

de 8000 logements par an, 4942 logements ont été financés dans les DOM en 2001 (4900 en 2000 et près de 7 000 en 99).

MAIS DES ATOUTS NON NÉGLIGEABLES...

En regard de cette situation, les départements et territoires d'Outre-Mer disposent, cependant, d'atouts non négligeables qui pourraient permettre d'entrevoir une certaine détente du marché à un horizon 5 à 10 ans, ce qui constitue presque du court terme dans ce domaine d'activité (3 à 4 ans pour réaliser une opération, des emprunts sur 34 ans). En premier lieu, la situation des bailleurs sociaux tant du point de vue technique que financier est saine. Elle permet aux pouvoirs publics de disposer d'opérateurs qualifiés et dynamiques, de plus en plus impliqués dans les politiques locales et pouvant accompagner les politiques urbaines (par exemple en Martinique avec les requalifications des centres-bourgs ou des zones insabubres). En deuxième lieu, la vie sociale dans le parc existant et notamment les quelques grands ensembles (qui ne dépassent cependant qu'exceptionnellement les 2 000 logements) reste en-

core maîtrisable et on ne connaît pas encore les larges zones de non-droit couramment évoquées en Métropole.

Cependant des difficultés commencent à apparaître, liées à la précarité de la situation sociale et financière de nombreuses familles accentuées par des problématiques spécifiques : situation généralisée de sous emploi et importance des ménages constitués de femmes seules avec plusieurs enfants relevant des seules aides sociales alors que la solvabilisation par l'allocation logement est plus faible qu'en Métropole dans les départements d'Outre-Mer voir inexistant en Nouvelle-Calédonie.

La vigilance de l'ensemble des acteurs publics et para-publics (et donc des bailleurs) s'impose pour éviter que se constituent des zones de déshérence. Les politiques contractuelles et territorialisées associant les communes, les bailleurs sociaux, les prestataires d'aides et les services de sécurité sont récentes, et les effets opérationnels sur le terrain encore limités.

Un troisième atout réside, sans doute, dans l'implication des collectivités territoriales dans la politique du logement. En effet, et en Martinique et en Nouvelle Calédonie peut-être particuliè-

rement, les élus et les assemblées locales sont sensibilisés à la question de l'habitat.

Pour preuve au niveau régional et départemental, les décisions prises par quasiment toutes les assemblées de créer des opérateurs fonciers qui constitueront un précieux outil de déblocage de l'offre foncière à moyen terme.

De même de nombreux élus communaux participent activement à la production de logements par la mise à disposition des fonciers aux opérateurs même si cette possibilité est maintenant plus réduite.

Cependant la formalisation, dans un projet d'ensemble partagé, d'une politique de l'habitat déclinée en objectifs précis et quantifiés, tant en terme de produits, de localisation, et de quantité reste à énoncer par les autorités locales. Elle permettrait une meilleure utilisation des moyens, souvent importants, disponibles.

QUELQUES PISTES PARMIS D'AUTRES :

A cinq ou dix ans, le desserrement de la tension existante sur le logement social ne pourra se faire sans une diversification des produits offrant des trajec-

toires résidentielles adaptées aux évolutions des ménages.

Si le logement social et très social doit rester bien entendu le produit central et largement dominant dans l'effort de construction, l'essentiel de la demande relevant de ce secteur, l'aspiration à l'accession, fortement relayée par les élus communaux, est très importante. L'opération expérimentale de "Logement en Accession Différée" (LAD) en Guadeloupe est suivie, à ce titre, avec intérêt.

Pour le locatif, la production de logements intermédiaires, rendue aujourd'hui très difficile voire impossible du fait des conditions d'équilibre financier, doit être relancée en adaptant le dispositif aux réalités du marché.

La reconquête des centres-bourgs, enjeu primordial du point de vue des politiques urbaines demandera aussi certaines adaptations du dispositif réglementaire notamment du fait des surcharges foncières et de la réduction de la taille des opérations.

Au-delà de ces pistes, une clarification et une plus grande ouverture de marché privé seront également indispensables permettant d'agir sur le problème récurrent de l'indivis, et de la vacance de biens immobiliers, bâtis ou non bâtis. ■

Financement de l'habitat social en Mauritanie : l'expérience du programme Twize

Anne-Claude Creusot, Chargée de programmes microfinance, Gret

Quelques enseignements tirés d'une initiative bien engagée de microcrédit dans le domaine de l'habitat.

LA PROBLÉMATIQUE

Le financement de l'habitat couvre généralement deux sphères bien distinctes : l'habitat subventionné, l'habitat non subventionné¹. Financer l'habitat en dehors de toute subvention re-

vient à proposer des produits d'épargne et de crédit relativement classiques dans une optique qui rejoint celle du financement d'activités génératrices de revenus. Des IMF² comme Sewa Bank (Inde) et Grameen Bank

(Bangladesh) ont diversifié leurs produits de crédit vers l'habitat en définissant des conditions proches de leurs produits classiques : crédits de petite taille pour la rénovation progressive ou la construction d'un habitat de

base, durée de recouvrement relativement courte, peu ou pas de subvention, garanties adaptées (formes alternatives de titres de propriété), mobilisation très progressive de l'épargne. Malheureusement les populations les plus pauvres ne peuvent avoir accès à ces produits qui nécessitent une forte capacité d'épargne. Ainsi le recours à la subvention

pour atteindre les derniers déciles de revenus est aujourd'hui largement admise, y compris au sein des Agences de Développement Multilatérales³. Mais dès lors qu'une composante subvention est introduite, ce type de financement devient beaucoup plus complexe à gérer du point de vue de l'institution de microfinance car il n'est plus possible d'aborder le crédit habitat sous un angle purement financier. Des considérations techniques et politiques sont à intégrer. La présentation de Beit el Mal, institution de microfinance mauritanienne qui réalise du crédit habitat dans le cadre de la mise en place d'une politique d'habitat social en Mauritanie permet d'illustrer cette problématique.

LE CONTEXTE

La Mauritanie a connu une croissance urbaine spectaculaire en 30 ans. La population de la ville de Nouakchott a ainsi été multipliée par 30 (20.000 habitants en 1960, environ 600.000 aujourd'hui) et ceci pose le problème de l'accès à un habitat décent⁴. L'habitat joue en effet un rôle fondamental dans la réduction de la pauvreté par les effets en chaîne qu'il induit en créant notamment de meilleures conditions de santé et en offrant aux ménages la possibilité de pouvoir disposer d'un espace sécurisé permettant la création d'une activité, point de départ de leur développement économique. Dans ce contexte, le programme de développement urbain Twize⁵ a démarré en 1998, dans les quartiers périphériques lotis de Nouakchott. Il est financé par l'Etat mauritanien et par la Région Ile-de-France. Il vise à permettre l'accès des familles démunies à une unité d'habitation qui est celle qu'elles construiraient si elles avaient aujourd'hui les moyens de le faire. Il propose de mettre à la disposition de ces familles le financement nécessaire à cette construction et d'accompagner techniquement sa réalisation. La mise en place de crédits à

l'habitat va de pair avec l'amélioration des revenus des habitants. Dans cette optique des microcrédits économiques leur sont également proposés. La composante microfinance du programme Twize également appelée "Beit el Mal" est en charge de la gestion de ces crédits habitat et de ces microcrédits économiques.

DESCRIPTION DU CRÉDIT HABITAT

Le financement de l'habitat social se décompose en 3 parts : une participation initiale des bénéficiaires (15% du coût), une subvention de l'Etat mauritanien via le CDHLCPI⁶ (50% du coût), et un crédit habitat (35% du coût).

Actuellement le coût de construction de l'unité d'habitation de base, s'élève à 200.000 um⁷ (environ 715 USD) soit 1,8 fois le PNB par habitant et 5,5 fois le revenu moyen mensuel estimé pour les familles des quartiers ciblés. Les dimensions de cette unité d'habitation sont de 5mx4m.

La méthodologie employée par la distribution de ce type de prêt est celle du crédit solidaire classique (taille du groupe solidaire "Twize" entre 5 et 10 personnes). Ce crédit est accordé sur une durée de 30 mois, avec un remboursement mensuel du capital. Le taux d'intérêt prévu est de 12%/an.

DESCRIPTION DES MICROCRÉDITS CLASSIQUES

Comme pour le volet habitat, les bénéficiaires de ce type de crédit doivent s'organiser en groupes solidaires Twize. Les montants de prêts sont progressifs d'un cycle à l'autre. Au premier cycle, le montant maximum accordé est de 10 000 um (soit environ 40 USD). Le remboursement du capital est mensuel, la durée des crédits est au choix : 6 ou 12 mois. A la différence du crédit habitat, le taux d'intérêt est de 24%/an.

LES RÉSULTATS

Plus de 500 crédits habitat et environ 1000 microcrédits ont

été distribués depuis 2000. Le taux de remboursement global à l'échéance (crédit habitat comme microcrédit économique) est de 100%.

En termes organisationnels, Beit el Mal est doté d'un responsable mauritanien et de 3 agents de crédit spécialisés affectés à des quartiers. Par son approche intégrée, le système parvient à pénétrer des quartiers pauvres qu'aucune autre institution de microfinance de Nouakchott ne cible.

LES ENSEIGNEMENTS DU POINT DE VUE DU CRÉDIT À L'HABITAT

L'introduction d'une subvention de l'Etat oblige à adosser la dimension financement à une dimension accompagnement/suivi de la construction (composante habitat). En effet, l'Etat mauritanien qui octroie cette subvention veut légitimement s'assurer que :

- la subvention ne va pas être détournée pour un autre objet que l'habitat
- l'habitat construit grâce à la subvention publique correspond à des normes minimales de sécurité et salubrité.

Une dépendance vis à vis du technique

Pour garantir ces deux conditions, la construction de l'habitat est accompagnée et contrôlée. Concrètement dans le programme Twize, la composante "habitat" se charge de la définition des caractéristiques techniques de l'habitat et de la mise en œuvre des chantiers. Beit el Mal gère les aspects purement financiers (sélection des clients, gestion de la subvention et du crédit) mais l'interdépendance avec la composante "habitat" étant forte, une coordination étroite est nécessaire. Elle se ressent à plusieurs niveaux :

- Définition des normes d'habitation. A niveau de subvention égal, l'amélioration de la qualité de l'habitat doit être compatible du point de vue de l'augmentation du coût du crédit et donc des capacités de remboursement des emprunteurs.

- Suivi des chantiers de construction. La programmation des octrois de crédit habitat est très dépendante de la capacité de construction de la composante habitat. Par ailleurs, il est primordial de veiller à ce que la qualité de construction soit respectée, car là aussi tout défaut dans l'habitat pourrait se trouver directement sanctionné par des problèmes de remboursements.

Une dépendance vis-à-vis du politique

L'activité de financement de l'habitat représente une part importante du volume d'activités de Beit el Mal. Un changement de politique du gouvernement qui ne ferait plus de l'habitat social sa priorité pourrait fortement déstabiliser la structure en provoquant l'arrêt d'un pan important de l'activité. Beit el Mal envisage deux stratégies pour garantir sa pérennité face à ce risque :

- renforcer le poids du microcrédit classique.
- développer progressivement des produits de financement de l'habitat non subventionnés. ■

1. Cf. Center for Urban Development Studies/DAI/USAID "Housing Microfinance Initiatives : synthesis and regional summary". Mai 2000, 121 p.
2. Institutions de microfinance (IMF)
3. IADB (Inter-American Development Bank) in MAYO. Stephen.K. "Subsidies in housing". Juillet 99. 46 p.
4. Les ménages vivant dans des habitations précaires représentent encore 18,5% des ménages à Nouakchott et 14% dans les autres villes.
5. Twize signifie solidarité en langue hassanya
6. CDHLCPI : Commissariat des Droits de l'Homme, de Lutte contre la Pauvreté et à l'Insertion : structure mauritanienne ayant le rang de ministère et canalisant la majeure partie des fonds d'Aide Publique au Développement. Le CDHLCPI est le bailleur majoritaire du Programme Twize depuis sa création.
7. 1 USD = 280 um