



**Conférence internationale tripartite sur les défis de l'urbanisation
et la réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique, des Caraïbes
et du Pacifique**

Première session
Nairobi, 8–10 juin 2009

**Le financement de logements abordables et d'infrastructures de base
dans le cadre de l'amélioration des taudis**

I. Le défi

1. Des ressources financières considérables seraient nécessaires pour surmonter le manque de logements abordables et l'insuffisance des infrastructures de base. Bien que l'on ne connaisse pas exactement les besoins mondiaux en matière de logements abordables, le nombre d'habitants des bidonvilles dans le monde, estimé à un milliard (250 millions en Afrique), indique clairement que la demande de logements de qualité à faible coût n'est pas satisfaite. Les Nations Unies estiment que dans les 15 années à venir le montant des ressources nécessaires à la prévention et à l'amélioration des taudis atteindra 20 milliards de dollars par an (soit un total de 300 milliards), ce qui dépasse largement le niveau actuel des investissements dans la prévention et l'amélioration des taudis.
2. Les habitants des bidonvilles font déjà des investissements considérables pour améliorer leur logement et leur communauté, surtout lorsque les droits d'occupation sont fermement établis. Toutefois, dans leur grande majorité, les ménages défavorisés vivant en milieu urbain ne peuvent construire que par étapes, au fur et à mesure que se présentent de nouvelles sources de financement. Des mois, voire des années, peuvent s'écouler entre la réalisation des différentes phases de construction. Il est donc indispensable que les institutions nationales et internationales reconnaissent que les ménages à faible revenu construisent de façon progressive et qu'elles proposent des programmes de microcrédit correspondant à ce mode de construction. Il peut également s'avérer nécessaire de réformer les normes de construction qui interdisent souvent les ajouts aux constructions existantes.
3. En outre, la plupart des politiques nationales du logement reposent sur la promotion de maisons individuelles viabilisées de façon indépendante et dont les occupants sont propriétaires. Or, cela ne représente absolument pas le mode d'occupation principal des ménages pauvres. Au contraire, de nombreuses personnes vivent dans des immeubles occupés par plusieurs familles. Il y aurait donc grand intérêt à encourager le développement d'habitations multi-logements lorsque les réglementations locales le permettent.

4. Les organismes de microfinance ont tendance à dépendre des subventions pour récolter les fonds nécessaires au financement de la construction de logements par étapes, mais leur capacité d'expansion est souvent limitée par le montant des subventions disponibles. Ces contraintes expliquent que les instruments de financement existants en faveur des logements et des infrastructures sont extrêmement limités et coûteux. Au Malawi, par exemple, en 2007 le nombre de prêts au logement ne dépassait pas 2000 et on estime que moins de 1% des adultes ont accès aux emprunts-logement des banques commerciales aux conditions actuelles.
5. Les problèmes liés au prix des logements dans les pays les moins développés sont considérables. L'offre dans le secteur du crédit immobilier est limitée par de nombreux facteurs, notamment le faible revenu d'une large partie de la population, qui couvre à peine ses besoins de subsistance, l'absence d'institutions financières officielles en mesure d'attirer l'épargne des ménages et l'instabilité macroéconomique. La récente crise financière a eu un effet négatif sur les systèmes de financement du logement et a notamment découragé les prêts hypothécaires commerciaux.
6. Un défaut majeur des initiatives menées dans le passé en faveur de l'amélioration des taudis a été que le secteur privé n'a en général pas été suffisamment encouragé, désireux ou capable de concevoir et d'offrir des solutions facilitant l'accès des ménages à faible revenu au financement du logement. Une leçon importante est donc que le financement durable de l'amélioration des taudis implique, outre l'appui fourni par les organisations internationales, la mobilisation de fonds locaux provenant du secteur privé, des communautés et des pouvoirs publics.
7. Pour que les diverses actions soient efficaces à long terme, il est essentiel de conjuguer les interventions extérieures à la mobilisation de capitaux nationaux en faveur de logements à faible coût, de l'amélioration des taudis et des infrastructures de base. Il est également nécessaire de renforcer les capacités, de mettre en place des cadres réglementaires et de concevoir des interventions bien ciblées.

II. Les réponses au défi

A. Le plaidoyer

8. Le rapport mondial 2005 du Programme des Nations Unies sur les établissements humains (ONU-Habitat), consacré au financement du logement urbain, présente un certain nombre d'expériences réussies et de solutions innovantes entreprises dans le monde pour financer l'amélioration des taudis. Le rapport prône plusieurs approches pour financer des logements abordables et des infrastructures de base.
9. Plus récemment, la promotion de systèmes de financement de logements abordables dans un monde en voie d'urbanisation face à la crise financière mondiale et aux changements climatiques a été choisie comme thème spécial de la vingt-deuxième session du Conseil d'administration d'ONU-Habitat, qui s'est tenue en mars 2009.
10. ONU-Habitat a en outre contribué à plusieurs conférences ministérielles régionales portant sur ce thème. La deuxième session de la Conférence ministérielle africaine sur le logement et le développement urbain, qui s'est tenue en juillet 2008, s'est consacrée aux moyens de surmonter les problèmes de financement et de ressources pour le développement durable du logement et de l'urbanisme. Pour favoriser le financement de logements abordables, le Plan d'action d'Abuja engage les gouvernements à promouvoir les partenariats publics-privés comme stratégie viable pour la fourniture de logements abordables et d'infrastructures, et notamment à :
 - a) Elaborer des directives sur les partenariats publics-privés et habiliter les institutions publiques à négocier ce type de partenariat;
 - b) Encourager des moyens innovants d'aider le secteur privé à octroyer des financements immobiliers;
 - c) Faciliter l'accès aux ressources du secteur privé pour le financement du logement au moyen de plans d'épargne, de microfinancements, de fonds communautaires et de prêts hypothécaires souples;
 - d) Assurer la fourniture de terrains viabilisés et d'infrastructures pour stimuler les investissements des entreprises privées dans le secteur du logement.

B. Les politiques

11. ONU-Habitat fournit des conseils aux gouvernements sur les questions relatives au financement du logement et collabore depuis 2005 avec plusieurs gouvernements ayant entrepris une réforme des politiques de financement du logement. On citera ici deux réunions marquantes : une réunion avec des experts d'Afrique de l'Est en 2005 et une réunion avec des experts d'Afrique de l'Ouest en 2006. Ces réunions ont rassemblé d'importants acteurs des secteurs public et privé dans le domaine du financement du logement pour examiner la question des dispositifs de financement du logement en faveur des pauvres. Ces réunions ont également débouché sur la finalisation de plans d'action nationaux qui circonscrivent les problèmes les plus pressants en formulant des recommandations pour y remédier.

12. Les recommandations politiques portent principalement sur l'écart profond qui existe entre une offre limitée et une demande considérable sur le marché du logement, rendant nécessaire l'octroi de crédits privés en faveur de logements abordables. Les conditions macroéconomiques, les cadres politiques monétaires et la participation populaire offrent un environnement propice au crédit privé en faveur de logements d'un coût abordable; toutefois, les réformes et réglementations requises ne sont pas encore en place. Les intermédiaires financiers font le lien entre les banques et les ménages jugés non solvables, et constituent de la sorte un élément primordial du financement de logements abordables et d'infrastructures. L'intervention des gouvernements pour favoriser les communautés et les marchés sont une condition préalable au développement du crédit privé en faveur de logements abordables. On constate également que la coopération entre les ministères concernés (finances, aménagement du territoire, logement et infrastructures) est essentielle à la promotion de l'investissement en faveur de logements abordables.

C. Les programmes

13. La mise en place du programme d'ONU-Habitat visant à promouvoir des logements abordables et des infrastructures urbaines, dans le cadre de l'amélioration des taudis, s'appuie sur les constats suivants :

- a) L'identification de moyens durables de garantir un logement convenable et abordable aux citoyens pauvres implique également que l'on prête une attention particulière aux sous-marchés de l'immobilier;
- b) Les différents types de demandes dans le secteur du logement, qui sont fonction du niveau de revenu (très faible, faible, moyen), peuvent entrer en concurrence. Ce résultat néfaste équivaut à un détournement de ressources, puisque des groupes sociaux plus affluents peuvent profiter de ressources (financières, spatiales et autres) vitales pour les membres plus vulnérables de la société;
- c) Dans les établissements humains informels, les petits propriétaires constituent une source majeure de logements abordables pour une majorité croissante de ménages vivant dans la pauvreté, mais les initiatives visant à leur venir en aide sont rares. Dans le cadre de l'amélioration des taudis, il est indispensable de mettre en place des dispositifs de financement en faveur des petits propriétaires;
- d) L'amélioration de l'habitat peut faciliter la création de revenus à domicile, notamment la location de chambres;
- e) Les emprunteurs à faible revenu présentent un plus grand risque de non remboursement des prêts que les emprunteurs à revenu plus élevé. Le taux de remboursement peut être amélioré en assouplissant les dates et lieux de paiement. La visite des quartiers défavorisés par des employés de banque en véhicules itinérants, l'ouverture des banques en dehors des heures de bureau et le remboursement par l'intermédiaire des supermarchés locaux sont autant de moyens d'aider les organismes de prêt à réduire les risques de non remboursement et d'encourager les emprunteurs à continuer leurs paiements;
- f) La mobilisation de capitaux locaux et nationaux, qui est l'un des principaux maillons manquants dans les systèmes de financement de logements abordables, est un élément central de cette vision stratégique;
- g) Les organisations de la société civile jouent un rôle important dans la mise en œuvre de ces activités tant au niveau normatif qu'opérationnel. Sur le plan normatif, elles contribuent au plaidoyer mondial, national et local et, sur le plan opérationnel, elles sont les partenaires de l'exécution des projets, permettant de produire des effets plus larges et plus inclusifs.

14. Récemment, ONU-Habitat a lancé, dans le cadre d'une démarche globale, des initiatives pilotes en recourant au Fonds pour l'amélioration des taudis et aux Opérations expérimentales de prêt de capitaux de départ remboursables. Le programme pilote du Fonds pour l'amélioration des taudis, établi en 2004, entend s'attaquer directement au problème du manque de financement en faveur de l'amélioration des taudis, tirer meilleur parti de l'administration publique et de la décentralisation des institutions gouvernementales vers les autorités locales, et répondre à la libéralisation du secteur des services financiers au niveau national. A présent, le programme a pour mission de concevoir, mettre à l'essai sur le terrain et généraliser des instruments financiers en mesure d'attirer les capitaux nationaux, qu'il s'agisse de prêts bancaires aux entreprises ou aux particuliers en faveur de constructions bon marché, de prêts hypothécaires ou de prêts pour travaux de restauration, ou du financement de la dette par les marchés de capitaux locaux en faveur de l'amélioration des infrastructures dans les bidonvilles.

15. Cette démarche globale consiste à conjuguer l'octroi de subventions, le renforcement des capacités et l'assistance technique à l'appui des communautés urbaines pauvres et des municipalités. Les activités sont réalisées en étroite coopération avec les parties prenantes du secteur du développement international impliquées dans le financement du logement et ceux que l'on pourrait appeler les « clients », à savoir les habitants des taudis, qui prennent le risque financier lié au remboursement du prêt.

16. Les Opérations expérimentales de prêt de capitaux de départ remboursables s'appliquent aux projets conçus pour catalyser les capitaux nationaux d'investissement. Elles fournissent des modèles indiquant aux gouvernements comment faciliter le financement de logements abordables par le biais du secteur privé, du microfinancement ou des institutions financières communautaires. Les capitaux de départ, prenant la forme de prêts ou d'améliorations des termes du crédit, sont fournis aux banques ou aux organismes de microcrédit pour leur permettre d'octroyer des prêts en faveur de logements destinés aux ménages à faible revenu, ou de l'amélioration de l'habitat et des infrastructures; ces prêts sont mis en œuvre en étroite partenariat avec les institutions gouvernementales nationales et locales. Les groupes ciblés par ces produits sont les clients à faible revenu eux-mêmes ou les différents acteurs impliqués dans la fourniture de logements destinés aux groupes à faible revenu. L'initiative entend démontrer que le crédit en faveur de logements abordables constitue bel et bien une activité viable et durable qui devrait être appuyée et encouragée pour avoir le mérite de franchir une étape, aussi modeste soit-elle, vers l'amélioration durable des villes.

D. Le renforcement des capacités dans le secteur des finances municipales

17. Parmi les activités menées pour relever le défi du financement de logements abordables et d'infrastructures de base dans le cadre de l'amélioration des taudis, le renforcement des capacités joue un rôle majeur à l'appui des résultats suivants :

- a) L'amélioration des systèmes de comptabilité et de recouvrement des recettes dans le secteur public, au niveau notamment des ministères des finances et des autorités locales;
- b) L'établissement d'un lien entre les systèmes de financement municipaux et les activités relatives à l'aménagement du territoire, pour améliorer la gestion urbaine et augmenter les revenus issus des impôts fonciers. Cela peut se faire par exemple en créant une base de données immobilières et un système informatique de gestion des impôts et taxes;
- c) L'amélioration de la prestation de services grâce à des projets d'investissement judicieux.

III. Questions, acteurs et rôles clés pour élargir l'accès au financement dans le cadre du Programme participatif pour l'amélioration des taudis

18. Le défi du financement de logements abordables et d'infrastructures de base et les approches récemment adoptées par ONU-Habitat pour relever ce défi sont intégrés dans le Programme participatif pour l'amélioration des taudis. Dans une première étape, le profil du secteur urbain fournit les données et les premières analyses relatives aux secteurs du logement et des services urbains de base. Les principales forces et faiblesses, les parties prenantes et les besoins en matière de développement sont recensés. Dans une deuxième étape, consacrée à la planification des mesures à prendre, les approches de financement urbain développées par ONU-Habitat aident à mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre des interventions retenues et contribuent à ce que :

- a) Les activités au niveau national englobent toutes les parties prenantes impliquées dans le développement urbain;
- b) Les organisations internationales, les gouvernements et le secteur privé des pays en développement s'engagent à établir des cadres politiques favorables aux investissements dans le logement abordable et à appliquer des mécanismes innovants de financement du logement en faveur des citoyens à faible revenu;
- c) Des conseils politiques et en matière de plaidoyer sont fournis, outre l'assistance technique dispensée dans le cadre des activités de programme;
- d) Les connaissances et les projets de démonstration sont mis en commun;
- e) Les investissements dans les secteurs du logement et des services se poursuivent de façon à permettre l'amélioration continue des conditions de vie des populations vulnérables;
- f) Des incitations publiques visant à stimuler les investissements du secteur privé dans le logement et les infrastructures sont mises en place.

19. La composante relative au financement urbain contribue à l'objectif du Programme, qui est de mobiliser une large gamme de parties prenantes et de partenaires, de développer des dispositifs innovants d'investissement et de financement urbains, et de cibler directement les habitants des taudis.

IV. Conclusions

20. Le Programme participatif pour l'amélioration des taudis aide les gouvernements et les autorités locales à examiner l'adoption de politiques innovantes, de programmes, et d'activités de plaidoyer et de renforcement des capacités pour améliorer les conditions de vie, en contribuant à

- a) Redistribuer un volume raisonnable de ressources nationales;
- b) Mobiliser les ressources publiques en utilisant les mécanismes générateurs de revenus publics existants, notamment les impôts fonciers, de façon transparente et rigoureuse;
- c) Rechercher activement l'appui des donateurs pour financer les programmes en faveur des groupes pauvres en corrélation avec l'amélioration de l'efficacité du secteur public et de l'administration;
- d) Identifier les blocages et adopter des incitations à l'expansion du financement des prêts au logement;
- e) Instaurer des fonds nationaux pour le logement et des subventions directes;
- f) Encourager le déboursement de fonds par le biais d'institutions financières nationales qui doivent élargir leur portée pour atteindre les clients. Des subventions complémentaires doivent ensuite être octroyées de façon à renforcer la capacité des acteurs locaux en matière d'élaboration de projets et de gestion financière et à aider les gouvernements à mettre en place des cadres politiques nationaux favorables pour encourager les investissements des entreprises et des communautés;
- g) Impliquer les travailleurs à faible revenu et leurs organisations dans toutes les étapes des processus de révision, de réforme et de mise en œuvre, du niveau national au niveau local.

21. Pour que le Programme participatif pour l'amélioration des taudis soit mis en œuvre de façon efficace dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, les stratégies nationales doivent tenir compte de la contribution des gouvernements, des autorités locales et des entreprises de services publics, des organisations de la société civile, du secteur privé et de la communauté internationale. Le Programme permettra aux gouvernements de créer une plateforme destinée à l'échange de vues, d'informations et d'expériences sur les changements politiques et les approches durables du financement de l'aménagement urbain.