dans trois catégories de pays : i) les pays en développement; ii) les pays à économie planifiée et les pays ayant renoncé récemment à un système d'économie planifiée; iii) les pays industriels à

économie de marché. Dans la plupart des cas, le ratio est égal au rapport de la valeur marchande médiane des logements au revenu médian de la population. Pour les pays à économie planifiée, on a retenu des fourchettes de valeurs, les sources des données n'étant pas fiables.

Les valeurs médianes de ce ratio diffèrent sensiblement entre pays industriels et pays en développement. Dans les pays industriels, la valeur médiane du ratio prix du logement/revenu est de 3,9, tandis que dans les pays en développement, elle est de 5,5. Dans les pays industriels, le ratio varie entre 2,4 pour la Suède et 6,6 pour le Japon³¹. Dans les pays en développement, il varie entre 2,5 pour la Thaïlande et 7,8 pour la Tunisie. Ces ratios sont inattendus. En effet, comme le montrent les comparaisons entre villes résumées dans l'Encadré S-1 et illustrées par la Figure S-1, toutes choses égales d'ailleurs, les ratios prix du logement/revenu devraient être plus élevés dans les pays industriels que dans les pays en développement. Il semble que des facteurs tels que le manque d'élasticité de l'offre par rapport à la demande ont contribué à la relation observée.

La différence entre les pays à économie planifiée et ceux de l'un ou l'autre groupe est plus frappante encore et illustre bien l'importance des

Tableau S-1. Ratio prix du logement/revenu

<i>Pays en développement</i>	<i>Ratio</i>	<i>Pays à économie planifiée</i>	<i>Ratio</i>	<i>Pays industriels</i>	<i>Ratio</i>
Tunisie	7,8	Chine	15-25	Japon	6,6
Egypte	7,5	Pologne	10-20	Pays-Bas	5,5
Nigéria	6,1	Hongrie	8-13	Canada	4,8
Malaisie	6,0	Union soviétique ^a	7-10	Allemagne	4,4
Chili	5,7			Australie	4,0
Turquie	5,7			Grèce	4,0
Brésil	5,6			Norvège	3,8
Corée, Rép.de	5,5			Royaume-Uni	3,7
Maroc	4,6			France	3,4
Philippines	4,5			Etats-Unis	2,8
Indonésie	4,5			Suède	2,4
Colombie	4,4				
Pérou	3,3				
Thaïlande	2,5				
Valeur médiane	5,5			Valeur médiane	3,9

^a Ex-Union soviétique.

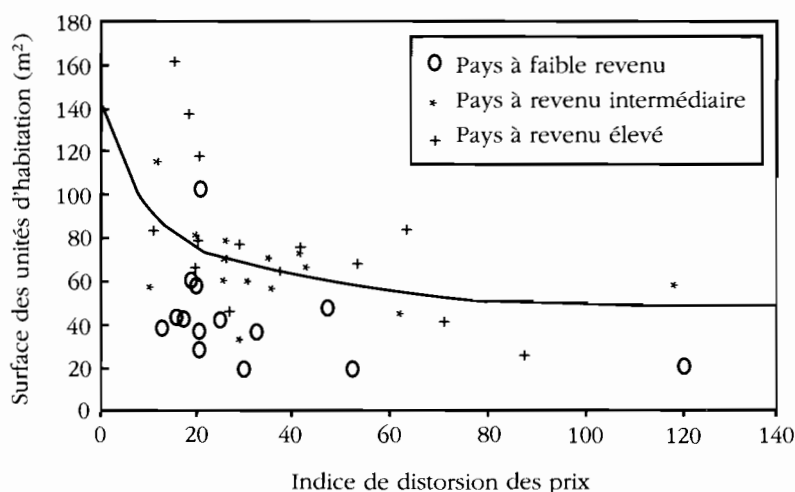
Sources : Renaud (1991a), Struyk et al. (1990), *Washington Post* (1991). La plupart des données portent sur la seconde moitié des années 80.

distorsions. C'est dans les pays ayant renoncé récemment au système d'économie planifiée que le logement est le plus coûteux par rapport au revenu des ménages. Les ratios les plus bas sont ceux relevés pour l'Union soviétique (fourchette de 7 à 10) et les plus élevés ceux indiqués pour la Chine (fourchette de 15 à 25), mais ces derniers chiffres doivent être interprétés avec beaucoup de prudence, car ils n'ont pas été obtenus par des méthodes d'échantillonnage fiables et portent sur un volume de transactions trop faible par rapport à l'ensemble du parc immobilier. Sous ces réserves, les statistiques indiquent généralement un écart considérable entre l'offre et la demande et de graves dysfonctions du système d'offre de logements dans les pays à économie planifiée.

Distorsions des prix des logements et résultats du secteur du logement

Les données recueillies dans le cadre du Programme d'indicateurs du logement permettent d'examiner plus directement l'effet des distorsions de prix sur les résultats du secteur du logement. Aux fins de la présente analyse, on a retenu comme indice de distorsion le ratio prix du logement/loyer³². Cet indice rend compte en effet des distorsions résultant de l'encadrement des loyers—étant donné que les prix assurent l'équilibre du marché immobilier, mais que les loyers n'assurent pas l'équilibre du marché locatif³³. Mais ce ratio permet également de saisir les distorsions résultant de la rigidité de l'offre (qui se manifeste quand l'augmentation de la demande entraîne une forte hausse des prix, mais une faible augmentation de l'offre). En fait, les données empiriques donnent à penser que sur un marché immobilier tendu, le numérateur du rapport (le prix des logements) est élevé et le dénominateur (le niveau du loyer) faible, étant donné que les prix s'ajustent beaucoup plus rapidement pour capitaliser l'effet des augmentations futures des loyers³⁴. Cela étant, le ratio prix/loyer n'est pas, tant s'en faut, un indicateur de distorsion infaillible³⁵, et fait actuellement l'objet de recherches dans le cadre du Programme d'indicateurs du logement; néanmoins, comme on le verra ci-après, il peut aider à montrer comment les distorsions de prix influent sur les résultats du secteur du logement.

La Figure S-9 illustre la relation entre la valeur médiane de la surface des unités d'habitation et l'indice de distorsion du marché du logement dans 41 pays. On a distingué trois groupes de pays : les pays à revenu faible, à revenu intermédiaire et à revenu élevé. La figure dénote une corrélation négative entre les distorsions des prix des logements et leur surface médiane dans ces trois groupes de pays. S'il est clair que la surface des logements est liée au revenu par habitant, elle ne s'accroît

Figure S-9. Surface des unités d'habitation et distorsions des prix

que lentement à mesure que le revenu augmente, de sorte que dans le quintile de revenu supérieur, elle n'est que 2,3 fois environ ce qu'elle est dans le quintile de revenu inférieur. Par ailleurs, les différences entre pays quant à la surface des logements sont en corrélation au moins aussi étroite avec des distorsions manifestes des prix; dans un pays où l'indice est faible (20), la surface moyenne des logements est le double de ce qu'elle est dans un pays où l'indice est élevé (100). L'analyse selon la technique à plusieurs variables aléatoires des différents déterminants de la surface des logements montre que cet écart du simple au double est à peu près celui que l'on observerait entre deux pays dont l'un aurait un PNB par habitant cinq fois supérieur à celui de l'autre³⁶. Ces observations cadrent avec d'autres constatations qu'on a pu faire quant à l'adaptation des préférences en matière de logement aux variations de prix. Par exemple, alors que les revenus sont comparables à Hong Kong et à Athènes, le prix d'un logement au mètre carré est 5,7 fois plus élevé à Hong Kong, ce qui explique en partie que la surface médiane des logements y soit de 63 % plus faible qu'à Athènes. De même, pour des revenus comparables, le prix du mètre carré est neuf fois plus élevé à Tokyo qu'à Washington, ce qui explique en partie que la surface médiane des logements soit environ 75 % plus faible dans la première ville que dans la seconde. Des différences similaires sont constatées parmi les pays en développement comme parmi les pays industriels, à des niveaux très différents de PNB par habitant.

Ces constatations tendent à prouver que les distorsions des prix, souvent causées par certains éléments de la politique du logement, influencent les résultats du secteur du logement. Dans le cadre du Programme d'indicateurs du logement, il est prévu d'étudier les corrélations entre certains autres résultats du secteur du logement et les distorsions des prix, et d'analyser directement les corrélations statistiques entre certains aspects des politiques du logement (encadrement des loyers, intervention des pouvoirs publics dans la production et la formation des prix des logements, règles d'occupation des sols et code du bâtiment, politique d'équipement et politiques de crédit, etc.) et divers résultats du secteur du logement.

L'influence du secteur du logement sur le reste de l'économie

Les politiques macroéconomiques qui ont un effet sur la croissance économique et sur le niveau du revenu national ont bien sûr aussi un effet quantitatif et qualitatif sur le logement. Les taux d'inflation et les taux d'intérêt influent sur les décisions des ménages, des entreprises et des institutions financières qui déterminent la demande, l'offre et les prix dans le secteur du logement. Les impôts et les subventions agissent aussi sur le fonctionnement du secteur du logement³⁷.

Mais la relation entre phénomènes macroéconomiques et résultats du secteur du logement n'est pas univoque. Le fonctionnement du secteur a d'importantes répercussions sur le reste de l'activité économique, dont quelques-unes seulement commencent à être comprises et analysées. Les enjeux de la politique du logement débordent donc souvent largement le secteur du logement.

Le secteur du logement s'insère dans l'ensemble de l'économie par le jeu de différents circuits économiques : circuits de la sphère réelle, circuits fiscaux et circuits financiers. Les effets sur la sphère réelle de l'économie intéressent l'investissement, la production, l'emploi et les prix. Les effets financiers sont associés au financement, par le truchement des intermédiaires financiers, du logement et de l'équipement résidentiel. Les effets fiscaux sont liés aux impôts et taxes frappant le secteur du logement et aux subventions qu'il reçoit.

Certaines de ces relations sont facilement et directement mesurables, en particulier celles qui s'exercent dans la sphère réelle de l'économie, et elles ont fait l'objet de recherches poussées. Celles qui s'exercent par les circuits fiscaux et financiers, par contre, ne sont systématiquement étudiées que depuis peu.

Les recherches récentes sur l'influence du secteur du logement sur le reste de l'économie donnent à penser que les interventions explicites des

pouvoirs publics importent moins que leurs interventions implicites. Les dépenses directes dans le secteur du logement, par exemple, ne représentent en moyenne que 2 % du total des dépenses publiques dans les pays en développement, et une fraction très faible des ressources allant au secteur du logement. Cependant, les mesures qui ont un effet sur les caractéristiques des logements ont un impact considérable non seulement sur l'activité du secteur, mais aussi sur le fonctionnement de l'ensemble de l'économie.

Investissement résidentiel et produit national

L'investissement résidentiel et les emplois créés dans le secteur du logement exercent un effet multiplicateur : à chaque dollar investi dans le secteur du logement correspond une augmentation d'environ 2 dollars du produit des autres secteurs de l'économie, effet d'entraînement qui est du même ordre que ceux observés dans les autres secteurs³⁸. Le secteur de la construction résidentielle emploie entre 1 et 3 % de la population active dans les pays en développement et de 3 à 6 % dans les pays industriels; l'effet multiplicateur exercé par les créations d'emploi dans le secteur est du même ordre que celui qui joue dans les autres secteurs : la création d'un emploi dans la construction résidentielle entraîne celle de deux emplois dans le reste de l'économie. Ainsi, en stimulant le secteur du logement, on donne une forte impulsion à l'ensemble de l'économie, mais mettre à profit ces effets d'entraînement ne va pas toujours sans problèmes. L'inverse est également vrai : si le secteur du logement est involontairement pénalisé par une politique économique mal conçue, les effets s'en font sentir bien au-delà de ce secteur.

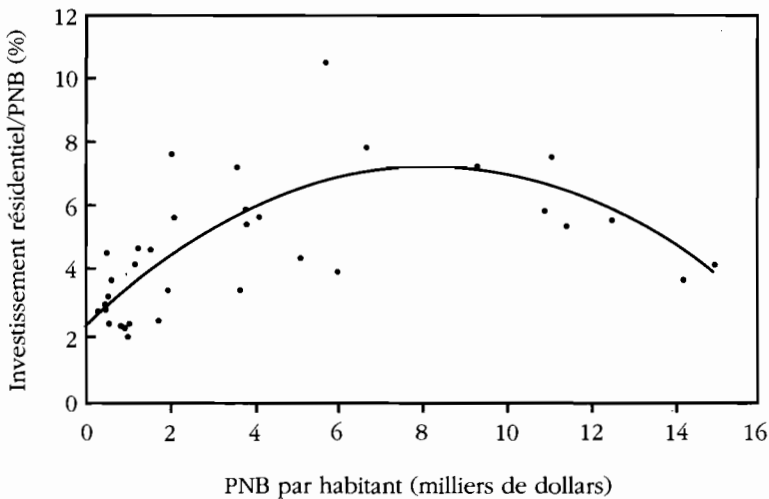
Alors que ces relations sont manifestes, de nombreux économistes, dans leur réflexion sur le rôle à assigner au secteur du logement dans l'économie, ont tendance à penser qu'il faut donner un faible rang de priorité à l'investissement résidentiel, parce que, comparé à d'autres formes d'investissement, il se caractérise par un coefficient de capital élevé. Par exemple, le « produit » de l'investissement-logement (loyer annuel) correspond habituellement à un rendement inférieur à 10 % de la valeur du logement ou du coût de sa construction. Mais un tel calcul témoigne d'une méconnaissance des principes les plus élémentaires de l'analyse des investissements physiques, qui prescrivent que les priorités d'investissement doivent être déterminées en fonction du rapport entre la « valeur actualisée » du produit et les coûts d'une opération, ou en fonction des taux de rendement d'autres investissements similaires. La durabilité et l'adaptabilité des logements et le fait qu'ils n'exigent

qu'assez peu d'entretien font que l'investissement-logement produit des flux durables et stables de services (loyers). Ce type d'investissement est donc souvent très intéressant par rapport à d'autres, à coefficient de capital plus faible, effectués dans des opérations dont le produit peut à brève échéance être frappé d'obsolescence ou cesser d'être rentable.

De plus, ces mauvais préceptes sont contredits par la manière dont l'investissement résidentiel réagit au développement économique. Des recherches montrent, par exemple, que l'investissement résidentiel augmente à mesure que l'économie se développe, à la fois par rapport au PNB et à d'autres types d'investissement, et ce dans des pays ayant atteint des niveaux de développement très différents.

Dans un pays économiquement peu développé, la part du PNB issue de l'investissement résidentiel est assez faible, de l'ordre de 2 %. Elle peut atteindre jusqu'à 8 % du PNB dans les pays modérément développés, et retombe à 3 à 5 % dans les pays industriels. Cette relation rappelle celle, analysée dans l'Encadré S-1, entre la demande de logements et le revenu des ménages, et en fait elle en découle dans une large mesure. La Figure S-10 illustre cette relation pour un échantillon de pays vers le milieu des années 70. Pour des pays ayant à peu près le même PNB par habitant, l'investissement résidentiel est d'autant plus important que le pays est plus urbanisé³⁹. En outre, dans les pays qui ont perdu une partie de leur parc immobilier du fait d'une catastrophe naturelle ou d'une guerre,

Figure S-10. Rapport de l'investissement résidentiel au PNB, 1976

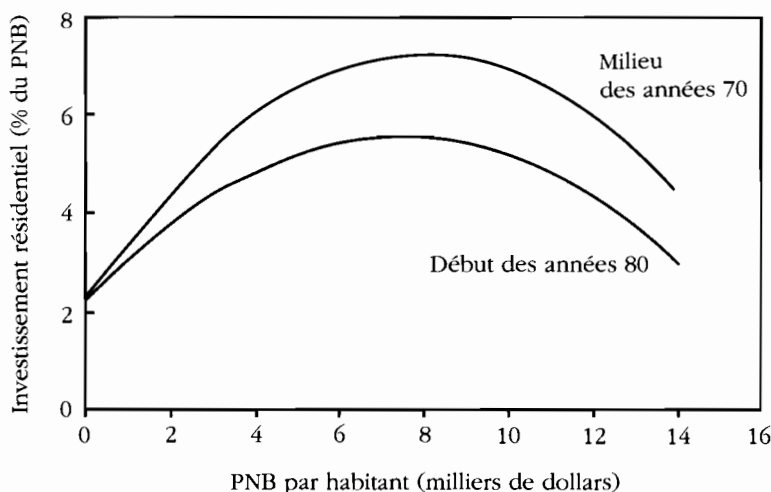


l'investissement résidentiel tend à être supérieur à la moyenne. L'encadrement du crédit par les pouvoirs publics a parfois encouragé, parfois découragé, l'investissement dans le secteur du logement⁴⁰. Mais dans l'ensemble, la relation entre l'investissement résidentiel et le PNB est restée stable durant les années 60 et 70.

Toutefois, au début des années 80, la relation entre l'investissement résidentiel et le PNB a commencé à avoir un comportement inhabituel (voir Figure S-11). Rapporté au PNB, l'investissement résidentiel a baissé dans une proportion de l'ordre de 10 à 25 %, selon le niveau de PNB par habitant du pays, et a pareillement baissé par rapport à la formation brute de capital fixe. Au milieu des années 70, le rapport moyen de l'investissement résidentiel au PIB, d'une part, et la formation brute de capital fixe, d'autre part, était, respectivement, de 7,2 % et de 28,3 % pour le même échantillon de pays. Au début des années 80, ces rapports étaient tombés, respectivement, à 5,5 % et à 23,4 %⁴¹.

Cette évolution s'explique sans doute par la dégradation des résultats économiques dans de nombreux pays en développement et par la nature des politiques économiques suivies pour l'enrayer. Des hausses systématiques des taux d'intérêt dans les années 70 et 80 ont été très défavorables à l'investissement résidentiel. Cependant, la politique macroéconomique peut agir puissamment sur le secteur du logement, au moyen d'instruments tels que l'encadrement du crédit, la politique

Figure S-11. Investissement résidentiel et PNB au milieu des années 70 et au début des années 80



commerciale, la politique des taux d'intérêt, la politique budgétaire et monétaire, l'appropriation ou le contrôle par l'Etat des moyens de production et le régime de la propriété. Ainsi, ces dix dernières années, le secteur du logement a été particulièrement vulnérable dans les pays qui ont entrepris un ajustement structurel, car les mesures conçues pour redresser la situation économique d'ensemble ont souvent été prises sans trop se soucier de leurs effets sur l'investissement résidentiel.

Les politiques conçues pour encourager la production de biens exportables plutôt que de biens non exportables ont souvent négligé de tenir compte de la contribution directe ou indirecte de l'investissement résidentiel à la croissance et à la progression de la productivité. Prêtant une attention excessive aux coefficients de capital, les planificateurs des pays en développement ont souvent découragé activement l'investissement résidentiel; de même, un engouement regrettable pour ce que certains ont appelé la « théorie de la valeur en devises » a récemment entraîné le même résultat. Cette « théorie » invite à faire primer les investissements susceptibles d'engendrer des recettes de devises, sur presque tous les autres, critère d'investissement qui est tout aussi erroné que celui qui privilégie le coefficient de capital. Des critères d'investissement plus larges, tenant compte des taux de rentabilité intersectorielle et saisissant pleinement les conséquences physiques, financières et budgétaires des différentes politiques d'investissement possibles, auraient très probablement un effet plus « neutre » à l'égard des secteurs d'exportation et des secteurs, tels que le secteur du logement, produisant des biens non exportables.

En outre, le secteur du logement n'a pas été suffisamment isolé des mutations économiques ni des politiques conçues pour y faire face; de ce fait, le volume de l'investissement résidentiel a fortement baissé⁴². L'ajustement structurel a également entraîné dans beaucoup de pays une réduction des subventions au logement.

Financement du logement et développement financier

Des recherches récentes sur les liens entre le degré de développement financier d'un pays et la croissance économique donnent à penser que le secteur financier, s'il est suffisamment développé, peut apporter à la croissance une importante contribution indépendante. Le crédit au logement occupe une place importante dans le système financier et, pour assurer la stabilité du secteur financier et donc la stabilité de l'économie, il importe que les politiques relatives au crédit au logement soient correctement conçues (voir Encadré S-3). Réciproquement, des erreurs dans la conception des politiques de crédit au logement peuvent amener

Encadré S-3. Innovations en matière de crédit au logement et développement du secteur financier en Colombie

En 1972, le Gouvernement colombien a créé de nouveaux établissements de crédit au logement, les *Cajas Ahorra de Vivienda* (CAV), qui servaient des intérêts à des taux réels positifs indexés sur le taux d'inflation. La réaction des épargnants a été immédiate et a entraîné un essor rapide des dépôts dans les établissements de crédit au logement. Or, au cours des 14 années précédentes, les taux d'intérêt réels sur les certificats de dépôt émis par les banques commerciales avaient été négatifs (-6,5 % par an en moyenne). Pour soutenir la concurrence des établissements de crédit au logement, ces banques ont dû offrir des intérêts plus attrayants, de sorte que de 1972 à 1984, les taux d'intérêt réels versés sur les certificats de dépôt ont été en moyenne de 2,5 %, ce qui a permis aux banques de maintenir puis d'accroître le volume des dépôts qui leur étaient confiés.

Ce processus a eu l'avantage direct de développer le système financier colombien. L'encours des crédits, à proportion du PIB, a augmenté, passant de 15 % en moyenne entre 1965 et 1970, à 36 % après 1980. Pendant la même période, la plupart des autres pays d'Amérique latine ont subi une forte contraction de leurs actifs monétaires en proportion de leur PIB. L'aptitude de la Colombie à maintenir son système financier et à en poursuivre le développement pendant cette période est considérée comme la cause principale d'une croissance économique plus rapide que celle des autres pays d'Amérique latine. On a là une illustration de la contribution que des systèmes de crédit au logement bien conçus peuvent apporter à la fois au développement du secteur financier et au développement économique général d'un pays.

Source : Buckley et Dokeniya (1989).

des revers financiers dont les répercussions débordent le secteur du logement (voir Encadré S-4).

Le développement s'accompagne généralement d'une monétarisation croissante de l'économie, du développement des institutions financières et de la diversification de leurs activités et d'une intégration accrue des marchés financiers. Dans les débuts du développement économique, il est rare que les institutions financières accordent des prêts à long terme ou des prêts hypothécaires. Mais sous l'effet du développement, ces institutions cherchent à diversifier leur portefeuille afin d'atténuer les risques et d'équilibrer les échéances de leurs actifs et leurs passifs. Les opérations de prêt pour l'achat de logements commencent alors à être

Encadré S-4. La faillite de la Banco Nacional de Habitação au Brésil

La Banque nationale du logement (Banco Nacional de Habitação ou BNH) avait été créée au Brésil en 1964 pour réglementer le crédit au logement et canaliser l'épargne vers les établissements de crédit au logement. Les fonds provenaient surtout d'un système d'épargne forcée sur les salaires et des dépôts des sociétés mutuelles d'épargne et de crédit. La loi imposait une indexation trimestrielle sur l'inflation de tous les dépôts.

Pour conserver la valeur du solde des prêts et maintenir la solvabilité des établissements financiers, les prêts hypothécaires étaient également indexés. Initialement, les annuités et le solde des prêts étaient indexés selon le même principe que les dépôts. Cependant, de nouveaux systèmes d'indexation furent par la suite rendus obligatoires pour les annuités, qui ont cessé de suivre le mouvement général des prix; le Gouvernement a alors accepté de prendre à sa charge le solde non remboursé à l'échéance des prêts. En 1985, le taux annuel d'inflation atteignait 240 %, tandis que les remboursements n'augmentaient que de 112 %. Cet écart, grandissant, compromettait la solvabilité de la BNH et, en 1987, cet établissement dut cesser ses activités.

Pourtant, la structure du système de crédit hypothécaire n'a pas été modifiée. Selon une étude des subventions implicites dans le système financier, le total annuel des subventions accordées aux emprunteurs sur les prêts hypothécaires contractés jusqu'en 1987 pourrait dépasser 2 % du PIB. A mesure que ces prêts arriveront à échéance, le Gouvernement brésilien devra honorer l'obligation qu'il a contractée de prendre à sa charge la différence, ce qui aura très certainement des conséquences inflationnistes.

Sources : Pinto Lima (1990); Silveira (1989).

plus fréquentes, revêtant souvent la forme de prêts à découvert ou de prêts reconductibles annuellement. Les ménages sont encouragés à épargner, souvent par des formules d'épargne-logement. Le stade ultérieur du développement du secteur financier est marqué par un allongement des échéances des prêts au logement, et parfois la création d'établissements spécialisés dans le crédit au logement, dont certains opèrent parfois sur le marché secondaire des créances hypothécaires.

Le schéma de progression du crédit hypothécaire est encore mal connu, mais il semble que la part des prêts hypothécaires au logement dans le portefeuille des établissements financiers, presque nulle au départ, passe à plus de 25 % dans les pays encore modestement déve-

loppés. Les créances hypothécaires peuvent représenter jusqu'à 40 % du portefeuille des institutions financières des pays développés.

La rapidité du développement du crédit hypothécaire dépend du rythme d'expansion du système financier et de la politique du logement. Des taux d'intérêt élevés et instables entravent le développement du secteur financier et du crédit à long terme, en particulier du crédit au logement. Un système financier caractérisé par des taux d'intérêt réels positifs, créditeurs aussi bien que débiteurs, sans encadrement du crédit ni subventions, est favorable au développement du crédit hypothécaire. En outre, pour que les garanties hypothécaires puissent jouer, il doit exister un cadastre et un système de délivrance des titres de propriété immobilière, ainsi qu'un régime efficace des saisies immobilières et des évictions. Enfin, la bonne conception des instruments hypothécaires, en particulier l'indexation des annuités, peut contribuer fortement au développement du crédit hypothécaire. De récentes innovations introduites dans la conception des instruments hypothécaires, comme la double indexation des prêts hypothécaires employée au Mexique et envisagée en Turquie, ont permis de développer le crédit hypothécaire même en période d'inflation (voir Encadré S-8).

Subventions au logement et inflation

Dans beaucoup de pays en développement, la situation économique a, durant les années 80, amené à réfléchir sur l'opportunité d'une réforme des finances publiques. On s'est préoccupé surtout de contenir les dépenses publiques et de réduire les déficits budgétaires pour freiner l'inflation.

En période d'austérité budgétaire, il est tout indiqué de s'attaquer aux subventions au logement. Les subventions budgétaires au logement tenaient une place considérable dans les pays à économie planifiée, comme la Pologne où, à la fin des années 80, elles représentaient 34 % de l'ensemble des subventions budgétaires, 13 % du budget de l'Etat et 3 % environ du PNB. A cette époque, une forte inflation était encore aggravée par la persistance des déficits budgétaires, dont la réduction est devenue l'un des objectifs majeurs de la réforme. La réduction des subventions au logement est une pièce maîtresse de la réforme générale de l'économie.

Dans d'autres pays, les subventions budgétaires sont moindres, mais les subventions implicites (hors budget), telles que les bonifications de taux d'intérêt ou les remises de dettes hypothécaires, peuvent avoir une incidence tout aussi importante sur l'inflation. En Malaisie, la bonification des taux d'intérêt en faveur des fonctionnaires a exercé, à la fin des

années 70, une forte pression à la hausse sur le prix des logements, qui s'est répercutée sur le taux d'inflation général (voir « Les effets des subventions sur la demande de logements » dans la section du Supplément technique 2 intitulée « Ciblage des subventions »). En Argentine, un mauvais système d'indexation des prêts hypothécaires a entraîné la création d'un système de subventions, qualifié par certains de « déstabilisateur budgétaire automatique »⁴³, qui a probablement contribué fortement à l'inflation et a entraîné des coûts sociaux représentant 4 à 5 % du PNB.

Politique du logement et épargne des ménages

La situation du secteur du logement exerce sans doute une influence majeure sur le taux d'épargne dans un certain nombre de pays. Dans les pays à économie planifiée, où, pour des raisons idéologiques, le droit de propriété est limité, on observe de nombreux indices d'un sous-investissement résidentiel chronique—longues listes d'attente, faible volume de transactions, prix très élevés sur le marché noir. En fait, l'épargne publique consacrée au logement n'a pas permis de satisfaire la demande et les désincitations économiques ou interdictions diverses ont découragé les ménages d'épargner pour investir dans le logement. Les enquêtes sur les budgets des ménages réalisées dans ces pays confirment l'existence de fortes distorsions de la consommation et de l'épargne, résultant d'un contrôle rigide des prix des logements et des restrictions frappant de nombreuses formes de propriété immobilière. En Pologne, dans les années 70, un ménage citadin type ne consacrait que de 3 à 4 % de son revenu au logement, mais 11 à 15 % à l'achat d'alcool et de tabac; le taux d'épargne des ménages était extrêmement faible.

Une analyse récente portant sur plusieurs pays a mis en évidence le lien entre l'appréciation des logements et l'épargne des ménages et tenté de vérifier l'hypothèse selon laquelle, lorsque les logements s'apprécient rapidement, les ménages réduisent leur épargne, la plus-value de leur capital immobilier leur tenant lieu d'économies. C'est pour le Royaume-Uni que l'examen le plus attentif de cette thèse a été fait (voir Encadré S-5). La hausse rapide des prix du logement dans le sud-est de l'Angleterre durant les années 70 a apparemment déclenché une réduction du taux d'épargne des ménages, qui, en dix ans, est tombé de 18 à 4 %, ce qui a eu d'importantes conséquences sur les taux d'intérêt, l'inflation et la balance des paiements. Si les prix ont autant augmenté, c'est évidemment parce que l'offre de terrains et de logements n'a pas suivi la demande. Des analyses semblables portant sur d'autres pays industriels ont donné des résultats analogues, quoique moins nets⁴⁴.

Encadré S-5. Distorsions dues à la politique du logement et résultats macroéconomiques au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la politique du logement est fortement interventionniste : interventions sur le marché des terrains et des logements, importante participation du secteur public à la construction de logements, propriété publique des HLM (Council Housing), encadrement des loyers sur le marché privé, règlements d'urbanisme et d'occupation des sols rigoureux, et création et protection de ceintures vertes autour des villes. Cette politique a rendu assez rigide l'offre de logements qui, durant les années 80, n'a pas suivi l'augmentation de la demande, en particulier dans le Grand Londres, d'où une envolée des prix des logements.

Des recherches récentes donnent à penser que plusieurs aspects des résultats macroéconomiques du Royaume-Uni sont la conséquence de la hausse des prix des logements. Celle-ci a, par exemple, un effet sur l'épargne des ménages, qui, durant les années 80, a fortement baissé. Voyant la valeur de leur logement augmenter, les ménages ont tiré parti des dispositions libérales leur permettant de refinancer leurs emprunts hypothécaires en offrant une garantie fondée sur la plus-value de leurs actifs immobiliers et ont ainsi délaissé, apparemment, les instruments d'épargne offerts par les institutions financières. A son tour, la réduction du taux d'épargne des ménages a entraîné la contraction du crédit aux entreprises. Comme dans la plupart des pays, le secteur des entreprises est, au Royaume-Uni, emprunteur net, tandis que, normalement, le secteur des ménages est épargnant net, de sorte que quand l'épargne des ménages diminue, les taux d'intérêt tendent à monter. Cette tendance à la hausse des taux d'intérêt a finalement entraîné un afflux de capitaux étrangers et une dégradation du compte de capital de balance des paiements. Il semble aussi que la balance des paiements se soit ressentie de cette évolution, les ménages ayant utilisé une partie des sommes dégagées en mobilisant une partie de leurs plus-values immobilières pour acheter des marchandises importées.

En même temps, la hausse des prix des logements dans le Grand Londres a eu tendance à dissuader l'excédent de main-d'oeuvre de régions telles que le nord de l'Angleterre et l'Ecosse de migrer vers la capitale, ce qui a eu pour effet de maintenir les taux de chômage à des niveaux supérieurs à ce qu'ils auraient été si le marché du logement avait pu s'adapter plus librement. On estime à 2 points de pourcentage environ la majoration du taux de chômage global imputable à cette distorsion.

Sources : Muellbauer et Murphy (1989); Minford (1988).

On ne sait pas encore dans quelle mesure il en va de même dans les pays en développement. Dans les pays industriels, l'existence d'une corrélation aussi forte entre l'appréciation des logements et l'évolution de l'épargne des ménages peut sans doute être attribuée à l'existence d'un système bien développé de crédit hypothécaire, qui permet de contracter une hypothèque de second rang ou un emprunt équivalant à la partie déjà remboursée de l'hypothèque principale. Ainsi, alors que les causes psychologiques de la corrélation entre la hausse des prix des logements et l'évolution de l'épargne des ménages sont sans doute à peu près les mêmes dans les pays industriels et dans les pays en développement, il est probable que les conditions institutionnelles de cette corrélation sont moins favorables dans ces derniers. Il y a là manifestement un domaine qui mériterait de faire l'objet de recherches plus poussées.

Sous-investissement dans le secteur du logement et distorsions du marché du travail

L'examen des conséquences qu'ont les distorsions du marché du logement sur le fonctionnement du marché du travail et donc de l'ensemble de l'économie permet de dégager d'autres liens importants entre le secteur du logement et le reste de l'économie. Dans certains pays, en particulier les pays à économie planifiée, un sous-investissement chronique dans le logement explique que la proportion de logements vacants soit extrêmement faible. Il en résulte une réduction de la mobilité résidentielle et donc la mobilité de la main-d'œuvre. Les salariés ont ainsi beaucoup de mal à tirer parti des changements de la répartition géographique de la demande de main-d'œuvre.

Les employeurs réagissent en relevant les salaires des travailleurs qui ont des temps de déplacement quotidien particulièrement longs, qui doivent accepter des logements de qualité inférieure ou encore qui doivent payer de fortes « reprises » sur le marché noir pour obtenir un logement. En Pologne, une analyse récente a montré que les zones de pénurie de logements coïncidaient à peu près avec les zones où les salaires sont les plus élevés⁴⁵. La marge entre les salaires versés dans ces zones et ceux versés ailleurs représente en fait un impôt qui frappe aussi bien les salariés que les employeurs du fait de l'incapacité de l'offre de logements de satisfaire la demande. Dans les pays où le marché du logement fonctionne bien, la main-d'œuvre peut se redéployer beaucoup plus facilement, ce qui tend à réduire, avec le temps, les écarts géographiques de salaires.

Au Royaume-Uni, un autre aspect de la réduction de la mobilité résidentielle et de la mobilité de la main-d'œuvre a été observé. Dans le

Sud-Est, région où l'emploi croît le plus vite, la hausse des prix des logements a réduit la mobilité de la main-d'oeuvre, les salariés constatant qu'il leur est difficile de déménager des régions excédentaires en main-d'oeuvre vers les régions déficitaires. On estime qu'il en est résulté un relèvement de 2 points du taux global de chômage (voir Encadré S-5).

Dans les pays où l'encadrement des loyers est rigoureux, les salariés occupant un logement à loyer réglementé sont peu enclins à déménager; l'encadrement des loyers paralyse donc pratiquement la construction de logements, et entraîne aussi, probablement, des distorsions du marché du travail.

Les interventions dans le secteur du logement en tant qu'instrument anticyclique

Dans les pays dont l'activité économique se ralentit, les pouvoirs publics considèrent souvent que des interventions dans le secteur du logement peuvent avoir des effets anticycliques, l'investissement résidentiel créant de nombreux emplois. Malheureusement, cette démarche est souvent hasardeuse. Les injections de ressources publiques destinées à stimuler la construction de logements entraînent parfois un effet d'éviction qui réduit l'investissement privé dans le secteur du logement. Une étude faite aux Etats-Unis a montré que, pour chaque unité d'habitation construite au moyen de subventions publiques, il y avait une réduction de la production de logements du secteur privé équivalant à 0,85 unité⁴⁷.

Dans d'autres cas, la rigidité de l'offre fait qu'une poussée de la demande de logements aboutit à une hausse des prix plutôt qu'à une augmentation du volume de la construction. Ce manque d'élasticité de l'offre freine la création d'emplois et empêche le secteur du logement de jouer un rôle anticyclique efficace. Au lieu de favoriser l'essor de la construction, l'injection de crédits budgétaires dans le secteur du logement risque dans ces conditions d'entraîner une hausse des prix des logements, ce qui rend l'investissement résidentiel très inefficace, avec une production trop faible par rapport aux coûts de production.

En revanche, dans les pays où l'offre de logements est élastique par rapport à la demande, des mesures tendant à stimuler l'économie par le canal du secteur du logement peuvent se révéler efficaces lorsqu'une récession grave dissuade le secteur privé de construire des logements. L'Encadré S-6, où sont comparés le cas du Chili et celui de la Malaisie, illustre les fortunes diverses des politiques anticycliques fondées sur des interventions dans le secteur du logement. Au Chili, l'adaptabilité de l'offre de logements, favorisée par les mesures prises par les pouvoirs publics, a aidé le secteur du logement à sortir l'économie d'une profonde

Encadré S-6. Le secteur du logement et la relance de l'économie : Chili et Malaisie

En 1975, le Chili se trouvait en pleine récession, et l'épargne et le crédit étaient réduits à néant. Le PIB par habitant, qui avait augmenté de 5 % en 1971, accusa en 1975 une baisse de près de 15 %, cependant qu'on enregistrait un taux d'épargne intérieure négatif (-5 % du PIB). La contraction touchait aussi le secteur financier. Le ratio M2/PNB était tombé de plus de 40 % en 1972 à 15 % environ en 1976. La pénurie de logements était générale, le secteur public restant pratiquement le seul producteur de logements. Les autorités chiliennes ont alors décidé de réformer le régime des subventions au logement, d'abord dans le cadre d'une libéralisation générale de l'économie; la libéralisation des modalités de passation des marchés publics pour la construction de logements subventionnés a considérablement amélioré l'élasticité de l'offre. La production de logements subventionnés a quadruplé, tandis que l'effectif des salariés du secteur public employés à la construction de logements fortement a diminué. En 1980, le taux de croissance du PIB par habitant était remonté à 5 %, le taux d'épargne intérieure était proche de 5 % du PIB, et le ratio M2/PNB dépassait 20 %.

A la fin de 1985, le Gouvernement malaisien était aux prises avec un ralentissement de l'activité économique, marqué par la chute des exportations, la baisse du taux de formation de capital et la contraction du PNB. Le secteur du bâtiment, qui avait longtemps été l'un des secteurs les plus dynamiques de l'économie malaisienne, subissait un renversement brutal de tendance : à une croissance annuelle de 9,7 % en moyenne entre 1980 et 1984 succédait en 1986 un recul de 14 %. Les autorités ont alors décidé de lancer un programme de construction d'habitations à loyer modéré, comportant la construction de 80.000 logements par an, dans l'espoir de relancer la croissance du PNB de 2 % par an au moins, et de contribuer ainsi à la reprise de l'économie. Mais les résultats ont été décevants : au bout de deux ans environ, 15 % seulement des 80.000 logements prévus pour la première tranche avaient été construits. Il s'est avéré que si l'offre de logements n'avait pas suivi la demande, c'était en raison du nombre et de la complexité des formalités administratives à accomplir pour viabiliser les terrains à bâtir : ces pesanteurs administratives avaient porté le prix moyen d'un logement à l'équivalent de six ou sept fois le revenu annuel d'un ménage, de sorte qu'en dépit des subventions, les logements n'étaient plus à la portée que des groupes à revenu élevé.

Source : Banque mondiale (1989).

Encadré S-7. Turquie : Atténuer le coût de l'ajustement

En 1984, le Gouvernement turc a créé un fonds pour le logement populaire afin de relancer l'activité du secteur du logement, en pleine récession. L'augmentation des taux d'intérêt réels et de fortes fluctuations des salaires réels résultant de l'ajustement structurel en cours avaient laissé inachevés plus de 200.000 logements en construction. Le fonds, alimenté par des recettes fiscales, prêtait par le canal du système bancaire à des taux d'intérêt fixes et faibles. Son existence a certainement eu pour effet d'augmenter la production, de protéger le secteur du bâtiment des effets secondaires néfastes de l'ajustement et de donner une impulsion à l'activité économique intérieure, mais ce succès n'a pas été sans mélange.

Chaque prêt étant subventionné à concurrence de 80 à 90 %, les opérations de crédit du fonds ont entraîné un emballement de la construction de logements qui ne pouvait durer étant donné les fonds disponibles. Le montant réel de la subvention était difficile à mesurer, mais était plus important qu'on le croyait généralement. La possibilité d'obtenir des prêts du fonds a dissuadé la classe moyenne de contracter des emprunts hypothécaires non subventionnés auprès des banques commerciales, alors pourtant qu'elle en avait les moyens. Le fonds est ainsi devenu une lourde charge pour les finances publiques. Les autorités ont réagi en modifiant les conditions de prêt, prévoyant une clause d'indexation sur les salaires, qui permettait de maintenir la valeur réelle des remboursements, et ont indexé les remboursements de prêts hypothécaires afin que les ménages relativement aisés puissent contracter des emprunts auprès des institutions financières privées, les subventions ont été rendues explicites et ont été mieux ciblées, notamment grâce à une clause limitant la taille des logements ouvrant droit à des subventions. Grâce à ces changements et à quelques autres, le fonds a pu continuer d'amortir les contrecoups de l'ajustement structurel sur le secteur du logement.

Source : Buckley, Lippman et Persaud (à paraître).

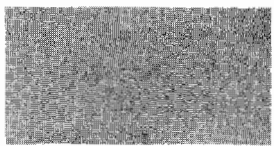
récession. En Malaisie, au contraire, les effets de la rigidité de l'offre de logements ont fait échouer la tentative du Gouvernement de stimuler le secteur.

Politique du logement et ajustement structurel




Il est souvent possible, et parfois nécessaire, de modifier la politique du logement afin de faciliter l'ajustement structurel de l'économie d'un

pays en développement. Il existe, en effet, entre la sphère réelle de l'économie et les circuits financiers et fiscaux de nombreuses relations importantes, et l'ampleur de leurs effets donne à penser que les pouvoirs publics peuvent se servir du secteur du logement comme un puissant moyen d'atteindre leurs objectifs économiques et sociaux d'ensemble.

Certains pays ont mis en oeuvre une politique cohérente qui tend à amortir les effets de l'ajustement économique grâce à des interventions dans le secteur du logement (voir Encadré S-7). D'autres auraient avantage à examiner de façon exhaustive et coordonnée les moyens de mettre le secteur du logement au service des objectifs macroéconomiques. Tel est le cas, en particulier, des ex-pays socialistes qui réforment leur économie et où, en général, les entraves juridiques et réglementaires et une longue tradition de sous-investissement dans le secteur du logement ont eu pour effet d'émousser la propension des ménages à épargner, de freiner la mobilité de la main-d'oeuvre, d'accroître le coût des déplacements quotidiens et de créer des distorsions des salaires et de la consommation. Dans ces pays, la réforme du secteur du logement constitue un moyen essentiel d'améliorer les résultats des secteurs de l'économie produisant des biens échangeables aussi bien que non échangeables.



Supplément technique 2: Eliminer les entraves au fonctionnement du secteur du logement



La politique du logement a pour but d'assurer le bon fonctionnement du secteur du logement, c'est-à-dire de faire en sorte que le secteur fonctionne au mieux des intérêts de toutes les parties prenantes et contribue à la réalisation des objectifs sociaux et économiques globaux. Un secteur du logement qui fonctionne bien présente les caractéristiques suivantes :

- Il est productif et efficace, c'est-à-dire qu'il offre à la population les meilleures conditions de logement possibles pour un niveau de dépenses donné;
- Il s'adapte aux besoins et aux moyens de toutes les couches de la population, y compris les pauvres, leur permettant de se loger convenablement à un prix raisonnable;
- Il satisfait aux exigences de la préservation de l'environnement, de sorte que l'expansion du parc de logements n'a pas d'effets délétères sur le milieu naturel et l'environnement urbain.

Pour assurer le bon fonctionnement du secteur du logement, il faut créer des conditions qui permettent aux mécanismes du marché de jouer efficacement. Les pouvoirs publics, par le biais de la législation, de la réglementation, des pratiques administratives, des investissements, de la fiscalité et des subventions, ainsi que par divers autres moyens, exercent une influence déterminante sur le comportement du marché du logement. Le marché, dont les mécanismes sont régis non seulement par la politique des pouvoirs publics, mais aussi par des facteurs sociaux et

économiques, peut contribuer à la réalisation des objectifs normatifs d'un secteur du logement qui fonctionne bien, mais il ne le fait pas toujours efficacement. Il peut arriver que les pauvres, exclus des circuits modernes du marché du logement, n'aient d'autre recours que de s'installer illégalement sur des terrains libres pour y construire des logements qui ne répondent pas aux normes élémentaires de sécurité et d'hygiène, ou de s'entasser dans des logements locatifs. Il peut arriver aussi que la demande de logements stagne parce qu'il n'existe pas d'institutions capables de protéger efficacement les droits de propriété privée, parce que le cadastre fonctionne mal et parce que les sources stables de crédit au logement à long terme font défaut. Il peut arriver encore que l'offre ne suive pas la demande du fait du sous-investissement dans l'infrastructure primaire ou parce que les terrains, la production de matériaux de construction ou la construction de logements sont aux mains de monopoles. Enfin, l'expansion du parc de logements s'opère parfois au détriment de zones écologiquement fragiles et peut entraîner l'utilisation irrationnelle des terrains et poser de graves problèmes de pollution et d'évacuation des déchets dans les villes.

Face à ces carences du marché, les pouvoirs publics sont fondés à intervenir pour faire en sorte que le secteur du logement fonctionne bien, et ont même le devoir de le faire. L'élimination ou l'atténuation des effets de ces carences est l'un des aspects essentiels du rôle de facilitation que doivent jouer les pouvoirs publics dans le secteur du logement. Toutefois, s'il est normal que les pouvoirs publics interviennent pour remédier aux défaillances du marché, ils doivent s'abstenir de le faire d'une manière qui en perturbe les mécanismes. Bien souvent, des politiques du logement inspirées par les meilleures intentions vont à l'encontre des buts visés. Les règlements interdisant de construire sur les terres agricoles ou visant à empêcher les promoteurs de créer des lotissements de façon anarchique sont censés protéger l'environnement, contenir l'expansion des villes et assurer la sécurité des logements. Cependant, ils ont bien souvent pour effet de restreindre artificiellement l'offre de logements et le choix des techniques de construction, de sorte que les surcoûts qui font monter les prix des terrains et des logements dépassent de beaucoup les avantages attendus de leur application. En outre, lorsque les prix des logements commencent à augmenter, les pouvoirs publics interviennent souvent pour enrayer la hausse par des moyens qui, en réduisant les incitations à la construction, ne font qu'aggraver le problème. Lorsque la pénurie de logements prend des proportions inquiétantes, ils interviennent encore soit pour prendre en main la production de logements, évinçant ainsi des entreprises du secteur privé, soit pour faire évacuer les taudis et les faire démolir. Dans un cas

comme dans l'autre, ces interventions s'attaquent aux symptômes plutôt qu'aux causes des problèmes de logement.

Une stratégie de facilitation efficace tend à remédier directement aux défaillances du marché et s'attaque aux causes plutôt qu'aux symptômes des problèmes de logement. Une telle stratégie, en assurant le bon fonctionnement du secteur du logement, sert les intérêts de toutes les parties prenantes—consommateurs, producteurs, organismes de financement, autorités centrales et collectivités locales. Cette approche vaut pour tous les pays, étant entendu que l'ordre des priorités doit être adapté aux particularités de chacun. Une stratégie de facilitation doit permettre à tous les agents de jouer leur rôle aussi efficacement que possible, les pouvoirs publics s'attachant à faire jouer des effets multiplicateurs pour tirer le meilleur parti des ressources limitées dont ils disposent afin que toutes les autres parties prenantes puissent contribuer au maximum à répondre aux besoins de logement.

Une stratégie de facilitation comporte sept éléments principaux, dont trois consistent en des interventions visant la demande :

- Renforcement des droits de propriété;
- Développement du crédit hypothécaire;
- Mise en place d'un régime de subventions ciblées.

Trois autres éléments de la stratégie consistent en des interventions visant l'offre :

- Mise en place de l'infrastructure nécessaire à la viabilisation de terrains à usage résidentiel;
- Réglementation de la promotion foncière et immobilière;
- Organisation de l'industrie du bâtiment.

Enfin, le septième élément d'une stratégie de facilitation, fort important, concerne la gestion du secteur :

- Elaboration d'une politique et mise en place d'un cadre institutionnel qui permette de gérer le secteur du logement de telle manière que le marché offre à toutes les couches de la population des logements abordables et de qualité suffisante.

Renforcement des droits de propriété

Dans les pays en développement, les régimes fonciers ont été profondément bouleversés par suite de l'expansion rapide des villes et aussi, dans

bien des cas, du fait de l'accession à l'indépendance et d'un changement radical de régime politique. Bien souvent, l'imprécision du régime foncier et le laxisme avec lequel il était appliqué ont entraîné la multiplication des revendications de propriété foncière. De même, les pays qui ont amorcé une transition de l'économie planifiée à l'économie de marché ont à résoudre le problème des droits de propriété sur les terrains et logements qui appartenaient auparavant à l'Etat. L'établissement d'un régime des droits de propriété foncière et immobilière à la fois clair, équitable et facile à faire respecter est un élément clé d'une politique de facilitation. Il faut faire en sorte que les transactions sur les biens immobiliers et fonciers soient consacrées par des actes exécutoires, et que ces biens puissent être utilisés pour garantir des emprunts hypothécaires.

Le défaut de protection des droits de propriété par les pouvoirs publics et le développement de l'habitat spontané

Dans les pays en développement, l'impuissance des pouvoirs publics à faire respecter les droits de propriété publique a provoqué la prolifération de l'habitat spontané. Des squatters se sont installés sur des terrains, appartenant généralement à l'Etat ou à des collectivités territoriales, où ils ont construit des logements sans aucune aide des pouvoirs publics. Les citoyens pauvres n'ont souvent pas les moyens de se loger autrement. Cependant, les habitants des quartiers spontanés n'ont aucune sécurité de jouissance, risquent à tout moment d'être expulsés, ne bénéficient pas des services élémentaires et vivent dans un environnement malsain. La plupart du temps, les pouvoirs publics, peu enclins à faire évacuer massivement les quartiers spontanés, en tolèrent l'existence tout en s'efforçant d'empêcher qu'il ne s'en crée de nouveaux. Ainsi, des millions de squatters sont, par le jeu de la prescription, devenus propriétaires des terrains qu'ils occupent.

Lorsque les statuts d'occupation demeurent précaires et que les pouvoirs publics procèdent à des expulsions massives, le niveau des investissements reste faible dans les quartiers spontanés. Tel est le cas dans de nombreuses villes de l'Inde, où les autorités persistent à ne pas admettre l'existence de l'habitat spontané. En 1976, par exemple, le Gouvernement indien a fait démolir à New Delhi 120.000 unités d'habitation et fait expulser leurs 700.000 occupants¹. Dans les pays où les squatters ont résisté aux mesures d'expulsion ou dont le gouvernement a admis l'existence des quartiers spontanés, les raccordant aux réseaux divers et accordant des baux de longue durée à leurs occupants, comme cela a été le cas au Pakistan, ou des permis d'occupation, comme l'ont fait les autorités zambiennes, les investissements consacrés à l'améliora-

tion des logements ont sensiblement augmenté. Des études l'ont confirmé dans le cas du Chili², du Mexique³ et du Pakistan⁴. Dans de nombreuses villes, les quartiers spontanés se sont multipliés et se sont intégrés progressivement au tissu urbain. Par exemple, à Lima, en 1982, la valeur moyenne de remplacement d'un logement de squatter était de 22.000 dollars, et celle de l'ensemble des logements situés dans des zones d'habitat spontané de 8,3 milliards de dollars⁵.

Toutefois, d'une manière générale, les pouvoirs publics hésitent à régulariser le statut d'occupation des squatters. La question demeure délicate et difficile pour diverses raisons : premièrement, les pouvoirs publics considèrent qu'il leur incombe de protéger les droits de propriété et hésitent à délivrer des titres d'occupation à des gens qui ont enfreint la loi. Deuxièmement, ils craignent d'encourager l'expansion de l'habitat spontané. Troisièmement, la régularisation des statuts d'occupation suscite de multiples litiges, en particulier dans les pays, comme l'Indonésie, où les droits de propriété revêtent des formes multiples, et elle est parfois très difficile à mener à bien. Quatrièmement, lorsque les squatters vivent dans une extrême pauvreté, comme c'est le cas des occupants des jardins des quartiers sociaux de Colombo⁶, ou lorsqu'ils n'ont pas l'intention d'habiter longtemps la ville et préfèrent investir dans un logement situé dans leur village d'origine, ce qui est le cas des squatters de Papouasie-Nouvelle-Guinée⁷, les mesures tendant à accroître la sécurité des statuts d'occupation ne vont pas nécessairement de pair avec une augmentation des investissements dans le logement. Enfin, comme on l'a observé à Mexico⁸, lorsque les squatters ne se sentent guère menacés d'expulsion, ils hésitent parfois à accepter la régularisation de leur statut d'occupation, par crainte du fisc ou parce qu'ils tiennent à rester des marginaux.

Les avantages que présente pour les pauvres la régularisation des titres de propriété

D'une manière générale, cependant, la régularisation des statuts d'occupation dans les zones d'habitat spontané tend à stimuler l'investissement dans le logement, et donc à améliorer les conditions de logement. Dans bien des cas, elle permet aux pauvres de devenir propriétaires d'un bien dont la possession leur procure une certaine sécurité financière face aux incertitudes de l'avenir, ou leur permet tout simplement de se constituer un patrimoine. D'une manière générale, la délivrance de titres de propriété aux occupants de terrains qui appartenaient à l'Etat doit être considérée comme une forme de subvention progressiste en ce sens que ce sont les groupes à faible revenu qui en bénéficient. La régularisa-

tion des titres d'occupation stimule d'autant plus l'investissement dans le secteur du logement que ces titres peuvent servir à garantir des emprunts. La délivrance de titres de propriété aux squatters est l'un des aspects du processus général de régularisation des titres de propriété. L'importance de ce processus tient à ce qu'il rend possible les transactions sur les biens fonciers et immobiliers et met les occupants sous la protection de la loi. Il stimule les ventes et les achats de logements et permet aux ménages de changer de logement en fonction de l'évolution de leurs besoins et de leur revenu. Il élargit aussi le choix des statuts d'occupation, de sorte que les ménages peuvent louer ou acheter selon leur convenance.

Recommandations concernant le renforcement des droits de propriété

Chaque gouvernement devrait instituer un cadastre, qui serait progressivement mis en place dans l'ensemble du pays. Les titres de pleine propriété ne devraient pas nécessairement être les seuls titres enregistrables; d'autres titres pourraient être enregistrés, qui pourraient être transformés au bout d'un certain temps en titres de pleine propriété. Les entraves aux transactions foncières et immobilières devraient être complètement éliminées, et le droit d'accession à la propriété foncière ou immobilière devrait être reconnu à tous les citoyens. Les squatters installés sur des terrains appartenant à l'Etat devraient se voir offrir par les pouvoirs publics soit la possibilité d'acheter ces terrains, soit un statut d'occupation sûr. Dans toute la mesure du possible, les programmes de régularisation des statuts d'occupation devraient aller de pair avec des programmes d'amélioration de l'infrastructure des quartiers de taudis et des quartiers spontanés, devraient contribuer à renforcer l'efficacité des organisations communautaires, et devraient prévoir le recouvrement auprès des bénéficiaires des investissements d'infrastructure et du coût de la régularisation des statuts d'occupation. Le recouvrement des coûts peut s'opérer de diverses manières, mais il faut bien voir que le renforcement des droits de propriété est une condition nécessaire de l'institution de taxes immobilières et foncières, taxes qui constituent dans les pays industriels l'une des principales sources de financement du développement urbain.

Les pouvoirs publics devraient s'attacher à céder à leurs occupants les logements appartenant à l'Etat. Toutefois, ces transactions ne devraient pas être gratuites et ne devraient pas avoir un effet régressif; les prix devraient être fixés de manière à permettre aux pouvoirs publics de recouvrer une partie de leur investissement initial, et il convient de veiller à ce que les nouveaux propriétaires aient les moyens d'entretenir

convenablement leur logement. Pour que ces cessions puissent s'opérer et pour faire en sorte que les logements soient convenablement entretenus par leurs nouveaux propriétaires, il sera parfois nécessaire d'instituer un régime de copropriété et des coopératives de logement.

Développement du crédit hypothécaire

Les problèmes que soulève le crédit hypothécaire

Dans les pays en développement, la grande majorité des ménages urbains n'ont pas accès au crédit hypothécaire; dans la plupart des pays en développement, le crédit hypothécaire couvre tout au plus 10 à 20 % du montant annuel total des investissements effectués dans le secteur du logement. Le développement des établissements de crédit au logement est étroitement lié au développement général du secteur financier, et il arrive souvent que certaines mesures prises par les pouvoirs publics restreignent les possibilités qu'ont ces établissements de pratiquer le crédit hypothécaire. Ces mesures consistent notamment à obliger ces établissements à consentir des prêts à des taux d'intérêt subventionnés, souvent négatifs, et à accorder des remises de dette aux emprunteurs défaillants. De telles mesures, qui ne sont rien d'autre que des subventions implicites, ont la faveur des politiciens parce qu'elles ne nécessitent pas l'inscription de crédits au budget; il n'en demeure pas moins qu'elles créent un passif éventuel occulte d'un montant indéterminé. Or, de telles mesures sont souvent beaucoup plus coûteuses que des subventions directes au logement. Les subventions implicites octroyées par le biais du système financier (par exemple sous la forme de taux d'intérêt subventionnés) entravent le développement de ce système, ont souvent des effets régressifs, et peuvent entraîner des coûts occultes et des risques cachés importants.

Aux stades initiaux de son développement, le secteur financier tend à accumuler des créances et des dettes à très court terme, et est donc peu enclin à financer des investissements à long terme, non seulement dans le secteur du logement, mais aussi dans l'industrie et dans l'infrastructure. En l'absence d'un système d'indexation bien conçu, le crédit à long terme est considéré, dans les pays sujets à l'inflation, comme extrêmement risqué. De même, dans les pays où il est difficile de saisir les biens des débiteurs défaillants, les risques de cessation de paiement tendent à être particulièrement importants.

Dans un certain nombre de pays, les pouvoirs publics, dans le souci notamment de remédier à l'insuffisance du crédit au logement, sont intervenus directement soit en créant des établissements publics de

crédit au logement, qui souvent bénéficient de subventions budgétaires directes, soit en assignant aux établissements de crédit du secteur privé des objectifs de crédit au logement, souvent assortis de l'obligation de consentir des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché. Dans l'un et l'autre cas, ces interventions directes ont un effet négatif sur la mobilisation de l'épargne par les établissements de crédit. Par suite de ces pratiques, il arrive parfois que le volume du crédit au logement soit inférieur à ce qu'il aurait été dans un système financier plus neutre qui aurait permis à l'offre de crédit au logement de s'établir au niveau autorisé par la situation du marché.

Dans les pays industriels, l'insuffisance des règles de prudence imposées aux établissements de crédit au logement a eu dans certains cas des effets catastrophiques; ainsi, aux États-Unis, les contribuables devront financer quelque 300 milliards d'indemnités destinées à dédommager les déposants créanciers des sociétés mutuelles d'épargne et de crédit (établissements de crédit au logement) qui ont fait faillite, puisque les dépôts détenus par ces sociétés étaient garantis par un organisme fédéral. De telles débâcles montrent à quel point il importe de fixer des règles de prudence strictes et de les faire respecter.

La réglementation du crédit hypothécaire privilégie habituellement le financement de logements livrés finis et destinés à être occupés par leurs propriétaires, et dissuade ou empêche les établissements de consentir des prêts pour la construction de logements locatifs ou de logements en copropriété, pour la réfection de logements ou pour la construction de cellules élémentaires sur des terrains viabilisés. La mise au point d'une gamme étendue d'instruments de crédit hypothécaire, élément clé d'une stratégie de facilitation dans le secteur du logement, est de nature à stimuler la demande, et donc à améliorer la qualité du parc de logements.

Les caractéristiques d'un système de crédit au logement qui fonctionne bien

Un système efficace de crédit au logement devrait permettre aux établissements spécialisés pratiquant ce type de crédit d'offrir aux déposants des conditions concurrentielles par rapport à celles offertes par les autres établissements de crédit et devrait fonctionner sans injection directe de ressources publiques. Les établissements de crédit au logement ne devraient pas être forcés de prêter à des taux d'intérêt négatifs ou subventionnés; il ne devrait pas exister d'établissements de crédit parapublics subventionnés. Les taux d'intérêt sur les prêts devraient être positifs et comporter une marge suffisante pour que les taux d'intérêt sur les dépôts soient également positifs, ce qui favoriserait la mobilisation de l'épargne.

Le montant et la structure des échéances des dépôts devraient répondre aux exigences du crédit hypothécaire à long terme. Lorsque les dépôts à long terme sont insuffisants, les établissements de crédit au logement devraient être autorisés à emprunter sur les marchés financiers internationaux. Cette pratique devrait être encouragée, même dans les pays lourdement endettés, lorsque le taux de rendement effectif des investissements dans le secteur du logement est supérieur à celui des investissements dans les industries exportatrices, et lorsqu'il y a une forte demande de crédit hypothécaire.

Les établissements de crédit devraient être autorisés à offrir les instruments de crédit hypothécaire recherchés par les ménages, à condition que ces instruments ne comportent pas de risque excessif. Dans les pays sujets à l'inflation, les prêts hypothécaires devraient être protégés par un système d'indexation et les prêts à taux variables devraient être autorisés (voir l'Encadré S-8, où est décrit le système de double indexation des prêts hypothécaires utilisé au Mexique, dont de nombreux pays en développement auraient avantage à s'inspirer). Le régime de la propriété, les dispositions visant à assurer la sécurité des statuts d'occupation et la législation en matière de saisies devraient être conçus de manière à assurer la protection des intérêts financiers des établissements de crédit sans qu'il soit porté atteinte aux droits légitimes des ménages. Lorsque la législation en matière de saisies n'est pas suffisamment stricte, la garantie constituée par les biens fonciers ou immobiliers hypothéqués devrait être complétée par une caution déposée par une personne physique ou morale (voir Encadré S-9).

Les pouvoirs publics devraient aussi prendre des mesures pour améliorer l'efficacité de l'intermédiation dans le secteur du logement. Dans de nombreux pays en développement, la marge entre les taux hypothécaires et les taux d'intérêt sur les dépôts est excessive, atteignant parfois 10 à 15 %, alors que des institutions saines de crédit hypothécaire peuvent normalement se contenter d'une marge de 1 à 2 %. Pour réduire cette marge, les pouvoirs publics devraient favoriser l'ouverture du marché du crédit au logement à de nouveaux établissements. Par exemple, il n'est pas rare que les banques commerciales, bien qu'elles disposent d'un réseau efficace de succursales et s'intéressent au crédit hypothécaire, n'aient pas le droit d'accorder des prêts au logement. Les pouvoirs publics devraient éliminer les entraves bureaucratiques qui freinent l'expansion du crédit hypothécaire et prendre des mesures propres à atténuer les risques liés à ce type de crédit (par exemple, faire en sorte que le régime des droits de propriété, la législation en matière de saisies et les procédures d'expulsion contribuent à renforcer la solidité des garanties).

Encadré S-8. La réforme du crédit au logement : l'exemple du Mexique

Pendant la période allant du milieu des années 70 au milieu des années 80, le Gouvernement mexicain exigeait des banques commerciales qu'elles réservent une part de leurs dépôts fixée à 3 % à des prêts hypothécaires consentis à des ménages à revenus faible ou moyen. Pendant de nombreuses années, les banques ont pu se plier à cette règle. Cependant, en 1982, alors que le taux annuel d'inflation atteignait presque 100 %, les taux d'intérêt sur les prêts obligatoires au logement, fixés autoritairement, n'étaient que de 11 à 14 %; les banques étaient ainsi obligées de financer des subventions implicites d'un montant annuel équivalant à 400 millions de dollars; si les taux d'intérêt avaient été alignés sur les taux du marché, les prêts hypothécaires classiques à taux d'intérêt fixe ou variable n'auraient plus été à la portée que des groupes à revenu élevé. Pour éviter qu'on en arrive là, la Banque centrale du Mexique mit au point un instrument de crédit hypothécaire servant les intérêts aussi bien des emprunteurs que des prêteurs. Il s'agit de prêts hypothécaires à double indexation, présentant les caractéristiques suivantes : 1) *indexation du solde du principal (couverture du risque d'inflation)*. Les conditions d'un prêt à double indexation classique prévoient l'application d'un taux d'intérêt réel au solde indexé, ce qui garantit au créancier un taux de rendement positif; 2) *indexation en fonction de la capacité de paiement*. Le montant des mensualités est habituellement fixé de manière à ne pas dépasser un certain pourcentage des revenus du ménage. Si les mensualités sont indexées en fonction du mouvement des salaires, elles peuvent augmenter pour autant qu'elles ne dépassent pas ce pourcentage; 3) *aménagement des calendriers d'amortissement*. Si les mensualités requises excèdent le pourcentage maximum du revenu du ménage, la différence peut être capitalisée et l'échéance du prêt peut être reportée au-delà des 15 ans initialement prévus. Pour éviter le report indéfini des échéances, la Banque centrale a accepté d'éponger tous les soldes qui resteraient impayés au bout de 20 ans.

Le succès de ce nouvel instrument a été immédiat. L'élimination de la subvention implicite des taux d'intérêt a permis aux banques d'accroître le volume de leurs prêts spontanés au logement; elles ont été déchargées de l'obligation de consacrer un certain pourcentage de leurs dépôts au crédit au logement, d'abord tacitement, puis officiellement en 1988. Actuellement, les banques commerciales consacrent au crédit au logement 8 % du montant de leurs dépôts, soit beaucoup plus que le pourcentage obligatoire auquel elles étaient précédemment astreintes. La formule est toujours en vigueur, et les banques continuent d'adapter la structure de leurs prêts à double indexation aux caractéristiques de leur portefeuille; actuellement, *toutes* les banques offrent une variante de la formule des prêts à double indexation.

Encadré S-9. Inde et Afrique du Sud : Deux exemples de réussite dans le domaine du crédit au logement

Plusieurs organismes de crédit au logement de pays en développement ont réussi à mettre sur pied à l'intention des couches pauvres de la population des programmes de crédit viables à long terme, en faisant jouer les normes traditionnelles de conduite sociale pour parer aux risques que laissent subsister les lacunes de la législation. Ainsi, protégées du risque de non-remboursement par le souci qu'ont leurs clients de maintenir leur réputation sociale, des sociétés de crédit mutuel sont parvenues à mobiliser l'épargne des pauvres et à leur offrir des prêts au logement à faible taux d'intérêt.

La Housing Development Finance Corporation (HDFC), créée en Inde en 1978 avec un capital initial constitué en partie par des prises de participation de la Société financière internationale, offre des prêts hypothécaires aux ménages à faible revenu et à revenu modeste. La HDFC fonctionne dans un cadre réglementaire contraignant : la forte protection dont jouissent les locataires tend à dissuader les établissements de crédit de pratiquer le crédit au logement, les frais de timbres rendent prohibitifs les droits d'inscription au registre des hypothèques, et les revenus des candidats au crédit sont impossibles à vérifier. Face à cette situation, la HDFC a mis au point diverses formules qui rendent le crédit au logement accessible aux ménages à faible revenu : par exemple, pourcentage réduit d'apport personnel, formules d'amortissement prévoyant des mensualités faibles au début et plus élevées par la suite, techniques originales de recouvrement, garantie des emprunts par des tiers.

En Afrique du Sud, le quart des familles noires occupent des logements de fortune, et les deux tiers d'entre elles ne remplissent pas les conditions requises pour prétendre aux prêts au logement offerts par les établissements financiers. Créée en 1990, la Group Credit Corporation accorde des prêts à court terme d'un faible montant à des « clubs d'épargne » —constitués à 70 % de femmes— pour la construction ou l'amélioration de logements pour familles à faible revenu. Les très faibles taux de cessations de paiement enregistrés jusqu'à présent sont du même ordre que ceux enregistrés sur une plus longue période par la Banque Grameen qui, au Bangladesh, accorde elle aussi des prêts collectifs à des ménages à faible revenu.

Sources : Shah (1988); Munjee et al. (1990); Urban Foundation (1990).

Le développement des établissements de crédit au logement devrait aller de pair avec le développement général du secteur bancaire. Les pouvoirs publics devraient prendre des mesures pour que les établisse-

ments de crédit investissent prudemment et que le montant de leurs fonds propres soit proportionné au risque que comportent les investissements dans le secteur du logement.

Le crédit hypothécaire et les pauvres

Dans la plupart des cas, les opérations de crédit hypothécaire au profit des ménages pauvres lancées dans le cadre de projets d'aménagement de trames d'accueil financés par la Banque mondiale n'ont pas été des réussites sans mélange. Les cessations de remboursement ont été nombreuses et ont souvent fait tache d'huile dans les pays où il n'existait pas de moyens efficaces de contraindre les débiteurs défaillants à honorer leurs obligations⁹. Il faut veiller tout spécialement à concevoir et mettre en oeuvre des instruments de crédit hypothécaire répondant aux besoins des familles à faible revenu. Pour gérer efficacement ces instruments, il faudra dans certains cas retenir à la source le montant des remboursements, ou accroître la fréquence des remboursements pour les familles dont les rentrées de revenu sont irrégulières.

Il convient d'encourager la création de petits établissements de crédit mutuel et le recours à des instruments de crédit spécialement adaptés aux besoins des ménages qui construisent par tranches. Les établissements de crédit mutuel peuvent mobiliser l'épargne, sont à même de prêter à des taux compétitifs aux emprunteurs qualifiés, et peuvent compter sur leurs membres pour exercer un contrôle étroit sur les remboursements, par le jeu de la discipline de groupe. Ces institutions, capables de reprendre en les adaptant des formules offertes par les circuits financiers parallèles et de faire jouer les valeurs traditionnelles, ont fait la preuve de leur efficacité au Bangladesh, en Inde, au Mexique, à Sri Lanka et en Afrique du Sud (voir Encadré S-9).

De plus, pour limiter le nombre des cas de cessation de paiement, il faut que les procédures de saisie soient appliquées rapidement. Lorsque tel est le cas, il est possible de réduire au strict minimum le nombre des cessations de paiement, comme en témoigne, par exemple, le programme de développement communautaire réalisé à Hyderabad (Inde) qui, grâce à la discipline imposée aux emprunteurs, a pu être étendu à des ménages à très faible revenu¹⁰. Pour limiter au maximum le nombre des cas de cessation de paiement, il est possible aussi de recourir à des fonds de secours et à des équipes spéciales de travailleurs sociaux pour venir en aide aux ménages qui ont du mal à rembourser leur emprunt hypothécaire. C'est cette formule qui a été retenue pour les projets d'aménagement de trames d'accueil réalisés en El Salvador, avec l'aide de la Banque, par la Foundation for Minimum Housing and Development.

Les activités des établissements de crédit au logement devraient être réglementées de manière à assurer la neutralité de leur politique de crédit, qui devrait leur permettre de prêter à tous les groupes de revenu, pour la construction de logements livrés terminés aussi bien que pour des travaux de réfection, pour la construction de cellules élémentaires sur des terrains viabilisés et pour des logements en copropriété aussi bien que pour des logements locatifs, ces différentes formes de crédit étant généralement très demandées par les ménages à faible revenu.

Ciblage des subventions

Les défauts des régimes de subventions actuels

Les gouvernements des pays en développement s'y sont pris de diverses manières pour mettre les logements davantage à la portée des pauvres. Cependant, la plupart d'entre eux se sont rendu compte que les pouvoirs publics ne pouvaient prétendre pourvoir au logement de l'ensemble de la population. Pour y parvenir, il leur faudrait affecter une part considérable des recettes fiscales à des subventions à la construction de logements et à l'entretien du parc immobilier, ce qu'ils ne sont en général pas prêts à faire. D'ailleurs, comme il est indiqué au Supplément technique 1, les subventions au logement représentent dans la plupart des pays en développement une fraction minime du budget de l'Etat (environ 1 % pour les pays qui se rangent dans les deux déciles inférieurs, et moins de 4 % pour les autres). De nombreux gouvernements ont subventionné la construction de logements modèles pour les pauvres, pour s'apercevoir ensuite que l'entreprise n'était pas transposable à grande échelle. Souvent, ces projets pilotes finissent par tomber dans l'oubli, jusqu'au moment où la formule est réinventée par une nouvelle génération de gouvernants soucieux de plaire à leur clientèle, de montrer qu'ils se préoccupent du sort des plus défavorisés, ou tout simplement d'empêcher des dessous-de-table à l'occasion de la passation de marchés publics.

De nombreux gouvernements persistent à pratiquer des formes inefficaces de subventions. Les subventions peuvent entraîner des distorsions des prix des logements, et donc des décisions des candidats au logement, beaucoup plus graves qu'on pourrait s'y attendre au vu de leur montant total relativement modeste. D'une manière générale, les subventions ont un effet régressif et sont inéquitables. Elles avantagent certains aux dépens du plus grand nombre, grèvent parfois lourdement les finances publiques et peuvent entraîner le sous-investissement dans le secteur du logement et perturber le système de crédit au logement.

Types de subventions

Les subventions revêtent de multiples formes. Il y a des subventions explicites, prévues au budget, qui constituent des transferts directs de ressources publiques au profit des ménages; il peut s'agir soit de subventions directes à la construction de logements sociaux, soit de la mise en place aux frais de l'Etat de services d'utilité publique, soit encore de l'entretien gratuit des logements sociaux. Il arrive aussi que les pouvoirs publics subventionnent directement le réaménagement des quartiers de taudis et des quartiers spontanés. Les subventions explicites peuvent encore revêtir la forme d'allocations-logement accordées aux fonctionnaires ou aux salariés des entreprises parapubliques. Les pays socialistes, en particulier, ont eu recours à toute une panoplie de subventions. Dans ces pays, les incidences des subventions sont extrêmement complexes, d'une part, parce que les subventions sont multiformes et, d'autre part, parce que la plupart d'entre elles sont financées par d'énormes prélèvements fiscaux implicites sur les salaires. Toutes ces subventions ont pour effet net d'entraîner de multiples distorsions dans le secteur du logement et de le rendre à bien des égards inefficace.

Les subventions implicites (non inscrites au budget) sont plus difficilement mesurables, mais il arrive que leur montant soit égal ou supérieur à celui des subventions explicites. La pratique de taux d'intérêt négatifs, la tolérance de taux élevés de cessations de paiement ou l'octroi de remises de dette équivalent à des subventions implicites. Peuvent être aussi considérées comme des subventions implicites la fourniture gratuite, pour la construction de logements, de terrains prélevés sur le domaine public, la délivrance aux squatters de titres de propriété sur les terrains du domaine public qu'ils occupent, ou encore la vente de logements sociaux locatifs à leurs occupants, à des prix de faveur.

Les exonérations fiscales constituent aussi une forme de subvention implicite qui, toutefois, est pratiquée surtout dans les pays industriels. Les exonérations peuvent porter sur les impôts sur les plus-values, les impôts sur le revenu, en particulier le revenu des obligations, et les taxes foncières ou immobilières. Dans les pays industriels, les taux des taxes et autres redevances immobilières perçues sur les logements peuvent avoir une incidence sur la demande de logements. Des travaux de recherche indiquent que, dans des pays comme les Etats-Unis, la fiscalité influe non seulement sur la demande globale de logements, mais aussi sur le choix opéré entre l'accession à la propriété et la location, voire sur le niveau global de l'épargne des ménages. Ainsi, des considérations fiscales influent fortement sur la demande de logements dans les pays développés; cependant, il n'en va pas de même dans la majorité des pays

en développement. En effet, les autorités de ces pays ne comptent guère sur le secteur du logement pour leur procurer des recettes fiscales. Toutefois, cette situation va sans doute changer : l'essor du secteur du logement amènera les autorités centrales et locales à considérer de plus en plus ce secteur comme une source potentielle de recettes fiscales.

L'encadrement des loyers, subvention implicite

Les loyers réglementés constituent l'une des formes les plus courantes de subvention implicite; ils avantagent les locataires au détriment des propriétaires, qui doivent supporter un impôt implicite égal à la différence entre le loyer réglementé et le loyer du marché. Cependant, les ménages qui bénéficient d'un loyer réglementé doivent souvent se contenter d'un logement dont la qualité laisse à désirer (voir Encadré S-10). Les propriétaires réagissent en effet en réduisant leurs dépenses d'entretien. Ainsi, les logements à loyer modéré offrent souvent des prestations de qualité inférieure. Les ménages bénéficiant de loyers réglementés consacrent certes une fraction plus faible de leur revenu au logement, mais ils ne sont pas logés comme ils le souhaiteraient.

En outre, étant donné que le bail d'un logement à loyer réglementé n'est généralement pas transférable, l'encadrement des loyers peut empêcher les ménages qui en bénéficient de déménager pour s'installer dans un logement de meilleure qualité qu'ils seraient prêts à payer plus cher. Ne pouvant pas se permettre de déménager, ils risquent aussi de manquer les chances qui leur sont offertes de trouver ailleurs un emploi mieux payé. Enfin, étant donné que les loyers réglementés ne sont pas suffisamment rémunérateurs pour les propriétaires, l'encadrement des loyers risque de réduire, voire de tarir complètement l'investissement dans l'immobilier locatif. Ainsi, l'encadrement des loyers, dont les bénéficiaires ne sont pas nécessairement des familles à faible revenu, entrave la construction de nouveaux logements qui pourraient accueillir de jeunes ménages. A Kumasi (Ghana), par exemple, où une bonne partie des loyers sont réglementés, les trois quarts des ménages ne disposent que d'une seule pièce¹¹.

Les effets des subventions sur la demande de logements

Les effets que les subventions exercent sur la demande de logements varient selon la forme que revêtent ces subventions et selon les conditions du marché. Cependant, ces effets peuvent se ranger en gros en deux catégories : les effets directs, qui s'exercent sur les bénéficiaires des subventions, et les effets indirects, qui touchent les non-bénéficiaires.

Encadré S-10. L'encadrement des loyers à Kumasi (Ghana)

Le régime d'encadrement des loyers en vigueur au Ghana a un caractère extrêmement restrictif. Les loyers que paient les ménages dont le revenu est inférieur à un certain seuil sont fixés par un organisme officiel et ne sont révisés qu'à de longs intervalles. Ainsi, en 1988, les loyers étaient tombés, en termes réels, à 50 % seulement de ce qu'ils étaient en 1963.

Une enquête réalisée en 1986 a révélé que les loyers n'atteignaient alors même pas la moitié de ce qu'ils auraient été sur un marché libre. Cependant, cette enquête a montré aussi que les propriétaires avaient considérablement réduit leurs frais d'entretien et leurs investissements, ce qui avait entraîné une baisse de qualité du parc locatif et une réduction de l'offre de logements locatifs. De plus, il ressortait de cette enquête que les ménages auraient exigé à la fois des logements plus vastes et de meilleure qualité si le marché avait été libre. L'encadrement des loyers entraînait des distorsions des schémas de consommation telles que, même selon les estimations les plus optimistes, l'avantage que les ménages tiraient des subventions ne dépassait pas la moitié du coût de celles-ci (différence entre le loyer du marché et le loyer réglementé).

Ainsi, l'encadrement des loyers tel qu'il est pratiqué au Ghana s'est révélé être un moyen extrêmement inefficace de subventionner les ménages à faible revenu. En effet, alors qu'elles coûtent aux propriétaires l'équivalent de la différence entre le loyer subventionné et le loyer du marché, les subventions n'apportent aux locataires qu'un avantage égal, dans le meilleur des cas à 50 % de ce coût, et vont jusqu'à pénaliser certains d'entre eux. L'encadrement des loyers nuit donc aux intérêts non seulement des propriétaires, mais aussi d'une partie des locataires, et il est certain que si les autorités, au lieu de réglementer les loyers, avaient opéré des transferts directs au profit des locataires, le sort de ceux-ci se serait amélioré sans que le parc de logements ait à en souffrir quantitativement et qualitativement.

Source : Malpezzi (1990).

Comme les subventions réduisent le prix des logements pour ceux qui en bénéficient, on pourrait s'attendre à ce qu'elles stimulent la demande de logements, mais il n'en va pas nécessairement ainsi. Les subventions au logement restreignent bien souvent le choix des ménages qui souhaitent en bénéficier à certains types de logements, à certains quartiers et à une certaine gamme de prix. Dans certains cas, les ménages qui veulent bénéficier d'un prix subventionné doivent se contenter d'un logement moins spacieux, de moindre qualité ou moins bien situé.

Si les subventions au logement sont financées par le produit d'impôts qui frappent l'ensemble de la population, il en résulte une réduction du revenu disponible de ceux qui ne bénéficient pas des subventions, et donc une contraction de la demande de logements. En outre, certaines formes de subventions au logement peuvent entraîner de fortes distorsions des prix des logements qui pénalisent les non-bénéficiaires. Ces distorsions tendent à freiner la demande émanant des non-bénéficiaires. Par exemple, dans de nombreux pays en développement, un groupe important de privilégiés, tels que les fonctionnaires et les militaires, peut obtenir des prêts au logement à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché. Du fait de ce traitement préférentiel, les membres de ce groupe peuvent se loger à meilleur compte que le reste de la population. Si l'offre de logements ne réagit pratiquement pas à une augmentation de la demande émanant des bénéficiaires de subventions, les prix augmentent, ce qui entraîne une contraction de la demande émanant des non-bénéficiaires. Il semble que tel ait été le cas en Malaisie au début des années 80 : les fonctionnaires pouvaient alors obtenir, dans le cadre du Programme de prêts du Trésor, des prêts au logement à un taux d'intérêt annuel de 4 %, alors que les taux d'intérêt offerts au reste de la population atteignaient 10 à 11 %. La part du volume total des prêts hypothécaires constituée par des prêts subventionnés, négligeable au départ, a atteint environ 40 % au bout de cinq ans. La flambée des prix des logements qui en est résulté a entraîné un recul de la demande émanant des ménages qui ne pouvaient pas prétendre à des prêts subventionnés.

Ciblage des subventions et lutte contre la pauvreté

D'une manière générale, les pouvoirs publics devraient s'attacher à mettre les logements davantage à la portée des couches pauvres de la population non pas en les faisant bénéficier de subventions, mais en développant le crédit hypothécaire, en renforçant la sécurité des statuts d'occupation, en stimulant la production de logements et en en réduisant les coûts. Ils devraient revoir les régimes de subventions au logement dans le but de ramener le niveau global des subventions à un niveau compatible avec celui des recettes publiques, d'éliminer les subventions inefficaces et de cibler les subventions restantes sur les ménages à faible revenu qui en ont vraiment besoin. Ils devront pour ce faire trouver des moyens qui leur permettent de sélectionner rigoureusement les bénéficiaires et d'éviter autant que possible que les subventions aillent aussi à des ménages qui ne remplissent pas les conditions requises

pour y prétendre. Les subventions qui entraînent des distorsions des prix sont à proscrire. D'une manière générale, il faudrait aussi cesser de construire des logements sociaux subventionnés, car cette formule avantage certains au détriment du plus grand nombre. Des régimes de subventions qui évitent ces écueils ont été mis en place dans plusieurs pays (voir, par exemple, l'Encadré S-11).

Cependant, il est difficile de supprimer purement et simplement les subventions. Lorsqu'une réorientation majeure de la politique du logement nécessite l'élimination de subventions importantes, il peut s'avérer indispensable d'instituer de nouvelles subventions, convenablement ciblées, afin d'assurer la protection sociale des ménages vulnérables (voir Encadré S-12). Dans d'autres cas, les subventions peuvent constituer un instrument anticyclique efficace au service de la politique macro-économique. Cependant, il faut alors éviter les subventions qui entraînent des distorsions des prix ou des taux d'intérêt, de même que celles dont on sait qu'il sera difficile de les modifier ou de les supprimer ultérieurement.

Les subventions devraient de préférence revêtir la forme soit de compléments d'apport personnel, soit d'allocations-logement accordées pour une durée déterminée ou sujettes à révision. Ces deux formes de subventions permettent aux familles de se loger en jouant le jeu du marché. Il convient de veiller à ce que les subventions ne restreignent pas l'élasticité de l'offre, ce qui entraînerait la hausse des prix des logements. Le choix des pouvoirs publics devrait se porter aussi sur d'autres formes de subventions, telles que la régularisation des statuts d'occupation, qui, de par leur nature même, visent un grand nombre de ménages à faible revenu, ou sur des programmes de développement de l'infrastructure ou de primes exceptionnelles à la construction visant des zones dont la majorité des habitants sont pauvres.

Extension des réseaux divers pour la viabilisation de terrains à usage résidentiel

Problèmes soulevés par la mise en place et l'entretien de réseaux adéquats desservant les quartiers résidentiels

Les travaux nécessaires au développement de l'infrastructure primaire (voirie, adduction d'eau, égouts, systèmes de drainage, réseau électrique et réseau téléphonique) se prêtent souvent à des économies d'échelle, et il vaut donc mieux réaliser de tels travaux par grosses tranches et y consacrer des investissements massifs. Le développement des réseaux primaires exige une planification et une coordination rigoureuses. La

Encadré S-11. Les subventions au logement au Chili

A partir de 1974, le Gouvernement chilien a progressivement renoncé à une politique qui consistait, d'une part, à accorder d'importantes subventions au crédit, qui étaient mal ciblées et dont la valeur et l'impact ne pouvaient être déterminés au juste, et, d'autre part, à intervenir directement dans la production de logements, pour adopter un régime de subvention de la demande prévoyant des transferts directs, explicites et ponctuels au profit des ménages désireux d'acquérir un logement sur le marché libre. Ce régime est ciblé sur les ménages ayant une certaine capacité d'épargne, et tend à encourager l'accession à la propriété. Les ménages déposent leur épargne sur un compte d'épargne-logement géré par un établissement financier, reçoivent un titre d'apport initial qui ne peut servir qu'à l'achat d'un logement et dont le montant n'est pas remboursable, et obtiennent pour le solde du prix du logement un prêt hypothécaire à des conditions semblables à celles du marché (taux d'intérêt réels moyens de 8,5 % sur 20 ans). Les conditions à remplir pour bénéficier de la formule sont purement objectives, et les ménages peuvent, à leur convenance, faire construire, acheter un logement neuf ou acheter un logement ancien. Le système est considéré comme juste par la grande majorité des ménages, ce qui renforce ses chances de succès.

Par rapport aux décennies antérieures, durant lesquelles la politique officielle avait été que l'Etat devait pourvoir directement au logement des groupes à faible revenu, la production de logements s'est sensiblement accrue, tandis que les coûts unitaires diminuaient; l'effectif du personnel des organismes de logement a été réduit de 90 %. Cependant, un problème persiste depuis le lancement de la formule : une forte proportion des ménages à faible revenu ayant bénéficié d'un prêt accumulent des arriérés de remboursement; les prêts, initialement accordés par le seul Ministère du logement, peuvent maintenant l'être aussi par une banque publique. Le fait que les organismes publics de crédit hypothécaire tolèrent que les emprunteurs accumulent d'importants arriérés annule une bonne partie des avantages inhérents au ciblage et à la transparence des subventions prévues par la formule chilienne. Ainsi, si séduisant qu'il soit à bien des égards, le régime chilien de subventions au logement est loin d'être parfait.

Sources : Renaud (1988); Persaud (1991).

planification à long terme doit porter notamment sur l'acquisition des emprises et le financement des travaux, dont le coût risque de subir les effets de l'inflation.

C'est souvent parce qu'ils considèrent, à tort, les investissements d'infrastructure comme des investissements improductifs ou incapables

de produire des recettes en devises que les pouvoirs publics sont peu enclins à développer l'infrastructure. Souvent aussi, la structure même des institutions empêche les pouvoirs publics de mesurer l'ampleur de la demande d'équipements ou de répondre convenablement à cette demande. Dans bien des cas, la centralisation des principaux organismes responsables du développement de l'infrastructure fait que ces organismes ignorent l'ampleur des besoins locaux et sont donc incapables d'y répondre. Ainsi, les ménages, en particulier les plus pauvres d'entre eux, doivent souvent payer les services d'utilité publique plus cher que si un système efficace était en place.

Les organismes responsables de l'infrastructure sont habituellement handicapés par l'absence d'un système adéquat de recouvrement des coûts. L'approvisionnement en eau est considéré comme un droit, les réseaux d'égouts et d'évacuation des eaux de ruissellement relèvent d'organismes distincts de ceux chargés du service des eaux et leur coût est traité séparément, les compteurs d'eau, lorsqu'il en existe, ne sont pas relevés régulièrement et la répression des raccordements clandestins est inefficace. Ainsi, alors qu'à Singapour, la consommation d'eau des usagers raccordés clandestinement ne représente que 8 % de la consommation totale, elle en représente 58 % à Manille et 40 % dans la plupart des villes d'Amérique latine. Les pays latino-américains subissent de la sorte un manque à percevoir qui atteindrait annuellement 1 milliard à 1,5 milliard de dollars¹². Une étude récente de projets financés par la Banque mondiale a montré que le produit de la tarification des usagers du service des eaux ne représentait que 35 % du coût de ce service. Le taux de rendement interne des projets d'adduction d'eau est de 8 % en Asie, 9 % dans les pays d'Afrique subsaharienne, 21 % en Amérique latine et 35 % au Moyen-Orient et en Afrique du Nord¹³. Pour certains services d'utilité publique, tels que les transports en commun, le recouvrement des coûts est d'autant plus difficile que les resquilleurs sont nombreux. L'impossibilité de recouvrer les coûts freine les investissements, et donc l'expansion des réseaux. De surcroît, de nombreux organismes chargés de réseaux d'utilité publique privilégient systématiquement les investissements dans de nouveaux équipements au détriment des dépenses d'entretien.

Par ailleurs, le laisser-faire des autorités, qui répugnent à recourir à la réglementation et à la tarification des services d'utilité publique pour en contrôler l'utilisation (« encadrement de la demande ») peut entraîner des encombrements et une pollution qu'il serait possible d'éviter et provoquer une concentration anormale de la demande de terrains et de logements sur certains quartiers des villes. Dans certains cas, l'ampleur de ces problèmes suscite des pressions politiques pour la création de

Encadré S-12. La réforme du secteur du logement en Hongrie

En Hongrie, comme dans les autres pays qui ont renoncé récemment au système d'économie planifiée, le secteur du logement se caractérise par diverses distorsions qui limitent la productivité et entraînent une répartition relativement inéquitable des logements. Les loyers des logements appartenant à l'Etat étant réglementés, le niveau général des loyers est resté faible—environ 3% du revenu des ménages. Les logements locatifs ont été attribués sans tenir compte des besoins des ménages ou des sommes qu'ils étaient prêts à consacrer à leur budget de logement, de sorte que la répartition du parc n'est ni équitable, ni rationnelle. La distorsion de la répartition des logements a provoqué une pénurie *apparente* de logements et a poussé à construire davantage, alors que le parc de logements était suffisant eu égard au chiffre de la population. De plus, les subventions s'étant portées surtout sur les logements les plus vastes et les mieux aménagés, les occupants de ces logements ne tiennent pas à déménager, ce qui restreint la mobilité de la main-d'oeuvre. Les loyers ont été maintenus à un faible niveau au prix de subventions massives, revêtant la forme de transferts directs de ressources publiques aussi bien que de subventions implicites à la charge du système financier, subventions dont les principaux bénéficiaires ont été les ménages à revenu élevé. A elles seules, les bonifications de taux d'intérêt ont atteint en 1989 l'équivalent de 3% du PIB.

villes satellites ou de villes nouvelles et pour l'adoption de diverses mesures d'encadrement de l'expansion urbaine, projets qui sont envisagés sans tenir compte du coût de l'infrastructure à mettre en place, ni des avantages que pourraient présenter d'autres formules d'aménagement.

Le degré de développement et de diversification des services d'utilité publique, leur réglementation et leur mode de tarification exercent des effets complexes sur le marché foncier et le marché du logement, qui se répercutent sur l'agencement de l'espace urbain, le prix des terrains et des logements et le coût de la construction et de l'entretien des réseaux d'infrastructure. Les rapports entre la politique en matière d'équipements collectifs et le comportement du marché foncier et du marché du logement dans les pays en développement n'ont guère encore été étudiés, non plus d'ailleurs que les coûts des différentes politiques d'équipement et politiques du logement, et il y aurait sans doute avantage à y consacrer des recherches plus poussées.

La construction des réseaux est souvent rendue inutilement compliquée par l'absence d'une tutelle efficace sur les organismes publics et par

La réforme de la politique du logement actuellement en cours se veut progressive et comporte les mesures ou propositions suivantes :

- *Mise en place d'un système de crédit au logement viable à long terme* : Les bonifications de taux d'intérêt ont été supprimées et la principale banque pratiquant le crédit hypothécaire a été restructurée. La seule forme de subventions désormais offertes consiste en des primes à l'accession à la propriété. Les autorités étudient actuellement la possibilité d'instituer des instruments de crédits hypothécaires non subventionnés qui soient à la portée du plus grand nombre dans la conjoncture modérément inflationniste actuelle.
- *Elaboration d'un programme de protection sociale convenablement ciblé* : Le régime actuel de subventions, à la fois complexe et inéquitable, est en voie d'être supprimé. Les autorités élaborent de nouvelles formules, telles que des allocations-logement bien ciblées, qui protégeraient uniquement les ménages à faible revenu pendant ou après la phase de transition.
- *Libération des loyers* : Une fois qu'un programme de protection sociale aura été mis en place, les loyers pourront être progressivement relevés jusqu'à ce qu'ils atteignent le niveau du marché.
- *Privatisation du marché immobilier public* : Une fois que les loyers des logements appartenant à l'Etat auront été portés au niveau du marché et dès qu'un système viable de crédit au logement aura été mis en place, ces logements pourront être vendus à des particuliers aux prix du marché.

les malversations auxquelles donnent lieu la passation des marchés et les achats de terrains. La coordination entre les différents organismes qui ont besoin des mêmes emprises est difficile, de même que la coordination entre les organismes responsables respectivement des réseaux primaires, secondaires et tertiaires.

Les effets de l'insuffisance de l'infrastructure sur le secteur du logement dans son ensemble

Les problèmes énumérés plus haut entraînent habituellement, dans les villes des pays en développement, un sous-investissement chronique dans les équipements collectifs et un défaut d'entretien de ces équipements. Les réseaux ne s'étendent pas à la totalité des zones construites, et l'offre de terrains viabilisés est insuffisante, ce dont les promoteurs profitent pour demander des prix excessifs. Cela fait monter les prix des terrains, nuit à la qualité des logements, freine les investissements dans la construction de logements, empêche d'atteindre les densités opti-

males et entraîne des discontinuités dans l'aménagement de l'espace urbain. Il est difficile, voire impossible, de développer après coup les réseaux primaires. Ainsi, des réseaux tertiaires bien développés coexistent souvent avec des réseaux primaires et secondaires insuffisants.

L'insuffisance de l'infrastructure et la pauvreté dans les villes

Les citadins pauvres se ressentent à de multiples égards de l'insuffisance des réseaux primaires. Les citadins pauvres risquent d'autant plus d'être expulsés des terrains qu'ils occupent que l'insuffisance des réseaux crée une pénurie de terrains. Le sous-développement des réseaux de transport en commun oblige les pauvres à s'installer dans des zones difficiles d'accès, allonge leurs trajets quotidiens et les contraint à consacrer aux transports une proportion importante de leurs revenus. Ou alors, l'insuffisance des réseaux entraîne la hausse des prix des terrains qui sont normalement à la portée des pauvres, tels que ceux situés dans les quartiers spontanés ou les lotissements illicites.

Cependant, les conséquences de l'insuffisance des réseaux tertiaires dans les quartiers de taudis et les quartiers spontanés sont encore plus graves. Il arrive que les pouvoirs publics refusent d'étendre les réseaux à ces quartiers sous prétexte que leurs occupants y sont installés illégalement. Ceux-ci doivent payer l'eau et l'électricité au prix fort (souvent beaucoup plus du double du tarif officiel). A Nouakchott (Mauritanie), par exemple, les citadins qui ne sont pas desservis par le réseau d'adduction d'eau achètent de l'eau de qualité douteuse à des porteurs d'eau à un prix cent fois plus élevé que celui payé par les abonnés du service des eaux¹⁴. L'eau constitue souvent un poste important du budget des ménages citadins qui habitent des quartiers de taudis : ainsi, les dépenses d'eau représentent 18 % du budget des ménages à Onitsha (Nigéria) et 20 % à Port-au-Prince (Haïti)¹⁵. Il est impossible de respecter les normes environnementales minimales lorsque les réseaux d'utilité publique—voirie, systèmes d'évacuation des eaux de ruissellement et réseaux d'égouts en particulier—font défaut. Les mauvaises conditions d'hygiène accroissent la morbidité. Des études portant sur des quartiers urbains pauvres montrent que les conditions d'hygiène y sont beaucoup plus mauvaises que dans les autres quartiers ou dans les régions rurales. A Manille, par exemple, les taux de mortalité infantile sont trois fois plus élevés dans les quartiers de taudis que dans le reste de la ville. Les cas de tuberculose y sont neuf fois plus fréquents, et les cas de maladies diarrhéiques deux fois plus. Une étude semblable portant sur un quartier de taudis de Bombay montre que dans ce quartier, la proportion de cas de lèpre est de 22 pour 1.000 habitants, alors qu'elle n'est que de 6,9 pour

mille habitants pour la ville dans son ensemble. A Singapour, on a constaté que les parasites intestinaux (ankylostomes, ascaris, oxyures) étaient plus de deux fois plus répandus chez les habitants des quartiers spontanés que dans le reste de la population¹⁶.

Recommandations pour la construction de réseaux primaires adéquats

Les gouvernements devraient redéfinir la mission des organismes responsables de l'infrastructure, afin qu'au lieu de ne s'intéresser qu'aux réseaux dont ils ont la charge, ils adoptent une approche coordonnée pour la viabilisation des terrains. Ces organismes devraient suivre attentivement l'évolution de la demande de terrains et de logements et veiller, au moins, à ce que les terrains soient viabilisés avant d'être construits. La mesure de l'efficacité de ces organismes ne devrait pas être le kilométrage de routes ou de canalisations qu'ils ont fait construire, mais la superficie des terrains qu'ils ont urbanisés. La coordination entre les principaux organismes responsables de l'infrastructure devrait donc être axée sur la viabilisation des terrains, l'acquisition conjointe des emprises et, éventuellement, le cofinancement des travaux et la mise en place d'un système intégré de recouvrement des coûts.

La possibilité de privatiser les services d'utilité publique devrait être étudiée service par service. La planification des aménagements et la planification budgétaire devraient elles aussi être coordonnées. Dans certains cas, le recours à des formules originales d'urbanisation des terres, tels que les systèmes de viabilisation pratiqués dans de nombreux pays d'Asie, devrait être envisagé (voir Encadré S-13).

Recommandations pour l'extension des réseaux aux quartiers habités par les pauvres

L'extension des réseaux divers aux quartiers de taudis et aux quartiers spontanés s'est révélée être un moyen efficace d'aider et d'organiser les citadins pauvres et de les aider à se loger. De vastes programmes d'aménagement devraient être envisagés, tels que le Programme d'aménagement des *Kampungs* réalisé dans les villes indonésiennes, qui a permis en une dizaine d'années d'améliorer la voirie, les réseaux d'adduction d'eau, les réseaux d'égouts et les systèmes d'évacuation des eaux de ruissellement dans des zones abritant au total 3,3 millions de personnes, pour un coût moyen de 160 dollars par parcelle. Lorsqu'ils sont subventionnés, de tels programmes constituent une forme d'aide au logement qui, tout en visant directement les pauvres, apporte des avantages très largement répartis. L'amélioration de l'infrastructure, lors-

Encadré S-13. Exemple d'une formule de viabilisation collective : Nagoya (Japon)

L'extension rationnelle des réseaux divers à la périphérie des villes exige le recours à un système efficace de recouvrement des coûts. Certains pays, en pratiquant la viabilisation collective des terrains, ont résolu le problème de la prise en charge du coût de l'extension des réseaux à la périphérie des villes. La solution la plus logique consiste en effet à faire prendre en charge le coût de l'extension de l'infrastructure par ceux qui en bénéficient, à savoir les propriétaires des terrains nouvellement desservis.

La viabilisation collective consiste, dans un premier temps, à définir à la périphérie des villes des zones à urbaniser, où les terrains sont temporairement mis en commun; les réseaux nécessaires à l'urbanisation de ces zones sont alors mis en place, les autorités s'appropriant une certaine proportion des terrains soit pour les réserver à des usages collectifs, soit pour les revendre afin de recouvrer le coût des travaux d'infrastructure, et, une fois les travaux achevés, les terrains restants sont restitués à leurs propriétaires. Ceux-ci se retrouvent avec des terrains qui, bien que de moindre superficie, ont beaucoup plus de valeur qu'avant les travaux de viabilisation. Pour que de telles opérations puissent être menées à bien, deux conditions essentielles doivent être réunies : les propriétaires doivent se mettre d'accord, et ils doivent faire confiance à l'organisme chargé de l'aménagement.

La formule de la viabilisation collective a été inaugurée en Allemagne à la fin du XIXe siècle et reprise en Australie, au Japon et, plus tard, en République de Corée et à Taiwan (Chine). Le Japon y a eu très largement recours : on estime que 30 % des terrains qui y ont été urbanisés l'ont été de cette manière. À Nagoya, la proportion des espaces construits aménagés au départ selon la formule de la viabilisation collective était de 77 % en 1980. Les projets de viabilisation collective y ont été réalisés aussi bien par des organismes publics (42 km²) que par des associations de propriétaires (158 km²).

Source : Nishiyama (1986).

qu'elle ne s'accompagne pas d'un renforcement de la sécurité d'occupation, ne stimule pas nécessairement les investissements dans la construction de logements¹⁷. Cependant, elle a souvent pour effet d'accroître la valeur des logements. Par exemple, on a constaté que dans les villes de Colombie, la valeur des logements doublait presque dans les quartiers nouvellement desservis par un réseau d'adduction d'eau¹⁸.

Il faut veiller à ce que l'amélioration de l'infrastructure dans les quartiers de taudis et les quartiers spontanés n'entraîne pas un mouvement spéculatif qui obligerait une bonne partie de leurs habitants, en particulier les locataires pauvres, à céder la place à des ménages plus aisés. Si les travaux d'infrastructure sont limités à l'indispensable, et si le renforcement de la sécurité d'occupation est progressif, ce phénomène peut généralement être évité. Une étude des conséquences de l'amélioration de l'infrastructure d'un quartier spontané de Madras a montré que les travaux n'avaient guère modifié la composition de la population du quartier¹⁹. En revanche, à Mexico et à Tunis, le tiers des habitants des quartiers pauvres ayant fait l'objet de travaux d'infrastructure ont dû céder la place à des ménages à revenus plus élevés²⁰. Alors que les propriétaires peuvent trouver avantage à vendre leur logement et à aller s'installer ailleurs, les locataires doivent ou bien payer, bon gré mal gré, un loyer plus élevé, ou bien déménager pour aller s'installer plus loin dans un logement moins confortable.

Il s'est avéré difficile de recouvrer le coût de l'amélioration de l'infrastructure des quartiers de taudis et des quartiers spontanés²¹. Dans certains cas, les habitants de ces quartiers répugnent à payer pour des services qui ne sont pas fiables, ou n'ont pas les moyens de payer les frais de raccordement. Dans d'autres, les ménages se montrent peu disposés à payer pour des améliorations qu'ils considèrent comme minimales : ils peuvent, par exemple, considérer que l'installation de fontaines publiques ne constitue pas une amélioration par rapport au système traditionnel d'approvisionnement en eau. En revanche, les usagers semblent beaucoup plus disposés à payer lorsque les services répondent à la demande et sont fiables et lorsque les frais de raccordement n'ont pas à être acquittés en une seule fois²². Ces conditions ont souvent de meilleures chances d'être réunies si les organisations communautaires sont associées dès le départ à la planification des aménagements; ainsi, les aménagements de l'infrastructure laissés à l'initiative d'organisations communautaires sont parfois moins coûteux, de meilleure qualité et mieux entretenus que ceux réalisés par les municipalités. Par exemple, à Orangi, quartier spontané de Karachi abritant 700.000 squatters, les habitants ont construit un réseau d'égouts qui dessert 50 % des logements moyennant un coût qui n'atteint même pas le cinquième du coût standard calculé par les autorités²³. De même, à Khartoum, où la municipalité ne dispose que de ressources très limitées, il existe plus de 90 quartiers spontanés dont les habitants ont depuis longtemps pris en main la construction des équipements (écoles primaires, dispensaires, réseaux d'adduction d'eau et même voirie), formule rendue possible

notamment par l'existence de conseils de quartier et par l'homogénéité culturelle de ces quartiers²⁴.

L'intervention directe des pouvoirs publics dans l'extension de l'infrastructure aux logements à bon marché devrait être strictement limitée. Pour les pouvoirs publics, il est difficile et coûteux de viabiliser des terrains en quantité suffisante. En revanche, le secteur traditionnel s'est montré capable, dans des lotissements spontanés, d'aménager à bon compte de nombreuses parcelles. Les pouvoirs publics devraient se borner à développer les réseaux primaires, et laisser au secteur privé le soin de viabiliser les terrains, en veillant à ce que les règles de viabilisation ne soient pas strictes au point de grever excessivement le prix des parcelles.

Réglementation de la promotion foncière et immobilière

Les caractéristiques d'un cadre réglementaire efficace

L'adoption d'une stratégie de facilitation pour le secteur du logement implique que l'on se préoccupe directement du cadre réglementaire et institutionnel et de ses incidences sur le fonctionnement du secteur. Le cadre juridico-réglementaire peut revêtir différentes formes, en fonction des traditions et de l'héritage historique de chaque pays, mais pour être efficace, il doit permettre la mise en place d'un réseau explicite de relations entre les principales parties prenantes : les consommateurs, les constructeurs, les prestataires de services, les organismes de financement et les instances chargées de la réglementation du logement. Ce cadre doit prévoir :

- des droits de propriété et de jouissance clairement définis, solidement établis et suffisamment étendus;
- la possibilité pour les intervenants du secteur privé, de négocier ces droits, les mutations étant sanctionnées par des contrats exécutoires;
- un système de contrôle d'exécution à la fois transparent, peu coûteux, rapide et accessible.

Pour être efficace, le cadre réglementaire doit être structuré de manière à réduire au strict minimum les frais de mutation tout en satisfaisant aux impératifs de l'équité, de la stabilité et de la cohérence. Les droits de propriété publique et de propriété privée doivent être convenablement équilibrés, les procédures de règlement des litiges doivent être expéditives et peu coûteuses, il ne doit pas y avoir place pour l'arbitraire, les

règles d'occupation des sols doivent favoriser l'investissement privé, les normes de construction doivent pouvoir être respectées sans qu'il en résulte un alourdissement excessif des coûts, la réglementation financière doit permettre aux établissements de crédit de s'adapter facilement à l'évolution du marché, et les risques doivent être répartis rationnellement et doivent pouvoir être couverts par des assurances. En revanche, un cadre juridico-réglementaire inefficace ou mal conçu impose toute une hiérarchie de contraintes qui aboutissent à geler l'offre de logements.

Pour maximiser le dynamisme du secteur privé dans le domaine du logement, les pouvoirs publics doivent mettre en place un cadre qui tienne compte des conséquences de l'application de la réglementation dans les différents sous-marchés du secteur du logement et d'un bout à l'autre de la chaîne du logement (promotion immobilière, transactions immobilières, utilisation, entretien et renouvellement du parc). Les améliorations du cadre réglementaire et institutionnel constituent les moyens d'intervention les plus directs dont disposent les pouvoirs publics pour atteindre les objectifs d'une stratégie de facilitation dans le secteur du logement.

Quelle que soit la forme qu'il revêt, le régime réglementaire, pour être efficace, doit répondre à un certain nombre d'exigences qui coïncident avec des objectifs concrets de la politique du logement. Voici quelques-unes de ces exigences :

- *Développement du marché du logement.* Les particuliers doivent jouir de droits d'occupation et de droits de propriété étendus; ces droits doivent être transférables, et les mutations doivent être sanctionnées par des contrats exécutoires; il doit exister des procédures efficaces de règlement des litiges. La réglementation doit favoriser la diversification du parc de logement et doit avoir un effet incitatif sur les institutions et les différentes catégories d'agents présentes dans le secteur, notamment les promoteurs, les entrepreneurs, les fournisseurs de matériaux de construction et les responsables de complexes immobiliers.
- *Développement du marché foncier.* La réglementation doit permettre à l'offre de terrains constructibles de répondre à la demande. Le régime foncier doit faciliter la vente et la viabilisation des terrains. L'urbanisation des terres agricoles ne doit pas présenter trop de difficultés, et le cadastre doit être suffisamment développé.
- *Développement du crédit au logement.* Les institutions financières doivent pouvoir s'adapter aisément à l'évolution du marché en offrant de nouveaux instruments de crédit. La réglementation doit

garantir la viabilité financière des établissements de crédit, à la fois directement, grâce à un système de contrôle efficace et, indirectement, grâce à un régime d'assurance. Les procédures de saisie et d'expulsion doivent être suffisamment efficaces pour que les logements puissent servir à garantir des emprunts. La réglementation doit aussi favoriser le fonctionnement du secteur financier traditionnel en prévoyant des procédures aisément accessibles de règlement des contentieux.

- *Rôle du secteur public.* Les interventions directes des pouvoirs publics dans la promotion immobilière, la production de logements et la gestion du parc doivent être limitées. Les pouvoirs publics devraient recourir à des interventions indirectes pour orienter l'offre émanant du secteur privé. La réglementation doit garantir une production suffisante de biens collectifs (équipements d'agrément, réseaux d'utilité publique) en prévoyant des incitations aux initiatives du secteur privé et en autorisant les pouvoirs publics à intervenir directement dans cette production. Des règlements et des aides publiques convenablement ciblés doivent protéger les groupes particulièrement vulnérables.
- *Distorsions des prix.* La réglementation doit entraîner le minimum de distorsions au niveau du marché foncier, de la production de logements, des mutations, du marché locatif et du marché financier.
- *Entraves bureaucratiques.* La réglementation doit être conçue et appliquée de manière à limiter les coûts administratifs et à éviter de longues formalités.
- *Logement et assiette fiscale.* Le régime fiscal, y compris celui des taxes foncières et immobilières, doit permettre le recouvrement d'une partie des plus-values immobilières résultant des aménagements financés par les pouvoirs publics.

Réforme réglementaire et pauvreté dans les villes

Il va sans dire que les obstacles réglementaires qui entravent l'offre de facteurs indispensables à la production de logements, entraînant ainsi la hausse des prix des logements, pénalisent surtout les citoyens pauvres. Ainsi, ceux-ci doivent consacrer au logement une part plus importante de leurs revenus lorsqu'une réglementation trop sévère paralyse l'offre de terrains, lorsque des situations monopolistiques entraînent une pénurie de matériaux de construction ou rendent le prix de ces matériaux inabordable, ou encore lorsque le développement de l'infrastructure ne suit pas la demande. Voici trois autres attributs d'une réglementation efficace qui intéresse directement les citoyens pauvres :

- *Normes réalistes.* Les règlements d'occupation des sols et les normes de construction doivent être conçus pour une tenue de leur impact sur le coût des logements : ils doivent notamment permettre de construire sur des parcelles de petite taille et autoriser des densités d'occupation suffisamment élevées. La réglementation doit être adaptée au niveau de développement économique du pays et prévoir des normes qui puissent être respectées même pour la construction de logements à bon marché. Les règlements d'urbanisme doivent prévoir une gamme étendue de formules d'aménagement et doivent pouvoir être modifiés à mesure que les conditions du marché évoluent.
- *Respect de la réglementation.* Un régime juridique efficace favorise le respect de la réglementation en prévoyant des normes réalistes, en réduisant le coût des formalités administratives et en les accélérant.
- *Tolérance de l'habitat spontané.* La réglementation doit procéder d'une attitude réaliste à l'égard de l'habitat spontané. Elle doit protéger les droits de propriété privée et les terrains du domaine public qu'il est indispensable de préserver pour l'aménagement de parcs, de terrains de jeux et d'espaces verts. Mais elle doit aussi prévoir la régularisation des statuts d'occupation des squatters et l'extension, au moindre coût, des réseaux divers aux quartiers spontanés établis sur des terrains qui, bien que propres à un usage résidentiel, restent marginalisés du fait des carences de la réglementation ou de l'existence de monopoles fonciers publics ou privés. La législation doit prévoir l'octroi de droits de propriété par le jeu de la prescription aux habitants des quartiers spontanés établis de longue date sur des terrains antérieurement inutilisés.

Réforme réglementaire et protection de l'environnement

Les modalités de la réforme de la réglementation applicable au secteur du logement, dont dépendent largement les possibilités d'amélioration du fonctionnement du secteur et qui, dans de nombreux pays en développement, est un facteur clé de l'évolution des prix des logements, ont aussi des incidences sur l'environnement dont il importe de tenir compte. Or, à première vue, les impératifs de la protection de l'environnement peuvent sembler difficilement compatibles avec la nécessité de produire des logements à la portée du plus grand nombre. Lorsque la réglementation prévoit le maintien à la périphérie des villes d'une importante ceinture verte, il peut en résulter une forte contraction de l'offre de terrains qui entraîne la hausse des prix des terrains et des logements. De même, lorsque le souci d'assurer la qualité de l'environ-

nement urbain se traduit par l'imposition de normes rigoureuses de viabilisation et de réservation d'espaces non construits, les parcelles situées dans des lotissements répondant à ces normes risquent d'être hors de portée de la majorité des ménages citadins.

Pour résoudre ce dilemme apparent, il faut d'abord évaluer précisément le coût de la réglementation et ses incidences sur le prix des logements. Il est alors plus facile de trouver un moyen terme. Par exemple, au lieu de ménager systématiquement des ceintures vertes, il peut être préférable de prévoir des parcs et des terrains de jeux bien aménagés et convenablement répartis entre les nouveaux quartiers résidentiels. D'une manière générale, les écosystèmes fragiles peuvent être protégés plus efficacement lorsque l'offre de terrains constructibles est suffisante.

Les collectivités locales peuvent avoir besoin d'une aide des pouvoirs publics pour faire respecter les normes d'hygiène minimums dans les quartiers de taudis et les quartiers spontanés, où la qualité de l'environnement laisse particulièrement à désirer. Cependant, il faut se garder de démolir les quartiers abritant des ménages à faible revenu sous prétexte qu'ils présentent un danger pour la santé publique ou ne répondent pas aux normes environnementales élémentaires.

Recommandations touchant la réforme réglementaire

L'expérience des vingt dernières années montrent que les pouvoirs publics sont peu enclins à réformer la réglementation lorsqu'ils interviennent directement dans la production de logements. Les organismes publics qui font construire des logements sont d'autant moins enclins à prendre l'initiative d'une réforme réglementaire qu'ils ont souvent la possibilité de tourner la réglementation existante. Parfois, les pouvoirs publics ont pris l'initiative de réformes réglementaires qui ont mis les lotissements davantage à la portée des ménages pauvres; on en trouve un exemple récent aux Philippines. La réglementation promulguée par le Gouvernement colombien pour légitimiser les lotissements spontanés constitue aussi une innovation intéressante (voir Encadré S-14).

Avant de se lancer dans une réforme réglementaire, il est bon de procéder à un audit de la réglementation existante. Cet audit, qui doit porter sur l'ensemble de la réglementation applicable au secteur du logement, permet de déterminer quels sont les organismes qui jouent un rôle réglementaire, et d'évaluer l'impact de la réglementation sur les coûts et les prix et sur l'élasticité de l'offre de logements par rapport à la demande. La réforme entreprise à la suite de cet audit doit être ciblée sur certaines institutions et certains aspects de la réglementation, et doit

Encadré S-14. Des normes réalistes : l'exemple de la Colombie

Le Gouvernement colombien a entrepris au début des années 70 de viabiliser les lotissements spontanés. Parallèlement, il a promulgué une série de décrets (*Normas Minimas*) définissant la taille minimum des parcelles et les normes de viabilisation à respecter pour les lotissements futurs. Ces décrets prévoyaient non seulement des normes, mais aussi des sanctions (peines d'amende ou de prison) contre des promoteurs qui ne les respecteraient pas.

De 1974 à 1977, ces nouvelles normes ont été appliquées à un quart des nouveaux lotissements, la proportion de « lotissements sauvages » restant élevée (30 %). En effet, de nombreux promoteurs n'avaient pas les moyens de financer la viabilisation des parcelles avant de les mettre en vente. D'autres ont créé des lotissements hors du périmètre des districts où s'appliquaient les normes. La concurrence étant très vive, les marges bénéficiaires des promoteurs n'étaient pas excessives. Étant donné ces conditions, des pressions de plus en plus vives s'exerçaient sur les pouvoirs publics pour qu'ils continuent de viabiliser les lotissements, même lorsque les promoteurs n'avaient pas respecté les normes.

La réglementation a été modifiée en 1979 et en 1980, de façon à permettre la délivrance de permis de construire et de titres de propriété foncière aux acheteurs de parcelles ne répondant pas aux normes, de renforcer et de diversifier les sanctions prévues à l'encontre des promoteurs. Afin d'alléger l'investissement initial exigé des promoteurs, la réglementation révisée permettait aussi à ces derniers de mettre en vente des lotissements avant qu'ils ne soient viabilisés. Cette réforme a eu pour effet d'accroître la proportion de nouveaux lotissements répondant aux normes, de faciliter la viabilisation des terrains et de stimuler le crédit hypothécaire.

Source : Hamer (1985).

tenir compte des considérations politiques qui entrent en jeu. Les initiatives prises récemment par le Gouvernement mexicain procèdent d'une conception constructive de la réforme réglementaire (voir Encadré 3).

Des travaux de recherche réalisés à l'initiative de la Banque mondiale ont permis de définir un modèle d'audit de la réglementation dont l'application a donné de bons résultats pour l'évaluation de l'impact des règlements d'urbanisme dans l'État de l'Uttar Pradesh (Inde). De cette évaluation, il est ressorti que les règles d'occupation des sols étaient si draconiennes que seuls les ménages se situant au-dessus du 95^e centile

de la distribution des revenus avaient les moyens de se faire construire une maison. Toutefois, l'audit a montré aussi que la libéralisation envisagée de ces règles n'aurait guère élargi le marché des logements construits selon les normes (ce marché se serait encore limité aux ménages se situant au-dessus du 87^e centile de la distribution des revenus). La Banque poursuit actuellement d'autres travaux qui visent à mettre au point des techniques d'application encore plus générale pour l'évaluation de l'impact des règles d'occupation des sols, des normes d'équipement et de la complexité de la réglementation sur l'offre de terrains et de logements et sur le coût des terrains et des logements²⁵.

Organisation de l'industrie du bâtiment

Problèmes liés à l'organisation de l'industrie du bâtiment

Parmi les problèmes fréquemment rencontrés du fait de l'organisation de l'industrie des matériaux de construction, on peut citer la sous-production chronique de matériaux indispensables, la diversification insuffisante de la production et l'inefficacité des méthodes de production et de distribution, qui entraînent une pénurie chronique de matériaux pour la construction de logements aussi bien que d'équipements collectifs. Ces problèmes sont particulièrement graves dans les pays où la production de matériaux est aux mains de monopoles (voir Encadré S-15) et dans ceux où des restrictions des importations et des obstacles tarifaires protègent le marché des matériaux de construction de la concurrence étrangère. Souvent, les petites entreprises ont du mal à se faire une place dans l'industrie du bâtiment, faute de pouvoir obtenir des autorités les licences nécessaires. Lorsque les délais de délivrance des permis de construire sont particulièrement longs du fait de l'application d'une réglementation excessivement tracassière, des monopoles ont souvent la haute main non seulement sur la construction de logements, mais aussi sur la promotion foncière. Les petits promoteurs et les petits entrepreneurs ne disposent pas de suffisamment de capitaux pour pouvoir avoir plusieurs projets en train lorsqu'ils sollicitent des permis. Dans certains cas, les entreprises du secteur privé ne peuvent se tailler une place dans l'industrie du bâtiment que si les pouvoirs publics consacrent des investissements complémentaires aux équipements collectifs. Ces investissements peuvent, par exemple, porter sur la construction de routes donnant accès à des zones boisées qui, exploitées rationnellement, produiront du bois d'oeuvre, ou sur la construction de gazoducs desservant des régions où il est possible de développer la production de briques.

Encadré S-15. Les facteurs de la rigidité de l'offre de logements en Afrique du Sud

Dans de nombreux pays, l'offre de logements est inélastique parce que divers obstacles, souvent de caractère réglementaire, entravent l'urbanisation des terres rurales. Lorsque des dispositions interdisent expressément l'urbanisation des terres rurales ou que les procédures de lotissement sont excessivement longues, l'offre de logements ne répond pas assez rapidement à l'évolution de la demande. La pression démographique et la progression des revenus entraînent alors une hausse rapide des prix des logements. En République sud-africaine, le régime d'apartheid a limité considérablement l'offre de terrains résidentiels pour la population non blanche.

Ces problèmes sont aggravés par des goulets d'étranglement au niveau de la production de matériaux de construction, par la structure oligopolistique de l'industrie des matériaux de construction et par des restrictions frappant les importations de matériaux, facteurs qui entravent la concurrence. La production et la distribution de la plupart des matériaux de construction sont aux mains de deux entreprises seulement. La rigidité de l'offre qui en résulte est telle que pendant les années d'expansion économique générale, la hausse des prix des logements est beaucoup plus forte que la hausse générale des prix.

En 1991, nombre des lois relevant du régime d'apartheid qui entravaient les opérations foncières et immobilières visant une clientèle non blanche ont été abrogées. De plus, le gouvernement a chargé une commission de formuler une nouvelle politique du logement sur la base d'une analyse des facteurs qui expliquent la forte concentration et le défaut de concurrence qui caractérisent l'industrie du bâtiment.

Mesures recommandées pour favoriser le bon fonctionnement de l'industrie du bâtiment

Les conditions essentielles du bon fonctionnement de l'industrie des matériaux de construction sont l'élimination des pratiques monopolistiques, l'application d'une législation antitrusts énergique qui permette d'éliminer les obstacles qui entravent artificiellement la concurrence, et la pénétration dans le secteur de petites entreprises privées qui seront présentes tout au long de la chaîne de production et de distribution. Les pouvoirs publics devraient s'attacher à stimuler l'industrie du bâtiment en libéralisant les importations et en simplifiant les formalités de délivrance de licences aux petites entreprises (fabricants

de matériaux, transporteurs, entrepreneurs, promoteurs). Dans certains cas, les pouvoirs publics devraient aussi participer au financement de petits centres de recherche qui contribueraient à la mise au point de matériaux et de procédés de construction locaux, tout en participant à la formation des cadres des entreprises locales à l'utilisation des technologies nouvelles et des méthodes modernes de gestion.

Mise en place d'un cadre institutionnel adéquat

Problèmes habituellement imputables au cadre institutionnel dans lequel fonctionne actuellement le secteur du logement

Ce n'est que depuis une époque récente que les pouvoirs publics interviennent dans le secteur du logement, et leurs interventions se limitent généralement aux villes. Dans certains pays, les pouvoirs publics sont intervenus parce qu'ils considéraient que les mécanismes du marché ne permettraient pas de répondre convenablement aux besoins de logement, en particulier à ceux des citoyens pauvres. Dans d'autres, ils se sont préoccupés essentiellement de loger les fonctionnaires, négligeant les besoins des couches pauvres de la population. Dans d'autres encore, les pouvoirs publics ont cherché à atténuer l'impression fâcheuse créée par leur décision de faire démolir des quartiers spontanés en prenant des mesures dédommageant partiellement les citoyens pauvres chassés de ces quartiers.

Malheureusement, dans la plupart des pays, les interventions de la puissance publique se sont manifestées par la création d'un organisme polyvalent chargé aussi bien d'administrer les subventions que d'intervenir directement dans la production de logements. Les ressources disponibles pour le financement de subventions étant limitées, la production de logements subventionnés a d'une manière générale été faible, et de nombreux ménages n'ont pas pu en profiter. Dans les pays où le secteur privé ne pouvait jouer qu'un rôle limité, notamment les pays à économie planifiée, la production de logements, aux mains de monopoles d'Etat, s'est généralement révélée inefficace et régulièrement insuffisante, ce qui a entraîné le surpeuplement des logements et obligé les candidats au logement à s'inscrire sur de longues listes d'attente.

Les organismes publics de logement, qui mesuraient habituellement leur efficacité au nombre d'unités d'habitation qu'ils produisaient, ne considéraient pas qu'ils avaient à tenir compte des résultats obtenus par les autres producteurs. Cette attitude procédait de l'idée que, puisque le secteur privé structuré ne produisait pas de logements à bon marché, c'était à l'Etat qu'il revenait de le faire. Les services publics de logement

estimaient qu'il leur incombait de produire ce que le secteur privé structuré ne produisait pas. Leurs projets de budget reposaient habituellement sur une évaluation des besoins de logements. Cependant, ces évaluations montraient invariablement que la partie du budget de l'État consacrée au logement ne permettrait pas de répondre à l'ensemble des besoins, et qu'il fallait donc prévoir davantage de crédits. Ainsi, la question de savoir à qui il appartenait de produire des logements était escamotée, et les autorités ne tenaient aucun compte de la contribution du secteur traditionnel, qui pourtant produisait une quantité importante de logements spontanés. Dans certains pays, comme l'Inde, une grande partie des logements construits par le secteur traditionnel étaient considérés comme n'ayant aucune existence officielle, et les terrains sur lesquels ils étaient construits étaient assimilés à des terrains libres.

Ainsi, les organismes publics de logement se sont en général montrés incapables d'assumer la responsabilité de l'ensemble du secteur du logement. Leurs activités se limitaient habituellement à la production de logements ou à l'octroi de prêts hypothécaires (généralement subventionnés), et ils ne prenaient que rarement des mesures visant directement à encourager le secteur privé. Ces organismes étaient généralement distincts des organismes publics chargés des équipements, lesquels menaient leurs opérations indépendamment, sans nécessairement se préoccuper des impératifs de la viabilisation de terrains à usage résidentiel. Les organismes publics de logement étaient généralement considérés comme des institutions de protection sociale, incapables de remplir leur mission faute de ressources, et non pas comme des entités à même de gérer un secteur productif. Ces organismes, en dépit de leurs fonctions limitées, employaient souvent un personnel nombreux qui bénéficiait des avantages de la fonction publique et ne brillait pas par son efficacité. Ainsi, au Chili, le Ministère du logement employait 30.000 personnes à une époque où il produisait annuellement moins de 20.000 unités d'habitation. Après une série de réformes portant sur la conception et l'administration du régime de subventions au logement, les effectifs du ministère ont été ramenés à 3.000 fonctionnaires, cependant que sa production de logements était portée à 80.000 unités par an (voir Encadré S-11). Dans de nombreux pays en développement, les organismes publics chargés des équipements résidentiels se caractérisent eux-aussi par des effectifs pléthoriques. Ainsi, alors qu'en Europe de l'Ouest, on compte 2 à 3 salariés pour 1.000 abonnés au service des eaux, la proportion est de 10 à 20 pour 1.000 en Amérique latine²⁶. De plus, les organismes de logement relevant des autorités centrales ont d'une manière générale négligé la contribution essentielle apportée par les collectivités locales et les organismes locaux de service public aux résultats du

secteur du logement. Bien souvent, les décisions qui ont la plus forte incidence sur le marché du logement sont prises à l'échelon local : c'est le cas notamment des décisions portant sur les règles d'occupation des sols et de constructibilité, les codes du bâtiment, l'encadrement des loyers, la fiscalité foncière et immobilière, et les stratégies d'équipement.

Recommandations concernant le développement institutionnel dans le secteur du logement

Les principales recommandations concernant le développement institutionnel dans le secteur du logement vont dans le sens d'une évolution du rôle des pouvoirs publics qui, au lieu de participer directement à la production de logements, devraient s'attacher à gérer le secteur du logement de telle sorte que, par le jeu des mécanismes du marché, il produise des logements de qualité adéquate à la portée de tous. Cette réorientation implique que le secteur du logement soit considéré dans sa totalité, ce que la plupart des organismes polyvalents de logement, sinon tous, n'ont pas été capables de faire. Les pouvoirs publics devraient envisager de limiter les interventions des organismes polyvalents de logement qui participent à la production de logements sociaux subventionnés à des cas particuliers où des conditions exceptionnelles (catastrophe naturelle, par exemple) exigent une action rapide et de grande ampleur.

Il importe de trouver une formule institutionnelle qui permette une coopération plus efficace entre les principaux organismes publics dont la politique et les décisions influent sur le fonctionnement du secteur du logement. Pour la définition des grandes lignes de la politique du logement, il faudrait mettre en place un mécanisme de coordination à l'issue de consultations avec d'autres organismes, des organisations non gouvernementales et des organisations communautaires; ce mécanisme de coordination faciliterait la collecte, l'analyse, l'interprétation et la publication de données sur les résultats du secteur du logement, établirait des liens institutionnels entre la planification dans le secteur du logement et la planification macroéconomique, permettrait d'établir des plans à long terme pour le développement du secteur du logement, avec le concours de l'organisme central de planification, offrirait un cadre pour la participation du secteur privé, des ONG, des organisations communautaires et des simples citoyens à la définition de la politique du logement, permettrait de coordonner les travaux d'infrastructure relevant de plusieurs organismes et d'assurer ainsi une offre suffisante de terrains viabilisés, permettrait d'étudier les effets du cadre réglementaire

sur le nombre, la qualité et le prix des logements construits, permettrait de coordonner les travaux de recherche portant sur la politique du logement, et inciterait les organismes qui s'occupent directement ou indirectement du logement à agir dans un sens qui contribue à améliorer les résultats du secteur du logement. De tels mécanismes de coordination existent déjà en Thaïlande et à la Jamaïque (voir Encadré 4).

La création d'un mécanisme central de coordination ne permettra d'infléchir utilement les politiques locales que si les institutions centrales coordonnées collaborent étroitement avec leurs homologues au niveau local. Les pouvoirs publics, au lieu de s'intéresser exclusivement aux résultats obtenus par le gouvernement central dans le secteur du logement (résultats mesurés, par exemple, au nombre de logements construits par le secteur public), devraient s'attacher à la fois à mesurer les résultats d'ensemble du secteur et à évaluer le fonctionnement des marchés locaux du logement. Des systèmes nationaux et locaux d'information sur le logement devraient être mis en place pour la collecte de données sur les facteurs de l'efficacité du secteur du logement et sur les résultats de ce secteur. Les principales données qu'il conviendrait de recueillir sont les suivantes : distribution du parc de logements selon le prix ou le loyer des unités d'habitation, investissements et production, nombre de sans-abri, surface habitable médiane par personne, qualité et sécurité des bâtiments, taux de raccordement aux réseaux d'utilité publique, adéquation de la distribution géographique des logements à la distribution géographique des emplois, sécurité des statuts d'occupation, mobilité résidentielle, étendue des choix et degré de ségrégation résidentielle. Les paramètres de l'offre et de la demande de logements, notamment l'existence de subventions et de systèmes de crédit, l'adéquation des équipements résidentiels, l'efficacité de l'industrie du bâtiment et l'efficacité du cadre réglementaire déterminent en partie les résultats du secteur du logement. Pour mettre en évidence les modifications qu'il serait souhaitable d'apporter à la politique du logement à l'échelon local aussi bien qu'au plan national, il serait particulièrement utile qu'un organisme central procède à des travaux de recherche et d'évaluation qui permettent de préciser de quels facteurs sociaux et économiques dépendent les résultats du secteur du logement au niveau local et à l'échelle du pays.

Outre la formulation, la coordination et le suivi de l'application des politiques, les institutions responsables du logement doivent assumer des fonctions qui correspondent aux éléments d'une stratégie de facilitation. Celles de ces fonctions qu'elles devraient exercer en priorité sont les suivantes : i) mise en place et contrôle du fonctionnement d'un cadre

réglementaire qui permettra aux institutions financières privées de pratiquer le crédit au logement, permettra de mettre au point des instruments efficaces de ciblage du crédit hypothécaire sur les pauvres, et établira des liens institutionnels entre le ministère des finances et la banque centrale; ii) administration d'un régime de subventions au profit des groupes les plus défavorisés, ciblé sur des individus plutôt que sur des unités d'habitation; iii) définition et renforcement des droits de propriété, notamment par le biais de la régularisation des statuts d'occupation dans les quartiers spontanés; iv) raccordement aux réseaux des quartiers de taudis et des quartiers spontanés; v) organisation d'une concertation entre les organismes chargés de l'infrastructure afin qu'ils coordonnent leur action, assurant ainsi une offre adéquate de terrains viabilisés, et qu'ils examinent ensemble l'impact des différents éléments de la réglementation sur le fonctionnement du secteur du logement; et vi) proposition d'une révision de la législation propre à améliorer le fonctionnement du secteur. Il importe de ne négliger aucune de ces fonctions, mais les solutions institutionnelles peuvent varier selon les pays.

Pour mener à bien une vaste réforme des institutions dans le secteur du logement, il importe de bien connaître le fonctionnement actuel du secteur et de mesurer les enjeux de la politique du logement et l'impact de la réglementation. La Banque conseille donc aux gouvernements de définir des stratégies nationales du logement s'appuyant sur une nouvelle conception du secteur du logement. Ces stratégies devraient reposer sur une connaissance plus approfondie des relations entre les conditions économiques, l'offre et la demande et les résultats du secteur du logement. Dans la plupart des pays en développement, cependant, les données disponibles sur le logement sont beaucoup trop sommaires pour éclairer utilement la définition d'une politique. Les gouvernements auraient donc avantage à aborder l'information sur le logement dans une optique nouvelle, privilégiant le calcul d'indicateurs qui permettent de mesurer l'impact des options de la politique du logement sur différents aspects du secteur du logement (voir Encadré S-16).

Les gouvernements devraient aussi procéder à des ajustements structurels portant sur l'ensemble du secteur du logement, rationaliser les régimes de subventions, revoir la réglementation et modifier la structure institutionnelle. La mise en oeuvre de telles mesures n'est pas chose facile et comporte des risques politiques majeurs. Les réformes des institutions pourront exiger une longue préparation et une mise en oeuvre progressive. Cependant, de nombreux éléments de ces réformes peuvent fort bien être dissociés des autres et intégrés à une stratégie

Encadré S-16. Le Programme d'indicateurs du logement : un instrument de définition des politiques

Lancé conjointement en 1990 par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains et la Banque mondiale, le Programme d'indicateurs du logement est conçu pour aider les gouvernements à définir des stratégies nationales du logement en mettant à leur disposition un outil leur permettant d'opérer des choix rationnels. Les instruments qui servent actuellement à gérer le secteur du logement, en particulier dans les pays en développement, sont presque totalement inadaptés à la mesure des résultats du secteur et à l'analyse des incidences des grandes options de la politique du logement sur les résultats du secteur du logement et les résultats économiques d'ensemble.

Le volet recherche du Programme d'indicateurs du logement comprend trois éléments principaux : i) analyse des données déjà disponibles; ii) réalisation d'enquêtes détaillées dans plusieurs pays; iii) réalisation dans une cinquantaine de pays, avec le concours de consultants envoyés sur place, d'enquêtes générales portant chacune sur une grande agglomération urbaine. L'enquête générale consiste à définir une série d'indicateurs clés et d'indicateurs du cadre réglementaire, à calculer la valeur actuelle de ces indicateurs et à mettre en évidence les principales relations qui existent entre eux. Différents éléments du Programme permettront de mettre au point un ensemble de méthodes d'analyse à la fois efficaces, peu coûteuses et fiables dont les décideurs pourront se servir pour mesurer les résultats du secteur du logement et élucider les corrélations entre la politique du logement et les résultats du secteur.

En outre, le Programme d'indicateurs du logement prévoit la construction de nouveaux modèles institutionnels dont les pays participants pourront s'inspirer pour définir et appliquer leur politique du logement, compte tenu des conclusions tirées des nouveaux travaux de recherche. En 1991 et en 1992, on a organisé une série d'ateliers régionaux consacrés au Programme, qui ont été suivis de séminaires nationaux sur les méthodes d'établissement des indicateurs et leur adaptation aux besoins particuliers de chaque pays.

Sources : Mayo et al. (1991a, 1990b).

d'ensemble pour le secteur du logement. Il importe de ne pas perdre de vue que les institutions, les politiques et la réglementation qui déterminent les conditions dans lesquelles opère le secteur du logement ne peuvent évoluer que graduellement par un processus sensible aux modifications du contexte politique et culturel.

Notes

1. Le secteur du logement : aperçu d'ensemble

1. D'autres catégories d'agents peuvent jouer un rôle important dans tel ou tel cadre institutionnel. Parmi les principaux d'entre eux, on peut citer les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires, les entreprises publiques et les agences immobilières. Pour pousser l'analyse plus avant, il faudrait aussi tenir compte du point de vue des différentes catégories d'organismes publics, par exemple, les services d'aménagement du territoire et les services de lutte contre l'incendie, ainsi que de celui des différents agents qui contribuent à l'offre de logements dans le secteur moderne et le secteur traditionnel.

2. Comprendre le fonctionnement du secteur du logement

1. Les idées avancées dans le présent chapitre sont exposées de manière plus approfondie et illustrées par plusieurs études de cas dans Supplément technique 1 : Comment fonctionne le secteur du logement.

2. Des travaux de recherche montrent que, dans une ville donnée, l'augmentation des dépenses de logement est inférieure à la progression des revenus. En effet, les ménages à faible revenu consacrent habituellement une plus forte proportion de leur revenu au logement que les ménages aisés. Voir à cet égard le Supplément technique 1 et Malpezzi et Mayo (1987a).

3. Parallèlement à cette contraction de la demande, on observe dans les pays à économie planifiée une contraction encore plus marquée de l'offre. En Pologne, par exemple, la proportion du PNB consacrée à des investissements dans le secteur du logement est restée, après la deuxième guerre mondiale, constamment inférieure à ce qu'elle était dans les pays à économie de marché ayant un revenu

par habitant du même ordre; il en est résulté que, pendant de nombreuses années, le nombre des unités d'habitation est resté très inférieur au nombre des ménages.

4. Voir, par exemple, Malpezzi, Tipple et Willis (1990) et Malpezzi et Ball (1991); ces études montrent que bon nombre des occupants de logements à loyer réglementé, s'ils bénéficiaient de loyers inférieurs à ceux du marché, doivent aussi se contenter de locaux plus exigus ou de moindre qualité que ceux qu'ils auraient pu trouver sur le marché libre.

5. Voir, par exemple, les Figures S-5-S-8, qui montrent que, si l'on considère différents groupes de pays définis en fonction de leur PNB, les pays qui se placent en tête de leur groupe pour ce qui est des résultats du secteur du logement (d'après les statistiques publiées) offrent souvent à leurs habitants des conditions de logement bien meilleures que des pays où les revenus sont beaucoup plus élevés.

6. Résultats préliminaires de travaux effectués dans le cadre du Programme d'indicateurs du logement.

7. Résultats préliminaires de travaux effectués dans le cadre du Programme d'indicateurs du logement, 1992.

8. Résultats préliminaires de travaux effectués dans le cadre du Programme d'indicateurs du logement, 1992.

9. Dayal et Bose (1977), p. 36, et Jagmohan (1978), p. 15.

10. Banque mondiale (1992), p. 47.

11. Banque mondiale (1992), p. 99.

12. Banque mondiale (1992), p. 12.

13. Le supplément technique 1 traite plus en détail de ces coûts macroéconomiques et d'autres questions connexes.

3. Une stratégie de facilitation pour le secteur du logement

1. Les idées avancées dans le présent chapitre sont développées et illustrées par un certain nombre d'études de cas dans le Supplément technique 2 : Eliminer les entraves au fonctionnement du secteur du logement.

2. Voir, par exemple, le cas présenté dans l'Encadré S-14.

3. Pour un exposé plus détaillé des mesures à prendre en priorité, voir Renaud (1991a).

4. Le rôle de la Banque mondiale

1. Banque mondiale, 1983.

2. Mayo et Gross (1987).

3. Banque mondiale (1988).

4. Par exemple, un prêt consenti récemment au Mexique servira notamment à réduire, dans les Etats concernés, les coûts directs entraînés par l'application de la réglementation, coûts qui atteignent souvent 20 à 25 % du coût total des logements neufs.

Supplément technique 1 : Comment fonctionne le secteur du logement

1. Mayo, Malpezzi et Gross (1986).
2. Sur les effets de la sécurité des statuts d'occupation, voir Jimenez (1984), et Friedman, Jimenez et Mayo (1988); sur les effets de l'encadrement des loyers, voir Malpezzi (1986), Malpezzi et Ball (1991) et Struyk (1988); sur les effets des subventions au logement, voir Mayo et Gross (1987); sur les effets du crédit au logement, voir Struyk et Turner (1986).
3. Voir Banque mondiale (1989).
4. On trouvera un exposé général de l'interaction entre le secteur du logement et le reste de l'économie dans Buckley et Mayo (1989). Des thèmes plus spécifiques sont analysés dans Renaud (1984, 1991a, 1991b), Buckley (1988), et Mayo et Stein (1988).
5. Cette observation contredit l'hypothèse de travail largement admise qui a inspiré la conception de nombreuses opérations de viabilisation de terrains, à savoir que des dépenses de logement représentant 20 à 25 % du revenu sont « normales » et que cette proportion ne varie ni avec le niveau de revenu des ménages, ni avec le niveau de développement économique. Les erreurs de conception dont ces projets étaient entachés découlant d'hypothèses trop optimistes concernant la « propension à dépenser pour se loger » expliquent en partie la mise en place de subventions trop fortes, non soutenables à terme, qui excluaient la possibilité de transposer ces projets ailleurs. Voir Mayo et Gross (1987).
6. On trouvera un exposé complet de la place du crédit au logement dans le développement du système financier dans Renaud (au Brésil, en Inde et au Pakistan, 1989).
7. Tel n'est pas toujours le cas. Au Pakistan, en Inde et au Brésil, par exemple, on a observé que les impôts indirects frappant la construction étaient un élément important des recettes publiques, et qu'au Mexique, les impôts prélevés aux divers stades de la construction de logements et la taxe d'habitation pouvaient représenter jusqu'à 25 % du coût de la construction.
8. Voir, par exemple, Ondiege (1986) et Struyk (1988).
9. Malpezzi et al. (1988).
10. Angel, Dowall et al. (1987) et Struyk, Hoffman et Katsura (1990).
11. Banque mondiale (1989).
12. La principale exception concerne le régime étatique du logement dans les pays socialistes. Dans ces pays, le secteur du logement souffre souvent à la fois des effets conjugués de distorsions de la demande et de l'offre. Une offre d'Etat monopolistique se conjugue à une demande déformée par la lourdeur de l'impôt réel sur les salaires pour rendre les résultats du secteur du logement généralement médiocres. En effet, au lieu de réagir directement à la demande des ménages et aux prix d'équilibre du marché, l'Etat s'en remet à un plan dicté par la bureaucratie.
13. Voir Strassman (1978).

14. Par exemple, le taux de rendement économique estimatif des opérations de réaménagement des quartiers de taudis financées par la Banque s'est généralement situé entre 15 et 25 %.

15. Singh (1983).

16. DeSoto (1986).

17. Bertaud et Lucius (1986).

18. Mabogunje (1991).

19. On estime qu'en Corée, l'élasticité de l'offre de logements par rapport aux prix se situerait entre 0,10 et 0,40; en Malaisie entre 0,14 et 0,46; et en Thaïlande entre 6,64 et 10,21, selon les paramètres retenus concernant la demande de logements. (Voir Banque mondiale, 1989, Appendice 1.) Dans la figure, on a retenu pour chaque pays la moyenne de ces valeurs extrêmes.

20. Murray (1983) et ONU (1985).

21. Swan (1973).

22. Mayo et al. (1980).

23. Mayo (1986).

24. Angel, Dowall et al. (1987).

25. Struyk, Hoffman et Katsura (1990).

26. Il est à noter que la surface habitable par personne augmente plus vite, avec le développement économique, que la surface du logement, en raison d'une réduction systématique de la dimension des ménages à mesure que le PNB par habitant augmente.

27. Le Projet de comparaisons internationales du produit brut et des pouvoirs d'achat de l'ONU vise à établir des « parités du pouvoir d'achat » entre pays, afin d'améliorer les possibilités de comparaison des niveaux de vie et des résultats économiques. Le Projet mesure de façon détaillée et exhaustive les prix et les caractéristiques des biens et des services disponibles dans les pays développés et en développement.

28. On trouvera une étude et une analyse comparée des distorsions des prix du logement dans Renaud (1991a).

29. Parmi les pays ayant des revenus à peu près comparables, la dispersion du ratio prix du logement/revenu peut être attribuée à des différences de politique affectant l'offre et la demande. L'offre et la demande ont une influence directe sur le ratio. Les améliorations de l'offre, comme une amélioration des équipements ou des services répondant mieux à la demande, ou une réforme de la réglementation abaissant les coûts, accroissant la souplesse et réduisant l'incertitude et les formalités administratives, et les mesures prises pour accroître la compétitivité du secteur du bâtiment, contribuent, en principe, à une baisse des prix des logements et donc, pour un revenu donné, à une baisse du ratio mesuré. Toutes choses égales d'ailleurs, le ratio est plus élevé là où l'offre de logements répond le moins bien à la demande. Du côté de la demande, les prix tendent à la hausse sous l'effet i) d'une meilleure sécurité d'occupation ou d'une libéralisation des transactions immobilières, ii) d'une baisse des taux d'intérêt et iii) du défaut d'autres possibilités d'investissement.

30. On peut le vérifier directement en comparant des estimations du ratio prix du logement/revenu et des indices de l'élasticité de l'offre de logements entre, d'une part, des pays où les mécanismes de l'offre sont entravés, comme la République de Corée, le Japon et la Malaisie, et, d'autre part, des pays à régime plus souple comme les États-Unis et la Thaïlande. Dans le premier groupe de pays, les ratios indiqués au Tableau S-1 sont, respectivement, 5,5, 6,6 et 6,0. Les indices correspondants de l'élasticité de l'offre par rapport aux prix sont, respectivement, de 0,4, 0,7 et 0,5, ce qui dénote une offre très rigide (Renaud, 1991a, et Banque mondiale, 1989). Par contre, le ratio prix du logement/revenu est de 2,8 et 2,5 pour la les États-Unis et la Thaïlande, avec des indices d'élasticité élevés de l'offre de 40,0 et 10,2 (Banque mondiale, 1989). Les différences que présentent la législation et la réglementation du logement dans ces pays sont examinées dans les documents cités.

31. Pour le Japon, des données plus récentes (1990) indiquent que le ratio prix du logement/revenu aurait dépassé 11.

32. Cet indice de distorsion des prix a été utilisé par Strassman (1990) dans une analyse des différences que présentent les pays en développement pour ce qui est de la mobilité résidentielle. Cet auteur a constaté que cette mobilité était nettement plus faible dans les pays où le ratio prix du logement/loyer est élevé, en raison de l'incidence de l'encadrement des loyers sur les motivations des ménages.

33. Quand les loyers sont réglementés, seuls les prix des logements et le volume (ou la qualité) du parc peuvent varier librement.

34. Les données observées montrent que les prix des logements varient beaucoup plus que les loyers. Voir Renaud (1991a) et Banque mondiale (1989). Ce phénomène s'explique par le fait que les loyers ne changent que lentement, alors que la valeur des logements s'adapte rapidement aux déséquilibres des marchés immobiliers. Voir Case et Quigley (1991).

35. Les effets que les modifications des éléments de la politique du logement visant la demande et l'offre de logements exercent sur le numérateur du ratio cadrent avec leurs effets sur le ratio prix du logement/revenu (voir note 29). Par exemple, l'accroissement de l'élasticité de l'offre par rapport à la demande aura pour effet d'abaisser le ratio, tandis que le renforcement de la sécurité d'occupation aura pour effet de l'augmenter. Néanmoins, comme on l'a montré dans l'analyse du ratio prix du logement/revenu, les disparités géographiques de sa valeur s'expliquent surtout, empiriquement, par des différences du côté de l'offre de logements.

36. Résultats préliminaires obtenus dans le cadre du Programme d'indicateurs du logement.

37. On trouvera un exposé général des relations entre le logement et le reste de l'économie dans Buckley et Mayo (1989).

38. Grimes (1976), p. 32.

39. Voir Burns et Grebler (1977).

40. Les pays à économie planifiée ont souvent eu tendance à ne pas investir assez dans le logement pendant de longues périodes, ce qui a entraîné des pénuries endémiques de logements—conséquence paradoxale de ce que le

logement était considéré comme un secteur « non matériel » ou « social ». Cette tendance se retrouve aussi dans certains pays comme la Corée, qui pendant longtemps a empêché les banques commerciales d'accorder des prêts au logement et dont la Banque nationale de la construction a pendant des années été obligée de limiter à 20 % la proportion de ses actifs constituée de créances hypothécaires, le reste allant à l'industrie. Un peu comme les pays à économie planifiée, la Corée est actuellement confrontée à des pénuries aiguës et persistantes de logements, puisque dans les villes, on compte près de deux ménages pour un logement.

41. Voir Buckley et Mayo, 1989, p. 46.

42. Par exemple, dans beaucoup de pays en développement, les systèmes de crédit au logement comprennent des instruments hypothécaires mal conçus, mal indexés, qui ont eu pour effet d'accroître le risque de non-recouvrement des prêts hypothécaires, entraînant une dissipation du capital des institutions prêteuses et accroissant la probabilité, pour les pouvoirs publics, de devoir renflouer des institutions financières. Dans de nombreux cas, des modifications élémentaires de la conception des instruments hypothécaires auraient permis d'éviter toutes ces conséquences funestes, en protégeant les consommateurs, les institutions de crédit et les pouvoirs publics contre les chocs économiques.

43. Buckley (1988).

44. Koskela, Loikkanen et Vizén (1991).

45. Mayo et Stein (1988).

46. Murray (1983).

Supplément technique 2 : Eliminer les entraves au fonctionnement du secteur du logement

1. Dayal et Bose (1977), p. 36, et Jagmohan (1978), p. 15.

2. Merrill (1971).

3. Ward (1978).

4. van der Linden (1977).

5. DeSoto (1986).

6. Indrakumar (1977).

7. Norwood (1979).

8. Ward (1978).

9. Swan, Wegelin et Panchee (1983).

10. Kumar (1980).

11. Tipple (1987).

12. Banque mondiale (1992), p. 109.

13. Banque mondiale (1992), p. 104.

14. Harpham, Lusty et Vaughan (1988).

15. Banque mondiale (1992), p. 100.

16. Harpham, Vaughan et Rifkin (1985).

17. P. T. Resources (1979).

18. Strassman (1982).

19. Robben (1984).
20. Ferchiou (1982).
21. Shuringa et al. (1979).
22. Banque mondiale (1992), p. 104sq.
23. Khan (1983).
24. Sammani et al. (1986).
25. Voir, par exemple, Banque mondiale (1989). On s'est inspiré de ces travaux pour évaluer l'impact des plans directeurs adoptés en Indonésie et en Pologne. Voir également Bertaud et Lucius (1989).
26. Banque mondiale (1992), p. 16.

Glossaire

Agglomération urbaine : Ville proprement dite et banlieue (zone densément peuplée adjacente au territoire de la ville).

Audit de la réglementation : Bilan visant à déterminer la nature et le volume de la réglementation à laquelle sont soumis les agents économiques présents sur le marché du logement.

Bilan de situation du marché foncier : Evaluation de la situation du marché foncier visant à fournir des informations sur lesquelles s'appuiera la définition d'une stratégie visant à améliorer le fonctionnement du marché foncier. La réalisation d'un tel bilan consiste généralement à recueillir des informations sur les prix des terrains, l'offre de terrains viabilisés et les projets en cours ou prévus d'aménagement foncier.

Consolidation des statuts d'occupation : Renforcement des droits de propriété des ménages de squatters par la délivrance de titres leur assurant une plus grande sécurité de jouissance.

[Construit] en dur : Qualifie un bâtiment dont les murs sont constitués de matériaux dont la durée de vie utile, eu égard à l'environnement local et sous réserve d'un entretien suffisant, est supérieure à vingt ans.

Degré de développement du système financier : Ce degré de développement est souvent mesuré par le ratio M2 / produit national brut (M2 = liquidités, dépôts à vue et dépôts à court terme).

Elasticité de la demande et de l'offre : La demande ou l'offre d'un bien sont dites élastiques lorsqu'elles réagissent rapidement aux variations des prix. Techniquement, la demande ou l'offre sont dites élastiques lorsque l'indice d'élasticité est supérieur à l'unité (voir définitions de l'élasticité de la demande par rapport aux prix et de l'élasticité de la demande par rapport aux revenus).

Elasticité de la demande par rapport aux prix : Indice de variation de la demande d'un bien pour une variation donnée de son prix (ratio des taux de variation des deux paramètres).

Elasticité de la demande par rapport aux revenus : Variation de la demande d'un bien entraînée par une variation donnée du niveau des revenus, exprimée par le ratio des taux de variation des deux paramètres.

Habitat spontané : Logements construits en infraction aux règles de constructibilité ou au code du bâtiment.

Infrastructure primaire : Réseau primaire de routes, de canalisations d'eau, de conduites d'égouts et de collecte des eaux de ruissellement, de lignes électriques et de lignes téléphoniques, qui s'étend jusqu'aux abords d'un lotissement résidentiel.

Loyer global et loyer nominal : Le loyer global comprend toutes les charges que le locataire doit payer au propriétaire ou à des tiers pour occuper une unité d'habitation. Ces charges comprennent le coût des services d'utilité publique tels que l'approvisionnement en eau et en électricité. Le loyer nominal est le loyer proprement dit.

Ménage : Individu ou groupe d'individus qui pourvoient en commun à leurs besoins alimentaires ou à d'autres besoins fondamentaux; les membres du ménage ont souvent un budget commun. Un groupe d'individus qui partagent un repas chaque jour peut être assimilé à un ménage.

Offre de terrains constructibles à usage résidentiel : Offre de terrains viabilisés constructibles en logements.

Parc de logements : Ensemble des unités d'habitation, y compris l'habitat spontané.

Pièce habitable : Tout local où les membres d'un ménage séjournent, dorment ou prennent leurs repas. Les couloirs et les escaliers ne sont pas compris. Les cuisines sont considérées comme des pièces habitables si elles tiennent lieu de salle à manger ou de pièce de séjour.

Prêt hypothécaire à double indexation : Prêt hypothécaire indexé à la fois sur le loyer de l'argent (généralement le taux d'intérêt directeur) de manière à garantir au prêteur un taux de rendement positif, et sur le revenu des ménages, afin d'éviter que les remboursements n'excèdent leurs moyens. Si le montant des mensualités nécessaires pour garantir au prêteur un taux de rendement suffisant représente une proportion du revenu des ménages qui dépasse le maximum correspondant à leur capacité de paiement, la différence peut être capitalisée et l'échéance de l'emprunt reportée.

Promoteur : Personne physique ou morale qui entreprend de valoriser des terrains en les aménageant. Le promoteur organise et supervise toutes les étapes d'un projet de construction de logements (habituellement de l'achat

des terrains jusqu'à la mise en vente des logements, en passant par le lotissement et la construction).

Ratio loyer/revenu : Ratio du loyer annuel nominal médian au revenu annuel médian des ménages citadins occupant un logement locatif.

Ratio prix du logement/revenu : Ratio du prix médian d'une unité d'habitation en ville au revenu médian des ménages citadins.

Réaménagement des quartiers de taudis et quartiers spontanés : Travaux visant à améliorer la qualité des unités d'habitation marginales occupées par des ménages à faible revenu; ces travaux consistent habituellement à améliorer les réseaux divers (voirie, évacuation des eaux de ruissellement, adduction d'eau, égouts, etc.).

Rigidité de l'offre ou de la demande : Contraire de l'élasticité.

Régularisation des statuts d'occupation : Octroi aux squatters d'un titre de propriété sur le terrain qu'ils occupent ou d'un bail.

Résultats du secteur du logement : Résultats de l'interaction de l'offre et de la demande (prix, état du parc, taux d'investissement, choix de statuts d'occupation, mobilité résidentielle).

Secteur du logement : Secteur de l'activité économique offrant des services de logement à la population. Les agents présents dans le secteur sont les producteurs, les consommateurs, les établissements de crédit, les collectivités locales et les autorités centrales.

Secteur moderne du logement : Fraction du secteur du logement respectant intégralement les règles de constructibilité, le code du bâtiment et les règles d'occupation des sols.

Secteur traditionnel (parallèle) du logement : Fraction du secteur du logement comprenant les logements spontanés et marginaux.

Squatters : Ménage occupant une unité d'habitation construite sur un terrain où le ménage s'est installé illégalement.

Statut d'occupation : Le statut d'occupation est déterminé par les titres de propriété ou de jouissance que possèdent les occupants d'un terrain à usage résidentiel ou d'un logement (logement occupé par son propriétaire ou logement locatif, logement construit légalement ou non).

Stratégie de facilitation : Stratégie selon laquelle les pouvoirs publics, au lieu d'intervenir directement dans la production, le financement et l'entretien des logements, s'attachent à accroître l'efficacité du marché du logement, en particulier par des interventions visant l'offre.

Subventions ciblées : Subventions visant un groupe particulier, par exemple les ménages ayant des revenus inférieurs à un certain seuil, les personnes âgées, etc.

Subventions implicites (hors budget) : Subventions qui ne sont pas financées directement par le budget de l'Etat (sont notamment considérés comme des subventions implicites les bonifications de taux d'intérêt, la tolérance de taux élevés de cessations de remboursement, l'encadrement des loyers et les remises de dettes).

Surface habitable : Surface totale des pièces d'habitation que comporte un logement, y compris les salles de bain, les dégagements intérieurs et les placards.

Terrain brut : Terrain situé à la périphérie d'une agglomération urbaine, inclus dans les plans d'urbanisation mais non encore viabilisé.

Terrain viabilisé : Terrain constructible en logements et desservi par les réseaux primaires.

Tolérance des squatters : Politique consistant à ne pas inquiéter les squatters installés illégalement sur des terrains.

Trame d'accueil : Terrains viabilisés, sur lesquels sont parfois déjà construites des cellules élémentaires, que les pouvoirs publics mettent à la disposition des ménages cherchant à se loger.

Unité d'habitation : Local comportant une entrée séparée et occupé par un ou plusieurs ménages. Un même bâtiment peut comprendre plusieurs unités d'habitation.

Valeur marchande d'un logement : Prix auquel se vendrait un logement si son propriétaire le laissait sur le marché pendant une période suffisamment longue.

Bibliographie

- Adrianza, B. T. et G. C. Graham. 1983. « The High Cost of Being Poor: Water. » *Architecture and Environmental Health*. Edward Arnold Publishers, Baltimore, Md.
- Agarwala, Ramgopal. 1983. *Distorsions des prix et croissance dans les pays en développement*. Document de travail No 575, Banque mondiale, Washington.
- Agence des Etats-Unis pour le développement international. 1990. Regional Housing and Urban Development Office for Asia. *Asia Perspective*, Vol. 2, No 1.
- Angel, Shlomo. 1983. « Land Tenure for the Urban Poor. » Dans Angel et al., 1983.
- Angel, Shlomo, R. W. Archer, E. Wegelin et S. Tomphiphat, directeurs de publication. 1983. *Land for Housing the Poor*. Select Books, Singapour.
- Angel, Shlomo, David Dowall et al. 1987. *The Land and Housing Markets of Bangkok: Strategies for Public Sector Participation*. Bangkok Land Management Study, Planning and Development Collaborative International, Bangkok.
- Annez, Philippe et William Wheaton. 1984. « Economic Development and the Housing Sector: A Cross-National Model. » *Economic Development and Cultural Change* 32(4): 749-66.
- Banque mondiale. 1984. *L'apprentissage par l'action : les prêts de la Banque mondiale pour le développement urbain : les dix premières années*. Washington.
- _____. 1988. « FY88 Annual Review of Urban Development Operations: The Emerging Role of Housing Finance. » Division du développement urbain, Washington.
- _____. 1989. « Malaysia: The Housing Sector, Getting the Incentives Right. » Rapport No 7292-MA, Banque mondiale, Bureau régional Asie, Département géographique II, Washington.
- _____. 1990a. *Social Indicators of Development 1990*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md.
- _____. 1990b. *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990's*. Washington.
- _____. 1992. *Rapport sur le développement dans le monde : Le développement et l'environnement*. Washington.

- Bertaud, Marie Agnès et Douglas Lucius. 1989. « Land Use, Building Codes, and Infrastructure Standards as Barriers to Affordable Housing in Developing Countries. » Document de travail, Banque mondiale, Département du développement urbain, Washington.
- Buckley, Robert. 1988. « The Measurement, Control and Targeting of Housing Finance Subsidies: The Case of Argentina. » Document de synthèse INU No 18, Banque mondiale, Washington.
- Buckley, Robert et Anupam Dokeniya. 1989. « Inflation, Monetary Balances and the Aggregate Production Function: The Case of Colombia. » Document de synthèse INU No 55, Banque mondiale, Washington.
- Buckley, Robert, Barbara Lippman et Thakoor Persaud. A paraître. « Mortgage Design Under Inflation and Wage Uncertainty. » *World Development*.
- Buckley, Robert et Stephen Mayo. 1989. « Housing Policy in Developing Countries, Evaluating the Macroeconomic Impacts. » *Review of Urban and Regional Development Studies* 1(2): 27-47.
- Burns, Leland et Leo Grebler. 1976. « Resource Allocation to Housing Investment: A Comparative International Study. » *Economic Development and Cultural Change* 25(1): 95-121.
- _____. *The Housing of Nations: Advice and Policy in a Comparative Framework*. Londres, Macmillan.
- Case, Bradford et John M. Quigley. 1982. « The Dynamics of Real Estate Prices. » *Review of Economics and Statistics* 22(1): 50-58.
- Centre des Nations Unies pour les établissements humains (HABITAT). 1988. *Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000*. Nations Unies, New York.
- Coulomb, Rene. 1984. « La Vivienda de Alquiler en Zonas de Reciente Urbanización: El Case de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Mexico. » Programa de Estudios de Vivienda en America Latina, Universidad Nacional de Colombia, Medellin.
- Dayal, John et Ajoy Bose. 1977. *Delhi Under Emergency*. Ess Ess Publications, New Delhi.
- DeSoto, Hernando. 1986. *El Otro Sendero*. Editorial et Barranco, Lima.
- Dowall, David. 1989. « Bangkok: A Profile of an Efficiently Performing Housing Market. » *Urban Studies* 26(3): 327-39.
- Dowall, David et Michael Leaf. 1989. *The Price of Land for Housing in Jakarta: An Analysis of the Effects of Location, Urban Infrastructure, and Tenure on Residential Plot Prices*. INURD Working Paper 519, Université de Californie à Berkeley.
- Ferchiou, Ridha. 1982. « The Indirect Effects of New Housing Construction in Developing Countries. » *Urban Studies* 19(2): 167-76.
- Friedman, Joseph, Emmanuel Jimenez et Stephen Mayo. 1988. « The Demand for Secure Tenure in Developing Country Cities. » *Journal of Development Economics* 29: 185-98.
- Gilbert, Alan. 1983. « The Tenants of Self-Help Housing: Choice and Constraints in the Housing Markets of the Less Developed Countries. » *Development and Change* 14: 449-77.
- Grimes, Orville, Jr. 1976. *Housing for Low Income Urban Families*. Publication des Services de recherche, Banque mondiale. Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md.

- Hamer, Andrew 1985. « Bogotá's Unregulated Subdivisions: The Myth and Reality of Incremental Housing Construction. » Document de travail No 734, Banque mondiale, Washington.
- Harpham, Trudy, Tim Lusty et Patrick Vaughan. 1988. *In the Shadow of the City: Community Health and the Urban Poor*. Oxford University Press, New York.
- Harpham, Trudy, Patrick Vaughan et Susan Rifkin. 1985. *Health and the Urban Poor in Developing Countries*. EPC Publication 5, London School of Hygiene and Tropical Medicine.
- Indrakumar, S. 1977. « Analysis and Evaluation of Sri Lanka's Ceiling on Housing Property Law. » Thèse de M.Sc., Asian Institute of Technology, Bangkok. Jagmohan. 1978. *Island of Truth*. Vikas Publishing House, New Delhi.
- Jimenez, Emmanuel. 1982. « The Value of Squatter Dwellings in Developing Countries. » *Economic Development and Cultural Change* 30(4).
- _____. 1984. « Tenure Security and Urban Squatting. » *Review of Economics and Statistics* 66(4): 556–67.
- _____. 1985. « Urban Squatting and Community Organization in Developing Countries. » *Journal of Public Economics* 27: 69–92.
- Kaufmann, Daniel. 1991. « The Forgotten Rationale for Policy Reforms: The Productivity of Bank and IFC Investment Projects, Preliminary Findings and Implications. » Banque mondiale, Département des économies nationales, Washington.
- Khan, Akhtar Hameed. 1993. « Orangi Project: A Task Bigger than Colombo. » *Pakistan and Gulf Economist*.
- Koskela, Erkki, Heikki Loikkanen et Matti Virén. 1991. « House Prices, Household Savings, and Financial Market Liberalization in Finland. » Government Institute for Economic Research, discussion paper, Helsinki.
- Kravis, Irving, Alan Heston et Robert Summers. 1978. *International Comparisons of Real Product and Purchasing Power*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md.
- Kumar, Y. 1980. « An Exploratory Study of the Progress of Habitat—Hyderabad. » Thèse de M.Sc., Asian Institute of Technology, Bangkok.
- Loikkanen, Heikki. 1991. *Housing Demand and Tenure Choice: Evidence from Finland*. Government Institute for Economic Research, VATT Discussion Paper 11, Helsinki.
- Mabogunje, Akin. 1991. « Reappraising the Urbanisation Paradigm in the Economic Development Process of Less Developed Countries. » Banque mondiale, Annual Conference on Economic Development, Washington.
- Malpezzi, Stephen. 1986. « Rent Control and Housing Market Equilibrium: Theory and Evidence from Cairo, Egypt. » Thèse de doctorat.
- _____. 1990. « Urban Housing and Financial Markets: Some International Comparisons. » *Urban Studies* 27(6).
- Malpezzi, Stephen et Gwendolyn Ball. 1991. *Rent Control in Developing Countries*. Document de synthèse No 129, Banque mondiale, Washington.
- Malpezzi, Stephen et Stephen Mayo. 1987a. « The Demand for Housing in Developing Countries. » *Economic Development and Cultural Change* 35(4): 687–721.
- _____. 1987b. « User Cost and Housing Tenure in Developing Countries. » *Journal of Development Economics*.

- Malpezzi, Stephen et Stephen Mayo avec David Gross. 1985. *Housing Demand in Developing Countries*, Document de travail No 733, Banque mondiale, Washington.
- Malpezzi, Stephen, Stephen Mayo, Ricardo Silveira et Carmela Quintos. 1988. « Measuring the Costs and Benefits of Rent Control: Case Study Design. » Document de synthèse INU No 24, Banque mondiale, Washington.
- Malpezzi, Stephen, A. Graham Tipple et Kenneth Willis. 1990. *Costs and Benefits of Rent Control in Kumasi, Ghana*. Document de synthèse No 74, Banque mondiale, Washington.
- Matras, Hanna. 1989. « Structure and Performance of the Housing Sector of the Centrally Planned Economies. » Document de synthèse INU No 53, Banque mondiale, Washington.
- Mayo, Stephen. 1986. « Sources of Inefficiency in Subsidized Housing Programs: A Comparison of U.S. and German Experience. » *Journal of Urban Economics* 20(2): 229-49.
- _____. 1987. « Effective Demand and Effective Housing Policy. » Dans Lloyd Rodwin, directeur de publication, *Shelter, Settlement, and Development*. Allen and Unwin, Londres.
- Mayo, Stephen, Shlomo Angel, Michael Heller et William Stephens, Jr. 1991a. « Housing Indicators for Policy-Making. » Banque mondiale, Département des transports et du développement urbain, Washington.
- _____. 1991b. « The Housing Indicators Program — Extensive Survey; Part I: Introduction; Part II: Indicator Modules and Worksheets; Part III: Indicator Diskette; Part IV: Orientation Video. » Banque mondiale, Département des transports et du développement urbain, Washington.
- Mayo, Stephen et David Gross. 1987. « Sites and Services — and Subsidies: The Economics of Low-Cost Housing in Developing Countries. » *World Bank Economic Review* 1(2): 301-35.
- Mayo, Stephen, Stephen Malpezzi et David Gross. 1986. « Shelter Strategies for the Urban Poor in Developing Countries. » *World Bank Research Observer* 1(2): 183-203.
- Mayo, Stephen, Shirley Mansfield, David Warner et Richard Zwetchkenbaum. 1980. *Housing Allowances and Other Rental Housing Assistance Programs: A Comparison Based on the Housing Allowance Demand Experiment, Part 2: Costs and Efficiency*. Abt Associates, Cambridge, Mass.
- Mayo, Stephen et Stephen Sheppard. 1990. « Housing Supply and the Effects of Stochastic Development Control. » Banque mondiale, Département des transports et du développement urbain, Washington.
- Mayo, Stephen et James Stein. 1988. « Housing and Labor Market Distortions in Poland: Linkages and Policy Implications. » Document de synthèse INU No 25, Banque mondiale, Washington.
- McAuslan, Patrick. 1986. *Urban Land and Shelter for the Urban Poor*. Institut international pour l'environnement et le développement, Londres.
- Meneteer Singh, A. et Alfred de Souza. 1980. *The Urban Poor: Slum and Pavement Dwellers in the Major Cities of India*. Manohar Publications, New Delhi.
- Merrill, Robert. 1971. « Toward a Structural Housing Policy: An Analysis of Chile's Low Income Housing Program. » Thèse de doctorat, Université Cornell, Ithaca, N.Y.

- Minford, Patrick. 1988. « Effects of Housing Distribution on Unemployment. » *Oxford Economic Papers* 40(2): 322-45.
- Muellbauer, John et J. Murphy. 1989. *Why has U.K. Personal Savings Collapsed?* Rapport établi pour le Crédit Suisse, Boston, Bureau de Londres.
- Munir Suleiman, Ahmed. 1987. « Informal Land Acquisition and the Urban Poor in Alexandria. » *Third World Planning Review* 9: 21-39.
- Munjee, N., Davendra Gupta, Dinesh Mahta et Vivek Hutheesing. 1990. « India Case Study: The Evolving Structure for Housing Finance. » *Third International Shelter Conference: Case Studies*, Vol. 2.
- Murray, Michael. 1983. « Subsidized and Unsubsidized Housing Starts: 1961-1977. » *Review of Economics and Statistics* 65(4): 590-97.
- Muth, Richard. 1960. « The Demand for Non-Farm Housing. » Dans Arnold Harberger, directeur de publication, *The Demand for Durable Goods*. University of Chicago Press, Chicago.
- Nations Unies, Commission économique pour l'Europe. 1985. *La relation entre le logement et l'économie nationale*. New York.
- Nishiyama, Yasuo. 1986. « Western Influence on Urban Planning Administration in Japan: Focus on Land Management. » Dans Haruo Nagamine, directeur de publication, *Urban Development Policies and Programmes: Focus on Land Management*. Centre des Nations Unies pour le développement régional, Nagoya, Japon.
- Norwood, Hugh. 1979. « Port Moresby: Pattern of Settlement Among Migrant and Urban Villages. » Dans C. Valentine et B. Valentine, directeurs de publication, *Going Through Changes: Villagers, Settlers, and Development in Papua New Guinea*. Institute of Papua New Guinea Studies, Port Moresby.
- Ondiege, Peter. 1986 « Implicit Benefits in the Rental Public Housing Sector in Nairobi. » Document présenté à l'International Conference of Urban Shelter in Developing Countries, Londres.
- P. T. Resources, Jaya Teknik Management, Indonésie. 1979. *Kampung Improvement Program Jakarta — Surabaya: Analysis and Evaluation of Impacts of KIP Implementation in Jakarta*. Djakarta.
- Page, Douglas et Raymond Struyk. 1990. *Measuring the Housing Sector: Results from the International Housing Market Survey*. Urban Institute, Washington.
- Persaud, Thakoor. 1991. « Chile's Housing Subsidy Program: Preliminary Indications of Results. » Document de travail. Bureau régional Amérique latine et Caraïbes, Division Infrastructure, Banque mondiale, Washington.
- Pinto-Lima, Luiz. 1990. « The Financing of Housing in Brazil. » *Housing Finance International* 5(2): 25-26.
- Renaud, Bertrand. 1984. *Le logement et les institutions financières dans les pays en voie de développement : vue générale*. Document de travail No 658, Banque mondiale, Washington.
- _____. 1988. « Housing Under Economic Structural Adjustment in Chile: An Innovative Approach to Finance and Production. » Document de synthèse INURD No 88-3, Banque mondiale, Washington.
- _____. 1989. « The Role of Housing Finance in Development: Issues and Policies. » Banque mondiale, Département des transports et du développement urbain, Washington.

- _____. 1991a. « Affordability, Price-Income Ratio and Housing Performance: An International Perspective. » Document de travail, Banque mondiale, Département des transports et du développement urbain, Washington.
- _____. 1991b. *Housing Reform in Socialist Economies*. Document de synthèse No 125, Banque mondiale, Washington.
- Renaud, Bertrand et Robert Buckley. 1987. « Housing Finance in Developing Countries: A Framework for Bank Operations. » Banque mondiale, Washington.
- Robben, Pieter. 1984. « Improvement and the Better-Off: Displacement as a Consequence of Squatter Settlement Upgrading. » *Geografische en Planologische Notities* 24, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Rossi Espagnet, A. 1987. « Health Services and Environmental Factors in Urban Slums and Shanty Towns of the Developing World. » *Food and Nutrition Bulletin* 9(4): 4-20.
- Sammani, M., M. Abu Sin, M. Talha, B. El-Hassan et I. Haywood. 1986. *Management Problems of Greater Khartoum*. Institute of Environmental Studies, Université de Khartoum.
- Schuringa, M., M. Salahudin, A. Meyer et K. Yap. 1979. *Baldia Evaluation Survey Report: A Study of Improvement of Living Conditions in a Katchi Abadi*. Karachi Slum Improvement Project, Karachi.
- Sen, M. K. 1985. « Dilemmas of the Housing Delivery System in Malaysia. » *Housing and Property*, décembre : 29-62.
- Shah, P. 1988. « The Problem of Lending in Developing Countries. » *Housing Finance International* 11: 30-33.
- Shidlo, Gil. 1990. *Social Policy in a Non-Democratic Regime: The Case of Public Housing in Brazil*. Westview Press, Boulder, Colo.
- Silveira, Ricardo. 1989. « The Evolution of Rent Control in Brazil. » Document de synthèse INURD No 8, Banque mondiale, Washington.
- Singh, B. N. 1983. « Research Model for Urban Land and Infrastructure Pricing, Costing and Design: A Case Study of Uttar Pradesh, India. » Banque mondiale, Département des transports et du développement urbain, Washington.
- Strassmann, W. Paul. 1978. *Housing and Building Technologies in Developing Countries*, MSU International Business and Economic Studies. Université d'Etat du Michigan, Lansing.
- _____. 1982. *The Transformation of Urban Housing: The Experience of Upgrading in Cartagena*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md.
- _____. 1988. *The Global Construction Industry: Strategies for Entry, Growth, and Survival*. Allen and Unwin, Londres.
- _____. 1990. « Housing Market Interventions and Mobility: An International Comparison. » *Urban Studies* 28(5): 759-71.
- Stren, Richard E. 1989. « Urban Housing in Africa: The Changing Role of Government Policy. » Dans Philip Amis et Peter Lloyd, directeurs de publication, *Housing the Urban Poor in Africa*. Manchester University Press, Manchester, R.-U.
- Struyk, Raymond. 1988. « The Distribution of Tenant Benefits from Rent Control in Urban Jordan. » *Land Economics* 64(2): 125-34.
- Struyk, Raymond, Michael Hoffman et Harold Katsura. 1990. *The Market for Shelter in Indonesian Cities*. Urban Institute, Washington.

- Struyk, Raymond et Margaret Turner. 1986. *Finance and Housing Quality in Two Developing Countries, Korea and the Philippines*. University Press of America, New York.
- Swan, Craig. 1973. « Housing Subsidies and Housing Starts. » *American Real Estate and Urban Economics Journal* 1(2): 119-40.
- Swan, Peter, Emil Wegelin et Komol Panchee. 1983. *Management of Sites and Services Housing Schemes: The Asian Experience*. Wiley, Chichester, R.-U.
- Taylor, John. 1987. « Evaluation of the Jakarta Kampung Project. » Dans Reinhard Skinner, John Taylor et E. Wegelin, directeurs de publication, *Shelter Upgrading for the Urban Poor*. Island Publishing, Manille.
- Telgarsky, Jeffrey et Raymond Struyk. 1990. *Toward a Market-Oriented Housing Sector in Eastern Europe*. Urban Institute Report 90-10, Washington.
- Tipple, Graham. 1987. « The History and Practice of Rent Control in Kumasi, Ghana. » Banque mondiale, Département des transports et du développement urbain, Washington.
- Urban Foundation. 1990. *Annual Review*. Bloemfontein, Afrique du Sud.
- van der Linden, Jan. 1977. « The Bastis of Karachi: Types and Dynamics. » Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Ward, Peter. 1978. « Self Help Housing in Mexico City. » *Town Planning Review* 49: 38-50.
- Washington Post. 1991. « Deflating the Myth of America's Housing Superiority. » 23 février, p. E1.
- Woodfield, Anthony. 1989. *Housing and Economic Adjustment*. Taylor and Francis, New York.



Banque mondiale

Siège

1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, USA

Téléphone: (202) 477-1234

Télécopie: (202) 477-6391

Télex: WUI 64145 WORLD BANK

RCA 248423 WORLD BK

Adresse télégraphique: INTBAFRAD
WASHINGTONDC

Bureau européen

66, avenue d'Iéna
75116 Paris, Francia

Téléphone: (1) 40.69.30.00

Télécopie: (1) 40.69.30.66

Télex: 640651

Bureau de Tokyo

Kokusai Building
1-1 Marunouchi 3-chome
Chiyoda-ku, Tokio 100, Japon

Téléphone: (3) 3214-5001

Télécopie: (3) 3214-3657

Télex: 26838